Quito, D.M., 30 de agosto de 2023

CASO 2219-17-EP

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

SENTENCIA 2219-17-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión de recurso de casación, en el marco de una demanda contencioso tributaria. La Corte Constitucional identifica una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de acceso a la justicia, por cuanto la conjueza de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación bajo el argumento de que el auto de archivo fue emitido antes de haberse trabado la litis y por lo tanto, no configuró un proceso de conocimiento.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de agosto de 2016, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (**"SENAE"**) emitió la rectificación de tributos número JRP2-2016-0430-D001, respecto de 19 declaraciones aduaneras de la empresa ENCHAPES DECORATIVOS S.A. ENDESA (**"compañía"**), correspondientes a los años 2011 a 2013 y por el valor total de USD. 197.945,92. La compañía presentó un reclamo administrativo.[1]

2. El 16 de enero de 2017, el SENAE resolvió declarar sin lugar la impugnación y, en consecuencia, ratificó la legalidad y validez de la rectificación de tributos JRP2-2016-0430-D001.

3. El 11 de abril de 2017, la compañía presentó una acción contencioso tributaria de impugnación.[2]

4. El 18 de abril de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (**"TDCT"**), dispuso a la compañía que, en el término de tres días, aclare la demanda.[3]

[1] Signado con el número 316-2016 ECUAPASS 2016136S10969.
[2] El proceso fue signado con el número 17510-2017-00120.
[3] Dispuso que se aclare respecto de los numerales 5, 6 y 9 del artículo 142 del Código Orgánico General de Procesos ("COGEP"), "teniendo presente que deben narrarse en orden cronológico, claro y ordenado los hechos que son el fundamento a las pretensiones en los términos considerados en dicho numeral". También solicitó que remita la razón de la fecha de notificación del acto impugnado y especifique el o los actos impugnados.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

5. El 19 de abril de 2017, la compañía ingresó el escrito aclarando la demanda.

6. El 20 de abril de 2017, el TDCT ordenó el archivo del proceso por considerar que, pese a que la compañía ingresó el escrito completando la demanda, no encontró que se haya dado cumplimiento con lo requerido en el auto de 18 de abril de 2017. La compañía solicitó la revocatoria de este auto.

7. El 26 de abril de 2017, el TDCT negó la revocatoria solicitada por considerarla improcedente ya que el auto del 20 de abril de 2017 era de carácter interlocutorio y no de sustanciación. La compañía presentó un escrito solicitando la enmienda de esta providencia.[4]

8. El 3 de mayo de 2017, el TDCT negó el pedido de enmienda del accionante indicando que el auto de 26 de abril de 2017 se refiere a los casos en que procede la revocatoria y dicha situación no ha variado en el caso examinado; por lo que no es procedente atender el requerimiento.

9. El 5 de mayo de 2017, la compañía presentó un recurso extraordinario de casación en contra del auto del TDCT, de 20 de abril de 2017, que ordenó el archivo del proceso.

10. El 13 de junio de 2017, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (**"conjueza de la Sala Nacional"**) inadmitió el recurso de casación al considerar que el acto impugnado no pone fin al proceso. Ante esta decisión, la compañía solicitó la revocatoria del auto.

11. El 17 de julio de 2017, la conjueza de la Sala Nacional resolvió rechazar el pedido de revocatoria del auto de 13 de junio de 2017, ya que este era un auto resolutivo con fuerza de sentencia, por lo que no era susceptible de revocatoria.

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

12. El 31 de julio de 2017, la empresa ENCHAPES DECORATIVOS S.A. ENDESA (**"compañía"** o **"accionante"**) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de los autos emitidos, por la conjueza de la Sala Nacional, el 13 de junio y 17 de julio de 2017, en los que se inadmitió el recurso de casación y se rechazó la revocatoria respectivamente.

[4] Realizó este pedido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 254 del COGEP.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

13. El 19 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.[5]

14. El 17 de febrero de 2022, conforme al sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, se asignó la sustanciación del presente caso a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención al orden cronológico de resolución de causas, avocó conocimiento del caso mediante providencia de 28 de septiembre de 2022 y solicitó el informe de descargo a la conjueza de la Corte Nacional.[6]

15. El 11 de noviembre de 2022, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia envió su informe de descargo.

2. Competencia

16. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante y pretensión

17. La compañía accionante identifica como decisiones judiciales impugnadas los autos emitidos por la conjueza de la Sala Nacional de 13 de junio y 17 de julio de 2017. Alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.[7]

18. Como medidas de reparación, solicita que se dejen sin efecto las decisiones judiciales reclamadas y se disponga dar trámite a la demanda de impugnación dentro del proceso número 17510-2017-00120.

19. La compañía accionante alega que la conjueza de la Sala Nacional vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva porque impidió su acceso a la justicia:

[5] La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estaba compuesta por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade. El 4 de octubre de 2017, se asignó la sustanciación al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera. Posteriormente, el 12 de noviembre de 2019, se asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.
[6] Conforme lo establece el artículo 48 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se otorgó el término de 5 días para presentar el informe de descargo.
[7] CRE, artículos 75 y 82, respectivamente.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> por la acciones y trabas de los órganos de la función judicial, particularmente del auto dictado el 17 de julio de 2017 dentro del Recurso de Casación No. 17510-2017-00120 al negar el pedido de revocatoria de mi representada y disponer que las partes estemos al auto dictado el 13 de junio de 2017, mediante el cual se resolvió inadmitir el recurso de casación de mi representada por considerar que el auto dictado el 20 de abril de 2017 que dispuso el ARCHIVO DEL PROCESO, no era un auto del cual era procedente el recurso de casación, ya que no había nacido ningún proceso y en consecuencia, si no había proceso no se trataba de un auto que ponga fin a un proceso (mayúsculas en el original).

20. Además, la compañía accionante señala que la conjueza inadmitió su recurso bajo la base de que no se configuró un proceso, lo que es erróneo pues *"*obviamente no se puede archivar lo que no existe, por lo que para archivar un proceso significa que el proceso existió".

21. Finalmente, la compañía accionante indica que la vulneración de sus derechos se suscita por la imposibilidad de poder discutir los actos administrativos emitidos por la administración aduanera ante un tercero imparcial, lo que provoca una vulneración a la posibilidad de toda persona de impugnar actos administrativos, pues no se puede discutir su nulidad e ilegalidad.

3.2. Argumentos de la parte accionada

22. El presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia señaló que la conjueza de la Sala Nacional expuso "los fundamentos que sustentan su decisión, por lo que el auto de inadmisión 03 de octubre del 2017, [a] las 15h05; y el auto que rechaza la revocatoria de 17 de julio del 2017, [a] las 16h14 presenta la motivación suficiente".[8]

4. Consideraciones previas

23. En la sentencia 037-16-SEPCC, la Corte Constitucional determinó la denominada regla de la preclusión, en virtud de la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar una sentencia sin que pueda volver a realizar un análisis del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

24. Sin embargo, este Organismo, en la sentencia 154-12-EP/19, estableció la regla de excepción a la preclusión, bajo la cual puede de oficio "[…] en fase de sustanciación, identificar si el acto impugnado no es una sentencia, un acto definitivo o una resolución

[8] A pesar de que el informe en su parte conclusiva refiere que el auto de inadmisión es de 3 de octubre de 2017, del expediente se verifica que corresponde al de 13 de junio de 2017.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

con fuerza de sentencia; por lo cual, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso".[9]

25. En este sentido, la Corte ha indicado que "estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones".[10]

26. Con auto de 17 de julio de 2017, la conjueza de la Sala Nacional inadmitió el recurso de revocatoria interpuesto por la compañía accionante en contra de la inadmisión del recurso de casación. Este Organismo observa que el recurso de revocatoria fue planteado antes de las reformas efectuadas al COGEP en el año 2019.[11]

27. De conformidad con el último inciso del artículo 269 del COGEP vigente a la época, "[e]l auto que inadmita el recurso de casación será susceptible de aclaración o ampliación", por lo que solo cabían estos recursos.

28. En consecuencia, esta Corte determina que el recurso de revocatoria frente al auto de inadmisión del recurso de casación no era un recurso contemplado en el ordenamiento jurídico vigente en ese entonces. Por consiguiente, este constituyó un recurso inoficioso, que devino en un auto que no puso fin al proceso, ni analizó las pretensiones causando cosa juzgada material. Por estas mismas razones, el auto impugnado no causa gravamen irreparable alguno. En consecuencia, no es objeto de una acción extraordinaria de protección y no procede su análisis.[12]

5. Planteamiento del problema jurídico

29. 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

[9] CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.
[10] CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12.
[11] La ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, se publicó en el Registro Oficial Suplemento 517-S, de 26 de junio de 2019, cuyo art. 43 sustituye el art. 270 del COGEP incorporando la posibilidad de deducirse el recurso de revocatoria en contra del auto de inadmisión del recurso de casación, en los casos en que el conjuez haya solicitado aclaración o ampliación. Antes de esta reforma únicamente se preveían los recursos de aclaración y ampliación.
[12] Véase entre otras, CCE, sentencias 2771-16-EP/21, 9 de junio de 2021; 340-13-EP/19, 28 de octubre de 2019, 1645-11-EP/19, 11 de diciembre de 2019, 3229-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 30; y, 3239-17-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 20.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.

30. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar estos cargos mediante argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica) que permitan a la Corte analizar la violación de derechos. En el caso de no identificar argumentos completos, en observancia del principio de preclusión, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para determinar "si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental".[13]

31. De acuerdo con los párrafos del 19 al 21 *supra*, la compañía accionante alega que sus derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva fueron vulnerados pues la conjueza declaró como improcedente su recurso sin analizar si un auto de archivo pone fin a un proceso, porque "no se puede archivar algo que no existe". De igual forma, alega que la conjueza no consideró que se vio impedido de acceder a un tercero imparcial que analice su demanda. Por tanto, si bien el accionante alega también la vulneración a su derecho a la seguridad jurídica, esta Corte advierte que los cargos se refieren a una posible vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva, en el elemento de acceso a la justicia, por lo que el análisis partirá del siguiente problema jurídico:

¿El auto dictado por la conjueza de la Sala Especializada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la justicia, al considerar que no es procedente el recurso de casación frente al auto de archivo del TDCT expedido el 20 de abril de 2017?

6. Resolución del problema jurídico

32. El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la CRE, en el cual se establece que "toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses".

33. La Corte ha determinado que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.[14]

34. En este sentido, este Organismo ha señalado que, "[t]ambién se podría vulnerar el derecho a recibir respuesta cuando, desde la perspectiva de un juzgador de instancia o

[13] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18 y 21.
[14] CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

superior que puede apreciar todos los elementos del caso en análisis, la acción [recurso o garantía] no surte los efectos para los que fue creada (eficacia) (sic)".[15]

35. Asimismo, la Corte ha dicho que "si en el caso se demuestra que se pudo ejercer la acción [interponer el recurso o presentar la garantía], y tener una respuesta motivada (favorable o no) a la pretensión entonces se garantizó el acceso a la justicia".[16]

36. En el caso concreto, la conjueza de la Sala Especializada concluyó que el auto recurrido no era objeto de recurso extraordinario de casación, pues no habría iniciado un proceso de conocimiento. De esta manera, señaló:

> Por tanto, el proceso no se configura con la presentación de la demanda; requiere también la traba de la litis, que en materia tributaria está dada el momento en que se califica la contestación de la demanda, en los términos del art. 156 del Código Orgánico General de Procesos. 4.2 De la lectura del expediente de instancia no aparece que se haya producido esa secuencia ordenada de actos, dirigida a la obtención de la declaración, la defensa o la realización coactiva de los derechos, como corresponde para dar por constituido un proceso; no existe ese conjunto de actos dirigidos a tal fin, por lo que se debe concluir que en la especie no existe proceso.

37. Así, la conjueza de la Sala Especializada fundamentó su auto de inadmisión en la falta de compleción de la demanda, en el marco de un proceso contencioso tributario. En este sentido, a su criterio, no se habría trabado la litis.

38. De ello, se advierte lo siguiente: i) la conjueza de la Sala Especializada de la Corte Nacional resolvió inadmitir el recurso de casación, pese a que no existe otro remedio procesal para analizar la legalidad de las actuaciones de las autoridades judiciales en la decisión de archivar la demanda; y, que el auto de 20 de abril de 2017 es una decisión definitiva; y, ii) la conjueza de la Sala Especializada de la Corte Nacional inadmitió el recurso bajo el argumento de que el auto del Tribunal Distrital, al no haber trabado la litis, no dio inicio a proceso alguno, sin que existan otros fundamentos que justifiquen la decisión.

39. En ese sentido, el artículo 266 del COGEP[17] indica que el recurso de casación procede contra sentencias y autos que ponen fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y, los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo. Aspecto que guarda concordancia con lo establecido en

[15] *Ibid*, párr. 116.
[16] *Ibid*, párr. 117.
[17] COGEP. Artículo 266: "El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo. […]".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

el numeral 9 del artículo 320[18] de la misma norma que faculta la impugnación de resoluciones definitivas emitidas por la administración tributaria.

40. Es así que, en el caso en análisis, se evidencia que la accionante inició un proceso de conocimiento (acción contenciosa tributaria) y que este finalizó con el auto que inadmitió la demanda y ordenó el archivo del proceso. Siendo entonces que el auto es susceptible de recurso de casación, conforme el artículo 266 del COGEP antes mencionado.

41. Por tanto, esta Corte encuentra que el auto impugnado al inadmitir el recurso de casación bajo el argumento de que no se habría configurado un proceso de conocimiento ya que el auto de archivo se habría emitido antes de trabarse la litis estableció un traba irrazonable que restó eficacia al objeto del recurso de casación, pues impidió que surta los efectos para los que este recurso extraordinario fue creado; es decir, obtener un análisis de la legalidad de las decisiones por parte de los jueces del TDCT. Por lo tanto, la decisión en análisis, al amparo de dichos argumentos, eliminó las posibilidades de que las actuaciones previas sean revisadas.

42. Es así que, en el caso en análisis, al no existir otro remedio procesal para impugnar la legalidad del auto de archivo de 20 de abril de 2017, la Sala Especializada de la Corte Nacional, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la compañía accionante, en la garantía de acceso a la justicia.

43. Además, esta Corte nota que en casos análogos, la Corte Nacional de Justicia, superó el análisis de procedencia de los recursos interpuestos respecto de autos de archivo, por no completar la demanda o no hacerlo de forma oportuna, y examinó la admisibilidad de los recursos presentados a partir de las causales previstas en la Ley.[19] Es así que, se evidencia una contradicción de criterios para el tratamiento de casos con iguales supuestos, lo cual preocupa a este Organismo ya que vulnera directamente a la tutela judicial efectiva.

7. 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:

[18] COGEP, Artículo 320: "Las o los contribuyentes o interesados directos pueden impugnar: […] 9. Las que se propongan contra las resoluciones de las administraciones tributarias que nieguen en todo o en parte reclamaciones de contribuyentes, responsables o terceros o las peticiones de compensación o de facilidades de pago. Estas acciones se ejercerán en procedimiento ordinario".
[19] Procesos signados con los números 01803-2018-00051 y 17751-2016-0743.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección *2219-17-EP*.

2. Declarar que la Sala Especializada de la Corte Nacional vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la empresa accionante.

3. Como medidas de reparación:

a) Dejar sin efecto el auto de inadmisión emitido el 13 de junio de 2017 y todas las actuaciones posteriores dentro del proceso número 17510-2017-00120.

b) Ordenar que previo sorteo, un nuevo conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia califique nuevamente el recurso de casación interpuesto en la causa indicada.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

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 Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 30 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec