

Quito, D.M., 13 de enero de 2021

**CASO No. 92-15-IN**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso final del artículo 324 del Código Orgánico General de Procesos. La Corte declara la inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 6 de noviembre de 2015, Luis Javier Bustos Aguilar, Jaime Alberto Pazmiño Jara y Dominique Gabriela Egúez Jácome (“los accionantes”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso final del artículo 324 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”).<sup>1</sup>
2. El 11 de octubre 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite dicha acción (No. 92-15-IN).
3. El 15, 16 y 18 de noviembre de 2016, la Presidencia de la República del Ecuador (“Presidencia”), la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado (“PGE”), respectivamente, solicitaron se deseche la demanda presentada.
4. El 9 de julio de 2019, se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento del caso el 9 de junio de 2020.

**II. Competencia**

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 (2) de la Constitución de la República y los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

**III. La norma considerada inconstitucional y los argumentos**

6. El artículo 324, inciso final del COGEP establece:

<sup>1</sup> Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 506 del 22 de mayo de 2015.

*...La o el juzgador calificará la demanda y dispondrá que se rinda la caución en el término de veinticinco días, en caso de no hacerlo se tendrá como no presentada y por consiguiente, ejecutoriado el acto impugnado, ordenará el archivo del proceso.*

7. Los accionantes señalan que el último inciso del artículo 324 del COGEP es contrario a los artículos 11(2), 75, 169, 173 y 424 de la Constitución. Al respecto alegan que “...al exigir como requisito de admisibilidad para sustanciar el proceso, la caución equivalente al 10% de la totalidad de la deuda tributaria...viola el derecho al acceso de justicia”<sup>2</sup>. Aseveran “crea un impedimento de carácter económico, lo cual resulta incluso discriminatorio pues solo las personas que tienen recursos económicos para rendir una caución tienen la posibilidad de obtener una sentencia motivada.”<sup>3</sup>
8. A su vez, manifiestan: “El derecho a la tutela judicial efectiva garantiza que el fondo de la controversia sea discutido en juicio. Cosa que no sucede cuando el afianzamiento, en lugar de exigirse como un instrumento para suspender la ejecutividad del acto administrativo...se transforma en un requisito de admisibilidad que exige la ley, pues al no rendirla se tendrá como no presentada y se archivará el proceso”.<sup>4</sup> Indican que “esta caución es contraria al fin del sistema procesal que es administrar justicia tal como lo dispone el artículo 169 de la Constitución, pues la obligación de rendir afianzamiento no debería ser una formalidad que impida a los jueces pronunciarse sobre el fondo”.<sup>5</sup> Finalmente, plantean que “el afianzamiento no debe ser un requisito para que el juez se pronuncie sobre el fondo de la litis, sino que funcione únicamente como un mecanismo para suspender la ejecución del acto administrativo”.<sup>6</sup>
9. La Presidencia, refiriéndose a la sentencia No. 014-10-SCN-CC<sup>7</sup>, indicó que “...la disposición impugnada ha considerado lo resuelto por la Corte Constitucional para adecuar el texto aprobado a los expresos mandatos constitucionales. No se ha aprobado, por el contrario, adición o modificación alguna sobre la cual no se haya pronunciado previamente la Corte. Por lo que resulta aplicable el efecto de cosa juzgada ...El quinto inciso del Artículo 324 del Código Orgánico General de Procesos, no ha propuesto un texto que se aparte de la expresa interpretación por la Corte Constitucional, por lo que no ha variado los fundamentos que condujeron a dictar la sentencia en el sentido analizado...”.<sup>8</sup>
10. Por su parte, la PGE alegó que “...la Corte Constitucional en torno a este tema...bajo ningún concepto ha considerado que el establecimiento de la obligación

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 92-15-IN, fs. 6.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 92-15-IN, fs. 7.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 92-15-IN, fs. 8-9.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 92-15-IN, fs. 9-10.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 92-15-IN, fs. 12.

<sup>7</sup> Aprobada el 5 de agosto de 2010 por el Pleno de la Corte Constitucional. Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 256 del 12 de agosto del 2010.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 92-15-IN, fs. 35-35v.

*de consignar la caución en materia tributaria es un hecho violatorio de derechos...sino el hecho de que el pago o consignación de aquella se efectúe antes de que la demanda sea calificada. Consecuentemente, es menester insistir en que la norma impugnada...ya se ha armonizado con el criterio de la Corte Constitucional y por tanto, se halla revestida de absoluta legitimidad... ”.<sup>9</sup>*

- 11.** La Asamblea Nacional sostuvo que “...no existe violación al derecho de acceso a la justicia, gratuidad de la justicia, tutela judicial efectiva y no discriminación, por cuanto la defensa se encuentra garantizada y la apelación a instancia judicial procede luego de una primera actuación jurídico administrativa... ”.<sup>10</sup>

#### **IV. Análisis constitucional**

- 12.** Para resolver la acción planteada y atender los argumentos de las partes, la Corte analizará: i) el efecto de cosa juzgada en el control de constitucionalidad; ii) la constitucionalidad de la norma impugnada para suspender el acto administrativo en materia tributaria; y iii) la constitucionalidad de la norma impugnada para conocer la pretensión de la demanda.

*i) El efecto de cosa juzgada en el control de constitucionalidad*

- 13.** La Presidencia y la PGE argumentan que, en el caso, por el pronunciamiento de la Corte en la Sentencia No. 14-10-SCN-CC sobre el afianzamiento en materia tributaria, existe ya control de constitucionalidad sobre la norma demandada y, en consecuencia, se debe desechar la demanda por existir cosa juzgada.

- 14.** La LOGJCC, en su artículo 96, establece los efectos del control de constitucionalidad. Las sentencias sobre acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada:

*2. Cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia.*

*3. Cuando la sentencia no ha estado precedida de un control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad.*

- 15.** De la disposición transcrita, se podría presentar una demanda sobre la misma norma siempre que i) no se haya realizado control integral de la norma; o ii) no subsistan los fundamentos de la sentencia.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 92-15-IN, fs. 46.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 92-15-IN, fs. 58.

16. La Sentencia No. 14-10-SCN-CC se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, que agregó un artículo a continuación del artículo 233 del Código Tributario, relativo al afianzamiento en materia tributaria. Esta norma, en la parte pertinente, disponía que “[e]l Tribunal **no podrá calificar** la demanda sin el cumplimiento de este requisito, *teniéndose por no presentada y por consiguiente ejecutoriado el acto impugnado, si es que dentro del término de quince días de haberlo dispuesto el Tribunal no se la constituyere*”<sup>11</sup> (énfasis añadido).
17. La disposición impugnada en esta acción es el artículo 324 del COGEP que, al contrario de lo dispuesto en la ley transcrita en el párrafo anterior, dispone que “[l]a o el juzgador **calificará** la demanda y dispondrá que se rinda la caución en el término de veinticinco días, en caso de no hacerlo se tendrá como no presentada y por consiguiente, ejecutoriado el acto impugnado, ordenará el archivo del proceso” (énfasis añadido). Como se puede apreciar, la norma impugnada es una norma distinta a la alegada por la Presidencia y por la PGE.
18. La Corte identifica que las normas son distintas, no es pertinente la alegación de la Presidencia y de la PGE y, en consecuencia, no es aplicable el efecto de cosa juzgada.
19. Sin embargo, la Corte considera necesario referirse a lo resuelto mediante Dictamen 3-19-DOP-CC, en el que resolvió sobre la constitucionalidad de la reforma al artículo 324 del COGEP, planteada por la Asamblea Nacional. Dicha norma establecía que la sola presentación de la demanda contenciosa tributaria suspendía de hecho los efectos del acto impugnado. Al respecto, el Dictamen determinó que procedía la objeción por inconstitucionalidad, porque afectaba los principios constitucionales de eficacia de la administración pública y de financiación del gasto público, al permitir que no se rinda la caución del 10% de la obligación. La Corte se pronunció explícitamente sobre la suspensión del acto impugnado y no hizo pronunciamiento alguno sobre la continuación de la causa.
20. Consecuentemente, la Corte puede conocer otros efectos de la norma impugnada que no han sido objeto de análisis constitucional. En este caso, la Corte puede conocer si el no rendir caución tiene efectos sobre la continuación de la causa.

---

<sup>11</sup> Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, artículo 7: A continuación del Art. 233, agréguese el siguiente: “Art. (...) *Afianzamiento*» *Las acciones y recursos que se deduzcan contra actos determinativos de obligación tributaria, procedimientos de ejecución y en general contra todos aquellos actos y procedimientos en los que la administración tributaria persiga la determinación o recaudación de tributos y sus recargos, intereses y multas, deberán presentarse al Tribunal Distrital de lo Fiscal con una caución equivalente al 10% de su cuantía; que de ser depositada en numerario será entregada a la Administración Tributaria demandada...El Tribunal no podrá calificar la demanda sin el cumplimiento de este requisito, teniéndose por no presentada y por consiguiente ejecutoriado el acto impugnado, si es que dentro del término de quince días de haberlo dispuesto el Tribunal no se la constituyere”.*

ii) *La constitucionalidad de la norma impugnada para suspender el acto administrativo en materia tributaria*

**21.** El COGEP, en su artículo 324, establece:

*Suspensión del acto impugnado. Cuando el acto administrativo en materia tributaria impugnado imponga al administrado una obligación de dar, este puede solicitar en su demanda la suspensión de los efectos de dicho acto. Para que se haga efectiva la suspensión, el tribunal ordenará al actor rendir caución del 10% de la obligación; en caso de no hacerlo, se continuará con la ejecución del acto impugnado...*

*La o el juzgador calificará la demanda y dispondrá que se rinda la caución en el término de veinticinco días, en caso de no hacerlo se tendrá como no presentada y por consiguiente, ejecutoriado el acto impugnado, ordenará el archivo del proceso.*

**22.** La norma acusada, vista en su integralidad, contiene dos aspectos que están estrechamente ligados en la disposición legal. Por un lado, la caución para suspender el acto administrativo y, por otro lado, la tramitación de la causa. Según la norma, si no hay caución no se suspende el acto administrativo y se archiva la causa.

**23.** Con relación al primer efecto de la caución, la Corte ya se ha pronunciado y ha señalado que la obligación de rendir caución “*es el fundamento constitucional de la presunción de legitimidad y ejecutividad de los actos administrativos, que únicamente con la aceptación de los recursos administrativos y demandas contencioso-tributarias pueden ser desvanecidos.*”<sup>12</sup> Por tanto, al tener un fin legítimo, la norma es constitucional.

**24.** En cuanto al segundo efecto, el del archivo de la causa, y de la revisión de la demanda, se identifica que los accionantes centran su argumentación en establecer que el inciso final de artículo 324 del COGEP vulnera el derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, que se analizará en el siguiente acápite.

iii) *La constitucionalidad de la norma impugnada para conocer la pretensión de la demanda*

**25.** Los accionantes argumentan que “*la caución equivalente al 10% de la totalidad de la deuda tributaria... viola el derecho al acceso de justicia*”<sup>13</sup>; y que la caución “*se transforma en un requisito de admisibilidad que exige la ley, pues al no rendirla se tendrá como no presentada y se archivará el proceso.*”<sup>14</sup>

**26.** Respecto al acceso a la justicia, la Corte ha establecido que “*la posibilidad de presentar una acción o de impugnar una resolución tiene estrecha relación con el derecho de acceso a la justicia, el cual no puede ser desconocido por ninguna*

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-19-DOP-CC, página 40.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 92-15-IN, fs. 6.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 92-15-IN, fs. 8-9.

*norma...*<sup>15</sup> De la lectura de la disposición impugnada se identifica que si se entiende la norma como la obligación de pagar la caución para acceder a la administración de justicia (no para suspender el acto administrativo), se estaría poniendo un obstáculo de carácter económico para que pueda conocerse la pretensión de la demanda.

27. La Constitución establece, en su artículo 75, que *“toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses...”* (énfasis añadido).
28. Si la caución del 10% es una condición para que se siga con la tramitación de la causa, una vez calificada la demanda, sería un impedimento al acceso a la justicia y una clara violación al principio de gratuidad de la justicia. Si bien se trata de una caución y no de un precio para el acceso a la justicia, el hecho de tener que contar con una suma de dinero para que no se archive una causa, constituye una vulneración al principio de gratuidad.<sup>16</sup> La caución tributaria dentro del COGEP ha sido contemplada como un mecanismo de suspensión, pero aquello no debería influir en la continuación del proceso, puesto que su no cancelación perjudicaría en el acceso a la justicia. Además, esta Corte ya ha dicho que *“[l]os requisitos procedimentales en un trámite judicial, específicamente los relativos a exigencias económicas, deben ser razonables y proporcionales. De modo alguno puede tornarse en un óbice injustificado para la tutela efectiva de los derechos e intereses de los justiciables”*.<sup>17</sup>
29. Con relación a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional ha determinado que su contenido se traduce procesalmente como el derecho de petición, que impone obligaciones al Estado para su desarrollo, y la definió como la garantía frente al Estado para tener los debidos causes procesales con el fin de obtener una decisión legítima, motivada y argumentada.<sup>18</sup> En el presente caso, se observa que la disposición final del artículo 324 del COGEP, impide que se obtenga una decisión que resuelva el fondo del asunto. En caso de que el administrado no rinda la caución en el término de veinticinco días, la norma dispone el archivo de la causa. En ese sentido, se identifica que la consecuencia que el legislador ha previsto como incumplimiento del requisito de rendir caución en la disposición examinada, puede implicar la imposibilidad de tutelar efectivamente un derecho o interés de la persona demandante.
30. La inconstitucionalidad se deriva del efecto otorgado por el legislador a la falta de caución en el término previsto. La frase *“de no hacerlo se tendrá como no presentada y por consiguiente, ejecutoriado el acto impugnado, ordenará el archivo*

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 14-10-SCN-CC, página 33.

<sup>16</sup> El principio de gratuidad no es absoluto, debido a que el ordenamiento jurídico establece el pago de tasas en algunos casos, por ejemplo en los métodos alternativos de solución de conflictos, o a su vez en el informe pericial vinculante.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 60-11-CN/20, párr. 80.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 921-12-EP/20, párr. 24.

*del proceso”, impide a los administrados obtener una decisión legítima, motivada y argumentada, y por tanto vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.*

31. Por lo expuesto, la Corte, en aplicación del artículo 76 numerales 5 y 6 de la LOGJCC<sup>19</sup>, declara la inconstitucionalidad de la disposición impugnada. La caución del 10% que se presente deberá ser considerada, exclusivamente, como un mecanismo que tiene por finalidad suspender los efectos del acto impugnado y, en caso de que no se caucione el porcentaje contemplado en la ley, no se impedirá que el proceso continúe, garantizándose así la tutela judicial efectiva.
32. En consecuencia, el artículo 324 inciso final del COGEP, dirá:

*La o el juzgador calificará la demanda y dispondrá que se rinda la caución en el término de veinticinco días, en caso de no hacerlo los efectos del acto impugnado no se suspenderán y se continuará con la tramitación de la causa.*

## V. 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 parcialmente la demanda de los accionantes.
2. Declarar la inconstitucionalidad del inciso final del artículo 324 del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 506 del 22 de mayo de 2015, y disponer que el texto del artículo 324 del Código Orgánico General de Procesos dirá:

*Art. 324.- Suspensión del acto impugnado. Cuando el acto administrativo en materia tributaria impugnado imponga al administrado una obligación de dar, este puede solicitar en su demanda la suspensión de los efectos de dicho acto. Para que se haga efectiva la suspensión, el tribunal ordenará al actor rendir caución del 10% de la obligación; en caso de no hacerlo, se continuará con la ejecución del acto impugnado.*

*La caución a que se refiere el inciso anterior podrá consistir en consignación del valor en la cuenta de la institución pública demandada o en una hipoteca, prenda o fianza bancaria, o cualquier otra forma de aval*

---

<sup>19</sup> “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 5...De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada.6. Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional”.

*permitida por la ley. El acto constitutivo de hipoteca, prenda o fianza, así como su cancelación, solo causarán los derechos o impuestos fijados para los actos de cuantía indeterminada.*

*Los actos de constitución de la hipoteca o prenda o de la fianza personal serán admitidos por la o el juzgador.*

*La caución se cancelará si la demanda o pretensión es aceptada totalmente, en caso de ser en dinero generará intereses a favor de la o del actor. En caso de aceptación parcial, el fallo determinará el monto de la caución que corresponda ser devuelto a la o al demandante y la cantidad que servirá como abono a la obligación. Si la demanda o la pretensión es rechazada en su totalidad, la administración aplicará el valor total de la caución como abono a la obligación.*

*La o el juzgador calificará la demanda y dispondrá que se rinda la caución en el término de veinticinco días, en caso de no hacerlo los efectos del acto impugnado no se suspenderán y se continuará con la tramitación de la causa.*

3. Disponer que todos los Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario, a partir de la expedición de esta sentencia, apliquen lo resuelto respecto a todas aquellas causas que hayan ingresado o ingresen, y cuyo trámite esté pendiente.
4. Disponer que el Consejo de la Judicatura difunda la presente sentencia.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**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, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, con un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 13 de enero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**