

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2022

CASO No. 1634-17-EP

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

SENTENCIA No. 1634-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto que inadmitió —por falta de legitimación— el recurso de casación interpuesto por el director general del SENA E. Tras el análisis, la Corte declara la vulneración del derecho a recurrir al determinar que el acto administrativo impugnado en el proceso contencioso tributario fue dictado con base en la delegación del director general del SENA E, por lo que al determinar que existió falta de legitimación se privó de forma arbitraria el acceso al recurso.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 1 de abril de 2013, el representante legal de la empresa Schlumberger Surenc S.A. presentó una acción contencioso tributaria en contra de la dirección nacional jurídica aduanera del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, “SENA E”), impugnando la resolución No. SENA E-DNJ-2013-0041-RE de 5 de marzo de 2013. En dicha resolución se declaró sin lugar el recurso de revisión y se confirmó la resolución No. GDQ-DAJQ-RE-0042 de 26 de agosto de 2010, la cual negó el reclamo administrativo planteado por una multa impuesta y el cambio de partida de una herramienta importada¹.
2. El 2 de diciembre de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante, “el Tribunal”), resolvió aceptar la demanda y declarar la nulidad de las resoluciones Nos. SENA E-DNJ-2013-0041-RE y GDQ-DAJQ-RE-0042, así como de la resolución que estableció la multa y el cambio de partida. Además, dispuso que el SENA E devuelva la compensación indebida por el valor de USD 2.254,00.

¹ Proceso signado con el No. 17504-2013-0025. En la demanda, la compañía describió que importó la herramienta SLIMPULSE ELECTRONIC la cual se encontraba dañada, pero que mediante informe No. 055-2009-0006485 de 23 de julio de 2009, el SENA E cambió la subpartida a la 9015.80.10.00 al considerar que no existen sustentos para afirmar que el equipo estaba dañado. Como pretensión, solicitó que “*deje sin efecto la Resolución No. SENA E-DNJ-2013-0041-RE de 5 de marzo de 2013 y que se deje sin valor alguno la liquidación del IVA y la multa ilegalmente impuesta por improcedentes e ilegales, ratificándose el valor declarado por la empresa respecto de la mercadería importada*”.

3. El 20 de diciembre de 2016, la procuradora fiscal del director general del SENA E interpuso recurso de casación². El 28 de diciembre de 2016, el Tribunal no concedió el recurso al considerar que la demandada, posible agraviada y legitimada para presentar la casación es la directora nacional jurídica del SENA E, por ser la autoridad de la cual emanó el acto impugnado, y no el director general. El 3 de enero de 2017, la procuradora fiscal del director general del SENA E presentó recurso de hecho.
4. El 6 de junio de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió rechazar el recurso de hecho y no admitir a trámite el recurso de casación *“por haber sido interpuesto por parte ilegítima”*.
5. El 29 de junio de 2017, la directora nacional jurídica aduanera y el director general del SENA E (en adelante, “la entidad accionante”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 6 de junio de 2017.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 27 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.
7. El 14 de marzo de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la causa, la cual correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
8. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó un nuevo sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
9. Mediante providencia de 22 de septiembre de 2022, en atención al orden cronológico de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de cinco días, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remita su informe de descargo. El 10 de noviembre de 2022, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional presentó su informe de descargo requerido.

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

² En casación el proceso fue signado con el No. 17751-2017-0051.

3. Fundamentos de las partes

3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

11. La entidad accionante solicita que se declare que la decisión impugnada vulneró derechos constitucionales, y que se disponga la reparación integral. Como fundamento de su pretensión, la entidad accionante señala que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica y plantea el siguiente cargo:

Que el auto de inadmisión dejó a la institución en indefensión, vulnerando la tutela judicial efectiva, ya que el director general del SENAE sí estaba legitimado para presentar el recurso de casación dado que la autoridad que suscribió el acto administrativo impugnado fue la directora nacional jurídica del SENAE con base en la delegación del director general. Así, menciona que *“al considerarse [el acto administrativo] dictado por autoridad delegante significa que el acto es dictado por el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, por el tanto es la autoridad agraviada y a quien le corresponde presentar los respectivos recursos”*.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

12. En su informe de descargo, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional señaló que en el auto que se negó el recurso de hecho se *“ha expuesto los fundamentos que sustenta su decisión”*, por lo que a su juicio existe motivación suficiente.

4. Análisis constitucional

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto impugnado por considerarlo lesivo de derechos constitucionales³.
14. En la demanda, la entidad accionante hizo una mera referencia al derecho a la seguridad jurídica, y mencionó que la decisión impugnada le dejó en indefensión afectando el derecho a la tutela judicial efectiva. Para sustentar ello, la entidad accionante plantea como único cargo el que la decisión impugnada le impidió acceder al recurso, al no considerar que el recurso de casación sí fue presentado por la parte legitimada, pues el acto impugnado —a través de una delegación— sí había sido dictado por el director general del SENAE, quien presentó el recurso de casación.
15. Al respecto, esta Corte observa que el referido cargo tiene mayor relación con el derecho a la tutela judicial efectiva. Ahora, por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, la Corte ha establecido que cuando se argumente la violación de la tutela efectiva es posible direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

proceso⁴. En virtud del cargo expuesto, esta Corte analizará la alegación a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, en función del siguiente problema jurídico: **¿el auto que negó el recurso de hecho e inadmitió el recurso de casación —por falta de legitimación— presentado por el director general del SENA E respecto de la sentencia de instancia vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, al no considerar que la directora nacional jurídica del SENA E emitió el acto administrativo impugnado con base en la delegación del director general?**

16. El artículo 76, numeral 7, letra m de la Constitución establece como una garantía del debido proceso y, a su vez, como parte del derecho a la defensa, el derecho a *“recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”*.
17. La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a recurrir está vinculado con la posibilidad de que una resolución judicial relevante, dictada dentro de un proceso, sea revisada en el marco del ordenamiento jurídico por parte el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión. Esto con el fin de subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se cometan en las mismas, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva⁵.
18. En el caso concreto, la entidad accionante alega que no tuvo acceso al recurso de casación, al ser inadmitido bajo la consideración de que quien lo interpuso no estaba legitimado. Al respecto, esta Corte considera pertinente aclarar que, en principio, el análisis de legitimación les compete a las autoridades jurisdiccionales ordinarias, y a este Organismo no le corresponde actuar como un órgano de alzada sobre los criterios que las autoridades jurisdiccionales hayan adaptado en cuanto a la legitimación de las partes en casos concretos. Sin embargo, esto no obsta a que la Corte revise si existieron acciones u omisiones que de forma arbitraria hayan obstaculizado el acceso a recursos o afectado otros derechos bajo criterios de legitimación⁶.
19. De la revisión del expediente del proceso del que emana la decisión judicial impugnada se observa que el objeto de impugnación en el proceso contencioso tributario fue la resolución No. SENA E-DNJ-2013-0041-RE de 5 de marzo de 2013, dictada por Bella Dennise Rendón como directora nacional jurídica aduanera del SENA E⁷. En dicho acto se describe que la directora es competente para conocer y resolver el recurso de revisión

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1304-14-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 27.

⁶ Por ejemplo, la Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1037-16-EP/21 de 10 de marzo de 2021, No. 1923-14-EP/20 de 15 de enero de 2020, No. 1304-14-EP de 2 de octubre de 2019, No. 1673-15-EP/20 de 2 de diciembre de 2020, No. 934-16-EP/20 de 9 de diciembre de 2020, No. 237-15-EP de 2 de septiembre de 2020 y No. 178-15-EP/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 38.

⁷ Según consta de fs. 9-20 del expediente de instancia.

en función de la delegación No. DGN-RE-2011-0654, publicada en el Registro Oficial No. 699 de 9 de mayo de 2012, en la cual el director general del SENAЕ resolvió:

PRIMERO: Delegar a la abogada Bella Dennise Rendón Vergara, en su calidad de Directora Nacional Jurídico Aduanera del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, las atribuciones contempladas en la letra c) del Art. 216 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en lo que respecta a la avocación, sustanciación, evacuación de diligencias, inadmisiones y resolución de los recursos de revisión y quejas presentadas por los contribuyentes.

20. En el proceso contencioso tributario, compareció la abogada autorizada por la directora nacional jurídica aduanera del SENAЕ. No obstante, el recurso de casación fue presentado por Fernanda Morales Alarcón como procuradora fiscal del director general del SENAЕ⁸. Frente a dicho recurso, el 28 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito determinó:

Demandado es la autoridad del órgano administrativo del que emanó el acto o resolución que se impugna y como quedo manifestado la resolución impugnada fue emitida por la directora nacional jurídico aduanero del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador; consecuentemente, se puede concluir que el agraviado directo en este caso, por la sentencia adversa, la directora nacional jurídico aduanero, más [sic] no el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador por no ser la autoridad de la cual emanó el acto impugnado [...]. Por las consideraciones expuestas, este tribunal [...], por haber sido interpuesto por parte ilegítima, conforme lo establecido en el Art. 4 de la Ley de Casación, no admite a trámite el Recurso de Casación propuesto por la procuradora fiscal del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador [...].

21. El 3 de enero de 2017, Fernanda Morales Alarcón, procuradora fiscal del director general del SENAЕ, interpuso recurso de hecho señalando que el acto administrativo impugnado fue suscrito bajo la delegación conferida por el director general del SENAЕ, por lo que debe considerarse como si el acto fue dictado por el delegante. Sobre la base de ello, sostuvo que el director general del SENAЕ fue quien recibió el agravio y, por lo tanto, está legitimado para interponer el recurso de casación.
22. Al respecto, el 6 de junio de 2017, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió rechazar el recurso de hecho y declarar inadmisibile el recurso de casación bajo el siguiente análisis:

De lo expuesto por el Tribunal a-quo y de la revisión del expediente de instancia, se verifica que, efectivamente la abogada Fernanda Morales Alarcón, quien comparece como procuradora fiscal del Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, autoridad que no está llamada a actuar dentro de este proceso, aspecto que se evidencia durante la tramitación del mismo, pues no comparece en ninguna etapa procesal, esto en

⁸ Según las resoluciones que constan a fs. 720-726 del expediente de instancia, Fernanda Morales Alarcón actuó como abogada designada por la subdirectora de apoyo regional subrogante, quien a su vez tenía a su cargo las atribuciones de Víctor Ángel Murillo Ordóñez como subdirector de apoyo regional y procurador fiscal del director general del SENAЕ.

consecuencia de que quien emite el acto administrativo es la Directora Nacional Jurídica Aduanera del Servicio Nacional, misma que no comparece en la presentación del recurso, por consecuencia, no existe legitimidad activa en el mismo.

23. Esta Corte verifica que, en efecto, el acto administrativo impugnado fue dictado en virtud de la delegación del director general del SENA. Al respecto, el artículo 59 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece que “[c]uando las resoluciones administrativas se adopten por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia y se considerarán dictados por la autoridad delegante, siendo la responsabilidad del delegado que actúa”⁹. En esa línea, el acto administrativo impugnado en el proceso contencioso tributario sí debía haber sido considerado como dictado por el director general del SENA; por lo que, al haberse aceptado la demanda del proceso contencioso tributario, era factible considerar que quien recibió el agravio fue el director general del SENA, a la luz del artículo 4 de la Ley de Casación¹⁰. Este Organismo observa que lo expuesto no fue considerado por el congreso que dictó el auto impugnado.
24. De esta manera, esta Corte encuentra que el auto impugnado que negó el recurso de hecho e inadmitió el recurso de casación presentado por el director general del SENA, por falta de legitimación, impidió de forma arbitraria el acceso al recurso, al no considerar que el acto administrativo impugnado fue dictado con base en la delegación del director general del SENA. Siendo así, no se analizó el cumplimiento de los demás requisitos de admisibilidad del recurso de casación y, en caso de que hubiera sido admitido, tampoco existió una respuesta sobre lo pretendido en el recurso. En consecuencia, la Corte identifica que el acto impugnado vulneró el derecho a recurrir establecido en el artículo 76, numeral 7, letra m de la Constitución.

5. Decisión

25. 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** la acción extraordinaria de protección **No. 1634-17-EP**.
2. **Declarar** que el auto de 6 de junio de 2017 dictado por el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a recurrir.
3. **Disponer** como medidas de reparación integral:

⁹ Texto también vigente a la fecha en que se dictó el auto que inadmitió el recurso de casación. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2022, considerando reformas de 21 de abril de 2017 y 16 de junio de 2017.

¹⁰ Art. 4 de Ley de Casación: “El recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto [...]”.

- i. Dejar sin efecto el auto de 6 de junio de 2017 dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
- ii. Devolver el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, para que previo sorteo, se designe un nuevo conjuer o conjuera para que conozca y resuelva el recurso de hecho y, según corresponda, la admisibilidad del recurso de casación.

4. Disponer la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.

26. Notifíquese y cúmplase.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 30 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL