

Quito, D.M., 27 de septiembre de 2023

CASO 3136-19-EP

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

SENTENCIA 3136-19-EP/23

Resumen: Esta sentencia acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de dos sentencias (primera instancia y apelación), dentro de una acción de protección. La Corte Constitucional concluye que las autoridades judiciales violaron el debido proceso: (i) en la garantía a la motivación, al declarar improcedente a la acción de protección, sin haber realizado un análisis respecto a la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados; y (ii) en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no haber calificado la medida cautelar en su momento oportuno.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 14 de febrero de 2019, la compañía DHL Global Forwarding (Ecuador) S.A. (“**DHL**”) presentó una acción de protección con una medida cautelar conjunta en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”). El proceso fue signado con el número 09359-2019-00375. La vulneración de derechos constitucionales provendría de tres liquidaciones aduaneras emitidas por el SENAE, actuaciones que vulneraron los siguientes derechos constitucionales:
 - (i) La garantía a la motivación, pues las liquidaciones aduaneras simplemente se justificaron en lo siguiente: “008 Falta reglamentaria art 193 lit D) COPCI; Re. 488 Art. 3 #2 Realizar operaciones de agenciamiento de carga solamente con las empresas del extranjero que se encuentren registradas dentro de la [oración incompleta]”.
 - (ii) El derecho a la defensa y al debido proceso, toda vez que el SENAE nunca inició un proceso administrativo, por lo que alegó que no tuvo oportunidad para contradecir estas liquidaciones.

(iii) El derecho a la seguridad jurídica, pues la norma en la que se basaron las liquidaciones aduaneras estaba derogada.¹

2. El 22 de marzo del 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), emitió sentencia, mediante la cual (i) inadmitió la acción de protección, al considerar que la vía constitucional no era la idónea para la controversia; y (ii) no concedió la medida cautelar. Respecto de esta decisión, DHL interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de mayoría del 18 de septiembre del 2019, la Sala Única Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) rechazó el recurso de apelación. La Sala nuevamente consideró que la acción de protección era “inadmisibile”.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 18 de octubre de 2019, DHL (“**compañía accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 22 de marzo de 2019 (“**sentencia de primera instancia**”) y la sentencia de 18 de septiembre de 2019 (“**sentencia de segunda instancia**” y conjuntamente “**sentencias impugnadas**”).
5. La presente causa fue sorteada el 8 de enero de 2020 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la demanda fue admitida el 7 de febrero de 2020.²
6. El 27 de febrero de 2020, los dos jueces del voto de mayoría en la sentencia de segunda instancia emitieron su informe de descargo.
7. El 24 de mayo de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa. El 30 de mayo de 2023, el actual juez de la Unidad Judicial presentó un informe dentro de la causa. Previamente, el 27 de febrero de 2020, los dos jueces del voto de mayoría en la sentencia de segunda instancia emitieron su informe de descargos.

¹ En su acción de protección, DHL planteó las siguientes pretensiones: (i) que se declare la vulneración de derechos constitucionales señalados, (ii) que anule y deje sin efecto las liquidaciones aduaneras, (iii) que observe los trámites, procedimientos y garantice los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, y (iv) que, como medida cautelar, suspenda cualquier proceso de cobro de las liquidaciones aduaneras.

² El Tribunal de Admisión estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

2. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. La compañía accionante alega que las sentencias impugnadas conculcaron la garantía a la motivación y los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica. Para tal efecto, plantea cuatro cargos:
10. Primero, la compañía accionante manifiesta que las sentencias impugnadas inadmitieron la acción de protección por considerar la existencia de vías ordinarias, sin antes examinar la existencia de vulneración a derechos constitucionales por parte del SENAE. La compañía accionante justificó que, en virtud de las sentencias 001-16-PJO-CC y 303-15-SEP-CC, estas actuaciones configuraron una vulneración a la garantía a la motivación.
11. Segundo, la compañía accionante alega que la sentencia de primera instancia se limitó a transcribir los alegatos realizados en la audiencia, pero no “realizó el enlace entre la vulneración de los derechos y los hechos causados por el SENAE”. Según la accionante, ello vulneró la garantía a la motivación.
12. Tercero, la compañía accionante sostiene que, en virtud de la sentencia 100-18-SEP-CC, la Sala “tenían el deber de analizar nuevamente los hechos y el derecho alegados por las partes”. De esta forma, afirma que tal omisión transgredió la garantía a la motivación.
13. Cuarto, la compañía accionante alega que se inobservó la jurisprudencia obligatoria sobre el manejo de medidas cautelares, al no atender su medida cautelar. Según la accionante, al inobservar los “precedentes obligatorios” y no tramitar la medida cautelar, se vulneró la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.
14. Por estos cargos, la compañía accionante solicita (i) que se deje sin efecto las sentencias impugnadas, y (ii) que se disponga que el proceso se retrotraiga hasta el

momento en que ocurrió la primera vulneración de derechos constitucionales, es decir, desde el momento en el que se calificó la acción de protección.

3.2. De la parte accionada

15. En su informe de descargo, el juez actual a cargo de la Unidad Judicial señaló que la jueza Lilia Acosta Pérez, quien tramitó la acción de protección, fue trasladada a la Unidad Judicial Civil. Por ello, consideró improcedente pronunciarse sobre lo sustanciado por dicha jueza.
16. Por su parte, los dos jueces de voto de mayoría de la Sala, en su informe de descargo, se ratificaron en la sentencia de segunda instancia y transcribieron un segmento de dicha decisión.

4. Delimitación de problemas

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que estos dirigen sobre las decisiones impugnadas por considerarlas lesivas de un derecho fundamental.
18. Con relación a los cargos contenidos en los párrafos 10, 11 y 12, se basan en la misma omisión, esto es, que los administradores de justicia no analizaron las vulneraciones alegadas por la compañía accionante. Para evitar la reiteración argumentativa, los tres cargos se sintetizan en el siguiente problema jurídico: ¿Vulneraron las sentencias impugnadas la garantía a la motivación, porque habrían inadmitido la acción de protección sin antes analizar la existencia de vulneración de derechos constitucionales?
19. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 13, la compañía accionante sostiene que la sentencia de primera instancia inobservó la jurisprudencia obligatoria de la Corte Constitucional sobre el trámite que se les da a las medidas cautelares en garantías jurisdiccionales. Más que existir un incumplimiento de precedentes, el cargo está encaminado a poner en evidencia una presunta inobservancia al trámite propio de las medidas cautelares. Consecuentemente y en aplicación del principio *iura novit curia*,³ el cargo se analizará a la luz del debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes. Así, la Corte analiza el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia de primera instancia el derecho al debido proceso en la garantía

³ Artículo 4, numeral 13 de la LOGJCC: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no observar la regla de trámite sobre la calificación de medidas cautelares?

5. Análisis

5.1. ¿Vulneraron las sentencias impugnadas la garantía a la motivación, porque habrían inadmitido la acción de protección sin antes analizar la existencia de vulneración de derechos constitucionales?

20. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución dice: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas [...] Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos”.
21. En la esfera constitucional, la motivación no implica que la sentencia debe estar correctamente motivada, sino suficientemente motivada.⁴ La Corte ha establecido que la motivación es suficiente cuando existe: “(i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos”.⁵ Adicionalmente, en el caso de las garantías jurisdiccionales, existe un (iii) tercer requisito, el cual establece que el juez debe pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados.⁶ Este tercer requisito es concordante con la sentencia 001-16-PJO-CC, citada por DHL.
22. La entidad accionante aqueja un incumplimiento a este tercer requisito. Para determinar una supuesta insuficiencia motivacional, resulta pertinente analizar el contenido de las sentencias impugnadas.
23. La sentencia de primera instancia se divide en cinco considerandos. El primero se refiere a la jurisdicción y competencia, el segundo a la validez procesal y el tercero la finalidad de la acción de protección y las posturas de las partes.
24. El cuarto considerando corresponde al análisis de la Unidad Judicial respecto a cuándo no procede una acción de protección. Este se divide, a su vez, en tres secciones. La sección 4.1 y 4.2 contienen consideraciones sobre la apreciación de la prueba y los derechos de las personas. La sección 4.3 contiene un análisis sobre los procesos que antecedieron a la acción de protección:

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 24.

⁵ *Id.* párr. 61.

⁶ Existen excepciones a este tercer requisito, en las cuales los administradores de justicia podrían inadmitir una acción de protección, sin la necesidad de verificar si se vulneraron derechos constitucionales. Ver CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

Obra del expediente, actuaciones judiciales en el Tribunal de lo contencioso Tributario son sede en la Provincia del Pichincha, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario dentro de la causa 17510-2018-00120 [...]. Se ha remitido el proceso original a la Corte Constitucional, por la interposición de Recurso [sic] Extraordinario de Protección en contra de la misma Institución accionada, por las mismas obligaciones. Se advierte que de igual manera se ha remitido a la Corte Constitucional otro proceso signado con el número 17510-2017-00282, por la interposición de Recurso Extraordinario de Protección en contra de la misma Institución accionada, por las mismas obligaciones. Siendo el mismo accionante y la misma Institución accionada.

25. Finalmente, el considerando quinto, tras subsumir el análisis anterior a los hechos del caso, concluyó que la controversia no podría ser objeto de una acción de protección:

Mal puedo bajo este procedimiento constitucional entrar a conocer y resolver asuntos de mera legalidad, por lo que existiendo otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el supuesto derecho violado, debe utilizarse dicha vía, Evidentemente la pretensión de Acción de Protección que nos ocupa se aleja del objeto de la Acción constitucional.

26. Adicionalmente, en la audiencia oral, la Unidad Judicial -respecto de la “inadmisibilidad”- argumentó:

Si bien es cierto que cuando el Estado impone una sanción, existen los términos para impugnarla en las vías correspondientes. De la documentación adjunta, tengo que ustedes ya han ejercido la defensa en la vía judicial. Tanto no es la vía, como ustedes mismo lo reconocen, la vía constitucional para atender esto.

27. Por su parte, la sentencia de segunda instancia se divide en seis considerandos. El primero se refiere a la jurisdicción y competencia, el segundo a la validez procesal, el tercero la fundamentación del recurso de apelación, y el cuarto a los antecedentes. El quinto considerando contiene un análisis de sobre cuándo no procede la acción de protección. Las secciones 5.2 y 5.3 empiezan delimitando el objeto de esta acción de protección. Luego, las secciones 5.4 y 5.5. contienen un análisis similar al de la Unidad Judicial y establecen:

Consta de Autos que se presentó un juicio de impugnación ante el Tribunal Contencioso Tributario, pero con fecha 22 de Junio del 2018 el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario resolvió declarar el archivo del proceso y condena al actor al pago de costas. De dicha resolución se presenta impugnación de la Resolución administrativa, la misma que fue inadmitida por cuanto no se ha cumplido con los requisitos formales para su procedencia.

28. Luego, la sección 5.7 contiene un análisis abstracto de cuándo la acción de protección no procede:

La Acción de Protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.

29. Finalmente, la sección 5.8 concluye que la acción de protección de DHL no procede:

En este caso, la Acción de Protección propuesta por el accionante está dirigida al Derecho al Debido Proceso y a la Seguridad Jurídica, pero en la especie, no se determina en qué aspecto se ha vulnerado el derecho al debido proceso, cuando la entidad accionante si ha recurrido con sus reclamos en instancias ordinarias, como se observa del proceso 17510-2018-00120.

30. Por estas apreciaciones, el sexto considerando resuelve rechazar el recurso de apelación.

31. Del análisis de las sentencias impugnadas, se desprende que los administradores de justicia no se pronunciaron sobre las vulneraciones a los derechos constitucionales alegadas en el proceso de origen. Pues se verifica que en la acción de protección, DHL sostuvo que el SENA E vulneró: i) la garantía a la motivación, por cuanto las liquidaciones aduaneras no estaban motivadas; ii) el derecho a la defensa y al debido proceso, por cuanto, al no existir un procedimiento administrativo, DHL no tuvo la oportunidad de presentar descargos frente a las liquidaciones aduaneras; y, iii) el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto las liquidaciones aduaneras se basaron en normas derogadas. A pesar de ello, no existe un análisis sobre las transgresiones alegadas.

32. Por el contrario, directamente declararon la “inadmisibilidad” de la acción de protección, conforme se lo explicó en los párrafos 24 a 29, dado que los juzgadores consideraron que la compañía accionante reconoce a la vía ordinaria como la idónea. Esto, por cuanto, a criterio de los juzgadores, se habría presentado la misma reclamación frente a las mismas liquidaciones aduaneras ante el Tribunal de lo Contencioso Tributario.

33. No obstante, de la revisión de las causas mencionadas por la Sala, se desprenden dos procesos de impugnación (17510-2017-00144 y 17510-2017-00282), en los cuales los juzgadores que conocieron dichas causas las archivaron por no rendir caución suficiente. Así también, en el proceso de excepciones a la coactiva (17510-2018-00120) se desprende que los juzgadores archivaron el proceso por cuanto los mismos hechos ya fueron discutidos en los procesos de impugnación antes mencionados. Ninguno de los juzgadores llegó a conocer -menos resolver- el fondo de las pretensiones de DHL en la vía administrativa.

34. Así tampoco se evidencia que las pretensiones hayan sido las mismas. En las acciones de impugnación, la pretensión de DHL fue, exclusivamente, que se deje sin efecto la Resolución SENAE-2017-0251-RE, que ratificó las sanciones contenidas en las liquidaciones aduaneras. En la acción de excepciones a la coactiva, la pretensión de DHL fue la eliminación del auto de pago. En la acción de protección, la pretensión de DHL fue, principalmente, que se declare la vulneración de los derechos constitucionales señalados en el párrafo 1 *supra*.
35. Por lo tanto, las autoridades judiciales debieron realizar el análisis de las alegadas violaciones de derechos, pues, como se dejó evidenciado en el párrafo 31, existían cargos de carácter constitucional en el proceso de acción de protección que debían ser atendidos.
36. Sin entrar a analizar si los cargos propuestos por DHL en su acción de protección eran procedentes, se constata que las sentencias impugnadas están insuficientemente motivadas, pues no analizaron las presuntas vulneraciones alegadas. Sin perjuicio de que sí es posible inadmitir una acción de protección por tratarse de asunto de mera legalidad, es imprescindible, previamente, constatar que no existió una vulneración de derechos constitucionales. En tal virtud, esta Corte concluye que los administradores de justicia demandados conculcaron el debido proceso en la garantía a la motivación.

5.2. ¿Vulneró la sentencia de primera instancia el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no observar la regla de trámite sobre la calificación de medidas cautelares?

37. El artículo 76, número 1 de la Constitución dice: “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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
38. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia. Las garantías impropias son aquellas que no configuran por sí solas la violación del derecho al debido proceso, sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias se vulneran cuando concurren dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.⁷

⁷ Por ejemplo (1) CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 27; (2) CCE, sentencia 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 23; (3) sentencia 1355-17-EP/22, 29 de julio de 2022, párr. 21; (4) sentencia 2119-17-EP/22, 10 de agosto de 2022, párr. 22.

39. Subsumiendo al caso, para determinar la vulneración -o no- de la garantía de cumplimiento de normas, la Corte constatará: (i) si la Unidad Judicial violentó alguna regla de trámite al no resolver la medida cautelar; y, consecuentemente, (ii) si la transgresión de dicha regla de trámite afectó -o no- de manera relevante el debido proceso.

40. Respecto al presupuesto (i), el artículo 32 de la LOGJCC contiene el procedimiento de tramitación de las medidas cautelares conjuntas, de este modo se establece que:

las medidas cautelares se tramitarán previamente a la acción para declarar la violación de derechos por lo que no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares; de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción.

41. A mayor abundamiento, la sentencia 034-13-SCN-CC (citada por la compañía accionante) y otras sentencias de este Organismo⁸ han aclarado que las medidas cautelares presentadas conjuntamente con la acción de protección deben ser resueltas en primera providencia. Esto, por cuanto la naturaleza de las medidas tiene carácter cautelar y tutelar, y se basan en una presunción razonable de que existe una vulneración de derechos que debe ser interrumpida.⁹

42. En síntesis de los dos párrafos precedentes, existe una regla de trámite en virtud de la cual las medidas cautelares planteadas en conjunto de una acción de protección deben ser resueltas en primera providencia o en la calificación de la demanda.

43. En el caso *in examine*, la primera providencia emitida por la jueza de la Unidad Judicial fue el auto de 14 de febrero de 2019, que calificó la demanda y dispuso que “En relación a la petición de medidas cautelares, será atendida en la respectiva audiencia pública”. No obstante, del acta de audiencia el 13 de marzo de 2019 y su grabación, no se desprende que la jueza de la Unidad Judicial se haya pronunciado sobre la medida cautelar. Apenas en la sentencia de primera instancia se resolvió que “Tampoco tiene asidero la petición de medidas cautelares”.

44. En conclusión, la Unidad Judicial inobservó la regla de trámite para atender las medidas cautelares.

⁸ CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 36; CCE, sentencia 1214-18-EP/22, 27 de enero de 2022, párr. 34; CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, 22 de diciembre del 2010, p. 16.

⁹ CCE, sentencia 1214-18-EP/22, 27 de enero de 2022, párr. 36.

45. Respecto al presupuesto (ii), la jueza de la Unidad Judicial, al incumplir el trámite de las medidas cautelares, privó a la compañía accionante de contar con una respuesta oportuna que cumpla el objeto de su medida cautelar. Por lo mismo, la vulneración de trámite es trascendente.¹⁰
46. En conclusión, al no haber atendido la medida cautelar, la jueza de la Unidad conculcó el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
47. Una vez verificadas las vulneraciones a derechos constitucionales, la Corte considera que el proceso de acción de protección debe retrotraerse hasta antes de que se emita la sentencia de primera instancia. Así, sería inoficioso resolver la medida cautelar solicitada dentro del proceso de origen, pues (i) no existiría una “primera providencia” en la cual resolverla; y (ii) no sería idóneo resolverla en la actualidad, pues la urgencia aconteció hace cuatro años (al momento de la presentación de la acción de protección con una medida cautelar conjunta). Por ello, esta sentencia constituye en sí misma una reparación a la vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, sin que sea necesario que el nuevo juez que sustancie la acción de protección resuelva la medida cautelar.

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. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección 3136-19-EP.
2. *Declarar* que la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con Sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas y la Sala Única Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
3. *Declarar* que la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con Sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

¹⁰ En cuanto a los precedentes de la Corte Constitucional, la sentencia 932-18-EP/23 de 17 de mayo de 2023 resolvió: “[L]a Unidad Judicial al prescindir absolutamente del trámite establecido para atender dichas medidas cautelares y, con ocasión de resolver sobre el fondo de la acción de protección [...] vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes” (párrs. 33-4).

4. *Llamar la atención* a la jueza Lilia Acosta Pérez, entonces jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con Sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, por la inobservancia de las reglas de trámite de las medidas cautelares conjuntas. Para lo cual, ofíciase al Consejo de la Judicatura para que se registre este llamado de atención en el expediente personal de la referida jueza.
5. *Disponer* que, previo sorteo, otro juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el Cantón Guayaquil, provincia de Guayas conozca y resuelva la acción de protección presentada el 14 de febrero de 2019.
6. *Declarar* que esta sentencia constituye en sí misma una medida de reparación respecto a la violación del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
7. *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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 27 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 3136-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia 3136-19-EP/23, por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. DHL Global Forwarding (Ecuador) S.A. (“**compañía accionante**”) alega que, a través de las sentencias dictadas el 22 de marzo de 2019, por la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”), y el 18 de septiembre de 2019, por la Sala Única Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala**”),¹ se vulneraron sus derechos: **i)** al debido proceso en las garantías de defensa y motivación (art. 76.7. a y l CRE); y, **ii)** a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía accionante, y declaró la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica; por tanto, como medida de reparación, dispuso retrotraer el proceso para subsanar la falta de pronunciamiento por parte del tribunal de instancia de los derechos alegados como vulnerados.
4. Con la finalidad de construir el presente voto salvado, es necesario remitirse previamente a los argumentos expuestos por la Sala:

[...] siendo entonces actos administrativos [liquidaciones aduaneras] permitidos por la Ley, se determina que no existe ninguna violación de derechos fundamentales o constitucionales a la parte accionante, además, cabe indicar que *el accionante se encuentra aun ejerciendo sus derechos constitucionales ante la vía administrativa de vía ordinaria*; por lo tanto, no es la acción constitucional la vía correcta para buscar la solución a un reclamo de aspecto meramente administrativo y que tiene vías y procedimiento propios a cumplir (énfasis añadido).

5. De lo expuesto, se verifica que la Sala se pronunció sobre los hechos planteados por la compañía accionante, los que se centraron en las liquidaciones impugnadas por concepto de faltas reglamentarias por embarques realizados de empresas no autorizadas por la SENAE. Al respecto, la Sala determinó que la compañía accionante recurrió con dichos reclamos ante la jurisdicción ordinaria, donde fueron

¹ Las decisiones impugnadas declararon como improcedente la acción de protección presentada.

rechazadas sus pretensiones, y que existe inclusive, una *acción extraordinaria de protección pendiente* de ser resuelta por la Corte Constitucional en contra de las resoluciones expedidas en la justicia ordinaria.

6. Este Organismo ha reiterado que la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

[...] los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto [...].²

7. En el caso concreto, se verifica que la decisión impugnada cumple con los criterios esgrimidos en líneas anteriores, por cuanto la Sala no se ha limitado en citar la normativa sobre la que versa la acción de protección. Al contrario, se evidencian las razones que le llevaron a desechar la demanda, considerando que los hechos ventilados por la compañía accionante eran de mera legalidad, habría decisiones de la justicia ordinaria ya dictadas, habría acciones ordinarias aún pendientes de resolución, y una acción extraordinaria de protección por resolverse en esta Corte.
8. Dicho esto, se constata que las sentencias de primera y segunda instancia rechazaron la acción de protección, con una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, pues concluye que la pretensión planteada sometía a debate constitucional cuestiones de mera legalidad, en superposición o reemplazo de las instituciones judiciales ordinarias, lo que ocasiona el desconocimiento de la estructura jurisdiccional establecida en la Constitución.
9. En este sentido, se confirma el criterio emitido en la decisión bajo estudio, dado que, se identificó como incompatible las alegaciones del accionante con la naturaleza de la acción de protección, cuyo evento de procedencia desnaturalizaría el objeto de esta garantía, pues la pretensión de la compañía accionante definitivamente corresponde a las vías a las que se refiere el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial.³ Además, hay que tomar en cuenta que la compañía accionante ya había

² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

³ **COFJ. Art. 31.-** Principio de impugnabilidad en sede judicial de los actos administrativos.- Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o

activado previamente la justicia ordinaria y constitucional, lo que más bien podría constituir un abuso del derecho.

10. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección 3136-19-EP/23 debió ser desestimada, al no constatarse la vulneración **i)** al debido proceso en las garantías de defensa y motivación (art. 76.7. a y l CRE); y, **ii)** a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 3136-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional.

SENTENCIA 3136-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia correspondiente a la causa 3136-19-EP, en la cual aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía DHL Global Forwarding (Ecuador) S.A. (“**entidad accionante**”) en contra de la sentencia de primera instancia de 22 de marzo de 2019 dictada por la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas y la sentencia de apelación dictada el 18 de septiembre del 2019, por la Sala Única Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (la “**Sala**”), dentro de una acción de protección.
2. La sentencia de mayoría acepta la acción extraordinaria de protección presentada al concluir que las autoridades judiciales violaron el debido proceso en la garantía de la motivación, al declarar improcedente la acción de protección, sin haber realizado un análisis respecto a la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados, así como en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no haber calificado la medida cautelar en el momento oportuno.
3. Por cuanto mi criterio no coincide con la sentencia de mayoría, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo respetuosamente mi voto salvado en los siguientes términos.

2. Análisis

4. En este voto salvado explicaré las razones por las que estimo que, este es un caso de manifiesta improcedencia de la acción de protección, en razón de que la pretensión y los argumentos contenidos en la demanda, están orientados a impugnar y dejar sin efecto las liquidaciones aduaneras emitidas por el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE) en contra de la entidad accionante, pues habría incurrido en faltas reglamentarias por embarques realizados por empresas no autorizadas por el SENA. Por lo que la entidad accionante tenía expedita la vía ordinaria para impugnar dichas liquidaciones aduaneras, tal como lo hizo, sin que la falta de respuesta sobre el fondo de la controversia o de una decisión favorable para la entidad accionante en la vía ordinaria, le habilite a presentar en forma posterior la acción de protección.

5. En tal virtud, considero que, para el análisis de la vulneración de la garantía de la motivación, no corresponde a esta Corte verificar si la Sala realizó el análisis del tercer elemento, esto es, el análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales. El análisis sobre este aspecto lo abordaré a través del siguiente problema jurídico.

¿La Sala, al resolver el recurso de apelación de la acción de protección, vulneró la garantía de la motivación al no analizar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la entidad accionante?

