

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

CASO No. 61-12-IN

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

SENTENCIA

Tema: Se analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el señor Martín Francisco Páez Córdova contra el artículo 185 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, relativo a las competencias de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Esta Corte Constitucional resuelve desestimar por no contravenir con los preceptos constitucionales.

I. Antecedentes

1. El 27 de diciembre de 2012, el señor Martín Francisco Páez Córdova (“**accionante**”) presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo respecto al artículo 185 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”) relativo a las competencias de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
2. El 23 de enero de 2013, la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite la causa y corrió traslado al Presidente de la República del Ecuador, al Presidente de la Asamblea Nacional, al Presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional y al Procurador General del Estado para que se pronuncien sobre la acción propuesta.
3. El 21 de febrero de 2013, el Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) presentó sus argumentos de descargo sobre la acción pública de inconstitucionalidad propuesta.
4. El 26 de febrero de 2013, el Presidente de la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”) dio contestación a la acción de inconstitucionalidad propuesta.
5. El 13 de septiembre de 2013, los estudiantes Alba Gabriela Alencastro y Felipe Mijail Guerra Mena presentaron un *amicus curiae*.
6. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional la actual conformación de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

7. De conformidad con el sorteo de fecha 19 de marzo de 2019, se designó al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet para la continuación del trámite de esta causa, quien avocó conocimiento el 16 de agosto de 2019.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Normas impugnadas

9. La presente acción de inconstitucionalidad fue planteada en contra del artículo 185 numeral 2 del COFJ:

Contenido del artículo impugnado
<i>Art 185.- COMPETENCIA DE LAS SALAS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO. - La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo conocerá: (...) Por su parte, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario conocerá: (...)</i> <i>2. Las acciones de impugnación que se propongan en contra de reglamentos, ordenanzas, resoluciones, y otras normas de carácter general de rango inferior a la ley, de carácter tributario, cuando se alegue que tales disposiciones riñen con preceptos legales y se persiga, con efectos generales, su anulación total o parcial. Dichas acciones de impugnación podrán proponerse por quien tenga interés directo, o por entidades públicas y privadas. La resolución se publicará en el Registro Oficial; y, (...)¹.</i>

**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

¹ Es relevante aclarar que, con base en la resolución N°. 02-2020 de la Corte Nacional de Justicia de 12 de febrero de 2020, operó la derogación tácita del artículo 220 del Código Tributario, y, con esto, la competencia de los tribunales distritales para conocer este tipo de acciones: “Art. 1.- La competencia para conocer y resolver las acciones de impugnación que se propongan en contra de reglamentos, ordenanzas, resoluciones, y otras normas de carácter general de rango inferior a la ley, de carácter tributario, cuando se alegue que tales disposiciones riñen con preceptos legales y se persiga, con efectos generales, su anulación total o parcial, corresponde exclusivamente a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en aplicación del artículo 185.2 segunda parte, del Código Orgánico de la Función Judicial [...]”.

IV. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El accionante señala que el artículo 185 numeral 2 del COFJ, relativo a las competencias de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, viola el principio de doble instancia establecido en la Constitución, puesto que establece que es competencia de la Corte Nacional de Justicia conocer las acciones de impugnación en contra de normas de carácter general en materia tributaria, lo que deviene en la imposibilidad de recurrir el fallo.
11. Con el argumento referido *ut supra*, el accionante sostiene, además, que la norma impugnada infringe la letra m) del numeral 7) del artículo 76 de la CRE -garantía de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos -; y, la letra h) del numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”).
12. Afirma que el fallo que se emite en este tipo de acciones, implica un pronunciamiento sobre los derechos de particulares y propone como ejemplo un caso concreto. Se refiere al juicio de impugnación N°. 124-2010 que siguió el señor Javier Bustos Aguilar contra el Director General del Servicio de Rentas Internas, impugnando varias resoluciones expedidas por el Servicio de Rentas Internas² (“SRI”). En dicho proceso, la Sala Especializada consideró la mencionada acción improcedente y fijó costas al demandante, lo cual le ocasionó una afectación (i) a sus derechos patrimoniales; y (ii) a su derecho a recurrir.
13. Adicionalmente, considera que el requisito de interés directo para presentar acciones de impugnación contra actos normativos de carácter general, atenta contra el derecho a la seguridad jurídica. Esto, puesto que “*habilita una legitimación de la ilegalidad de normas contrarias al ordenamiento*”. En ese mismo sentido, afirma:

que el interés directo que considera suficiente la Corte para plantear una acción de impugnación contra actos normativos genera un régimen en el cual se le niega al ciudadano la posibilidad de perseguir la legalidad de su sistema jurídico, y en la práctica elimina toda posibilidad de que se impugnen actos normativos tributarios.

14. Por otro lado, el accionante señala que “*el interés en la legalidad debe ser suficiente para el planteamiento de acciones de impugnación de actos normativos*”

² (i) Resolución NAC-DGER2008-0258 publicada en el Registro Oficial 299 de 20 de marzo de 2008, por lo cual se fijan los montos mínimos mensuales para el pago del impuesto a los consumos especiales para servicios de casinos y juegos de azar; (ii) resolución NAC-DGER2008-1464 publicada en el Registro Oficial 491 de 18 de diciembre de 2008, por lo cual se establece un monto para el pago del impuesto mínimo mensual del IECE para los servicios de casino y juegos de azar; (iii) resolución NAC-DGER2008-1465 publicada en el Registro Oficial 491 de 18 de diciembre de 2008 por el cual se expiden las normas para la determinación, liquidación y pago del IVA para casinos, casas de apuestas, bingos, juegos mecánicos y electrónicos; y, (iv) resolución NAC-DGERCG09-00799 para la Determinación del IECE para los servicios de casinos y juegos de azar.

en materia tributaria”. Bajo ese argumento, considera que la acción de inconstitucionalidad y la impugnación de legalidad de una norma si bien son diferentes respecto a los órganos que las ejercen, ambas acciones buscan proteger la coherencia interna en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no se debería limitar el interés directo para su impugnación.

15. Finalmente, considera que el interés directo es un requisito para quien impugna un acto administrativo, puesto que este tiene efectos particulares. Para justificar ello, cita la sentencia N°. 11001-03-24-000-1995-00208-01 de la sección 1ª del Consejo de Estado de Colombia de 3 de agosto de 2006, misma que señala que en una acción objetiva no se “*requiere un interés directo en el asunto*”³.
16. Por lo expuesto, el accionante solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 185 numeral 2 del COFJ relativo a las competencias de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

17. La Presidencia señaló como consideraciones previas **(i)** que las demandas de inconstitucionalidad presentadas por el señor Javier Bustos Aguilar tienen “*una pretensión que guarda un interés directo y personal para su beneficio*”, por lo que solicitan se aplique el artículo 83 de la LOGJCC⁴; y, **(ii)** que la demanda no tiene una argumentación clara, específica y pertinente, sino que lo que hace es narrar una historia sobre un caso de impugnación que le fue negado por la Corte Nacional y en el que se le impuso una sanción pecuniaria.
18. Afirma que tanto la jurisprudencia como la doctrina, determinan que el principio de doble instancia no es absoluto. Este posee varias excepciones como, por ejemplo: **(i)** las que sean determinadas por el legislador; **(ii)** la naturaleza del proceso que amerita una tramitación sumaria, sin que medie otra instancia para prosecución; **(iii)** la teoría de los límites -aplicable al caso-, entre otras.
19. En ese sentido considera:

³ Sobre el particular se ha de advertir que además de que los actos de registro pueden ser demandados en acción de simple nulidad según lo prevé el artículo 84 del C.C.A., esto es, mediante acción objetiva y que por lo mismo no requiere un interés directo en el asunto vista la presente como acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cuestión planteada en dicha excepción implica aspectos que corresponden a terceros que se consideren vulnerados en sus derechos por un acto registral y que por lo mismo afecte la legalidad de éste, de allí que sean parte del fondo del asunto, por lo cual tienen la vocación de ser resueltos en la decisión sobre la controversia, de suerte que si es del caso lo que se concluya sobre ellos puede verse afectado con el sentido de dicha decisión

⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Ley N°. 0. Registro Oficial N°. Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009. “Art. 83.- Inadmisión. - La inadmisión se realizará mediante auto, cuando no cumpla los requisitos de la demanda y siempre que no sean subsanables, debiendo indicarse con precisión los requisitos incumplidos, para su respectiva corrección. Se concederá el término de cinco días a la persona demandante para realizar la corrección. Cuando no se complete la demanda en este término, se la archivará. Contra el auto de inadmisión no procede recurso alguno.”

que la teoría de los órganos límites no es más que la negativa de que exista una instancia superior cuándo el que resuelva sea el órgano que se encuentra en la cúspide de la jerarquía de la administración de justicia, en virtud de que - lógicamente- ya no existe otro órgano superior de control.

20. Como segundo argumento, la Presidencia cita la letra m), numeral 7 del artículo 76 de la CRE e indicó que el principio de doble instancia, se aplica únicamente en aquellos procedimientos en los cuales se deciden sobre derechos de las partes procesales. Es decir, cuando se trata sobre el reconocimiento de un derecho, cumplimiento de una obligación, entre otros derechos subjetivos. Situación que no sucede en el presente caso.
21. Finalmente, hace referencia a varias sentencias de este Organismo, en donde se desarrolla el argumento de que el principio de doble instancia tiene sus limitaciones o excepciones, siempre que se respeten los derechos al debido proceso, al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.⁵ A título de pretensión, la Presidencia solicita que la acción de inconstitucionalidad sea desechada.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

22. La Asamblea define y establece diferencias entre la acción subjetiva y objetiva, para posteriormente señalar que los requisitos impuestos a esta última no conllevan a una vulneración de un derecho subjetivo.
23. Adicionalmente, señala que la Corte Constitucional debe analizar la norma impugnada a la luz de lo establecido en el artículo 427 de la CRE, en concordancia con los artículos 3 y 76 de la LOGJCC. Así, como pretensión, solicita que se deseche por improcedente e infundada la demanda planteada.

4.4. Amicus Curiae

24. La señora Alba Gabriela Alencastro y el señor Felipe Mijail Guerra Mena, afirman que el caso *in examine* es una muestra clara de conflicto normativo, ya que el numeral 2 del artículo 185 del COFJ, relativo a las competencias de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, contraviene lo dispuesto en la letra m), numeral 7 del artículo 76 de la CRE.
25. Adicionalmente, citan la letra h), numeral 2 del artículo 8 de la CADH y su aplicación en casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como son Castillo Petrucci y otros vs. Perú y Herrera Ulloa vs. Costa Rica.

⁵ (i) Sentencia N°. 003-10-SCN-CC publicada en el Registro Oficial N°. 159 de 26 de marzo de 2010; (ii) sentencia N°. 008-11-SCN-CC publicada en el Registro Oficial N° 595 de 13 de diciembre de 2011; (iii) sentencia N° 007-10-SCN-CC publicada en el Registro Oficial N° 192 de 13 de mayo de 2010; y, (iv) sentencia N° 017-10-SCN-CC publicada en el Registro Oficial N° 272 de 6 de septiembre de 2010.

26. Finalmente, se refieren al recurso objetivo en materia administrativa, e indica que éste es susceptible de la garantía de doble instancia de conformidad con los artículos 185 y 217 del COFJ. Ergo, consideran que no hay razón para excluir de dicha garantía los recursos objetivos en materia contenciosa tributaria. Bajo estas consideraciones, solicitan que se considere su argumentación al momento de dictar sentencia.

V. Análisis

27. La acción pública de inconstitucionalidad, contenida en el artículo 436 numeral 2 de la CRE, constituye un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Corte Constitucional (“**la Corte**”) puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, en aras de generar coherencia en el ordenamiento jurídico a través del control y depuración de normas inconstitucionales por la forma o por el fondo.
28. A partir de las alegaciones de las partes y terceros con interés en la presente acción, la Corte Constitucional se plantea los siguientes cuestionamientos:

5.1. ¿El artículo 186 numeral 2 del COFJ infringe la letra m) numeral 7 del artículo 76 de la CRE?

29. El artículo 76 de la CRE reconoce que el debido proceso debe ser garantizado en todos los procesos en los que se **determinen derechos y obligaciones de cualquier orden**. Además, el numeral 7 del artículo *ibídem* prescribe que el derecho a la defensa está conformado por varias garantías, entre ellas la posibilidad de: “*m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos*”.
30. En la misma línea, el derecho al debido proceso en la garantía a recurrir está reconocido en la letra h), número 2 del artículo 8) de la CADH. Éste establece que “*durante el proceso, toda persona tiene derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior*”⁶.
31. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado que este derecho ofrece la posibilidad de que una resolución judicial sea revisada por el órgano jerárquicamente superior, con el fin de subsanar posibles errores u omisiones que se cometieron en la resolución de la causa.⁷

⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969. Artículo 8.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1061-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 36; Sentencia N°. 1437-15-EP/20, párr. 34.

32. Adicionalmente, es importante resaltar que el derecho a recurrir no es un derecho absoluto⁸ y, por consiguiente, es susceptible de ser regulado a partir del principio de libre configuración legislativa.⁹
33. Así, es la ley adjetiva especializada la que materializa el derecho a recurrir; en tanto, instituye los distintos medios de impugnación o recursos y las condiciones o requisitos bajo los cuales proceden.¹⁰
34. Esto ocurre, por ejemplo, en procesos de única instancia, lo cual no constituye, *per se*, una vulneración de derechos.¹¹ Como ha mencionado este Organismo en su jurisprudencia:

*el derecho a la doble instancia se relativiza, frente a la facultad de configuración del legislador [...] [no pudiendo ser las limitaciones impuestas] irrazonables, injustificadas o discriminatorias, por el contrario, deben responder a criterios mínimos que garanticen los derechos constitucionales.*¹²

35. Así, uno de los posibles límites al derecho a recurrir, se da en los casos de única instancia, en donde no existe otro órgano superior de control. No obstante, el proceso es resuelto por el Órgano que se encuentra en la cúspide de la jerarquía judicial, como máximo órgano de control.¹³
36. Esta situación ocurre en el caso *sub júdice*, en donde la existencia de un recurso carece de sentido, toda vez que la causa es resuelta por el más alto ente de la justicia ordinaria en la materia, la Sala Especializada Tributaria de la Corte Nacional de Justicia, quién, a través de una labor de puro derecho, sin determinar derechos ni obligaciones y como interprete de la ley, resuelve sobre la legalidad de reglamentos, ordenanzas, resoluciones, y otras normas de carácter general.
37. Bajo estas consideraciones, las garantías al debido proceso en los casos de instancia única se las garantiza a través del acceso a un juicio en que las partes cuenten con el tiempo y los medios adecuados para la preparación del caso, a ser escuchadas en el

⁸ Es importante resaltar que existen también limitaciones a la configuración legislativa, por ejemplo en materia penal, donde la posibilidad de recurrir la sentencia condenatoria, es un derecho reconocido en el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el artículo 8.2.h) de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia N° C-742/99. “*el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso-reposición, apelación u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quien, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos-positivos y negativos-que deben darse para su ejercicio*”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1061-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 42.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 1921-14-EP/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 14

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 010-13-SIN-CC, de 25 de septiembre de 2013, pág. 42.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 003-10-SCN-CC, de 25 de febrero del 2010, pág. 11.

momento oportuno y en igualdad de condiciones, a presentar prueba y contradecir las que presenten en contra de sus pretensiones¹⁴, así como a obtener una decisión por parte de la más alta autoridad judicial en la materia.¹⁵ Elementos que, de la lectura de la norma impugnada, no se observa cómo se los incumple.

38. Por otro lado, sobre la alegación de que el recurso objetivo en materia tributaria no establece una instancia, a diferencia del recurso objetivo en materia administrativa, esta Corte considera que esta regulación tiene que ver con el principio de libre configuración legislativa.
39. En virtud de éste, la Asamblea Nacional goza de la posibilidad de normar, establecer requisitos y determinar las condiciones sobre las que deben regirse los procesos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
40. Así, sobre la base de las argumentaciones referidas en los párrafos 35 y 36 *supra*, esta Corte observa que la inexistencia de una instancia adicional dentro de los procesos objetivos contenciosos tributarios, no contraviene norma constitucional alguna, pues no obstaculiza ni impide el ejercicio de la acción ni involucra una afectación a las garantías del debido proceso¹⁶ que puedan observarse como irrazonables, injustificadas o discriminatorias.¹⁷
41. Como se señaló en los párrafos *ut supra*, las acciones objetivas en materia tributaria gozan de la posibilidad de que, el máximo órgano de administración de justicia ordinaria, como organismo de control de legalidad de las actuaciones del poder público, se pronuncie sobre la nulidad total o parcial de reglamentos, ordenanzas, resoluciones, y otras normas de carácter general de rango inferior a la ley de carácter tributario.
42. En consecuencia, se observa que el artículo 185 numeral 2 del COFJ no se contrapone con el derecho a recurrir establecido en la letra m), numeral 7 del artículo 76.

5.2. ¿El artículo 186 numeral 2 del COFJ infringe el artículo 82 de la CRE?

43. El derecho a la seguridad jurídica establece que este se basa “*en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.¹⁸
44. Respecto a la alegación del accionante, acerca de que el requisito de interés directo para presentar acciones de impugnación contra actos normativos de carácter general

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Párrafo 37 *supra*.

¹⁷ Párrafo 34 *supra*. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 010-13-SIN-CC, de 25 de septiembre de 2013, párr. 14. Sentencia N°. 003-10-SCN-CC, de 25 de febrero del 2010, pág. 11.

¹⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 82.

afecta la seguridad jurídica, esta Corte considera que el elemento de “interés directo”, se fundamenta, nuevamente, en el principio de libre configuración legislativa.

45. En ese sentido, el artículo 185 numeral 2 del COFJ, norma jurídica, previa, clara y pública, ha establecido el “interés directo” sera un requisito para que proceda este tipo de acciones; y que sea la Sala Especializada Tributaria de la Corte Nacional de Justicia quien califique el mismo.
46. Así, sobre la base de los principios *pro legislatore* y de permanencia de disposiciones en el ordenamiento jurídico, esta Corte considera que no existe contraposición de la norma impugnada con la CRE.

VI. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad N°. 61-12-IN
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 10 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL