

Quito, D.M. 14 de septiembre de 2022

CASO No. 361-17-EP

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

SENTENCIA No. 361-17-EP/22

Tema: En esta sentencia se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A. en contra del fallo dictado el 13 de enero de 2017 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N°. 17751-2016-0552. La Corte Constitucional concluye que los juzgadores acusados vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica por la aplicación de una norma que se encontraba derogada.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 30 de diciembre de 2015, el señor Armando Serrano Carrión, ofreciendo poder o ratificación de gestiones del señor Xavier Enrique Marcos Stagg, representante legal de la compañía Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A. (“**compañía**” o “**parte actora**”), presentó una demanda de impugnación en contra del director financiero de la Universidad de Guayaquil.¹ El caso se signó con el N°. 09501-2015-00215.
2. En sentencia de 10 de agosto de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal Distrital**”), resolvió declarar sin lugar la demanda.² En contra de esta decisión, la parte actora solicitó aclaración, misma que fue negada mediante auto de 18 de agosto de 2016.

¹ La compañía impugnó la resolución N°. 144-CDP-2015 emitida por el director financiero de la Universidad de Guayaquil en la que negó el reclamo administrativo planteado en contra del título de crédito emitido por concepto del impuesto del dos por mil al capital en giro correspondiente al ejercicio económico 2015 que ascendía a USD 240 000,00. En su demanda, la compañía sostuvo que el referido impuesto fue establecido mediante la Ley N°. 70-06 publicada en el Registro Oficial N°. 413 de 17 de abril de 1970 y que ésta, junto con todas sus reformas y reglamentos, fue expresamente derogada por el Código Orgánico Monetario y Financiero publicado en el Registro Oficial N°. 332 de 12 de septiembre de 2014.

² El Tribunal Distrital sostuvo que la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil: “*fue calificad[a] por la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional como una Ley de carácter especial (...) no existió derogación expresa de la Codificación por lo que asumir lo contrario sería actuar en contra de Ley legítima. Cabe mencionar que los Jueces no analizan si la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional extralimitaron sus funciones al incluir*

3. Inconforme con la decisión, la parte actora interpuso recurso de casación en contra de la sentencia señalada *ut supra* y éste fue admitido a trámite.
4. El 13 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar la sentencia recurrida.³

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 10 de febrero de 2017, el señor Mariano González Portes, en calidad de presidente y representante legal de la compañía SOCIEDAD AGRÍCOLA E INDUSTRIAL SAN CARLOS S.A. (“**compañía accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, en contra de la sentencia de 13 de enero de 2017. Esta acción fue admitida a trámite el 9 de marzo de 2017.
6. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 21 de abril de 2021, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo, el cual fue remitido en escrito de 6 de mayo de 2021.

II. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**” o “**Constitución**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. La compañía accionante considera que la decisión impugnada vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica y, así, transgredió el “*principio de legalidad tributaria, consagrado en el artículo 301 de la Constitución de la República*”. Así, asevera que la sentencia impugnada transgrede el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 301 de la Constitución, toda vez que:

mandatos como el mencionado en la Codificación una vez que al ser una Ley de la República vigente y que no ha sido declarada inconstitucional por el organismo pertinente es de plena vigencia y acatamiento de todos los ciudadanos, no siendo de competencia de los Jueces el determinar la inconstitucionalidad de una norma”.

³ En casación, el proceso se signó con el N°. 17751-2016-0552.

(...) el tributo que se pretende exigir se encontraba expresamente derogado del ordenamiento jurídico, por tanto la actuación de la administración tributaria de excepción no contaba con la cobertura legal suficiente para producir efectos jurídicos válidos.

10. En tal sentido, sostiene que las autoridades judiciales se encuentran en la obligación de observar las disposiciones constitucionales y de aplicar la normativa que corresponda a cada caso concreto, ya que de esta forma se evita la arbitrariedad en la actividad jurisdiccional y se garantiza la certeza jurídica, por lo que, la Sala al momento de dictar sentencia, *“debió aplicar normas claras, previas y públicas que al caso atañen y su análisis resulta sustancial”*.
11. Sostiene que la Constitución de 1998, en su título VI, estableció normas que regulaban la Función Legislativa y en su capítulo 4, artículo 139, asignó funciones y atribuciones a la Comisión de Legislación y Codificación, la misma que elaboró la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil. En este cuerpo normativo se *“recopilaron las normas relativas al Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, entre la que se encontraba la Ley No. 70-06 que estableció el impuesto del dos por mil anual a favor del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, las agrupó en un solo cuerpo legal y dispuso su publicación”*.
12. Posteriormente, refiere que el Tribunal Distrital aplicó la norma anterior y que esto fue ratificado por la Sala de la Corte Nacional, pese a que la Ley N°. 70-06 fue derogada por el Código Orgánico Monetario y Financiero. Así, agrega que las decisiones judiciales inobservaron los artículos 144, 147, 157 y 257 de la Constitución de 1998.
13. Además, precisa que:

Sostener, como en efecto lo hace la sentencia de la Corte Nacional, que la Codificación comporta un cuerpo normativo autónomo independiente de sus fuentes, deviene en un doble error que configura la vulneración al derecho a la seguridad jurídica. En primer lugar, inobservar (sic) la norma expresa contenida en el artículo 157 de la Constitución de la República del año 1998, que vetaba la posibilidad que la Comisión de Legislación y Codificación conozcan sobre leyes tributarias; y, en segundo lugar, interpretar el artículo 139 de la Constitución de la República de 1998 en una forma distinta a la que se (sic) tenor literal y espíritu dictan, para ‘convenientemente’ concluir que la Codificación crea cuerpo normativo nuevo independiente de sus fuentes, lo cual constituye un atropello a las disposiciones constitucionales que se ha[n] citado y ocasionan la vulneración al derecho constitucional a la seguridad jurídica.

14. Con relación a los argumentos reproducidos, la compañía accionante pretende que la Corte Constitucional declare vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria y que deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. De la parte accionada

15. Mediante escrito del 6 de mayo de 2021, los actuales jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia señalaron que los juzgadores demandados ya no forman parte de dicha Corte. A su vez, indicaron que al no haber sido ellos quienes emitieron la decisión impugnada *“resulta extraño (...) poder coincidir o no en los argumentos de quienes la emitieron, además de que no podemos considerar como interés institucional (...) la defensa asumida en dicha sentencia y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción”*.

IV. Análisis

16. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
17. Esta Corte observa que la compañía accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, así como la transgresión del artículo 301 relativo al principio de legalidad en materia tributaria y la inobservancia de los artículos 144, 147, 157 y 257 de la Constitución de 1998.
18. En relación con el artículo 301 de la Constitución, la compañía accionante indica que se transgredió el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria, toda vez que el tributo que se pretendía exigir se encontraba expresamente derogado por lo que la actuación de la administración tributaria no contaba con la cobertura legal suficiente producir efectos jurídicos válidos.
19. En función de los cargos esgrimidos, este Organismo constata que el cargo relacionado con el artículo 301 de la Constitución no versa sobre una acción u omisión de la judicatura accionada, por el contrario, se refiere a la actuación de la administración tributaria. De tal manera, que la alegación no puede ser objeto de análisis por parte de este Organismo en función de la garantía jurisdiccional incoada.
20. Por otro lado, sobre la inobservancia de los artículos 144, 147, 157 y 257 de la Constitución de 1998, este Organismo verifica que no se determina una base fáctica que permita evidenciar la transgresión a derechos constitucionales, así como tampoco una justificación jurídica sobre cómo la actuación judicial conculcó de manera directa e inmediata dichos derechos o preceptos⁴. En ese sentido, pese a realizar un esfuerzo razonable, la Corte no puede pronunciarse sobre estos cargos al no contener un argumento mínimamente completo.
21. Respecto a la seguridad jurídica, afirma que se le aplicaron normas que habrían sido derogadas, por lo que, este Organismo centrará su análisis exclusivamente en el mentado

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

derecho, pues cuenta con un argumento mínimamente completo, y, para el efecto, plantea el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿La Sala de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque aplicó una norma que se había codificado pero que, posteriormente, fue derogada?

22. El derecho a la seguridad jurídica, de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución, se fundamenta en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.
23. Uno de los aspectos que caracteriza a la seguridad jurídica es el garantizar un ordenamiento jurídico claro, previsible, determinado, estable y coherente que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas.⁵ Esto, con el objetivo de brindar a las partes procesales certeza de que la autoridad judicial competente respetará las normas aplicables y sus derechos.⁶
24. La Corte Constitucional ha esclarecido que cuando se alega una vulneración a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección en la aplicación e interpretación de normas de carácter infraconstitucional. Así, un cargo relacionado con la conculcación de este derecho adquiere relevancia constitucional cuando la inobservancia del ordenamiento jurídico provoque una afectación a “preceptos constitucionales”⁷ o a “uno o varios derechos constitucionales (...) distintos a la seguridad jurídica”.⁸
25. En atención a lo anterior, este Organismo ha esclarecido que la seguridad jurídica no pretende ser un mecanismo irrestricto para “proteger la vigencia de las reglas”, sino que debe ser entendido como un derecho encaminado a salvaguardar “el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE”.⁹
26. Ahora bien, esta Corte ha advertido que “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta, entre otros elementos, en la existencia de normas previas [y es] a partir [del art. 82 de la CRE que] se proscribe la aplicación retroactiva de las normas, claro está, con las excepciones establecidas constitucionalmente”.¹⁰
27. Así, este Organismo ha considerado que la aplicación de normas que no se encuentran vigentes vulnera la seguridad jurídica porque transgrede el principio de irretroactividad

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 18.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1831-17-EP/22 de 13 de abril de 2022, párr. 20.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1889-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 63.

garantizado en la Constitución, entre otros derechos.¹¹ Igualmente, ha dilucidado que se afectan “dos de los elementos de la seguridad jurídica”, como lo son la “previsibilidad y certeza de las normas”.¹² En cuanto a la certeza, este Organismo ha anotado que se relaciona con “un mínimo de estabilidad” que tienen los titulares del derecho respecto a “su situación jurídica, en razón de los hechos ocurridos en el pasado” y, por otro lado, “la previsibilidad [que] le permite generar expectativas legítimas”¹³ sobre las consecuencias de sus actos y la respuesta de las autoridades¹⁴. En ese sentido, esta Corte ha analizado los cargos en los que se acusa la violación a la seguridad jurídica por la aplicación de disposiciones jurídicas derogadas mediante la “verifica[ci]ón de si ha existido o no una observancia de las normas vigentes a la época del proceso”.¹⁵

28. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que “[l]a retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta.”¹⁶
29. En el caso *in examine*, la compañía accionante considera que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque se aplicó la Codificación del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil (“**Codificación**”), norma que codificó la Ley N°. 70-06, la cual creó el impuesto del dos por mil anual a favor del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil. Alega que se aplicó esta norma, pese a que la fuente del tributo fue derogada expresamente por el Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”) publicado en el Registro Oficial N°. 332 de 12 de septiembre de 2014.
30. Adicionalmente, se afirma que la Codificación no sería una fuente independiente del tributo y que dicha interpretación de las autoridades judiciales violaría la Constitución, específicamente la seguridad jurídica.
31. Sobre los cargos referidos, y tras revisar la sentencia impugnada, este Organismo constata que la judicatura accionada precisó que “(...) en el año 2000 el Congreso las reunió y ordenó en una ‘Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil’, allí se incluía la Ley 70-06, derogada en septiembre del año 2014, que es una de las fuentes en la que se fundamenta la normativa, a través del Código Monetario y Financiero, pero no se deroga la Codificación (ley especial) de la ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil; en consecuencia, esa se encuentra vigente”.
32. Asimismo, las autoridades judiciales demandadas manifestaron que:

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1127-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 26.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 161-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 40.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 081-17-SEP-CC de 29 de marzo de 2017, pág. 9.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 081-17-SEP-CC de 29 de marzo de 2017, pág. 9.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 64.

En definitiva, esta Sala Especializada advierte que el fundamento de la causal primera y por ende del recurso de casación interpuesto por Ing. Mariano González Portés, en calidad de Presidente y como tal representante legal de SOCIEDAD AGRÍCOLA E INDUSTRIALSAN CARLOS S.A., no tiene asidero por cuanto, como bien lo interpreta la Sala de instancia, si bien el Código Orgánico Monetario y Financiero derogó expresamente la Ley 70-06, es decir una sola de sus fuentes, esto no significa que se encuentre derogada la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil (Registro Oficial No. 26 de 28 de febrero de 2000), la cual mantiene su vigencia respecto de las otras fuentes del referido tributo (...).

33. En tal virtud, estimó que pese a que la Ley N°. 70-06 fue expresamente derogada, la Codificación mantenía su vigencia respecto de las otras fuentes del tributo y, por lo tanto, esta última se encontraba vigente. *Ergo*, las disposiciones jurídicas eran aplicables a la causa y, así, resolvió no casar la sentencia subida en grado.
34. Ahora bien, esta Corte identifica que el 12 de enero de 2002 se publicó la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil elaborada por la Comisión de Legislación y Codificación en ejercicio de su competencia compiladora¹⁷. Dicha Comisión tenía como labor¹⁸, entre otras, “*codificar leyes y disponer su publicación*”¹⁹.
35. Dicho cuerpo jurídico recogió cuatro fuentes normativas que ya se encontraban vigentes, pues habían seguido el trámite de aprobación dispuesto en la Constitución:
 - (i) El Decreto de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente de 9 de enero de 1945, publicado en el Registro Oficial N°. 182 de 10 de enero de 1945;
 - (ii) La Ley N°. 70-06, promulgada en el Registro Oficial N°. 413 de 17 de abril de 1970;
 - (iii) El Decreto de la Cámara Nacional de Representantes, de 11 de diciembre de 1979, publicado en el Registro Oficial N°. 181 de 6 de mayo de 1980; y,

¹⁷ El artículo 139 numeral 2 de la Carta Política de 1998 dispuso la creación de una Comisión de Legislación y Codificación designada por el Congreso Nacional.

¹⁸ Constitución del Ecuador de 1998. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998. El artículo 139 de la Constitución de 1998 facultaba a la Comisión el “1. Preparar proyectos de ley, de conformidad con el trámite previsto en la Constitución. 2. Codificar leyes y disponer su publicación. 3. Recopilar y ordenar sistemáticamente la legislación ecuatoriana”. Esta Comisión, además de su labor compiladora, podía presentar proyectos de ley que necesariamente debían ser tramitados por el Congreso, ya que los miembros de dicha Comisión no eran legisladores ni ostentaban funciones propias de esta dignidad. Es decir, los miembros no eran representantes democráticos de la ciudadanía con capacidad para aprobar leyes porque no pertenecían al Congreso. La Constitución de 1998 incluso requería que los integrantes de la Comisión cumplan “los mismos requisitos que se exigen para la designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia” en atención al trabajo eminentemente técnico que realizaban, encaminado a ordenar la legislación ecuatoriana

¹⁹ En materia tributaria, el artículo 157 de la Constitución de 1998 prohibía expresamente que la Comisión trate “proyectos de leyes tributarias, ni [aquellos] calificados de urgencia en materia económica”. Es decir que, pese a que la Comisión de Legislación y Codificación podía preparar proyectos de ley que necesariamente debían ser tramitados por el Congreso, en el caso de la legislación tributaria ni siquiera tenía la facultad de proponer un proyecto para ser discutido.

(iv) La Ley N°. 99-47, promulgada en el Registro Oficial N°. 347 de 27 de diciembre de 1999.

36. La Ley N°. 70-06, publicada en el Registro Oficial N°. 413 de 17 de abril de 1970, creó el impuesto del dos por mil al capital en giro a favor del Hospital de la Universidad de Guayaquil. Este tributo gravó los capitales declarados por las actividades comerciales, bancarias e industriales domiciliados en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.²⁰

37. El 12 de septiembre de 2014 se publicó en el Registro Oficial N°. 332 el COMF²¹, mismo que en el numeral 27 de su disposición derogatoria precisa:

Sin perjuicio de lo ordenado en las Disposiciones Transitorias, a partir de la fecha de vigencia de este Código, quedan derogadas todas las normas en cuanto se opongan a las disposiciones de este Código. Adicionalmente, se derogan expresamente las siguientes leyes con todas sus reformas y reglamentos (...):

27. Ley No. 70-06, publicada en el Registro Oficial No. 413 de 17 de abril de 1970.
(Énfasis añadido).

38. El 18 de diciembre de 2015, en el Registro Oficial Suplemento N°. 652 se publicó la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (“LOAPPIE”), cuya disposición general primera ratificó “la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil”. Posteriormente, en el 2018, la Ley Para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo derogó la vigencia de esta Codificación (“LFPAIGE”).²³

²⁰ El antecedente de este impuesto se remonta a una disposición de la Asamblea Nacional Constituyente de 9 de enero de 1945, publicada en el Registro Oficial N.º 182, que creó el impuesto al dos por mil para la reconstrucción de la Catedral de Guayaquil. Se estableció que el tributo tendría vigencia “para los años mil novecientos cuarenta y cinco, mil novecientos cuarenta y seis, mil novecientos cuarenta y siete y mil novecientos cuarenta y ocho”. Artículo 7 del Decreto publicado en el Registro Oficial N.º 182 de 9 de enero de 1945.

Posteriormente, la Ley N°. 70-06 publicada en el Registro Oficial N°. 413 de 17 de abril de 1970 estableció el impuesto al dos por mil con un contenido distinto al del Decreto 182, pues (i) creó el tributo y le dio el carácter de permanente y (ii) dispuso que su finalidad sería la construcción, equipamiento y mantenimiento del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil.

²¹ En su disposición final, se estableció que el COMF entraría en vigencia desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

²² La Disposición Derogatoria Primera de la Ley Para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo, publicada en el Registro Oficial Suplemento N°. 309 de 21 de agosto de 2018, derogó la disposición general primera de la LOAPPIE. La norma precisó que “una vez derogada la vigencia de esta codificación se dejará sin efecto el impuesto del dos por mil sobre los capitales de las personas jurídicas que realizan actividades comerciales, bancarias e industriales domiciliadas en el cantón Guayaquil que se creó con el fin de construir, equipar y mantener el hospital de la Universidad de Guayaquil”.

²³ Cabe señalar que estas disposiciones se emitieron tiempo después de que se dictara la sentencia impugnada.

39. De conformidad con lo esgrimido, esta Corte advierte que la Ley N°. 70-06 fue derogada por el numeral 27 de la disposición derogatoria del COMF, cuestión que trajo como consecuencia que se eliminen las disposiciones jurídicas de esta Ley que constaran en otros cuerpos normativos. En este sentido, a pesar de que el COMF solamente dispuso la derogatoria de la Ley N°. 70-06, y nada dijo de la Codificación, se observa lo siguiente:

- (i) La fuente de derecho del impuesto del dos por mil era la Ley N°. 70-06 y no la Codificación, ya que la primera fue la que creó el tributo, considerando que la Comisión encargada de la compilación de normas y creación de la Codificación solo podía reunir cuerpos legales y, en ciertos casos, preparar proyectos de ley que necesariamente serían conocidos y aprobados por el Congreso mediante el trámite previsto en la Constitución. Así, resulta evidente que la Ley N°. 70-06 fue la que creó el impuesto del dos por mil y que esta ley fue codificada, por lo que se reprodujo en la Codificación. De lo anterior se desprende que la fuente normativa que estableció el tributo es la Ley N°. 70-06 y no la Codificación.
- (ii) La consecuencia de la emisión del COMF el 12 de septiembre de 2014 y su derogatoria expresa de la Ley N°. 70-06 fue que ésta última sea expulsada del ordenamiento jurídico, cuestión que acarrió naturalmente que se dejaran sin efecto las partes de otros cuerpos legales en donde la norma hubiese sido codificada como lo es el caso de la Codificación²⁴. Si bien la LOAPPIE ratificó la vigencia de la Codificación y, luego, la LFPAIGE la derogó por completo, aquello no obsta que una de las cuatro normas que componían dicho cuerpo legal

²⁴ Esta Corte evidencia que existen tres dictámenes del procurador general del Estado con criterios distintos sobre la vigencia de la Ley N°. 70-06. Mediante oficio N°. 00709 de 2 de abril de 2015, el procurador general del Estado absolvió la consulta formulada por la Universidad de Guayaquil sobre la referida Ley. En este pronunciamiento, la autoridad indicó que “[l]a Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, sistematizó y unificó en un solo cuerpo normativo todas las leyes expedidas sobre la materia, entre ellas la Ley No. 70-06 (...) que constituyó la fuente original (...) [d]el impuesto del dos por mil anual (...). Considerando que según su tenor, la derogatoria de la Ley 70-06 se refiere a todas las reformas y reglamentos que con relación a dicho cuerpo legal se hubieren expedido, de ello se desprende que tal derogatoria incluye a la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil”. Se solicitó una reconsideración y el 12 de junio de 2015, mediante Oficio N°. 1490, el procurador general del Estado negó la reconsideración y confirmó que al estar derogada la Ley N°. 70-06 estaban expulsadas también las disposiciones contenidas en la Codificación. Frente a esto, se requirió una nueva reconsideración y el 11 de septiembre de 2015, mediante oficio N°. 2646, el procurador general del Estado precisó que la Codificación se entendía como un cuerpo jurídico independiente, por lo que, las normas de la Ley N°. 70-06 que fueron recogidas en la Codificación se encontraban vigentes y precisó la prevalencia de este criterio. Merece la pena recordar que, de conformidad con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (“LOPGE”), los consultantes solo pueden requerir la reconsideración “por una sola vez”. Por otro lado, también se debe aclarar que los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado son obligatorios únicamente para la Administración Pública, según el artículo 3 letra e) de la LOPGE. Con fundamento en lo anterior, a esta Corte no le corresponde evaluar lo correcto o incorrecto de los dictámenes antedichos, pues el análisis debe centrarse en la esfera de lo constitucional y de la seguridad jurídica respecto a la vigencia temporal y material de una norma de acuerdo a la Constitución y a las fuentes de derecho reguladas en ésta, pues los ciudadanos pueden acudir a las vías administrativas y judiciales que estimen necesarias si consideran que una resolución judicial es contraria a sus derechos, como ocurre en el presente caso.

-la Ley N°. 70-06, que era fuente del impuesto del dos por mil– fue derogada expresamente en 2014 por una ley orgánica -el COMF-. Un razonamiento distinto a este implicaría desconocer principios del Derecho sobre vigencia de las leyes y restar toda eficacia a lo dispuesto por el legislador en el COMF. Asimismo, más allá de que la técnica jurídica, de conformidad con el análisis *supra*, evidencia que la ley efectivamente se encontraba derogada, este razonamiento es el más razonable, legítimo y justo frente a los ciudadanos y a sus expectativas legítimas tras la emisión del COMF.

(iii) La Codificación no podía tener otras fuentes del tributo, pues la fuente única y originaria del impuesto era la Ley N°. 70-06. En consecuencia, no se podía aplicar al caso *sub judice* la Codificación, ya que no contenía disposiciones vigentes respecto al impuesto del dos por mil.

40. Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional considera que en el caso *in examine*, se aplicaron disposiciones jurídicas de la Codificación que habían sido derogadas de forma expresa por el COMF el 12 de septiembre de 2014. Por lo que al momento de resolver la causa de origen -tomando en cuenta que la demanda de impugnación se presentó el 30 de diciembre de 2015 y la sentencia impugnada fue emitida el 13 de enero de 2017- dichas disposiciones no se encontraban vigentes. La aplicación de estas normas afectó la certidumbre de las reglas aplicables en el caso y acarreó una violación a la seguridad jurídica en sus componentes de previsibilidad y certeza. La inobservancia de las reglas aplicables a la época de los hechos tuvo una consecuencia directa en el derecho de la compañía accionante, pues implicó que se resolviera la causa sin contar con un ordenamiento jurídico claro, previsible y estable, ante lo cual, no existe otro mecanismo judicial distinto a la vía constitucional para que se repare la transgresión a este derecho. En ese sentido, este Organismo advierte que no se respetaron los elementos de (i) certidumbre y (ii) previsibilidad que caracterizan a la seguridad jurídica.
41. El (i) primero porque no se garantizó la estabilidad del ordenamiento al aplicar una disposición jurídica que estaba derogada, lo que acarreó como consecuencia que la Sala accionada decida sobre los derechos y pretensiones de la compañía accionante sin un fundamento jurídico para la decisión y, así, la compañía no pudo prever de manera alguna la legislación que le sería aplicable. En ese sentido, se verifica el incumplimiento del requisito de certidumbre. Igualmente, al aplicar disposiciones jurídicas que se encontraban derogadas, (ii) la Sala trastocó el componente de previsibilidad de la seguridad jurídica, en virtud de que, la compañía accionante tenía una expectativa legítima al existir una norma expresa que resolvió derogar la Ley que le fue aplicada al resolver su demanda. -COMF-.
42. Ahora bien, de conformidad con lo esgrimido, esta Corte Constitucional evidencia que en la causa *in examine*, la aplicación de una disposición jurídica que se encontraba derogada vulneró el derecho a la seguridad jurídica en sus componentes de certidumbre y previsibilidad. Cabe anotar que durante el conocimiento de otras causas en las que se verificó la aplicación de normas que no estaban vigentes al momento de resolver una

situación jurídica, este Organismo determinó la vulneración a la seguridad jurídica por transgredir el principio de irretroactividad²⁵ o los componentes de la seguridad jurídica.²⁶

43. En función de la jurisprudencia de esta Corte, se colige que la aplicación de normas derogadas, generalmente, acarrea una vulneración a otros derechos o preceptos constitucionales, pues trastoca la claridad, publicidad y el carácter previo que deben tener todas las normas que serán aplicadas a los titulares del derecho a la seguridad jurídica. Este tipo de transgresión impacta los componentes del derecho reconocido en el artículo 82 de la Constitución, mismo que demanda la certidumbre que se debe brindar a los sujetos procesales.
44. En virtud de las consideraciones *supra*, la aplicación de una norma derogada por parte de los operadores judiciales impacta en sí misma a derechos y preceptos constitucionales debido a la transgresión que ocasiona al núcleo de la seguridad jurídica en sus componentes. Por lo tanto, este Organismo considera que en este tipo de supuestos no será necesario verificar una afectación a otros preceptos constitucionales toda vez que se genera una transgresión al estatus o situación jurídica de las personas, quienes no pueden prever las consecuencias de sus acciones o exigir el cumplimiento de sus pretensiones. La aplicación de una norma que no se encuentra vigente genera desconfianza frente a un ordenamiento que no es claro, previo y público y trae como consecuencia un escenario de ilegalidad en el que siempre se comprometen derechos y preceptos constitucionales.²⁷
45. En virtud de las consideraciones *supra*, este Organismo identifica que la judicatura accionada vulneró el derecho a la seguridad jurídica en virtud de que resolvió la causa sobre la base de disposiciones jurídicas que no se encontraban vigentes.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección N°. 361-17-EP

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1127-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 26.

²⁶ En la sentencia N°. 161-12-EP/20, la Corte estimó que “*la aplicación de nuevos requisitos regulados por la Disposición décima para el cobro eficiente de las acreencias del Estado de la LFA y OIE del año 2011, afectó la certidumbre de las reglas que se aplicaron en el juicio de excepciones a la coactiva, iniciado con las reglas aplicables en el año 1994, afectando dos de los elementos de la seguridad jurídica que son la previsibilidad y certeza de las normas (...)*”, párr. 40.

²⁷ Esta Corte anota la diferencia entre la aplicación de una norma derogada -lo que vulnera la seguridad jurídica- respecto a otros fenómenos jurídicos de aplicación temporal de la ley como la *vacatio legis*, la vigencia anticipada, los casos en los que el legislador o la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones, condicionen y determinen la aplicación temporal de una disposición jurídica o sus efectos, entre otros fenómenos propios del Derecho que distan del supuesto analizado en este fallo.

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de 13 de enero de 2017 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
3. Como medida de reparación dispone:
 - i. **Dejar** sin efecto la sentencia de 13 de enero de 2017 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
 - ii. **Retrotraer** la causa hasta antes de la emisión de la sentencia de 13 de enero de 2017, disponiendo que una nueva Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia sustancie el recurso de casación interpuesto por la compañía accionante.
 - iii. **Llamar la atención** a la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que conoció la causa N°. 17751-2016-0552 y dictó la sentencia de 13 de enero de 2017.
 - iv. **Ordenar**, como medida de no repetición, que:
 - iv.1. El Consejo de la Judicatura publique esta sentencia a través del banner principal de su página web institucional durante el término de treinta días.
 - a. Para justificar el cumplimiento de la disposición, al finalizar el cumplimiento de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá la constancia de la publicación en su sitio web institucional.
 - iv.2. El Consejo de la Judicatura difunda la presente sentencia por una vez a través del correo institucional a todos los operadores de justicia del país.
 - b. En el término de treinta días contados desde la notificación de la sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta disposición.
4. **Devolver** el expediente a la judicatura de origen.
5. 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 Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL