

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

## CASO 844-20-EP

### EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

#### SENTENCIA 844-20-EP/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección, ya que del análisis se advierte que la sentencia de apelación no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y las sentencias de primera y segunda instancia no vulneraron el derecho a la seguridad jurídica.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 09 de enero de 2020, Felipe Durini Andrade en calidad de procurador judicial de María Lorena Espinosa Brinkmann y Mitchell Lloyd Kelley (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección en contra de la Corporación Financiera Nacional (“**CFN**”) y la Procuraduría General del Estado, con la finalidad de que se deje sin efecto el auto de vinculación de fecha 25 de abril del 2014, emitido por el juzgado de coactivas de la CFN dentro del proceso coactivo número 18-2008,<sup>1</sup> únicamente

<sup>1</sup> El 15 de septiembre de 2008, el juez de coactivas de la CFN habría iniciado un proceso coactivo en contra de la compañía M&M (antes denominada Marsplanet S.A.) por el cobro de una deuda que dicha compañía mantuvo con la CFN por el valor de USD \$ 671.710,60.

El 25 de abril de 2014, el juez de coactivas expidió un auto que vinculó y extendió el proceso coactivo emitido el 15 de septiembre de 2008 en contra de María Lorena Espinosa Brinkmann, y que emitió medidas cautelares en contra de Mitchell Lloyd Kelley y de María Lorena Espinosa Brinkmann, por tener la calidad de accionistas de la compañía coactivada. La emisión del auto de vinculación se fundamentó en la Codificación del Código de Procedimiento Civil, que en su artículo 957 establecía: “Toda deuda a las instituciones indicadas en esta Sección, es solidaria entre los herederos de la persona deudora, pudiendo el empleado intentar la acción por todo el crédito contra uno o más de dichos herederos, quedando a salvo el derecho del o de los coactivados para reintegrarse de las cuotas pagadas por los demás, en la misma vía coactiva y con igual solidaridad” y la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales que en su artículo 1 determinaba: “Las instituciones del Estado que por ley tienen jurisdicción coactiva, con el objeto de hacer efectivo el cobro de sus acreencias, podrán ejercer subsidiariamente su acción no sólo en contra del obligado principal, sino en contra de todos los obligados por Ley, incluyendo a sus herederos mayores de edad que no hubieren aceptado la herencia con beneficio de inventario. En el caso de personas jurídicas usadas para defraudar (abuso de la personalidad jurídica), se podrá llegar hasta el último nivel de propiedad, que recaerá siempre sobre personas naturales, quienes responderán con todo su patrimonio, sean o no residentes o domiciliados en el Ecuador. Las medidas precautelares podrán disponerse en contra de los sujetos mencionados en el inciso anterior y sus bienes. Así mismo, podrán, motivadamente, ordenarse respecto de bienes que estando a nombre de terceros existan indicios que son de público conocimiento de propiedad de los referidos sujetos, lo cual deberá constar en el proceso y siempre y cuando el obligado principal no cumpla con su obligación. Iguales atribuciones tendrán las autoridades de trabajo o los jueces del trabajo para ejecutar las sentencias dictadas dentro de los conflictos colectivos o individuales de trabajo, en su orden”. Se dictaron medidas cautelares como: la prohibición de enajenar bienes, derechos, acciones

respecto a María Lorena Espinosa Brinkmann y Mitchell Lloyd Kelley, así como todas las medidas cautelares y de ejecución que se hayan dictado dentro del proceso coactivo.

2. La Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia No. 1 del cantón Quito (“**Unidad Judicial**”), mediante sentencia emitida y notificada el 04 de febrero de 2020, negó la acción de protección declarando la improcedencia de la garantía.<sup>2</sup> En contra de esta sentencia, las accionantes interpusieron recurso de apelación.
3. La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala Provincial**”) en sentencia dictada 08 de mayo de 2020, desechó el recurso de apelación y confirmó la sentencia venida en grado.<sup>3</sup> Respecto de

---

y vehículos; retención de dinero; prohibición de toda transferencia, y prohibición de salida del país. Las medidas cautelares que se dictaron en el auto de vinculación, se emitieron con sujeción a lo previsto en los artículos 29 de la Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional, artículos 421, 422, 424, y 428 del Procedimiento Civil y artículo 21 del Reglamento para el Ejercicio de la Acción Coactiva de la CFN.

<sup>2</sup> El proceso judicial fue signado con el número 17571-2020-00048. En lo principal, la Unidad Judicial, respecto a la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, determinó que el juez de coactivas fundamentó su procedimiento en la norma legal vigente a su emisión y dentro de sus competencias; que, a través de la justicia constitucional no se puede dejar sin efecto un auto emitido en el año 2014 y únicamente respecto de María Lorena Espinosa Brinkmann y Mitchell Lloyd Kelley quienes figuran como accionistas de la compañía M&M. Además, la Unidad Judicial estableció que la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal señala que los procesos coactivos que fueron iniciados con base en el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales deberán finalizar con la misma disposición. Respecto a la falta de notificación del proceso coactivo, la Unidad Judicial determinó que dichas alegaciones debían presentarse durante la acción coactiva, y que, al actuar como juzgadora constitucional, está instituida de revisar vulneración de derechos, mientras que en el presente caso se pretende analizar temas de carácter legal. Respecto al derecho a la libre movilidad, la Unidad Judicial señaló que la facultad que tiene los funcionarios ejecutores de la coactiva para dictar medida precautelarias como la prohibición de salida del país prevista en el artículo 164 del Código Tributario no vulnera los derechos a transitar libremente previsto en la Constitución de la República, por lo que no existiría inconstitucionalidad por el fondo o material. Finalmente, la Unidad Judicial determinó que no se ha encontrado falta de motivación en el acto impugnado y que cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

<sup>3</sup> La Sala Provincial en lo principal mencionó que el juez de coactivas ha fundamentado el procedimiento en la norma legal vigente a la fecha de emisión del auto en cuestión, y que al tener los accionantes como pretensión dejar sin efecto un auto dentro de un proceso coactivo, la acción de protección resulta ser improcedente y no tutelable en el ámbito constitucional. También, la Sala Provincial señaló que resulta infundado alegar que el proceso coactivo mantiene falta de formalidades, cuando tanto María Lorena Espinosa Brinkmann y Mitchell Lloyd Kelley son socios de la compañía accionante. Sobre los argumentos de que los accionantes están protegidos por el velo societario y aquellos relativos a la medida cautelar de prohibición de salida del país, la Sala Provincial sostuvo que no violan la seguridad jurídica, ya que lo actuado se basa en la existencia de normas claras y aplicadas correctamente según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, independientemente de la controversia sobre su aplicabilidad. Además, la Sala Provincial determinó que estas medidas, aunque no permanentes, son susceptibles de ser impugnadas en el ámbito judicial ordinario, que no existe incompetencia del juez de coactivas de la CFN; y que, la impugnación de las actuaciones del funcionario competente debe ser ventilada en las jurisdicciones ordinarias correspondientes, no siendo la vía constitucional subsidiaria para tales propósitos. Finalmente, la Sala Provincial expresó que todas las alegaciones no tienen un sustento constitucional sino de aspecto legal, por

dicha decisión los accionantes interpusieron recurso de aclaración el cual fue negado por cuanto, la Sala Provincial expresa que no habría oscuridad y que se ha respondido a cada una de las peticiones expuestas en los recursos horizontales por lo que no hay oscuridad en la sentencia y se ha utilizado un lenguaje sencillo y de fácil entendimiento.

4. El 29 de junio de 2020, Felipe Durini, en calidad de procurador judicial de María Lorena Espinosa Brinkmann y Mitchell Lloyd Kelley (“**accionantes**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de la Unidad Judicial y de la Sala Provincial.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite el 04 de septiembre de 2020 y requirió el informe de descargo a los jueces de la Unidad Judicial y Sala Provincial.<sup>4</sup> El 23 de septiembre de 2020 la Sala Provincial remitió su informe a este Organismo. En cumplimiento del orden cronológico la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso el 06 de junio de 2024; y, dispuso a la Unidad Judicial que remita el informe de descargo, así como, su notificación a los involucrados.
6. El 14 de junio de 2024, la Unidad Judicial remitió su informe a este Organismo.

## 2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1 Argumentos de los accionantes

8. Los accionantes sostienen que las decisiones impugnadas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva; el debido proceso en la garantía de la motivación y, el derecho a la seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 75, 76 numeral 7 letra 1) y 82 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”).

---

lo que, los accionantes tienen el derecho de acudir a la vía ordinaria mediante el procedimiento de excepciones; en consecuencia, la Sala Provincial determinó que la acción de protección es improcedente.

<sup>4</sup> El tribunal de admisión fue conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín.

9. Respecto a la vulneración a la tutela judicial efectiva, los accionantes expresan lo siguiente:

[...] En el presente caso, la dimensión de la tutela judicial efectiva que se ha vulnerado es el derecho a obtener una respuesta fundamentada respecto de todas las vulneraciones de derechos planteadas en la demanda, pues tanto la Juez de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia 1 (sic), como la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, no se pronunciaron sobre todas las alegaciones de derechos formulados por el accionante, bajo el argumento de que se trataban de asuntos de mera legalidad, principalmente sobre la vulneración al derecho al debido proceso.

10. Sustentan la vulneración de la seguridad jurídica, bajo dos puntos de vista: el primero, por la vulneración al principio de irretroactividad de la ley; y el segundo, por la violación al principio de legalidad en derecho público. En cuanto a lo primero, los accionantes señalan:

[...] En el caso in examine, esta garantía del derecho a la seguridad jurídica fue inobservada por los órganos jurisdiccionales que conocieron el conflicto subyacente, pues señalaron que se puede aplicar una disposición normativa que entró en vigencia en 2012 para una situación jurídica que nació en 2008. Es decir, con efecto retroactivo. [...] Esto se verifica en el considerando quinto de la sentencia de primera instancia, así como en el numeral 5.3.1 de la sentencia de segunda instancia, donde la Juez de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia - 1, así como la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, señalan que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica -en la garantía a la irretroactividad de la norma- debido a que, si bien el proceso coactivo de la CFN inició en 2008, el acto cuestionado fue emitido en 2014 cuando el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales ya estaba vigente.

11. Sobre el segundo punto expresan que:

[...] En el caso objeto de análisis, tanto la Juez de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia 1 (sic), así como la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, vulneraron este principio constitucional al señalar que por "analogía" la CFN podía ordenar la prohibición de salida del país como medida cautelar, debido a que el artículo 164 del Código Tributario le habilita hacerlo al SRI en procesos coactivos, pese a que no exista una norma que le faculte expresamente a la CFN a dictar tales medidas. [...] es claro que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes en cuanto se refiere al principio de legalidad en derecho público, pues los órganos jurisdiccionales referidos desconocieron que las competencias y facultades de un órgano administrativo únicamente son aquellas previstas en la Ley y la Constitución; y, que, no es factible realizar interpretaciones "analógicas" para dotar de atribuciones adicionales a los órganos del poder público, que el legislador o el constituyente no les han dado.

12. Finalmente, sobre las alegaciones a la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, los accionantes refieren que los requisitos que debe contener una decisión para estar motivada no se cumplen, de acuerdo con el siguiente detalle:

[...] Inexistencia de justificación de porqué la vía ordinaria era la vía adecuada para la tutela de los derechos constitucionales: En la parte final del considerando quinto de la sentencia dictada el 4 de febrero de 2020 por parte de la Juez de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia -primera instancia-, dicho órgano jurisdiccional concluyó que no procedía la acción de protección por cuanto supuestamente se trataban de hechos de mera legalidad [...] resolvieron negar los mismos bajo el argumento de que se trataban de temas que debían ventilarse en la justicia ordinaria, sin realizar un análisis de fondo y riguroso de las pretensiones.

[...] Inexistencia de justificación de porqué la alegación sobre vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente no puede ser analizada en la vía constitucional: En el apartado 5.3.2 de la sentencia de segunda instancia, la Sala de Jueces de la Corte Provincial de Pichincha, sin ninguna norma jurídica de respaldo, concluyó que no se puede tutelar en la vía constitucional "el derecho al debido proceso en su garantía ser juzgado por un juez competente y bajo el trámite correspondiente".

[...] Inexistencia de justificación de porqué el Código Tributario es aplicable a los procesos coactivos de la CFN y contradicciones internas: [...] tanto la Juez de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia 1 (sic), como la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, señalan que el artículo 164 del Código Tributario es aplicable a la CFN (...) Por otra parte, los referidos órganos jurisdiccionales tienen contradicciones internas en relación con este punto, pues ambos sustentan su decisión en la sentencia No. 009-12- SIN-CC dictada dentro del caso No. 0050-09-IN de la Corte Constitucional, en la que dicha Magistratura explícitamente señala que la facultad de dictar la prohibición de salida del país prevista en el artículo 164 del Código Tributario es aplicable únicamente al SRI.

13. Finalmente, los accionantes pretenden que se declare la vulneración de derechos en las decisiones adoptadas en primera y segunda instancia y que se disponga la reparación de los derechos constitucionales vulnerados.

### **3.2 Argumentos de las judicaturas accionadas**

#### **De la Unidad Judicial**

14. La Unidad Judicial se ratifica en su decisión y señala que el presente caso está fuera de la órbita constitucional; que la sentencia contiene un razonamiento que enuncia normas jurídicas y la pertinencia de su aplicación en el ámbito de su competencia. Además, sostiene que se pretende que se revise un procedimiento coactivo y se deje sin efecto medidas cautelares, cuando la misma legislación establece un procedimiento para aquello.

#### **De la Sala Provincial**

15. La Sala Provincial realiza un recuento de los hechos, detalla la pretensión de los accionantes y los fundamentos que se establecieron dentro de la sentencia. Ratifica su

decisión y que la sentencia emitida de ninguna manera violenta los derechos que ahora son alegados como la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva; respecto al derecho a la motivación, menciona que la sentencia cumple con los presupuestos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Solicita que se rechace la acción extraordinaria de protección propuesta por carecer de fundamento fáctico y constitucional.

#### **4. Planteamiento de los problemas jurídicos**

16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>5</sup>
17. Esta Corte ha determinado que una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, es la verificación de que los cargos propuestos por la parte accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (tesis); (ii) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (base fáctica); y, (iii) una justificación que muestre la manera en la cual la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica).<sup>6</sup>
18. Respecto a la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación (párrafos 9 y 12 *supra*) este Organismo identifica que los cargos comparten la misma base fáctica, esto es, que no se habrían respondido a todas las alegaciones de derechos formulados por los accionantes, pero en específico, los accionantes alegan una supuesta “inexistencia de justificación” respecto de 3 puntos (i) inexistencia de justificación de porque la vía ordinaria era la vía adecuada para la tutela de los derechos constitucionales, (ii) inexistencia de justificación de porque la alegación de la vulneración de juez competente no puede ser analizado en vía constitucional; e, (iii) inexistencia de justificación de porqué el Código Tributario es aplicable a los procesos coactivos de la CFN y contradicciones internas. En ese sentido, este Organismo estima suficiente abordar estos cargos a través del debido proceso en la garantía de la motivación;<sup>7</sup> para determinar si las decisiones impugnadas incurren en la deficiencia motivacional de insuficiencia.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 17-19.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 119-134.

19. Por cuanto, la acusación de una presunta vulneración de la garantía de la motivación está dirigida a las sentencias de primera y segunda instancia, esta Corte iniciará su análisis con la sentencia de segunda instancia que, al resolver el recurso de apelación, revisó y confirmó la sentencia de primera instancia. Por tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, porque habría incurrido en una deficiencia motivacional de insuficiencia?**
20. Solo en caso de encontrar una vulneración de derechos en la sentencia de apelación, la Corte se pronunciará sobre la sentencia dictada por la Unidad Judicial, a través de la resolución del mismo problema formulado en el párrafo precedente.<sup>8</sup>
21. Respecto del cargo de la presunta vulneración a la seguridad jurídica establecido en los párrafos 10 y 11 *supra*, los accionantes alegan, en primer lugar, que, se aplicó la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, normativa que, a su criterio, no se encontraba en vigencia cuando inició el proceso coactivo, lo cual sería contrario al principio de irretroactividad de la ley. En segundo lugar, aducen que en el proceso coactivo iniciado por la CFN se dispuso una medida de prohibición de salida del país, aplicando por analogía el artículo 164 del Código Tributario, a pesar de que dicha norma es de aplicación para procesos coactivos iniciados por el Servicio de Rentas Internas (“SRI”), constituyendo esta actuación una infracción al principio de legalidad en derecho público.
22. Respecto a la vulneración al principio de legalidad en derecho público, los accionantes sostienen que se vulneró la seguridad jurídica por cuanto las autoridades jurisdiccionales accionadas consideraron que por analogía la CFN podía ordenar la prohibición de salida del país como medida cautelar, pues el artículo 164 del Código Tributario le habilitaba a hacerlo en procesos coactivos, a pesar de que no existiría una norma que le faculte a la CFN a dictar tales medidas.<sup>9</sup> Sin embargo, este Organismo advierte que las alegaciones están encaminadas a cuestionar la competencia de la CFN para dictar medidas cautelares de prohibición de salida del país, es decir, hacen

---

<sup>8</sup> En casos en los que se formula el mismo cargo de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte de las sentencias de primera y segunda instancia, la Corte ha señalado que “[t]oda vez que la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no impidió que se recurra y que se emita una decisión respecto de ese recurso, la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no puede vulnerar de por sí la garantía de motivación como parte del derecho a la defensa y, a su vez, como parte del debido proceso. En esa línea, solo en caso de que se encuentre que la sentencia de segunda instancia vulnera la garantía de motivación, se pasará a analizar si la sentencia de primera instancia también vulnera la referida garantía”. CCE, sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18.

<sup>9</sup> Con posterioridad, este Organismo en la sentencia 8-19-CN/22 de 27 de enero de 2022, declaró la inconstitucionalidad de la parte del artículo 164 del Código Tributario, que facultaba al funcionario administrativo de la coactiva a dictar el arraigo o prohibición de ausentarse del país respecto del deudor, agregándose que dicha medida podrá ser solicitada por dicho funcionario ante la autoridad judicial competente.

referencia al proceso de origen, aspecto que, en principio, no es objeto de pronunciamiento para esta Corte en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección. En este sentido, dentro de la sentencia 804-19-EP/24 de 21 de febrero de 2024 y en la sentencia 2451-19-EP/24 de 11 de enero de 2024 se ha mencionado que el cuestionar la competencia de una entidad para dictar medidas cautelares de prohibición de salida del país en el proceso de origen, no es objeto de pronunciamiento para esta Corte y estos cargos se podrían analizar en un examen de mérito. Por tanto, los cargos del presente caso se podrían examinarse en el contexto de un análisis de mérito, excepcionalmente y de oficio, cuando la Corte considere necesario ampliar su ámbito de acción con la finalidad de revisar la integralidad del proceso.<sup>10</sup>

23. Además, se observa que dicho cargo está dirigido a cuestionar la aplicación de normativa infraconstitucional, asuntos que no se encuentran bajo competencia de este Organismo; así, a esta Corte no le corresponde dilucidar qué normativa era aplicable al caso, ni realizar pronunciamientos sobre la corrección del razonamiento de las autoridades jurisdiccionales accionadas. Por lo expuesto, no se formulará un problema jurídico sobre este punto. En cuanto a la presunta vulneración del principio de irretroactividad de la ley, se evidencia un argumento claro, en este sentido, este Organismo formula el siguiente problema jurídico: **¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica porque habrían aplicado la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales de forma retroactiva?**

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1. Primer problema jurídico: **¿La sentencia de Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, porque habría incurrido en una deficiencia motivacional de insuficiencia?**

24. La Constitución de la República en su artículo 76, numeral 7, literal l) determina que:

---

<sup>10</sup> CCE, sentencia 804-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 33, el cual expresa lo siguiente: “Este Organismo advierte que las alegaciones están encaminadas a cuestionar la competencia de la CGE para dictar medidas cautelares de prohibición de salida del país, es decir, al proceso de origen, aspecto que, en principio, no es objeto de pronunciamiento para esta Corte en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección. Tales cargos podrían examinarse en el contexto de un análisis de mérito, excepcionalmente y de oficio, cuando la Corte considere necesario ampliar su ámbito de acción con la finalidad de revisar la integralidad del proceso.”

CCE, sentencia 2451-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 19, el cual expresa lo siguiente: “el accionante alega que la CGE vulneró sus derechos al ordenar la prohibición de salida del país sin que el funcionario de coactiva tenga competencia, que sus fundamentos no fueron considerados por la autoridad de control y que el auto de pago habría sido notificado a un casillero que no le correspondía. Adicionalmente, sostiene que las autoridades judiciales accionadas inobservaron el mandato constitucional del artículo 66 numeral 14. Sin embargo, analizar estos cargos implicaría responder cuestiones propias del juicio de origen. Es decir, resolver si la acción de protección era procedente o no en cuanto a si la prohibición de salida del país vulneró sus derechos y contravino prohibiciones constitucionales.”

[...] En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:  
[...]

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

- 25.** En tal sentido, la garantía de la motivación exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una argumentación jurídica suficiente [criterio rector], la cual deberá contener una estructura mínimamente completa compuesta por la obligación de **(i)** enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamenta la resolución; **(ii)** enunciar los hechos del caso y **(iii)** explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.<sup>11</sup>
- 26.** Con relación al criterio de “suficiencia”, esta Corte ha señalado que, en materia de garantías jurisdiccionales, esta implica que los jueces constitucionales deben realizar un “análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [Y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...], podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”.<sup>12</sup>
- 27.** En el caso en concreto, de conformidad con el párrafo 18 *supra* los argumentos de los accionantes van dirigidos a atacar la “inexistencia de justificación” de tres puntos. Sobre el primer punto -referido a una supuesta inexistencia de justificación de porqué la vía ordinaria era la vía adecuada para la tutela de los derechos constitucionales- los accionantes expresan que en el acápite 5.3.1 (en realidad hacen referencia al punto 5.3.3) de la sentencia impugnada, la Sala Provincial resuelve negar la vulneración de los derechos alegados bajo el argumento de que se tratan de temas que se deben ventilar en el ámbito ordinario.
- 28.** Ahora bien, al revisar la sentencia impugnada, se identifica que, en el referido acápite, la Sala Provincial se refiere al debido proceso contenido en el artículo 76 de la CRE, y aborda la alegada vulneración al derecho a la defensa de los accionantes, por haber sido vinculados al proceso coactivo de manera arbitraria y citándolos por la prensa sin

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 a 61.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1.; sentencia 1499-17-EP/22 de 22 de junio de 2022, párr. 31; sentencia 2376-17-EP/22, 16 de noviembre de 2022, párr. 29.

haber agotado la ubicación de su dirección domiciliaria. Al respecto, la Sala Provincial señala en lo principal lo siguiente:

[...] nos preguntamos si éstos aspectos realmente deben ventilarse en esta vía constitucional, cuando **resulta evidente y probado que están ejerciendo su derecho a la defensa en el procedimiento coactivo**. Al parecer, por los incidentes creados, resulta obvio que se pretende acudir a esta vía como una especie de recurso a toda providencia o accionar que ejerce el servidor público, en el ejercicio del procedimiento coactivo, **pretendiéndose a su vez llevarnos a un escenario de discusión y análisis de asuntos de mera legalidad, ante la inconformidad por el inicio de un procedimiento que pretende el cobro de acreencias reclamadas por el Estado ecuatoriano**. Finalmente, se argumenta violación del derecho a la defensa en la garantía de la motivación, referido a que en ninguna parte de la resolución (no se especifica cuál), no se le explica “en base a qué disposición constitucional o legal se puede levantar el velo societario de una compañía”, sin embargo, aquello no puede ser considerado como ausencia de motivación, tanto más que **el proceso está en curso y a los accionantes les asistía el derecho para acudir a la vía ordinaria mediante el procedimiento de excepciones, que precisamente contempla los temas ahora demandados en vía constitucional, como por ejemplo incompetencia de funcionario ejecutor, ilegitimidad de personería del coactivado, el hecho de no ser deudor directo, o cualquier otra que hubiese considerado le asistía, pero jamás pretender que estos aspectos le sean dilucidados por un órgano de carácter constitucional**. De este modo, pese a no evidenciarse que la vía judicial no sea inadecuada o ineficaz, **este Tribunal, a fuerza del recurso de apelación interpuesto, ha realizado un análisis de cada punto controvertido**, evitando deslindarse de su deber de profundizar las posibles vulneraciones manifestadas en el escrito de demanda y en la audiencia pública de primera instancia. (énfasis añadido)

29. Como se observa en la cita, la Sala Provincial al referirse sobre la supuesta vinculación arbitraria y citación del proceso coactivo señala que estos constituyen aspectos de mera legalidad, que está probado que los accionantes han ejercido su derecho a la defensa en el proceso coactivo y que más bien se denota inconformidad con el inicio de dicho procedimiento. La Sala Provincial además explicó que existen procedimientos ordinarios específicos (excepción a la coactiva) para dilucidar estos temas. Es así, que esta Corte encuentra que la Sala Provincial sí justificó porqué la vía ordinaria era la adecuada en el presente caso.
30. Sobre el segundo punto que es la falta de justificación de porqué la alegación de la vulneración de juez competente no puede ser analizado en vía constitucional, los accionantes hacen referencia al acápite 5.3.2. de la sentencia impugnada. La Sala Provincial cita el contenido del artículo 76.3 de la CRE y se pronuncia en los siguientes términos:

[...] En el caso sub júdice, resulta evidente que se está tramitando un procedimiento coactivo, **cuya potestad es exclusiva de los órganos del Estado a los que la ley les otorga dicha jurisdicción, que se regulan en sus leyes orgánicas y en el Código Tributario, ejercida a través de sus empleados recaudadores, por lo que mal se puede alegar incompetencia del Juez de Coactivas de la CFN**. Poner énfasis en que

debe observarse el trámite propio de cada procedimiento, para **pretender deslegitimar las actuaciones del funcionario competente, no tiene sustento legal alguno**, aquello se ventila en las propias órbitas jurisdiccionales ordinarias, no tomando la vía constitucional como subsidiaria de ella. (énfasis agregado)

31. La Sala Provincial al tratar la alegación de las accionantes sobre la falta de competencia que tiene el ejecutor de la coactiva, menciona que ello carece de sustento y que este es un asunto que debe discutirse en la vía jurisdiccional ordinaria. Se evidencia que la Sala Provincial explica que la potestad coactiva es exclusiva de los órganos del Estado a los que la ley les ha dado dicha jurisdicción, y que la misma es ejercida por los funcionarios recaudadores, por lo que no encuentra fundamento respecto de la incompetencia del juez de coactivas. En este sentido, tampoco este Organismo identifica una inexistencia de justificación, al contrario, se observa que la Sala Provincial explica por qué no es procedente la alegada vulneración de los accionantes de ser juzgado por juez competente.
32. Respecto al tercer punto que se refiere a la falta de justificación de porqué el Código Tributario es aplicable a los procesos coactivos de la CFN, los accionantes se refieren a los acápites 5.3.1 y 5.3.2 de la sentencia impugnada. En el acápite 5.3.1 la Sala Provincial se refiere a la alegada vulneración de la seguridad jurídica; cita la sentencia 009-12-SIN-CC que analizó la constitucionalidad del artículo 164 del Código Tributario y la aplicación de medidas cautelares dentro de un procedimiento coactivo. La Sala Provincial, en lo principal señala que dicho artículo no fue declarado inconstitucional y que el análisis de la Corte Constitucional no solo debe circunscribirse al ámbito de lo contencioso tributario, sino también para el contencioso administrativo. La Sala Provincial se pronuncia en los siguientes términos, dejando constancia de las alegaciones de las partes, en los antecedentes del fallo, y emitiendo su pronunciamiento sobre este punto:

[...] III. ANTECEDENTES.- El legitimado activo, en su libelo de demanda, señala “[...] 1. El 15 de septiembre de 2008, el Juez de Coactivas de la CFN, Dr. Ricardo Ron Vélez, habría iniciado un proceso coactivo en contra de la compañía M&M FARMS S.A. [...] 2. En base a esta ‘Certificación de la Superintendencia de Compañías’, sin ningún tipo de motivación y en vulneración a nuestros derechos constitucionales, el 25 de abril de 2014 (...) el Juez de Coactivas de la CFN, Dr. Jorge Chang Icaza, nos vinculó a dicho proceso de cobro forzoso de acuerdo con el siguiente texto ‘[...] QUINTO: Teniendo el Juez de Coactivas de la responsabilidad legal moral de ejecutar la obligación, por la vía especial coactiva, continuando con el trámite DISPONGO: a) Al amparo de los (sic) dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, se hace extensivo el auto de pago de 15 de Septiembre del 2008, a las 11h26 y se vincula al proceso coactivo (...) a los señores: María Lorena Espinosa Brinkmann con cédula de ciudadanía No. 035824270. b) Con sujeción a lo previsto en los artículos 29 de la Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional, artículos 421, 422, 424, y 428 del Procedimiento Civil y Art. 21 del Reglamento para el Ejercicio de la Acción Coactiva de la Corporación Financiera Nacional, se dispone MEDIDAS CAUTELARES: 8) LA

PROHIBICIÓN de salida del País [...] [...] PRETENSION.- Los accionantes plantean como pretensión lo siguiente: Se acepte la acción de protección y en consecuencia se declare que la actuación realizada por el Juzgado de Coactivas de la CFN, esto es, el auto de vinculación dictado el 25 de abril del 2014 dentro del proceso coactivo No. 18-2008, vulnera los derechos constitucionales de los accionantes [...].”

IV. AUDIENCIA PÚBLICA [...] 4.2. El Ab. CRISTIAN RAUL CEDEÑO BONILLA, Procurador Judicial del Econ. PABLO JAVIER PATIÑO RODRIGUEZ, Gerente General y representante legal de la CORPORACION FINANCIERA NACIONAL, en lo principal, manifiesta: [...]

33. En sentido se denota que la parte accionante, alegó la vulneración de derechos constitucionales por la vinculación a la coactiva, que el funcionario de la CFN fundamenta en disposiciones del Código de Procedimiento Civil, la ley y reglamento de la entidad, cuestionando específicamente la medida cautelar de prohibición de salida del país; habiendo la parte accionada expuesto que la aplicación de dicha figura ha sido declarada constitucional. Sobre este punto, la Sala Provincial se pronunció de la siguiente manera:

[...] V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL DE SALA [...] 5.3. Análisis del caso.- 5.3.1. [...] los argumentos respecto a estar protegidos por el velo societario o aquellos relativos a la medida cautelar de prohibición de salida del país, de ninguna manera pueden ser considerados como violatorios de la seguridad jurídica, la que se sustenta, como bien refiere el accionante, en la existencia de normas previas y claras, suficientemente conocidas y aplicadas por las autoridades (Art. 82 CRE), que **en el caso han sido aplicadas de conformidad con la normativa que rige el ordenamiento jurídico ecuatoriano, más allá que el argumento de los accionantes se centre en controvertir la aplicabilidad de esas normas. En esta misma línea de análisis, ha de entenderse que aspectos como el de libre movilidad humana está protegido por la Carta Magna, sin embargo, ésta debe regirse de conformidad con la ley y los reglamentos, no es absoluta, como cuando por ejemplo se ve limitada por la aplicación de una sanción penal privativa de libertad, o cuando en el ámbito civil, incluso el coactivo, se limitan como consecuencia de las medidas cautelares que el mismo legislador las ha establecido**, en este caso la prohibición de salir del país, a fin de garantizar el pago de posibles deudas al Estado, medidas que no son permanentes y pueden ser dilucidadas (sic) en el ámbito jurisdiccional ordinario [...] En todo caso, una preocupación generalizada fue la constitucionalidad o no de la norma contenida en el artículo 164 del Código Tributario, respecto a la cual la Corte Constitucional sostiene: ‘Con fundamento en las consideraciones que preceden, es claro que el Código Tributario establece la facultad que tienen los funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias para dictar medidas precautelatorias como el arraigo y la prohibición de ausentarse del país. **La denominación de jueces de coactiva, cuestionada por los accionantes, se encuentra en múltiples normas del ordenamiento jurídico, generando, como es lógico, una suerte de certidumbre de que los funcionarios ejecutores son los que ejercen la jurisdicción coactiva, por ello, la denominación de jueces de coactiva. En definitiva, las disposiciones del Código están orientadas a alcanzar los objetivos constitucionales de la política fiscal, en función del cumplimiento de los principios tributarios previstos en la Constitución (...).** Por lo tanto, las medidas precautelatorias dictadas por el funcionario ejecutor de modo alguno

atentan contra el derecho a transitar libremente, previsto en el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución, si consideramos que al no estar de acuerdo con la acción coactiva se puede presentar un juicio de excepciones (...)’ **El análisis anterior nos ilustra sobre la materia tratada, ya que no solo debe circunscribirse al ámbito de lo contencioso tributario sino también para el contencioso administrativo.** 5.3.2. Se alega vulneración del derecho a ser juzgado por una autoridad competente [...] En el caso sub júdice, resulta evidente que **se está tramitando un procedimiento coactivo, cuya potestad es exclusiva de los órganos del Estado a los que la ley les otorga dicha jurisdicción, que se regulan en sus leyes orgánicas y en el Código Tributario, ejercida a través de sus empleados recaudadores,** por lo que mal se puede alegar incompetencia del Juez de Coactivas de la CFN. (énfasis agregado)

34. En tal virtud, se constata que la Sala Provincial circunscribiéndose a las alegaciones de las partes, en cuanto a la implementación de la normativa jurídica en el procedimiento coactivo, determinó que las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, la ley y reglamento de la entidad han garantizado la seguridad jurídica puesto que “en el caso han sido aplicadas de conformidad con la normativa que rige el ordenamiento jurídico ecuatoriano”; de tal manera que, en lo específico a la adopción de medida cautelar de prohibición de salida, el órgano jurisdiccional consideró que se encontraba justificada dado que este tipo de figura son procedentes de conformidad con la normativa que rige los procesos coactivos que, “en el ámbito civil, incluso el coactivo, se limitan como consecuencia de las medidas cautelares que el mismo legislador las ha establecido”. Siendo este el razonamiento que atiende las alegaciones de las partes respecto de la aplicación de normas en el caso.
35. De forma complementaria, la Sala Provincial expone que la medida cautelar de prohibición de salida ha merecido la declaratoria de constitucionalidad de la Corte Constitucional, tratándose del artículo 164 del Código Tributario, para a su criterio señalar que “no solo debe circunscribirse al ámbito de lo contencioso tributario sino también para el contencioso administrativo”, razonamiento que incluso de llegar a considerarse inadecuado, no corresponde establecer a esta Corte Constitucional, ya que sería un análisis de la corrección de la motivación. Pero que, de todas formas, dan cuenta que esta parte es complementaria y sin desvirtuar al razonamiento principal de lo anteriormente indicado; por lo que, no se evidencia una insuficiente motivacional sobre este punto.
36. Con base en lo expuesto, esta Corte constata que el análisis de la Sala Provincial contiene una motivación suficiente respecto a los tres aspectos cuestionados por los accionantes.
37. Existe un análisis de disposiciones constitucionales y de jurisprudencia de este Organismo en relación con los hechos del caso y los derechos alegados por los accionantes; y, una explicación de la pertinencia de la normativa a los hechos del caso

en cuestión; por lo tanto, la sentencia impugnada contiene una fundamentación fáctica y normativa suficiente. Como se señaló en el párrafo 20 *supra*, al no evidenciar una falta de motivación en la sentencia impugnada no se realizará el análisis de la sentencia de Unidad Judicial.

38. Finalmente, esta Corte estima necesario expresar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. Por tanto, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa.<sup>13</sup>

**5.2. Segundo problema jurídico: ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica porque habrían aplicado la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales de forma retroactiva?**

39. La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la Constitución establece que: “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Así pues, se comportan dos supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico.<sup>14</sup>
40. Por otra parte, el derecho a la seguridad jurídica comprende el deber de los administradores de justicia de aplicar, en lo sustantivo, las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado; y no la normativa vigente a la época de la reclamación.<sup>15</sup>
41. En esta línea, como parte del derecho a la seguridad jurídica, el principio de irretroactividad apunta a asegurar un mínimo de previsibilidad a las personas, para que estas puedan conocer las reglas del juego que regirán su conducta y puedan modularla de forma correspondiente para garantizar certeza a las personas de que su situación no será modificada por procedimientos establecidos posteriormente.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 28.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 17-14-IN/20, 24 de junio de 2020, párr. 20 y sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 16.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párrafo 21.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 2-21-IA/23, 23 de 02 de agosto de 2023, párrafo 62.

42. En el caso *sub judice*, tanto la Unidad Judicial, como la Sala Provincial, para determinar que el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales publicada en el Registro Oficial Suplemento número 797, de 26 de septiembre de 2012 era aplicable al caso, consideraron la fecha de emisión del auto de vinculación que fue el 25 de abril de 2014. Así, la Unidad Judicial señaló:

De la revisión del proceso coactivo, podemos verificar que se ha sustanciado y resuelto conforme a la normativa señalada. La accionante cita la vulneración de este derecho, al señalar que el proceso coactivo inicia en el año 2008, sin que la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 797 de 26 de septiembre de 2012, deba haberse aplicado en el auto de vinculación emitido el 25 de Abril de 2014. Sobre este particular, se considera que el Juez de Coactivas fundamentó su procedimiento en la norma legal vigente a su emisión y dentro de sus competencias, sin que a través de la justicia constitucional se pueda dejar sin efecto un auto emitido en el año 2014 y únicamente respecto a María Lorena Espinosa Brinkmann y Mitchell Lloyd Kelly [...] La entidad accionada reproduce como prueba el oficio No. 02514 de fecha 30 de enero de 2019, suscrito por el Dr. Iñigo Salvador Crespo, Procurador general del estado (fs. 96-100), documento que no es vinculante, más si es considerado frente a un contexto amplio de la aplicación del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, cito: '(...) Sin embargo el legislador, consciente de la existencia de procedimientos iniciados en cumplimiento de ese cuerpo legal, en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, señala que los procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparadas en el referido artículo 1, deberán finalizar, en aplicación de la misma disposición.'

43. Por su parte, la Sala Provincial sobre aspecto, se pronuncia así:

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL DE SALA. 5.3.1 [...] Como bien refiere la sentencia de primera instancia, la CFN, como ente crediticio estatal, goza de la facultad de cobrar sus acreencias mediante la vía coactiva, jurisdicción creada por el legislador para estos menesteres. Sin embargo, ha manifestado que el proceso se inició en el año 2008, sin que la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales deba haberse aplicado en el auto de vinculación, emitido el 25 de abril de 2014. En el caso, el Juez de Coactivas ha fundamentado el procedimiento en la norma legal vigente a la fecha de su emisión del auto en cuestión, por lo que pretender alegar violación de derechos en relación al procedimiento coactivo y normas relacionados con el inicio del mismo, para desmerecer el procedimiento o dejar sin efecto un auto emitido en el año 2014 (se trata de un proceso con una tramitación bastante dilatada), resulta una pretensión ciertamente improcedente, no tutelable en el ámbito constitucional [...] En relación a la consulta realizada al Procurador General del Estado, respecto a la aplicación del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, ha de tenerse en cuenta, como bien refiere la sentencia, que también existe una norma legal, como es la Disposición Quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, en la que se señala 'que los procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparadas en el referido artículo 1, deberán finalizar, en aplicación de la misma disposición' [...].

44. En esta línea argumentativa, se observa que el acto impugnado en este caso, fue emitido de forma posterior a la publicación de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, por lo cual, tanto la Unidad Judicial, como la Sala Provincial, aplicaron normas jurídicas previas, claras y públicas previstas en el ordenamiento jurídico; tal como lo ha sostenido la Corte, la seguridad jurídica comprende la obligación de las autoridades jurisdiccionales de aplicar la normativa que se encontraban vigente al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado; cuestión que se comprueba en el presente caso. En este sentido, es importante resaltar que a pesar que el proceso coactivo haya iniciado en el año 2008 (siendo una alegación principal de los accionantes), el acto impugnado no se refiere al auto de pago que da inicio al proceso coactivo, sino, al auto de vinculación al proceso coactivo -año 2014- que como se comprueba en el párrafo anterior fue emitido bajo normativa vigente a la época.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Con posterioridad a la emisión de las decisiones impugnadas, la Corte Constitucional ha emitido las siguientes sentencias:

CCE, sentencia 22-13-IN/20, 09 de junio de 2020, párrafos 88 a 91:

88. Conforme a la regla general dispuesta en el número 4 del artículo 96, la presente decisión tiene efectos hacia futuro. No obstante, debe tomarse en consideración lo dicho por este Organismo en la sentencia No. 1121-12-EP/19, en la que se indicó que “esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”.

89. Por tal motivo, la presente decisión debe aplicarse sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas dentro de procedimientos coactivos, siempre y cuando estos no hubieran causado estado en sede administrativa, en los términos del artículo 218 del Código Orgánico Administrativo; salvo que estén siendo discutidos en sede judicial.

90. Del mismo modo, la presente decisión es aplicable a los actos de autoridad que imponen dichas medidas que, habiendo sido impugnados en sede judicial, aún no hayan obtenido sentencia o auto definitivo que cause cosa juzgada.

91. En lo que respecta al dictado de estas medidas en la fase de ejecución de procesos laborales, la presente decisión es aplicable a medidas de ejecución que no se encuentren ejecutoriadas.

Decisorio 3.3:

En el caso del abuso de la personalidad jurídica, a la imposición de una medida en contra de los bienes de los socios o accionistas de la sociedad en concreto deberá preceder una sentencia o decisión ejecutoriada emitida dentro de una acción de develamiento societario o dentro de otro proceso jurisdiccional alternativo que permita corregir el abuso de derecho en el uso de la personalidad jurídica, en los términos indicado en este fallo.

CCE, sentencia 36-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párrafos 59 a 61:

59. En lo que refiere al tercer elemento, verificación de si el trato diferenciado es justificado, por medio de un escrutinio bajo de mera razonabilidad. Bajo este razonamiento, se determina que, el artículo 1 de la LODDL fue derogado por medio del artículo 46 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Sin embargo, en la segunda frase de la disposición transitoria quinta de este mismo cuerpo normativo, se estableció que en los procesos coactivos que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en el artículo 1 deberán finalizar en aplicación de la misma norma.

60. En este sentido, se debe apuntar que, una vez derogado el artículo 1 de la LODDL no es posible que las acciones de cobro futuras sigan manteniendo el mismo procedimiento, ya que, la norma ya no forma parte [pie de página 14: Asimismo, se ha pronunciado la Procuraduría General del Estado, mediante la Absolución de Consulta 0, R.O. 436 de 26 de febrero de 2019. en la que ha señalado: Por lo expuesto, en atención a los términos de sus consultas, se concluye que, de acuerdo con la Disposición Transitoria Quinta de la LOFP, los procedimientos coactivos en los que se hubiere realizado acciones de cobro por parte de las respectivas instituciones públicas al amparo del artículo 1 de la LODDL, deben continuar

45. En conclusión, las sentencias impugnadas no vulneraron el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República por una supuesta aplicación retroactiva de normativa.

## 6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **844-20-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

sustanciándose en contra de los obligados principales o de los obligados subsidiarios en caso de incumplimiento de los primeros, en aplicación de dicha disposición, hasta que se consiga la recuperación total de las acreencias, considerando al efecto que la derogatoria del artículo 1 de la LODDL introducida por el artículo 46 de la LOFP, rige a partir de su publicación en el Registro Oficial hacia el futuro y por tanto no afecta a las situaciones jurídicas anteriores del ordenamiento jurídico vigente].

61. Este Organismo, por medio de la sentencia 22-13-IN/20, se pronunció sobre los efectos de esta, y determinó los condicionamientos que se aplicarían a los procesos que a la fecha no se encuentren ejecutoriados [...].

**SENTENCIA 844-20-EP/24**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), y con profundo respeto hacia la sentencia 844-20-EP/24 (“**sentencia de mayoría**”), disiento de la misma y argumento mi voto salvado en los siguientes términos:
2. Los accionantes alegan falta de motivación en virtud de una ausencia de justificación de porqué el artículo 164 del Código Tributario es aplicable a los procesos coactivos de la CFN, puntualmente por la aplicación de la medida cautelar de prohibición de salida del país. La sentencia de mayoría cita extractos de los acápite 5.3.1. y 5.3.2 de la sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala Provincial**”) y plasma su conclusión en los párrafos 34 y 35, constatando que la Sala Provincial determinó que las disposiciones de Código de Procedimiento Civil, la ley y reglamento de la entidad han garantizado la seguridad jurídica. De tal manera que, en relación a la adopción de medida cautelar de prohibición de salida, la Sala Provincial consideró que se encontraba justificada dado que este tipo de figura es procedente de conformidad con la normativa que rige los procesos coactivos.
3. En esa misma línea, la sentencia de mayoría determina que la Sala Provincial, de forma complementaria, consideró que el artículo 164 del Código Tributario “no solo debe circunscribirse al ámbito de lo contencioso tributario sino también para el contencioso administrativo”. Puntualiza que no le corresponde a la Corte Constitucional establecer la corrección de la motivación, concluyendo que no se evidencia una insuficiente motivación sobre este punto.
4. No obstante, el artículo 158 del Código Tributario estipula de manera expresa que las disposiciones que regula serán aplicables por “funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias” dentro de procesos coactivos. Por lo que, la Sala Provincial en su sentencia debió explicar, como parte de su motivación, porqué la CFN se consideraría una administración tributaria que podría entonces aplicar la medida precautelatoria de prohibición de salida del país.

5. En consecuencia, al no existir una fundamentación jurídica suficiente,<sup>1</sup> discrepo del análisis de la sentencia de mayoría, puesto que independientemente de la corrección o incorrección de la decisión, la Sala Provincial no realizó un análisis sobre la pertinencia de la aplicación del artículo 164 del Código Tributario frente a los hechos del caso y las alegaciones expuestas del proceso de origen, incumpliendo, por tanto, con los estándares de motivación suficiente.
6. Por ello, me aparto de la argumentación y la decisión de la sentencia de mayoría y estimo que sí existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>1</sup> Al respecto, este Organismo Constitucional ha señalado que: “[...]la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso [...]” (CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 61.1).

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 844-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 09:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**