6. En el presente caso, es importante tener en cuenta que la naturaleza de la reclamación presentada por la empresa DHL a través de la acción de protección no corresponde ser resuelto en la jurisdicción constitucional. Ello, debido a que el ordenamiento jurídico establece una vía adecuada y eficaz, como es el contencioso tributario. También sostengo que, incluso, aceptando la acción extraordinaria de protección en el caso concreto, el efecto de devolución del proceso solo daría paso al mismo resultado, es decir, a negar la acción, ya que no procede la garantía ante casos en los cuales se analice la legalidad del caso concreto. Es así que, no solo por la naturaleza del caso, sino porque el juez dio una explicación suficiente en la que justifica que el SENAE no vulneró derechos constitucionales, el presente caso debió ser desestimado.
7. Para analizar la garantía de la motivación en acciones de protección, esta Corte ha dicho que las autoridades judiciales deben cumplir con: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.¹
8. Así también, este Organismo ha identificado que, en los casos de manifiesta improcedencia de la acción de protección, no corresponde exigir a las autoridades judiciales el análisis del tercer elemento de la motivación, esto es, el examen sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales, sino que basta con cumplir con los elementos i) y ii) para considerar que la sentencia está suficientemente motivada. Estos casos, según la Corte Constitucional se presentan cuando, “es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria” y por ello lo que corresponde es declarar improcedente la acción.² Así, esta Corte ha identificado que están dentro de estos supuestos: i) cuando la única pretensión de la acción de protección es la declaratoria

¹ CCE, sentencias 1285-13-EP/19 y 1158-17-EP/21.

² CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 461-19-JP/23 y acumulados y 1580-18-EP/23.

de la prescripción adquisitiva de dominio;³ ii) la extinción de una obligación contractual;⁴ iii) cuando la pretensión de la acción de protección busca la declaratoria de un derecho⁵ o el cumplimiento de una obligación contractual.⁶

9. En la demanda de acción extraordinaria de protección, la entidad accionante acusa la vulneración de la garantía de la motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República (“CRE”). La entidad accionante señala que las sentencias de primer y segundo nivel impugnadas omitieron analizar los derechos cuya violación se alegó en la acción de protección. Por lo que la entidad accionante refiere que existe un incumplimiento del tercer elemento descrito en el párrafo 5 de este voto salvado.

10. Esta Corte ha sostenido que cuando se acusa el mismo cargo de vulneración de la garantía de la motivación en las sentencias de primer y segundo nivel:

(...) en principio, la motivación de la sentencia de apelación es distinta de la de primera instancia. Toda 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 ... 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”.⁷

11. Teniendo en cuenta lo anterior, pasaré a analizar la sentencia de segundo nivel y solo si encuentro que esta decisión vulnera la garantía de la motivación examinaré si la sentencia de primer nivel también vulnera dicha garantía.

12. De la revisión de la sentencia impugnada en esta acción extraordinaria de protección se desprende que la empresa accionante habría presentado la acción de protección alegando como vulnerados i) la garantía a la motivación, pues las liquidaciones aduaneras no contaron con la suficiente motivación; ii) el derecho a la defensa y al debido proceso, toda vez que el SENA E antes de la sanción administrativa aduanera no inició un proceso administrativo; y, iii) el derecho a la seguridad jurídica, pues la norma en la que se basaron las liquidaciones aduaneras habría estado derogada. Asimismo, la pretensión identificada en la demanda está orientada a que se anulen las liquidaciones aduaneras, tanto es así que, como medida cautelar, la entidad accionante solicita que se suspenda cualquier proceso de cobro de las liquidaciones aduaneras. En esa misma línea, los argumentos contenidos en la demanda de acción de protección

³ CCE, sentencias 1178-19-JP/21 y 1580-18-EP/23.

⁴ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, y 1580-18-EP/23.

⁵ CCE, sentencias 1178-19-JP/21 y 698-15-EP/21.

⁶ CCE, sentencia 1580-18-EP/23.

⁷ CCE, sentencias 2453-22-EP/23 y 2772-16-EP/22.

giran en torno a la impugnación de las liquidaciones aduaneras emitidas por el SENA E en contra de la entidad accionante pues habría incurrido en faltas reglamentarias a causa de embarques realizados por empresas no autorizadas por el SENA E. Con lo cual queda claro que la acción de protección fue presentada para dejar sin efecto las liquidaciones aduaneras.

13. En ese sentido, se advierte que la entidad accionante cuenta con vías ordinarias para impugnar y dejar sin efecto dichas liquidaciones aduaneras. Más aun, tal como fue advertido por la Sala y también por la sentencia de mayoría de la cual me aparto, de la revisión de las causas mencionadas en la decisión judicial impugnada, se hace referencia a dos procesos en vía ordinaria en los que se habría controvertido estos mismos hechos (17510-2017-00144 y 17510-2017-00282) los cuales fueron archivados por no rendir caución suficiente. Así también, en el proceso de excepciones a la coactiva (17510-2018-00120) se desprende que los juzgadores archivaron el proceso por cuanto los mismos hechos ya fueron discutidos en los procesos de impugnación antes mencionados.
14. En esa línea, según la Sala accionada, de los dos primeros procesos descritos, la entidad accionante presentó acciones extraordinarias de protección, las cuales se encuentran pendientes de resolver.⁸ La Sala dejó claro que la entidad accionante, “ha recurrido con sus reclamos en instancias ordinarias” respecto a las resoluciones de liquidaciones emitidas por el SENA E, así como en sede constitucional a través de las acciones extraordinarias presentadas. Por lo que la Sala rechazó el recurso de apelación interpuesto al considerar que:

(...) siendo entonces actos administrativos permitidos por la Ley (los impugnados por la entidad accionante), se determina que no existe ninguna violación de derechos fundamentales o constitucionales a la parte accionante, además, cabe indicar que el accionante se encuentra aun ejerciendo sus derechos constitucionales ante la vía administrativa de vía ordinaria; por lo tanto, no es la acción constitucional la vía correcta para buscar la solución a un reclamo de aspecto meramente administrativo y que tiene vías y procedimiento propios a cumplir.

15. En la sentencia de mayoría, de la cual me aparto, se considera que las pretensiones de las demandas presentadas no han sido las mismas:

⁸ La Sala en la sentencia impugnada sostuvo:

(...) la legitimada pasiva, ha demostrado que el hoy legitimado activo, si ha recurrido con sus reclamos en la instancia ordinaria, y ya se han iniciado por estos reclamos las siguientes causas 17510-2017-00144, 17510-2017-00282, del cual luego del juicio correspondiente de acuerdo al estado de cada causa, se han archivados los recursos de revisión, se ha inadmitido los recursos de casación, es decir el acto administrativo ha sido impugnado ya en la vía judicial. Y en la actualidad se encuentran pendientes de ser resueltos por las autoridades de la Corte Constitucional dos procesos en los cuales se han interpuesto acciones extraordinarias de protección.

(e)n las acciones de impugnación, la pretensión de DHL fue, exclusivamente, que se deje sin efecto la Resolución SENAE-2017-0251-RE, que ratificó las sanciones contenidas en las liquidaciones aduaneras. En la acción de excepciones a la coactiva, la pretensión de DHL fue la eliminación del auto de pago. En la acción de protección, la pretensión de DHL fue, principalmente, que se declare la vulneración de los derechos constitucionales (...).

16. A mi criterio, según lo analizado, los procesos activados en la vía ordinaria como la acción de protección guardan la misma pretensión, la impugnación de las liquidaciones aduaneras a fin de dejarlas sin efecto. Lo cual es corroborado por el hecho de que la propia entidad accionante acudió previamente a la vía ordinaria. Cabe aclarar que los juzgadores de justicia ordinaria no se pronunciaron sobre el fondo por causas atribuibles a la entidad accionante. En los dos procesos de impugnación presentados por aquella, los juzgadores archivaron las causas por no rendir caución suficiente. En el tercer proceso, el de excepciones a la coactiva, los juzgadores archivaron el proceso por cuanto los mismos hechos ya fueron discutidos en los procesos de impugnación antes mencionados, tal como se ha expresado la Sala en su sentencia.
17. Por tanto, estimo que no es una justificación suficiente la falta de respuesta sobre el fondo de la controversia o de una decisión favorable a la entidad accionante en la vía ordinaria, para presentar en forma posterior la acción de protección. Caso contrario, de activar la vía constitucional provoca que sea un caso de manifiesta improcedencia de la acción de protección.
18. En tal virtud, en el presente caso para analizar el cargo de vulneración de la garantía de motivación, a la Sala no le correspondía analizar el tercer elemento: la verificación de la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la entidad accionante, sino únicamente los elementos i) y ii) expuestos en el párrafo 5 de este voto salvado, lo cual hizo, sin que dicha entidad presente alguna alegación al respecto.
19. En suma, considero que debía desestimarse la presente acción al no existir vulneración de la garantía de la motivación reconocida en el art. 76.7.1 de la CRE.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 3136-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL