

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

**CASO No. 300-16-EP**

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

**SENTENCIA No. 300-16-EP/21**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si la sentencia emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 1 de diciembre de 2015, dentro de un proceso de acción de protección por omisión que siguió Banco Pichincha en contra del Servicio de Rentas Internas y la Superintendencia de Bancos, vulneró los derechos de dicho banco a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la Constitución), al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76, número 7, letra *l* de la Constitución) y a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución). La Corte desestima la acción extraordinaria de protección por no identificar vulneraciones de derechos constitucionales.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. Banco Pichincha C.A. (en adelante, “Banco Pichincha”) presentó una acción de protección alegando la omisión de la Superintendencia de Bancos (en adelante, “SB”) y el Servicio de Rentas Internas (en adelante, “SRI”) de coordinar adecuadamente entre ambas instituciones el ejercicio de sus competencias, conforme lo exigen los artículos 82 y 226 de la Constitución<sup>1</sup>. El proceso fue signado con el No. 17256-2015-0071 y se tramitó ante el juez Sexto de Garantías Penales de Pichincha.
2. Mediante sentencia de 3 de marzo de 2015, el juez Sexto de Garantías Penales de Pichincha resolvió negar la acción de protección planteada. En contra de esta decisión, Banco Pichincha interpuso recurso de apelación, el cual fue negado por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante sentencia de 1 de diciembre de 2015. En la referida sentencia, la Sala concluyó que la acción incurría en las causales de improcedencia contempladas en los numerales 1, 3 y 4

<sup>1</sup> En su acción de protección, Banco Pichincha C.A alegó que ambas instituciones omitieron cumplir con el referido deber de coordinación respecto al monto de provisiones que Banco Pichincha debe constituir para cubrir los riesgos de incobrabilidad de los préstamos que otorga o pérdida de valor de sus activos, vulnerando así el derecho a la seguridad jurídica. Explicó que la Superintendencia de Bancos ordenó a Banco Pichincha C.A elevar el monto de sus provisiones hasta una cantidad determinada y que el Servicio de Rentas Internas posteriormente glosó a Banco Pichincha C.A bajo el argumento de que las provisiones fueron excesivas y, por ende, no deducibles.

del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

3. Banco Pichincha solicitó la aclaración de dicha decisión; pedido que fue negado mediante auto de 31 de diciembre de 2015.
4. El 29 de enero de 2016, Antonio Alfonso Acosta Espinosa, en calidad de representante legal de Banco Pichincha (en adelante, “el accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 1 de diciembre de 2015 y del auto de 31 de diciembre de 2015.

### **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

5. El 8 de marzo de 2016, mediante voto de mayoría, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los entonces jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera<sup>2</sup>, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección planteada.
6. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de abril de 2016, la sustanciación de la causa le correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien no realizó ninguna actuación procesal para su sustanciación.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Mediante providencia de 29 de mayo de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que la autoridad judicial demandada emita su correspondiente informe de descargo.
8. Mediante escrito de 15 de junio de 2020, la jueza Anacélida Burbano Játiva y el juez Miguel Ángel Narváez Carvajal, quienes conformaron el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que emitió la decisión judicial impugnada, presentaron su informe de descargo.

---

<sup>2</sup> El ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera salvó su voto en el auto de admisión de la causa al considerar lo siguiente: “De la revisión de la demanda, y de los documentos que se acompañan a la misma, se encuentra que, en el presente caso, la legitimada activa imputa a los jueces accionados ‘no haber analizado las comunicaciones expedidas por la Superintendencia de Bancos’ y que ‘no consideran que la fijación de provisiones es un asunto sumamente técnico que le concierne a la Superintendencia de Bancos como órgano calificado’, aspectos éstos que dicen relación con el examen de los elementos probatorios constantes en el proceso judicial, incurriendo en la causal de inadmisión prevista en el artículo 62 numeral 5 de la ya citada Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: ‘Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez’.-”.

9. El 19 de junio de 2020 y el 26 de enero de 2021, Santiago Bayas Paredes, en calidad de representante legal del accionante, presentó escritos solicitando que se convoque a audiencia.

## 2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución y 58 y siguientes de la LOGJCC.

## 3. Fundamentos de las partes

### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. En su demanda, el accionante alega que las decisiones judiciales impugnadas vulneran los siguientes derechos constitucionales:

**11.1. El derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la Constitución).** A decir del accionante, este derecho “se vulneró de manera grave debido a que la Sentencia impugnada no resolvió el fondo de la problemática constitucional planteada por Banco Pichincha”. Específicamente, el accionante alega que:

*la sentencia impugnada no da una respuesta a la problemática constitucional de fondo consistente en la omisión del SRI y la SB de coordinar sus competencias en lo que respecta a la facultad de establecer el monto de provisiones que Banco Pichincha debe constituir para cubrir los riesgos de incobrabilidad de los préstamos que otorga o [la] pérdida del valor de sus activos.*

Añade que:

*En ningún momento la Sentencia impugnada analiza las implicaciones constitucionales de que dos entidades públicas reclamen para sí la misma facultad respecto de un tema tan trascendental.*

**11.2. El derecho al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76, número 7, letra I de la Constitución).** A criterio del accionante, la sentencia impugnada:

*no cumple con el requisito de razonabilidad previsto en el test de motivación. El requisito de razonabilidad exige que la motivación guarde conformidad con la Constitución y las normas jurídicas que regulan el caso concreto. No obstante, la sentencia impugnada incumple con dicho requisito porque desconoce los ámbitos de competencia que el ordenamiento jurídico otorga tanto al SRI como a la SB en lo que respecta a las provisiones que debe constituir Banco Pichincha.*

Reitera que:

*En ningún momento la Sentencia impugnada analiza las implicaciones constitucionales de que dos entidades públicas reclamen para sí la misma facultad respecto de un tema tan trascendental. En ningún momento la sentencia impugnada se cuestiona sobre lo irrazonable que resulta que el SRI determine que las provisiones constituidas por el Banco en cumplimiento a una orden de la SB sean excedentarias, y establezca una glosa tributaria por el simple hecho de haber obedecido al mandato (sic) de la SB.*

**11.3. El derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución).** A decir del accionante, la sentencia omite considerar el deber de coordinación entre instituciones públicas reconocido en el artículo 226 de la Constitución. Específicamente, el accionante alega que la sentencia impugnada ignoró que la falta de coordinación entre entidades públicas vulneró varios componentes del núcleo esencial de la seguridad jurídica.

**11.4.** Adicionalmente, el accionante alega que la violación a los derechos a la **seguridad jurídica** y a la **tutela judicial efectiva** se produjo también porque:

*la Sala inobservó el precedente contenido en la Sentencia No. 035-14-SEP-CC que en su ratio decidendi estableció que la falta de pronunciamiento y solución sobre el conflicto de coordinación entre las instituciones públicas afecta de forma directa el derecho a la tutela judicial efectiva en lo que respecta a la necesidad de las partes a obtener de la administración de justicia un fallo que resuelva en su integridad el conflicto suscitado.*

[...]

*El precedente estableció que en caso de contradicción entre dos instituciones del Estado, no es suficiente que el juzgador justifique la actuación de una de ellas en base a las competencias que legalmente ostenta, si a pesar de aquello la contradicción persiste. El deber del juzgador es resolver el caso en el fondo, de tal forma que toda posible contradicción sea resuelta en sentencia. La precedente condena al fallo que no resuelve la integralidad del conflicto suscitado, y que de manera específica, no soluciona el conflicto de coordinación existente entre dos instituciones del Estado.*

[...]

*En conclusión, aplicando la ratio decidendi de la Sentencia No. 034-14-SEP-CC al caso de marras, la falta de solución al conflicto integral presentado por Banco Pichincha sobre la actuación contradictoria del SRI y la SB respecto a la fijación del monto de provisiones a constituirse, afecta de manera directa el derecho a la tutela judicial efectiva.*

Además, considera que:

*La tutela judicial efectiva se vulnera también por cuanto al finalizar el acápite 5.5.1 de la Sentencia impugnada se concluye que de existir un conflicto de competencias constitucionales, positivo o negativo, mi representada debió presentar una acción de*

*conformidad a lo dispuesto en el Art. 147 de la LOGJGCC, que se refiere a un conflicto negativo de competencias ante la Corte Constitucional. La violación constitucional es manifiesta porque la Sala se niega a resolver el fondo del problema constitucional a pretexto de que existe otra vía, ignorando que la vía únicamente puede ser accionada por los titulares de órganos constitucionales o funciones del Estado, mas no por particulares como Banco Pichincha.*

12. Sobre la base de los argumentos expuestos, Banco Pichincha solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección planteada, se declare la vulneración de derechos constitucionales y la inobservancia del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia No. 035-14-SEP-CC; y, consecuentemente, se ordene la correspondiente reparación integral.

### **3.2. Posición de la autoridad judicial accionada**

13. En su informe de descargo, los jueces Anacélida Burbano Játiva y Miguel Ángel Narváez Carvajal, expusieron que:

*el propósito de la entidad accionante consistió en definitiva que se eliminen las glosas emitidas por el SRI; cuestionamiento por el que planteó acciones ante la jurisdicción ordinaria, Sala Distrital de lo Contencioso Tributario; por tanto, el tema de fondo de la acción de protección, fue de legalidad, tan es así que lo ventiló en las instancias ordinarias, pretendiendo acceder a la justicia constitucional conocedor que lo esgrimido corresponde a la órbita ordinaria, por tratar asuntos de orden infraconstitucional.*

14. También alegaron que, en la sentencia,

*en forma razonada, no solo se sustentó en normas constitucionales y legales, sino que se explicó las razones de su aplicación a los antecedentes de hecho; determinándose que el SRI, la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos, actuaron en forma coordinada dentro de los límites de su competencia; que la Entidad accionante ejerció varias acciones de impugnación ante la jurisdicción contencioso tributaria, contra los actos administrativo tributarios emitidos por las mentadas Entidades públicas demandadas; prueba de aquello es el juicio número 17501-2009-0061 en el que se emitió sentencia, de su contenido se conoció que el objeto de la demanda fue la impugnación de resoluciones y glosas sobre la provisión de fondos de Banco Pichincha C.A., de los años 2001, 2002 y 2003; hechos que guardan identidad objetiva y subjetiva con el tema materia de la acción de protección, cuya sentencia se impugna en la presente acción extraordinaria de protección, sin sustento jurídico y fáctico, más allá se insiste en su manifiesta disconformidad con un fallo que no atendió su pretensión en estricto derecho.*

15. Sobre la base de los argumentos expuestos, los jueces accionados solicitan “se rechace la acción extraordinaria de protección planteada por Banco Pichincha C.A., contra la sentencia emitida por este Tribunal Ad Quem y se declare el abuso del derecho en que ha incurrido dicho Organismo Financiero, ya que después de

*ejercer acciones en vía ordinaria, sobre la base del mismo tema planteó acción de protección*<sup>3</sup>.

#### 4. Análisis constitucional

16. En función de las alegaciones planteadas por el accionante, esta Corte centrará su análisis en los cargos del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a seguridad jurídica.

##### 4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76, número 7, letra l de la Constitución)

17. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que:

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

18. En esta línea, corresponde verificar si la decisión judicial impugnada enuncia las normas en las que se funda, si explica la pertinencia de su aplicación respecto de los hechos planteados y si realiza un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales, al tratarse de un proceso que proviene de una garantía jurisdiccional<sup>4</sup>.
19. El accionante alega que la sentencia impugnada carece de motivación porque “desconoce los ámbitos de competencia que el ordenamiento jurídico otorga tanto al SRI como a la SB en lo que respecta a las provisiones que debe constituir Banco Pichincha”. Añade que “en ningún momento la sentencia impugnada se cuestiona sobre lo irrazonable que resulta que el SRI determine que las provisiones constituidas por el Banco en cumplimiento a una orden de la SB sean excedentarias, y establezca una glosa tributaria por el simple hecho de haber obedecido al mandato de la SB”.
20. De la revisión de la decisión judicial impugnada, esta Corte encuentra que la Sala enunció su competencia sobre la base de lo prescrito en los artículos 86 de la Constitución, 24 de la LOGJCC y 208 del Código Orgánico de la Función Judicial. Posteriormente se refirió a la validez procesal al amparo de los principios de la

<sup>3</sup> La judicatura accionada se refería a los procesos No. 17503-2008-26313, 17501-2009-0061, 17503-2010-0073, 17507-2014-0055, a través de los cuales Banco Pichincha presentó acciones de impugnación en contra de actos administrativos tributarios relacionados con la determinación de impuesto a la renta de los años fiscales 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2009.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

administración de justicia establecidos en los artículos 168 y 169 de la Constitución y realizó una narración de los antecedentes del caso, los fundamentos de las partes durante la tramitación de la acción de protección en primera instancia y en el recurso de apelación. Más adelante, planteó los puntos a confrontar entre el recurso de apelación y las alegaciones de los legitimados pasivos.

21. En relación con la alegada falta de coordinación entre el SRI y la SB, la judicatura accionada indica que para analizar la presunta vulneración de derechos alegada es necesario determinar: “(a) si existió la omisión de coordinar acciones entre las dos entidades públicas no judiciales, y (b) si se trató de un acto administrativo tributario”. Al respecto, en lo principal, indicó lo siguiente:

*(a) ¿Existió la omisión de coordinar acciones entre las dos entidades públicas no judiciales? La Superintendencia de Bancos, como parte de la Función de Transparencia y Control Social se rige por el mandato contenido en el artículo 213 de la CRE, el Código Orgánico Monetario y Financiero (antes Ley General de Instituciones Financieras), demás leyes conexas, Reglamento y Resoluciones. El SRI cuya máxima autoridad al ser designada por el Presidente de la República y encargarse de la recaudación tributaria, integra la Función Ejecutiva; sus funciones se rigen por las regulaciones acerca del régimen tributario previstas en los artículos 300 y 301 de la CRE, la Ley de su Creación, el Código Orgánico Monetario y Financiero, la Ley Orgánica de Régimen Tributario, Código Tributario, demás leyes conexas, Reglamentos y Resoluciones. En cuanto a su deber de cooperar en sus acciones para conseguir sus fines, de acuerdo a la sentencia registrada en el SATJE, dictada en el juicio número 17501-2009-0061 se demostró, que coordinaron cada una cumpliendo con la función que les correspondía, la Superintendencia de Bancos fijando los niveles de provisión, y el SRI encargado de la determinación tributaria, con ese propósito aplicaron regulaciones tributarias y Resoluciones de la Junta y de la Superintendencia de Bancos, con el fin de cumplir cada uno con sus fines; pero a la vez coordinaron sus acciones, lo cual está lejos de constituir una omisión al mandato constitucional de coordinar.*

*(b) ¿Se trató de un acto administrativo? (...) La Superintendencia de Bancos se encarga de vigilar, auditar, intervenir, controlar y supervisar las actividades financieras que ejercen las entidades públicas y privadas del Sistema Financiero Nacional, con el propósito de que estas actividades se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general (Art. 59 COMF). El Servicio de Rentas Internas tiene el deber de efectuar la determinación, recaudación y control de los tributos internos del Estado y de aquellos cuya administración no esté expresamente asignada por Ley a otra autoridad (Art. 2 LCSRI) (...). Luego entonces, el SRI, la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos a más coordinar sus acciones para cumplir sus fines, conforme al mandato contenido en el artículo 226 de la CRE, emitieron actos administrativo tributarios y actos administrativos, contra los que Banco Pichincha C.A., ejerció varias acciones de impugnación ante el (sic) la Única Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario número 1 de Quito.*

*El SRI, la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos, emitieron actos administrativos tributarios y actos administrativos, lo que contraviene la alegación del recurrente sobre la existencia de la omisión de coordinar acciones para cumplir sus*

*fines, no son causantes de generar inseguridad jurídica o incertidumbre respecto del tratamiento regulatorio sobre los montos de provisiones que Banco Pichincha debió constituir para cubrir los riesgos de incobrabilidad o pérdida del valor de sus activos. Sobre la violación al derecho al debido proceso en la garantía del non bis in ídem, sobre la base de la fijación de provisiones se efectuó la determinación tributaria, sobre la base de las Resoluciones del Junta y Superintendencia de Bancos acerca de la provisión de fondos; aspectos que implica doble juzgamiento administrativo; los que al tratarse de actos administrativos Banco Pichincha demandó ante la justicia ordinaria por tratarse de un tema de mera legalidad; demanda que en sentencia aceptó parcialmente sus pretensiones...*

22. Por otra parte, la judicatura accionada se refirió a la posibilidad de impugnar los actos administrativos de cualquier autoridad de acuerdo con lo previsto en el artículo 173 de la Constitución; y a la existencia de un procedimiento específico para que se resuelvan los conflictos positivos de competencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 147 de la LOGJCC. Sobre la base de lo anterior, la Sala resolvió desechar el recurso de apelación con fundamento en el artículo 88 de la Constitución, en armonía con las causales previstas en los numerales 1, 3 y 4 del artículo 42 de la LOGJCC.
23. De lo anterior se desprende que la Sala enunció las normas en que fundó su decisión y explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Asimismo, conforme el párrafo 21 *supra*, la judicatura accionada concluyó que no existió la omisión alegada sobre la supuesta falta de coordinación interinstitucional y como tal no se vulneraron los derechos constitucionales alegados por el accionante. Cabe reiterar que no le corresponde a esta Corte Constitucional, en el marco de esta acción, determinar si la motivación de la decisión impugnada fue correcta o incorrecta<sup>5</sup>.
24. Por las consideraciones expuestas se observa que la sentencia impugnada cumple los requisitos mínimos de motivación establecidos en la Constitución así como en la jurisprudencia constitucional respecto de garantía jurisdiccionales, por lo que no se observa vulneración al derecho debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76 numeral 7, letra l de la Constitución).

#### **4.2. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la Constitución)**

25. El artículo 75 de la Constitución se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos: “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1892-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 28.

26. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: 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.<sup>6</sup>
27. En el presente caso, el accionante alega que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva por: (i) la supuesta inobservancia del precedente jurisprudencial de la sentencia No. 035-14-SEP-CC; y (ii) la presunta falta de respuesta de su pretensión por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al considerar que existe otra vía para reclamar un posible conflicto de competencias de conformidad con el artículo 147 de la LOGJCC. A criterio del accionante, la judicatura accionada *“se niega a resolver el fondo del problema constitucional”* e ignora que la dirimencia de competencias solo puede ser activada por *“los titulares de órganos constitucionales o funciones del Estado”*.
28. El primer cargo sobre la presunta inobservancia de un precedente jurisprudencial será analizado por esta Corte en la siguiente sección sobre la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica. Respecto al segundo cargo, esta Corte encuentra que este se enmarca en el primer momento de la tutela judicial efectiva, esto es el derecho al acceso a la administración de justicia y a obtener una respuesta sobre la pretensión<sup>7</sup>, y procede a analizarlo.
29. Para analizar las alegaciones del accionante en el marco de este derecho, esta Corte considera pertinente observar cuáles fueron los cargos contenidos en el recurso de apelación, si la Sala ofreció una respuesta a cada uno de ellos, y si ésta atendió las pretensiones que fueron puestas en su conocimiento. Cabe acotar, nuevamente, que no le corresponde a esta Corte determinar si la respuesta dada por la Sala a cada uno de los cargos del recurso fue correcta o incorrecta.
30. En su acción de protección, el accionante alegó que la Superintendencia de Bancos y el SRI omitieron coordinar sus actuaciones (en lo relativo a la constitución de provisiones de Banco Pichincha)<sup>8</sup> y que dicha omisión vulneró su derecho a la

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

<sup>7</sup> En sentencia No. 889-20-JP/21, la Corte Constitucional ha señalado que *“Si en el caso se demuestra que se pudo ejercer la acción y tener una respuesta motivada (favorable o no) a la pretensión, entonces se garantizó el acceso a la justicia”*, párrafo 117.

<sup>8</sup> El accionante expuso que la normativa vigente (Art. 10 numeral 11 de la Ley del Régimen Tributario Interno -previo a la entrada en vigencia del Código Orgánico Monetario y Financiero-) disponía: **1)** que el monto de las provisiones constituidas para cubrir riesgo de incobrabilidad o pérdida del valor de los activos de las instituciones del sistema financiero que se hagan con cargo al estado de pérdidas y ganancias de dichas instituciones, serían deducibles de la base imponible de impuesto a la renta; **2)** que la Junta Bancaria sería la única entidad competente para reglamentar la contabilización y forma de inversión de dichas provisiones; y, **3)** que si la Junta Bancaria estableciera que las provisiones han sido excesivas, podrá ordenar la reversión del excedente y este excedente no será deducible. Alegó que Banco Pichincha, durante el período comprendido entre los ejercicios económicos 2000 a 2009, constituyó provisiones con cargo a resultados por US\$ 135,6 millones de dólares. La Superintendencia de Bancos en varias de sus inspecciones *in situ* llegó a la conclusión de que a Banco Pichincha le faltaba cubrir provisiones adicionales y dispuso que las constituyera. En cumplimiento a la instrucción de la Superintendencia de

seguridad jurídica y violentó el principio de coordinación que rige la actuación de las diferentes entidades que conforman la administración pública según el artículo 226 de la Constitución.

- 31.** En sentencia, el juez de instancia consideró que la acción incurrió en varias de las causales de improcedencia de la acción de protección, consagradas en el artículo 42 de la LOGJCC. A su criterio, Banco Pichincha: **1)** no habría demostrado que exista una violación de derechos constitucionales (Art. 42.1); **2)** impugnó la constitucionalidad o legalidad de un acto u omisión que no conllevó la violación de derechos (Art. 42.3); y, **3)** podía impugnar el acto administrativo en la vía judicial (Art. 42.4). También consideró que la acción no cumplió los requisitos del artículo 40 de la LOGJCC, porque: **1)** no se identificó una vulneración de derechos constitucionales; **2)** no existió acción u omisión por parte de los legitimados pasivos; y, **3)** existían otros mecanismos de defensa judicial adecuados y eficaces para proteger el derecho presuntamente violado.
- 32.** En contra de la sentencia de primera instancia, Banco Pichincha presentó recurso de apelación. En lo principal, Banco Pichincha alegó que:
- 32.1.** En ninguna parte de la sentencia se resolvió acerca de la legitimación pasiva de la acción de protección.
- 32.2.** El deber de argumentación jurídica requería necesariamente: (i) la identificación de la omisión acusada por el accionante, (ii) la verificación de los deberes constitucionales que se alegan haber omitido, y (iii) el razonamiento de cómo dicha omisión vulneró o no derechos constitucionales lo cual, a su criterio, no se realizó en la sentencia.
- 32.3.** A través de la acción de protección, no se impugnó acto administrativo alguno expedido por el SRI o la SB, sino que se alegó una omisión que derivó en vulneraciones de derechos; cuestión que no se puede demandar ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal o el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.
- 33.3.** El juez habría omitido aplicar la sentencia constitucional No. 035-14-SEP-CC, en la cual la Corte Constitucional se refirió al principio de coordinación consagrado en el artículo 226 de la Constitución.
- 33.** En la sentencia de segunda instancia, la Sala realizó consideraciones sobre el derecho a recurrir y la naturaleza del recurso de apelación. A continuación, expuso los argumentos esgrimidos por Banco Pichincha en el recurso de apelación y ciertas consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de la acción de protección.

---

Bancos, Banco Pichincha aumentó sus provisiones. Sobre las provisiones constituidas por Banco Pichincha, el SRI a través de sus procesos de auditoría tributaria, determinó que estas eran excesivas por lo que concluyó que no eran deducibles de la base imponible de impuesto a la renta correspondiente al respectivo ejercicio económico.

34. Posteriormente, la Sala pasó a evaluar los cargos del recurso de apelación, en los siguientes términos:

34.1. La Sala verificó que el juzgador de primer nivel, además de individualizar a cada legitimado pasivo, reiteró sus roles en forma específica; y concluyó que el juzgador de instancia sí se pronunció sobre la legitimación pasiva.

34.2. La Sala determinó que la violación constitucional alegada fue una presunta falta de coordinación interinstitucional entre la SB y el SRI, en especial, por omisión de este último. En tal sentido, la Sala señaló que la judicatura de primera instancia identificó la violación constitucional planteada en la demanda, estableció las regulaciones legales que rigen a la SB y al SRI y concluyó, que ambas instituciones actuaron en el marco de sus facultades.

34.3. La Sala observó que la omisión acusada por el accionante fue una presunta falta de coordinación entre la SB y el SRI respecto del tratamiento regulatorio sobre los montos de provisiones que Banco Pichincha debe constituir para cubrir los riesgos de incobrabilidad o pérdida del valor de sus activos; que el deber constitucional que se alega haber omitido es el de coordinación institucional, consagrado en el artículo 226 de la Constitución; y que los derechos constitucionales que afirma el accionante que fueron violados son la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía del non bis in ídem. Sobre la base de lo anterior, notó que el juez de instancia evaluó las disposiciones legales atinentes a los deberes y atribuciones de las entidades públicas demandadas y determinó que no existió una omisión porque cada una actuó en el marco de sus competencias.

34.4. La Sala se refirió a la aplicabilidad del precedente jurisprudencial establecido mediante sentencia No. 035-14-SEP-CC. Al respecto, la Sala expuso un breve recuento de los hechos que dieron origen al caso en el que se expidió la sentencia constitucional referida; realizó una interpretación comparativa de los hechos referidos con los supuestos fácticos que produjeron la traba de la litis en el presente caso; y evaluó la posibilidad de establecer la existencia de una posible analogía entre los casos. Concluyó que la sentencia constitucional No. 035-14-SEP-CC no era aplicable, *“por no existir analogía entre los casos, que pese a resolver sobre el principio de coordinación entre entidades públicas, en el presente caso son hechos fácticos distintos y distinta motivación”*.

34.5. La Sala consideró que si el accionante busca impugnar actos de la administración pública tributaria puede hacerlo ante la vía contencioso tributaria, y de existir un conflicto de competencias negativo o positivo entre instituciones públicas, quien debe resolver eso es la Corte Constitucional.

35. Sobre la base de los argumentos expuestos, la Sala resolvió rechazar el recurso de apelación bajo el argumento que 1) las entidades públicas no judiciales demandadas demostraron que ejercieron sus funciones dentro del límite de sus competencias en

sujeción al mandato previsto en el artículo 226 de la Constitución; 2) las instituciones demandadas no omitieron su deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines, con el fin de hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos constitucionales; y, 3) no existió vulneración de los derechos a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución) y al debido proceso en la garantía del *non bis in ídem* (Art. 76, literal l, numeral 7).

36. De lo anterior, esta Corte encuentra que la Sala, dentro del marco de sus competencias, dio respuesta a todos los cargos planteados por el recurrente en el recurso de apelación. Además, se pronunció de forma expresa sobre la presunta omisión de coordinación entre ambas instituciones públicas y concluyó que esta no se verificó, por lo que determinó que no se produjeron vulneraciones de derechos.
37. Por lo expuesto, de la revisión de la sentencia impugnada no se desprende que la Sala haya impedido que el accionante acceda a la justicia, de tal manera que luego del proceso, obtuvo una respuesta de fondo respecto a sus pretensiones. En consecuencia, esta Corte no encuentra una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la Constitución).

#### **4.3. Sobre el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución)**

38. El artículo 82 de la Constitución señala que *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
39. Esta Corte Constitucional ha definido al derecho a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas<sup>9</sup>. Además, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>10</sup>.
40. También resulta preciso enfatizar que esta Corte Constitucional ha considerado de manera sostenida que, al analizar una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas<sup>11</sup>. Lo que sí corresponde a la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, es *“[...] verificar si en efecto existió una*

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1091-13-EP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 34.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20 y No. 1192-14-EP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 18.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22. En el mismo sentido: Sentencias No. 1800-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020, párr. 30 y No. 146-14-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 16, entre otras.

*inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”<sup>12</sup>.*

41. Por otra parte, cuando se trata de la presunta inobservancia de un precedente constitucional, este Organismo ha señalado que esta constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica. Por lo que, en estos supuestos, no es necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales<sup>13</sup>.
42. A decir del accionante, la sentencia omite considerar el deber de coordinación entre instituciones públicas, inobserva lo previsto en el artículo 226 de la Constitución que consagra dicho deber y, en particular, alega que la Sala omitió aplicar la *ratio decidendi* de la sentencia No. 034-14-SEP-CC, que estableció que en caso de contradicción entre dos instituciones del Estado, no es suficiente que el juzgador justifique la actuación de una de ellas con base en las competencias que legalmente ostenta, si a pesar de aquello la contradicción persiste.
43. A la luz de estos argumentos, le corresponde a esta Corte determinar si la judicatura accionada inobservó el precedente establecido en la sentencia No. 035-14-SEP-CC, y si en la sentencia impugnada se vulneró o no el derecho a la seguridad jurídica. Para ello, en primer lugar, se determinará el contenido del precedente en cuestión, y en segundo lugar, se establecerá si dicho precedente era aplicable al presente caso, y de ser así, si fue o no observado por la judicatura accionada.
44. En relación con el contenido del precedente, la sentencia constitucional No. 035-14-SEP-CC fue emitida en el marco del proceso de casación No. 102-2011 conocido y resuelto por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, y se originó en el recurso de casación interpuesto por la entonces Corporación Aduanera Ecuatoriana (“CAE”, actualmente SENA) en contra de la sentencia dictada el 5 de mayo de 2010 por la Cuarta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1. En el referido juicio de impugnación, la compañía actora impugnó la resolución a través de la cual la CAE rechazó el reclamo administrativo de impugnación del acto de aforo relativo a la reclasificación arancelaria de tres productos, importados inicialmente bajo la partida arancelaria de “medicamentos” y reclasificados en la subpartida correspondiente a “suplementos alimenticios”. La sentencia de primera instancia aceptó la demanda por considerar que la CAE inobservó la clasificación de los productos como medicamentos establecida en el registro sanitario y la CAE interpuso un recurso de casación. En dicho recurso, la CAE argumentó que la sentencia de primera instancia desconoció normas jurídicas relacionadas con la facultad legal de la CAE para la emisión de los actos de aforo a través de los cuales se realizó la clasificación arancelaria y que ésta se limitó a reconocer el criterio plasmado en el registro sanitario de los productos. Al resolver

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 687-13-EP/20 de 30 de septiembre de 2020, párrs. 29 y 38; sentencia No. 2971-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 36.

el recurso de casación, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional aceptó el recurso de casación presentado por la CAE, casó la sentencia y declaró la validez de las rectificaciones de tributos y resoluciones impugnadas<sup>14</sup>.

45. En la sentencia No. 035-14-SEP-CC, la Corte Constitucional determinó, en lo principal, lo siguiente:

*[E]l conflicto presentado ante los jueces dentro del recurso de casación no debía pasar únicamente por el hecho de validar un proceso de determinación fiscal en reconocimiento a las competencias y facultades legales con las que goza la institución aduanera, sino también el de encontrar una solución a una evidente contradicción presentada por el contribuyente en relación a un mismo punto: la determinación del tipo de producto que se trata.*

*Se ha evidenciado por parte de la Sala un criterio contradictorio entre dos instituciones públicas, que provoca efectos diversos, dependiendo de la posición que se adopte -el que el producto en cuestión sea considerado o no un medicamento-. Esta circunstancia a pesar de haber sido plenamente identificada dentro de la sentencia recurrida y la sentencia de casación fue desconocida por los señores jueces...*

*[D]icha falta de pronunciamiento y solución sobre el conflicto de coordinación entre las instituciones públicas afecta de forma directa el derecho a la tutela judicial efectiva en lo que respecta a la necesidad de las partes a obtener de la administración de justicia un fallo en derecho que resuelva en su integridad el conflicto suscitado, circunstancia que no acontece en el presente caso.*

46. En las sentencias 2971-18-EP/20 y 1797-18-EP/20, esta Corte Constitucional estableció que la sentencia constitucional No. 035-14-SEP-CC constituye una regla de precedente, en tanto el núcleo de su *ratio decidendi* es el resultado de la interpretación realizada por la Corte Constitucional respecto del artículo 226 de la Constitución<sup>15</sup> con relación a los posibles conflictos de competencias entre las autoridades aduanera y sanitaria.
47. Respecto a la aplicabilidad del precedente, este fue dictado en el marco de un proceso contencioso tributario, particularmente, en lo que respecta a la etapa de resolución de un recurso de casación. Dicho precedente tiene por objeto establecer parámetros para asegurar que, en la resolución de recursos de casación (donde por naturaleza no corresponde analizar vulneraciones de derechos constitucionales sino cuestiones de legalidad) en el ejercicio del respectivo control de legalidad, los jueces nacionales garanticen derechos constitucionales como el derecho a la tutela judicial efectiva. La aplicación del precedente establecido mediante sentencia constitucional

<sup>14</sup> Al conocer la acción extraordinaria de protección planteada por la compañía en contra de la decisión de casación, la Corte Constitucional resolvió aceptarla y declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y la motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párrs. 24 y 28.

No. 035-14-SEP-CC no garantiza un resultado específico frente a las pretensiones de las partes procesales. Por el contrario, este tiene por objeto exigir que las autoridades judiciales tomen en cuenta las posibles consecuencias del ejercicio descoordinado de competencias por parte de las instituciones públicas referidas.

48. A pesar de que la sentencia constitucional No. 035-14-SEP-CC constituye una regla de precedente, en el caso que nos ocupa, esta Corte observa que la situación jurídica conocida y resuelta por la Sala accionada no es análoga a la del recurso de casación No. 102-2011, que originó la decisión impugnada en la acción extraordinaria de protección resuelta por la sentencia constitucional No. 035-14-SEP-CC, en la medida en que la interpretación que realizó la Corte Constitucional del artículo 226 de la Constitución se refería a presuntos conflictos por la descoordinación entre las autoridades aduaneras y sanitaria, y a situaciones jurídicas determinadas que tienen origen en la reclasificación arancelaria de productos importados como medicamentos. Ahora bien, esto no impide que las y los jueces constitucionales que conocen una acción de protección en la que se alega la descoordinación entre instituciones públicas sobre la base de otros supuestos no contemplados en el precedente establecido en la sentencia No. 035-14-SEP-CC, analicen tal omisión y determinen si se produjeron las vulneraciones de derechos alegadas.
49. En el presente caso, conforme se desprende de la sentencia judicial impugnada (fs. 136-138 del expediente de instancia), la Sala accionada analizó de forma expresa si el precedente jurisprudencial establecido mediante sentencia constitucional No. 035-14-SEP-CC era aplicable al caso concreto y concluyó que no resultaba aplicable *“por no existir analogía entre los casos, que pese a resolver sobre el principio de coordinación entre entidades públicas, en el presente caso son hechos fácticos distintos y distinta motivación”*. Asimismo, conforme el párrafo 21 *supra*, la judicatura accionada determinó tanto el SRI como la SB, *“coordinaron cada una cumpliendo con la función que les correspondía, la Superintendencia de Bancos fijando los niveles de provisión, y el SRI encargado de la determinación tributaria”*, por lo que, a su criterio, no existió una inobservancia de lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución.
50. En consecuencia, en el presente caso, la Sala sí realizó un análisis de la aplicabilidad del precedente jurisprudencial establecido mediante sentencia No. 035-14-SEP-CC y, a su vez, analizó si existió una omisión y si se produjeron o no vulneraciones de derechos. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra una vulneración al derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución).
51. Por último, de los argumentos expuestos por el accionante, esta Corte encuentra que, a través de la presente acción extraordinaria de protección, el accionante pretende que este Organismo revise las conclusiones alcanzadas por la Sala con respecto al fondo de sus pretensiones; cuestión que escapa del objeto de la acción extraordinaria de protección. Cabe señalar que en el presente caso no se verifica el cumplimiento

de los requisitos señalados en la sentencia No. 176-14-EP/19<sup>16</sup>, por lo que no corresponde entrar al mérito en la presente causa.

## 5. Decisión

52. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 300-16-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

53. Notifíquese, cúmplase 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 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

<sup>16</sup> Este control es excepcional, dado que solo se activa en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales que cumplen los siguientes presupuestos: “(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para revisión; (iv) ello debe añadirse, como cuarto presupuesto, que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional”. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.