

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 24-19-AN

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

SENTENCIA 24-19-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento planteada por la Compañía Procesadora Nacional de Alimentos C.A. PRONACA, luego de comprobar que el artículo 553 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización contiene exclusivamente una definición.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de abril de 2019 el señor Alfredo Grijalva Pabón y Maximiliano Proaño Parra, en calidad de Procurador Judicial y Apoderado Especial de la Compañía Procesadora Nacional de Alimentos C.A. PRONACA (en adelante “**la compañía accionante**”), respectivamente, presentaron una acción por incumplimiento del artículo 553 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante “**COOTAD**”), en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Eloy Alfaro (en adelante “**GAD Municipal de Eloy Alfaro**”).
2. El 21 de mayo de 2019, mediante sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; y, el 19 de junio de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción por incumplimiento, concediendo las medidas cautelares solicitadas por la compañía accionante.¹
3. Mediante auto de 19 de octubre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes al desarrollo de la audiencia de contestación a la demanda conforme a la LOGJCC, para el día 28 de octubre de 2021 a las 08h30, diligencia que se llevó a cabo el día y hora señalados.

2. Competencia

¹ En tal virtud, dispuso: i) la suspensión provisional de los títulos de crédito No. 0290-GADM-E-A, 291-GADM-E-A y 0292-GADM-E-A; y, ii) que el GAD Municipal de Eloy Alfaro se abstenga de imponer medidas cautelares reales o personales hasta que se dicte sentencia por parte del pleno de la Corte Constitucional. (fs. 82)

4. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436.5 de la CRE; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

3. Alegaciones de la acción por incumplimiento

3.1. Norma cuyo cumplimiento se demanda

5. El artículo 553 del COOTAD dispone:

Art. 553.- Sujeto Pasivo.- Son sujetos pasivos del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal, que ejerzan permanentemente actividades económicas y que estén obligados a llevar contabilidad, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento.

Para efectos del cálculo de la base imponible de este impuesto los sujetos pasivos podrán deducirse las obligaciones de hasta un año plazo y los pasivos contingentes.

Los sujetos pasivos que realicen actividades en más de un cantón presentarán la declaración del impuesto en el cantón en donde tenga su domicilio principal, especificando el porcentaje de los ingresos obtenidos en cada uno de los cantones donde tenga sucursales, y en base a dichos porcentajes determinarán el valor del impuesto que corresponde a cada Municipio.

Para el pago de este impuesto por parte de las empresas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

Cuando los sujetos pasivos de este impuesto tengan su actividad en una jurisdicción distinta al Municipio o Distrito Metropolitano en el que tienen su domicilio social, el impuesto se pagará al Municipio del lugar en donde se encuentre ubicada la fábrica o planta de producción.²

[Énfasis en demanda]

3.2. Alegaciones de la compañía accionante

² El artículo tuvo: i) una reforma, por el numeral 2 de la disposición reformativa primera de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial Suplemento 520 de 11 de junio de 2015; y, ii) una interpretación legal, por el artículo 60 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, publicada en Registro Oficial Suplemento 111 de 31 de Diciembre del 2019. Además, mediante Sentencia No. 010-18-SIN-CC, dictada el 16 de mayo de 2018, declaró la inconstitucionalidad del artículo 153 Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, que calificaba de ley “orgánica” a la Ley de Régimen Tributario Interno. (pág. 26 y 27).

6. La compañía accionante expresa que luego de haberse anulado el juicio coactivo y los títulos de crédito No. 0281-GADM-EA, 0288-GADM-EA y 0289-GADM-EA, la compañía PRONACA “fue nuevamente notificada con otros títulos de crédito³ que pretendían el pago del impuesto del 1.5. por mil sobre los activos totales por los ejercicios fiscales de 2015, 2016 y 2017”, con lo que expresa, “se vuelven a dictar nuevos títulos de crédito bajo otra numeración, pero con la misma pretensión de cobro, reduciendo únicamente su monto, de USD 1.979.621,79 más lo intereses de mora [sic] a USD 16.031,26 más intereses por mora”.⁴
7. En cuanto a la disposición señalada como incumplida, manifiesta que “esta obligación de hacer es expresa, clara y exigible, pues es fácilmente comprensible y desprovista de conceptos confusos u oscuros; aparece de forma manifiesta el texto de la norma incumplida y, finalmente, no se encuentra sujeta a plazos o condiciones que deban haberse superado para requerir su cumplimiento”. Con base a aquello, alude que, “existe por parte del GAD Municipal de Eloy Alfaro la omisión de un deber jurídico normativamente establecido, ocurriendo que, de haberse cumplido con ese deber, el ente público descentralizado no pretendería (nuevamente) cobrar un tributo a nuestra representada sin que todos los elementos esenciales del mismo (los requeridos por la norma legal, como por ejemplo el hecho de ser sujeto pasivo)”.
8. Adicionalmente, indica que “nuestra representada debería tener la certeza de que la administración, al ejercer potestades sus determinadora y coactiva [sic], no le va a perseguir el cobro de un tributo sin que se evidencien todos sus elementos esenciales”. Y prosigue, refiriéndose al artículo 553 del COOTAD, que “[l]a norma en mención establece, como regla principal, que para que una persona natural o jurídica sea considerada sujeto pasivo de este impuesto, debe, necesariamente, verificar que tal sujeto se encuentre domiciliado o tenga un establecimiento en la jurisdicción municipal que pretende fungir como sujeto activo de este tributo, es decir, estar domiciliado o tener un establecimiento en el Municipio de Eloy Alfaro, Provincia de Esmeraldas.”
9. Continuando esta línea, la compañía accionante asevera que su “actividad principal es la actividad agropecuaria en todas sus formas y etapas y su domicilio tributario se encuentra en la Provincia de Pichincha, cantón Quito, parroquia Iñaquito, calle Los Naranjos N 44-

³ Se refiere a los títulos de crédito No. 0290-GADM-E-A, 0291-GADM-E-A y No. 0292-GADM-E-A.

⁴ El juicio coactivo No. 048-JC-GADM-EA seguido en contra de PRONACA C.A. por el GAD Municipal Eloy Alfaro, fue archivado y dejado sin efecto a través de la resolución No. TM-005-2019, por adolecer de un error sustancial. Asimismo, los títulos de crédito emitidos en contra de la referida compañía, fueron anulados mediante resolución No. DF-080-2019 por el mismo hecho. Ambas resoluciones fueron emitidas el 17 de enero de 2019.

15 y Av. De Los Granados, Edificio Inverna”, e insiste en que “[su] representada no tiene domicilio y tampoco tiene establecimientos activos en el Municipio de Eloy Alfaro por lo que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de esa circunscripción territorial no puede perseguir el pago de un tributo a un administrado que no es sujeto pasivo del mismo”.

10. Añade que “si la condición normativa para cobrar el tributo es que, entre otros aspectos, la persona jurídica tenga domicilio o ejerza actividad económica en dicha circunscripción territorial, lo previsible es que la autoridad pública aplique dicho precepto evitando incurrir en arbitrariedad, mucho más cuando es esa propia autoridad la que, como ha quedado demostrado, así lo ha reconocido de modo expreso”.
11. En la audiencia, la compañía accionante reiteró los argumentos de su demanda, adicionando que respecto a los títulos de crédito No. 0281-GADM-EA, 0288-GADM-EA y 0289-GADM-EA, propuso tres acciones de protección, pero que desistió al haber sido anulados tales títulos.⁵
12. En cuanto a su pretensión, esta radica en que se disponga el cumplimiento inmediato del artículo 553 del COOTAD; en retrotraer los efectos hasta el momento antes del incumplimiento demandado, dejando sin efectos los títulos de crédito No. 0290-GADM-E-A, 0291-GADM-E-A y No. 0292-GADM-E-A.

3.3. Alegaciones de la entidad accionada

13. A pesar de haber sido notificado con el auto de admisión del 19 de junio de 2019 y con el auto del 19 de octubre de 2021, el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro no ha presentado escrito alguno de contestación, ni compareció a la audiencia celebrada el 28 de octubre de 2021.

4. Análisis constitucional

4.1. Reclamo previo

14. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, le corresponde a este Organismo comprobar si la compañía accionante ha cumplido con el requisito de reclamo previo determinado en el artículo 54 de la LOGJCC. Para esto debe constatar que el reclamo

⁵ Tal como se indicó en la nota al pie 4, los títulos de crédito devenidos del juicio coactivo incoado en contra de PRONACA C.A. fueron anulados en virtud de un error sustancial en los mismos, toda vez que, la compañía coactivada no mantenía ni establecimientos ni sucursales dentro de la jurisdicción del cantón Eloy Alfaro.

previo haya (i) sido dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación; (ii) contenga la identificación clara de las obligaciones -ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos- cuyo cumplimiento se exige; (iii) que las obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y, (iv) que se haya solicitado el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.⁶

- 15.** En este orden, de fojas 18 a 21 del expediente constitucional, este Organismo observa que con fecha 28 de diciembre de 2018, la compañía accionante presentó un escrito ante el director Financiero del GAD Municipal de Eloy Alfaro, en el que solicitó el cumplimiento de la disposición impugnada; en este sentido se evidencia que ha sido dirigido contra la entidad frente a la cual el cumplimiento se demanda (i). Por otro lado, de la lectura del escrito en referencia se corrobora que la compañía accionante exigió de forma expresa ante el precitado GAD el cumplimiento de una supuesta obligación contenida en el artículo 553 del COOTAD (ii y iv). Finalmente, se advierte que la obligación a la que hace mención la compañía accionante en dicho escrito refiere al eventual deber del GAD de calificar únicamente como sujetos pasivos del impuesto al 1.5 por mil a personas que tengan domicilio o ejerzan actividades económicas en el cantón (iii).⁷
- 16.** De lo antedicho se advierte que la compañía accionante ha cumplido con el requisito de reclamo previo, en apego a los estándares establecidos por la jurisprudencia de este Organismo.

4.2. Análisis del caso

- 17.** En el párrafo 12 de la sentencia 7-12-AN/19, este Organismo afirmó que:

Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.⁸

- 18.** En esta línea, se abordará cada una de estas cuestiones, con el objeto de comprobar la existencia del incumplimiento que se le imputa al GAD Municipal de Eloy Alfaro.

⁶ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

⁷ Fojas 18-21 del expediente constitucional.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

(a) **¿La obligación cuyo incumplimiento alega la compañía accionante se deriva o no de la disposición normativa que invoca?**

19. Para empezar, la Corte analizará si la obligación aludida se deriva de manera objetiva de la disposición invocada por la compañía accionante, con la finalidad de verificar si aquella, *prima facie*, se corresponde o guarda identidad con la que ha sido alegada por la compañía accionante.

20. Así, se tiene que la norma cuyo cumplimiento se demanda, en lo pertinente, dispone:

COOTAD: Art. 553.- Sujeto Pasivo.- Son **sujetos pasivos del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal**, que ejerzan permanentemente actividades económicas y que estén obligados a llevar contabilidad, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento.

Para efectos del cálculo de la base imponible de este impuesto los sujetos pasivos podrán deducirse las obligaciones de hasta un año plazo y los pasivos contingentes.

Los sujetos pasivos que realicen actividades en más de un cantón presentarán la declaración del impuesto en el cantón en donde tenga su domicilio principal, especificando el porcentaje de los ingresos obtenidos en cada uno de los cantones donde tenga sucursales, y en base a dichos porcentajes determinarán el valor del impuesto que corresponde a cada Municipio.

Para el pago de este impuesto por parte de las empresas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

Cuando los sujetos pasivos de este impuesto tengan su actividad en una jurisdicción distinta al Municipio o Distrito Metropolitano en el que tienen su domicilio social, el impuesto se pagará al Municipio del lugar en donde se encuentre ubicada la fábrica o planta de producción.⁹ [Énfasis en demanda]

21. De lo transcrito, se observa que la disposición jurídica que se alega como fuente de la obligación, a saber, el primer inciso del artículo 553 del COOTAD, corresponde a una norma definitoria o constitutiva, es decir, aquella que delimita la función semántica de un

⁹ El artículo tuvo: i) una reforma, por el numeral 2 de la disposición reformativa primera de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial Suplemento 520 de 11 de junio de 2015; y, ii) una interpretación legal, por el artículo 60 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, publicada en Registro Oficial Suplemento 111 de 31 de Diciembre del 2019. Además, mediante Sentencia No. 010-18-SIN-CC, dictada el 16 de mayo de 2018, declaró la inconstitucionalidad del artículo 153 Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, que calificaba de ley “orgánica” a la Ley de Régimen Tributario Interno. (pág. 26 y 27).

concepto. En el presente caso, la disposición jurídica *in examine* se encarga de definir al sujeto pasivo del impuesto del 1.5 por mil.

22. Con base en esta lógica, una definición, a diferencia de una prescripción, no contiene propiamente una obligación por cuanto no manda o prohíbe, esto es, no dispone hacer o no hacer algo, sino que delimita el campo semántico de un concepto jurídico. La Corte ha recalcado que las normas definitorias no contienen una obligación y por ende no pueden “establecer la existencia de una obligación de hacer o no hacer, por [consiguiente] no puede determinarse la existencia de un sujeto activo que sea titular de un derecho ni de un sujeto pasivo que se encuentre jurídicamente obligado a cumplir”.¹⁰
23. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha sido enfática en recordar que “la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que verdaderamente establezca una obligación”.¹¹ En este sentido, al ser una norma definitoria, la Corte encuentra que no sería viable que de aquella, por sí misma, se derive una obligación propiamente dicha;¹² y, por consiguiente, la presente acción por incumplimiento al no cumplir con este primer requisito deviene en improcedente.

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. Desestimar la acción por incumplimiento 24-19-AN, presentada por Alfredo Grijalva Pabón y Maximiliano Proaño Parra, en calidad de Procurador Judicial y Apoderado Especial de la Compañía Procesadora Nacional de Alimentos C.A. PRONACA, respectivamente.
2. Revocar y dejar sin efecto las medidas cautelares dispuestas en el numeral 13, literales a. y b. del auto de admisión dictado el 19 de junio de 2019 dentro de la presente causa.

¹⁰ CCE, sentencia 011-15-SAN-CC, caso 0039-13-AN, 16 de septiembre de 2015, pág. 16.

¹¹ CCE, sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 37.

¹² CCE, sentencia 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 34. “La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: (i) el titular del derecho, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar”.

3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)