

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

CASO 1331-18-EP

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

SENTENCIA 1331-18-EP/23

Resumen: En la presente sentencia, la Corte Constitucional acepta las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto que inadmitió a trámite un recurso de casación, con base en el criterio del conjuez nacional relativo a que el auto recurrido no puso fin a un proceso de conocimiento al no haberse trabado la *litis* en un juicio contencioso tributario; lo que implicó un obstáculo irracional en el acceso al recurso de casación de la compañía accionante.

1. Antecedentes

1.1. Actuaciones procesales

1. El 14 de febrero de 2018, la gerente general de la compañía INDUSTRIAL GRINDORSA S.A. presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, en la que impugnó el oficio 1521, de 17 de noviembre de 2017, que rechazó su reclamo tributario respecto del oficio 594 que negó la solicitud de “exoneración de los impuestos de alcabala y plusvalía extraordinaria” de su representada.¹
2. Mediante providencia dictada el 21 de febrero de 2018, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja ordenó que la compañía complete y aclare su demanda.² El 26 de febrero de 2018, la compañía INDUSTRIAL GRINDORSA S.A. cumplió con lo solicitado.

¹ El proceso judicial se identificó con el número 11804-2018-00042.

² Específicamente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja solicitó que se complete y aclare los siguientes requisitos: “[...] 1. La dirección domiciliaria de la representante de la Compañía actora, así como los datos de su representada. 2.- Los nombres completos y la designación del lugar en que debe citarse a la o al demandado, además de dirección electrónica, si se conoce. 3. El anuncio de los medios de prueba, esto considerando que algunos documentos anunciados como prueba, no se encuentran debidamente certificados, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 194 del COGEP; que en los oficios que solicita se cursen al GAD Municipal de Loja, pide que se remitan copias certificadas íntegras de determinados expedientes y a la vez ‘el desglose de los todos los documentos originales’ que contienen en los mismos. 4.- La pretensión clara y precisa que se exige; y, 5.- Debe adjuntar copia certificada del Registro Único de Contribuyentes de la Compañía actora, conforme al numeral 3 del artículo 143 *ibidem*”.

3. El 2 de marzo de 2018, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja (“TCAT”) inadmitió la demanda porque no reunía los requisitos exigidos por la ley y por una indebida acumulación de pretensiones. En contra de esta decisión judicial, la compañía INDUSTRIAL GRINDORSA S.A. interpuso recurso de casación.
4. El respectivo conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto dictado el 24 de abril de 2018, inadmitió a trámite el recurso de interpuesto.
5. El 23 de mayo de 2018, la gerente general de la compañía INDUSTRIAL GRINDORSA S.A. (“**compañía accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió a trámite su recurso de casación.
6. De conformidad con el sorteo de 19 de marzo de 2019, el conocimiento de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.
7. El 10 de abril de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
8. Mediante escritos presentados el 5 de julio, 7 de agosto, 18 de septiembre, 29 de octubre y 9 de diciembre de 2019; 30 de enero y 27 de febrero de 2020; y, 26 de febrero, 26 de abril y 18 de junio de 2021, la compañía accionante solicitó ser escuchada en audiencia pública.
9. El 16 de febrero de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, solicitó el correspondiente informe de descargo y negó el pedido de audiencia por no ser necesario para resolver el caso.

1.2. Las pretensiones y sus fundamentos

10. La compañía accionante pretende que se declare la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, de ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento y a la motivación. Así también, como medidas de reparación integral solicita que se deje sin efecto el auto impugnado y que un nuevo conjuez resuelva la admisibilidad de su recurso de casación.

11. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes cargos:

11.1. El auto impugnado habría vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica porque habría inadmitido a trámite la demanda sin verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”).

11.2. El conjuetz nacional habría vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, a la defensa y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento porque habría inobservado “las normas constitucionales y legales que rigen su actuación dentro de la etapa de admisión del recurso de casación”. Al respecto, la compañía accionante señala que de conformidad con el artículo 266 del COGEP, el conjuetz nacional debía verificar si el recurso de casación se interpuso respecto de un auto que ponga fin a un proceso de conocimiento dictado por el Tribunal Contencioso Tributario, “es decir que [la decisión judicial recurrida sea] casable”, para luego analizar la admisibilidad de las causales alegadas. Sin embargo, en su caso, aun cuando interpuso su recurso de casación en contra de un auto que puso fin a un proceso de impugnación tributaria –procedimiento ordinario–, el conjuetz nacional no habría verificado la admisibilidad de las causales alegadas en el libelo de su recurso y habría inadmitido la causa, únicamente, porque a su criterio el proceso no era de conocimiento al no haberse trabado la *litis*.

11.3. El auto impugnado habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque:

11.3.1. Su análisis para verificar la procedencia del recurso sería “breve y erróneo [...] [lo que daría] como resultado que el auto [vulnere también] la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva”.

11.3.2. Aun cuando el artículo 141 del COGEP establece que “todo proceso comienza con la presentación de la demanda”, habría concluido que: (i) “si bien un proceso judicial arranca con la demanda, no es la sola presentación de ella lo que da nacimiento al proceso”; y, (ii) “el proceso es inexistente si la demanda no ha sido calificada, ni aceptada a trámite, ni citada, etcétera, es decir, si no se ha seguido todo el proceso hasta culminar con una sentencia”.

11.4. La decisión judicial impugnada habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por, “erróneamente, considerar que la presentación de la demanda no marca el inicio [sic] de un proceso de conocimiento” y por “no permitir que sea el Tribunal de Casación quien conozca y resuelva el fondo del recurso”.

1.3. Informe de descargo

- 12.** El 16 de febrero de 2023, la presidenta de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presentó el oficio 0016-2023-GRMO-PSCT-CNJ, en el que realizó una transcripción de la *ratio decidendi* del auto impugnado “para efecto de que sea considerado como informe motivado”.

2. Competencia

- 13.** De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 14.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.³
- 15.** Además, se debe tener presente que, de conformidad con lo establecido por esta Corte, en la sentencia 1967-14-EP/20, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por la parte accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).
- 16.** Según la misma sentencia 1967-14-EP/20, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo,

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, párr. 16.

sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

17. Ahora bien, en relación a los cargos detallados en los párrafos 11.1, 11.2 y 11.4 *supra*, la compañía accionante afirma que la decisión judicial impugnada transgredió los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, a la defensa y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento por la misma base fáctica, esto es, por haber inadmitido su recurso de casación por considerar que el auto recurrido no era objeto de este recurso dado que el proceso de conocimiento nunca inició. Al respecto, esta Corte considera suficiente analizar el presente cargo en relación a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso a la justicia; y, por tanto, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la tutela judicial efectiva –en su componente de acceso a la justicia– de la compañía accionante porque habría inadmitido su recurso de casación con base en la inexistencia de un proceso de conocimiento?
18. En cuanto a los cargos detallados en el párrafo 11.3 *supra*, la compañía accionante sostiene que se habría vulnerado su garantía a la motivación porque el análisis de la decisión judicial impugnada sería “erróneo” por considerar que el proceso no habría iniciado cuando el artículo 141 del COGEP determina lo contrario; sin embargo, esta razón en particular no puede considerarse para formular un problema jurídico porque la garantía de la motivación “–por sí sola– no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente”.⁴ En consecuencia, dado que el cargo pretende que esta Corte se pronuncie sobre la corrección de la motivación del auto impugnado, no es posible formular un problema jurídico al respecto.

4. Resolución del problema jurídico

4.1. ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la tutela judicial efectiva –en su componente de acceso a la justicia– de la compañía accionante porque habría inadmitido su recurso de casación con base en la inexistencia un proceso de conocimiento?

19. El artículo 75 de la Constitución prevé el derecho a la tutela judicial efectiva, en los siguientes términos:

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 24.

[...] Toda 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.

20. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, a saber: (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.⁵ Así, el componente (i) se concreta en el derecho de acción y en el derecho a tener una respuesta a una pretensión planteada ante el aparataje jurisdiccional.
21. En esta línea, el derecho de acción se vulnera cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia;⁶ mientras que, el derecho a tener una respuesta a la pretensión se transgrede cuando se dispone arbitrariamente el archivo de la causa⁷ o si se declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional.⁸
22. La compañía accionante sostiene que el auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del acceso a la administración de justicia porque habría inadmitido su recurso de casación por falta de objeto, al considerar que no existió un proceso de conocimiento.
23. Conviene, entonces, verificar si la alegada vulneración efectivamente se produjo y de ser el caso, analizar si tal actuación implicó una transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva en los términos establecidos en los párrafos 20 y 21 *supra*.
24. Al respecto, el auto impugnado luego de exponer los antecedentes del caso [considerando primero], de establecer su jurisdicción y competencia [considerando segundo] y de calificar la oportunidad de la presentación del recurso [considerando tercero]; analizó la procedencia del recurso en los siguientes términos:

[...]. 3.3.3.1. En el presente caso, la demanda no fue calificada ni admitida a trámite, conforme el auto recurrido en casación, al inhibirse el juzgador de conocer la causa en fundamento a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 146 *ibídem*, y con fundamento en lo previsto en el artículo 147 numeral 2 del Código Orgánico General de Procesos, como efecto se ha dispuesto su archivo; *por lo que, aquello provocó la no iniciación, y por consiguiente continuidad del proceso judicial, con la correspondiente citación con la demanda a la autoridad tributaria demandada, a fin de que conteste la demanda,*

⁵ CCE, sentencia 889-20-JP/21, párr. 110.

⁶ CCE, sentencia 889-20-JP/21, párr. 113.

⁷ CCE, sentencia 161-12-EP/20.

⁸ CCE, sentencia 851-14-EP/20.

proponga excepciones y anuncie prueba, por lo que no se trabó la litis; en consecuencia, la presentación de la demanda, no produjo los efectos jurídicos para considerar la existencia de un proceso, existencia que es requisito indispensable para la procedencia del recurso de casación; de ahí que, el auto en mención no pone fin o término a un proceso, peor a uno de conocimiento, por la inexistencia de este. 4. INADMISIBILIDAD. Por consiguiente, sin que sea necesario referirnos al cumplimiento de los demás requisitos legales, se inadmite el recurso de casación interpuesto por la abogada Anabel Gabriela Córdova Galarza, en calidad de gerente general de la compañía INDUSTRIAL GRINDORSA S.A., por incumplirse con lo dispuesto en el inciso primero del art. 266 del Código Orgánico General de Procesos; lo dicho hace innecesario entrar a analizar los demás requisitos establecidos en el art. 267 del COGEP.

25. Del texto citado, se observa que el conjuez nacional razonó que el auto que inadmitió a trámite la demanda contencioso tributaria presentada por la compañía accionante – objeto del recurso–, no podía ser considerado como una providencia susceptible de casación por no poner fin a un proceso de conocimiento, bajo el argumento de que al no haberse trabado la *litis* no existió un proceso judicial de conocimiento.
26. Ahora bien, el artículo 266 del COGEP prevé que el “recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo”; entonces, para que un recurso de casación sea procedente, entre otros requisitos, es necesario que la decisión que se recurre corresponda a un auto o sentencia que finalice un proceso de conocimiento.
27. En el caso que nos ocupa, la compañía accionante presentó una demanda contencioso tributaria en contra del GADM de Loja, en la que impugnó el acto administrativo que negó su petición de exoneración de impuestos de alcabala y plusvalía ordinaria.
28. Al respecto, de conformidad con el numeral 9 del artículo 320 del COGEP,⁹ este tipo de juicios constituyen procesos de conocimiento pues en ellos se resolverán las objeciones presentadas en contra de un acto administrativo que negó una reclamación tributaria. Por tanto, la compañía accionante inició un proceso de conocimiento, que finalizó con el auto dictado el 2 de marzo de 2018 por el TCAT, que inadmitió a trámite la mencionada demanda.
29. Así, más allá del momento procesal en el que concluyó el juicio contencioso tributario, de conformidad con el artículo 266 del COGEP, el auto dictado el 2 de marzo de 2018 por el TCAT es susceptible de ser impugnado mediante un recurso de casación.

⁹ COGEP, artículo 320: “Impugnación. Las o los contribuyentes o interesados directos pueden impugnar: [...] 9. Las que se propongan contra las resoluciones de las administraciones tributarias que nieguen en todo o en parte reclamaciones de contribuyentes, responsables o terceros o las peticiones de compensación o de facilidades de pago. Estas acciones se ejercerán en procedimiento ordinario”.

30. De esta forma, el análisis realizado por el conjuez nacional relativo a que no existiría un juicio de conocimiento porque el TCAT no resolvió el fondo de la controversia, aun cuando se trataba de un proceso contencioso tributario, significó una barrera irrazonable al acceso al recurso de casación y, por tanto, a la administración de justicia de la compañía accionante.¹⁰
31. Además, la vulneración cometida por el conjuez nacional se agrava por los estrictos plazos de prescripción del derecho de acción que rigen este tipo de procesos y que una vez fenecidos no permiten la presentación de una nueva demanda, lo que impediría que la compañía accionante presente nuevamente una impugnación con las mismas pretensiones. En definitiva, la actuación del conjuez nacional vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la administración de justicia pues su criterio, relativo a que el proceso de conocimiento nunca existió porque no se trabó la *litis*, impuso a la compañía accionante un obstáculo irracional al acceso al recurso de casación.

5. Decisión

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

1. *Aceptar* las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en el caso *1331-18-EP*.
2. Como medidas de reparación se dispone:
 - 2.1. Dejar sin efecto al auto dictado el 24 de abril de 2018 por el respectivo conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa 11804-2018-00042.
 - 2.2. Disponer que se efectúe un nuevo sorteo para que un nuevo conjuez o conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resuelva la admisibilidad del recurso de

¹⁰ Al respecto esta Corte Constitucional, en las sentencias 2048-15-EP/20, 2067-15-EP/20 y 2074-15-EP/20, sostuvo un criterio similar. Así en las mentadas sentencias, en las que se resolvieron las demandas de acción extraordinaria de protección presentadas en contra de autos de inadmisión de recursos de casación interpuestos en contra de autos que declararon el abandono en procesos contenciosos administrativos, esta Magistratura señaló que “resulta evidente que el proceso contencioso administrativo, iniciado por el demandante, se trata de un proceso de conocimiento y que el auto de abandono dictado en este proceso contencioso administrativo, es un auto definitivo que puso fin al proceso e impide que este continúe; y por lo tanto susceptible de ser recurrido mediante casación”.

casación interpuesto por la compañía INDUSTRIAL GRINDORSA S.A.

3. 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, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 30 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL