

Caso Nº 448-20-EP

**JUEZ PONENTE: CARMEN CORRAL PONCE**  
**CORTE CONSTITUCIONAL**

ISAURO ANTONIO BORRERO SALGADO, JUAN CARLOS PACHECO SOLANO Y FERNANDO MAURICIO GUERREROR RÍOS (Ponente), Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en la ciudad de Loja, provincia de Loja, en la Acción Extraordinaria de Protección No. 448-20-EP, presentada por el Ing. Ángel Sigifredo Ortega Ramón, en contra de la sentencia dictada por este Tribunal el 20 de abril de 2018 en el proceso contencioso tributario No. 11804-2017-00126; ante usted, con todo respeto comparecemos y manifestamos:

1.- El legitimado activo, al cumplir con el requisito exigido en el artículo 61 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se refiere al "Señalamiento de la judicatura, sala o Tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional", manifiesta que es "...la sentencia dictada el 20 de abril de 2018 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja, conformado por los jueces: Fernando Mauricio Guerrero Ríos (Ponente), Isauro Antonio Borrero Salgado y Máximo Vicente Armijos Armijos (sic)". Al respecto, es menester aclarar que la sentencia de la referencia no ha sido suscrita por el Dr. Máximo Vicente Armijos Armijos, quien se acogió a la jubilación, actuando en su lugar por jurisdicción prorrogada el Dr. Juan Carlos Pacheco Solano, quien en la actualidad forma parte del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja.

2.- El accionante al precisar los derechos que a su criterio estiman han sido violados por la decisión judicial cuestionada, ha manifestado que son a) "El derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en el Art. 75 de la Constitución de la República"; y b) "El derecho a la seguridad jurídica, previsto en el Art. 82 de la Constitución del Ecuador".

3.- En lo que corresponde al derecho a la **tutela judicial efectiva**, afirma que "El 5 de diciembre de 2017 se llevó a cabo la audiencia preliminar, donde el Tribunal, luego de rechazar las alegaciones de la Administración Tributaria, declaró la validez del proceso y fijó un día y hora para que tenga lugar la audiencia de juicio la misma que se desarrolló en su integridad durante cuatro días. Es decir, una vez saneada la causa, lo único que correspondía son las alegaciones sobre el fondo de la controversia y el pronunciamiento del Tribunal sobre aquello". En relación a ello se torna indispensable enfatizar que con la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) se instituye la figura jurídica de "saneamiento procesal", cuya finalidad primordial es identificar vicios que puedan producir la nulidad de la causa o de justificar excepciones previas que den por terminado el juicio, sin tener la necesidad de agotar el trámite como acontecía en el proceso escrito. No obstante, tal precaución no está exenta de particularidades, casuística o supuestos que rebasen tal intención.

En la causa materia del presente informe, la Entidad demanda, esto es, Servicio de Rentas Internas, no opuso la excepción previa de caducidad ni de prescripción, sin embargo cuando ya se había efectuado la audiencia de juicio, en otros procesos, en contra de la misma entidad sus procuradores judiciales se excepcionaron argumentando la causal de caducidad, razón por la cual, el Tribunal luego de mantener una reunión a fin de analizar dicha excepción y con ánimo de unificar criterios, haciendo uso de la facultad jurisdiccional establecida en el numeral 3 del Art. 130 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), consideró que el lapso puntualizado en el Art. 306 numeral 5 del COGEP, esto en el término de "sesenta días desde que se notificó con el acto administrativo tributario o se produjo el hecho o acto en que se funde la acción" (como rezaba la disposición legal antes de su reforma), en efecto debía computarse desde la fecha de notificación, no desde el día siguiente, pues había una clara distinción con los términos y plazos para instaurar otras acciones en el mismo artículo que taxativamente señalan que se contará desde "el día siguiente" a la notificación u otra actuación administrativa.

Este examen jurídico fue asumido por el Tribunal y aplicado en la causa No. 11804-2017-00126, pues resultaba más gravoso emitir sentencia de fondo o mérito en un proceso que a luz de la norma invocada su derecho de acción se hallaba caducado; más aún, si se considera la doctrina y la jurisprudencia que se cita en el fallo. La caducidad por pertenecer al orden público debe ser declarada de oficio, debido a que se halla vinculada a la perentoriedad de los plazos o términos por el mero transcurso del tiempo, que es lo que distingue al derecho de acción.

El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, tiene estrecha relación con el derecho de acción, pues su finalidad es otorgar a las personas la posibilidad de acceder a los órganos jurisdiccionales para obtener una resolución motivada sobre el fondo del asunto. No obstante, en un sentido procesal el Juez fundamentado en una razón legal, puede, como en el presente caso, verse impedido de emitir el examen de fondo. Pues es conocido que el derecho aludido es de índole constitucional, sin embargo su configuración es legal por cuanto su ejercicio como en el caso de la caducidad está sujeta a lapsos de perentoriedad para su ejercicio.

Como necesaria precisión el Tribunal refiere que, la caducidad del derecho de acción según lo ha referido en forma reiterada la extinta Corte Suprema de Justicia y la actual Corte Nacional de Justicia, es una figura propia del Derecho Público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso.

El legitimado activo, alega que este Tribunal: "(...) adujo que el término para presentar la demanda debía ser contabilizado desde el día mismo de notificación del acto impugnado (sin importar la hora en la que se notificó), y no, desde el día siguiente a la notificación, mermando con ello mi derecho a acceder a la justicia pues prácticamente no tendría 60 días para presentar la demanda como lo exige la norma (Art. 306.5 COGEP) sino únicamente 59... Esta postura del Tribunal A Quo supone evidentemente un obstáculo para ejercer mi derecho de acción, pues si se me notificaba a las 22h00 y la Función Judicial labora hasta las 17h00, esto quiere decir que la Administración Tributaria tiene la facultad, arbitrariamente, de reducir un día para que los administrados ejerciten

su derecho a la tutela judicial y la impugnación de actos administrativos". Tal apreciación resulta del todo forzada y de su particular criterio y conveniencia. El Tribunal administra justicia fundamentado en normas de derecho público quedándole proscrito cualquier interpretación extensiva de la norma. El Art. 302 del COGEP materializa la prevalencia de las normas relacionadas con la materia contencioso tributaria, las que deben sujetarse a las normas especiales del Libro IV, Título I, Capítulo II del COGEP, que regula las controversias en materia contencioso administrativa y contencioso Tributaria. El numeral 5 del Art. 306 del mismo cuerpo normativo es claro en señalar que el cómputo del lapso legal para ejercer la acción de impugnación se contabiliza "desde que se notificó con el acto administrativo tributario", apreciación que también ha sido compartida en la sentencia de mayoría de la Sala de la Corte Nacional de Justicia, cuando afirma: <<Con esta norma, lo que pretende esta Sala es que las partes comprendan que cuando el sentido de la ley es claro, no cabe darle un significado distinto y, que debe atenderse a las palabras que se hubieren usado en una norma, en su sentido natural, a menos que éstas estuvieren expresamente definidas. Las reglas establecidas en el art. 18 citado, únicamente deben aplicarse cuando exista oscuridad o falta de ley respecto a una situación, e incluso, en dichas reglas, se deja claro que no cabe apartarse del sentido de la ley cuando ésta es clara y que debe atenderse las palabras en su sentido natural.- Aclarada esta situación, no se observa en el numeral 5 del art. 306 del COGEP que el sentido del mismo sea oscuro, menos aún que exista falta de ley en relación al término para proponer una demanda de impugnación contencioso tributaria, por lo que no puede desatenderse a su sentido y a su tenor literal. Para abundar en este análisis, es necesario dar lectura a todos los numerales del art. 306 del COGEP, norma que regula la oportunidad para presentar las demandas contencioso administrativas (numerales 1al 4) y, contencioso tributarias (numerales 5 y 6), para percatarse que para la materia contencioso administrativo el legislador tuvo el cuidado de poner expresamente que los términos se contabilizaran "a partir del día siguiente a"; mientras que para la materia contencioso tributaria no se estableció dicha fórmula de cálculo, sino una totalmente distinta, pues contempla que se contabilizarán los términos "desde que se notificó...", "desde que se produjo..." o "desde la determinación..." según el caso>>.

Como se aprecia, el proceder del Tribunal no solo que se sustenta en norma expresa, vigente al tiempo de los hechos analizados, sino que además ha sido ratificado por la sentencia de mayoría librada dentro de la presente causa por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, de allí que llama la atención que se pretenda endilgar a este Tribunal la vulneración de la tutela judicial efectiva del accionante cuando era éste quien debía obrar con la debida diligencia en pro de tutelar sus derechos, ejerciendo su acción con la debida oportunidad y no cuando la misma ha fenecido, incuria del accionante que mal puede ser atribuida a los suscritos.

4.- Para justificar la alegación de la supuesta vulneración al derecho a las seguridad jurídica, el accionante señala que "(...) el órgano jurisdiccional en cuestión adoptó una interpretación restrictiva de derechos que anuló la vigencia de la tutela judicial efectiva, al señalar que el término para interponer la demanda debía ser contado desde el día de la notificación del acto de

determinación tributaria, y no desde el día hábil siguiente... Si el Tribunal tenía alguna duda sobre la contabilización del tiempo en que caducaba la acción, la Constitución le ordena que se acoja a la interpretación que más favorezca la efectiva vigencia de derechos, que evidentemente se traducía en emitir un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones, en vista de que el proceso ya se encontraba listo para resolución, pues la fase de saneamiento había sido superada hace más de un año".

El delicado ejercicio hermenéutico, entre efectuar una interpretación extensiva de una norma de derecho público que establece un límite temporal al derecho de acción o, de emitir sentencia de fondo contrariando norma expresa como la contenida en su momento en el numeral 5 del Art. 306 del COGEP, hizo que el Tribunal, al contrario de la afirmación del accionante, amparado en el derecho a la seguridad jurídica haya optado por pronunciarse en el sentido que lo hizo en la sentencia cuestionada. Por la núbil vigencia del COGEP, la jurisprudencia al momento era exigua, sin que haya existido un antecedente al respecto. Sin embargo la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario en sentencia de mayoría ha alineado su postura interpretativa a la emitida por este Tribunal cuando manifiesta: <<...el tribunal A quo no ha realizado una errónea interpretación del referido artículo, que el art. 306 numeral 5 del COGEP, fuere sustituido por el art. 48 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, publicada en el suplemento del registro oficial No. 517, el 26 de junio de 2019, y que a partir de esa fecha señala: "5. En las acciones contencioso tributarias de impugnación o directas, el término para demandar será de sesenta días a partir del día siguiente al que se notificó con el acto administrativo tributario o se produjo el hecho o acto en que se funde la acción". (El resaltado corresponde a esta Sala). Consecuentemente, el haberse reformado dicha norma, deja sentado que el numeral 5 del art. 306 siempre debió entenderse conforme su tenor literal, por ser este claro. Nótese que dicha norma procesal fue reformada y no, interpretada, por ello es necesario hacer hincapié en que la reforma rige desde su publicación y, desde entonces, debe atenderse a su contenido, mientras que, los efectos y el sentido de una ley interpretativa rigen desde que estuvo vigente la norma interpretada, situación esta última que no ha ocurrido.- 7.9. El Art. 33 del Código Civil, establece: "Todos los plazos de días, meses años de que se haga mención en las leyes...>>.

Olvida el legitimado activo que es obligación del Juzgador garantizar el derecho de las partes procesales, no solo de la parte accionante, pues es necesario cuestionarse ¿se respetaría el derecho a la seguridad jurídica si se instaura un proceso y se emite sentencia cuando el lapso legal para accionar estaba caducado?, la respuesta es no, aquello implicaría actuar contra norma expresa y omitir una disposición legal previa, clara y pública que debió ser aplicada por el órgano jurisdiccional, como en efecto aconteció. La Corte Constitucional, se ha pronunciado en el sentido que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados por las autoridades públicas, entre los que cuentan los Jueces, deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano. (Sentencia No. 023-13-SEP-CC del 04 de junio de 2013).

Afirma el accionante que si el Tribunal tenía alguna duda sobre la contabilización del tiempo en que caducaba la acción, la Constitución le ordena que se acoja a la interpretación que más favorezca la efectiva vigencia de derechos, haciendo alusión estrictamente a los derechos de su interés, sin siquiera analizar el derecho de la contraparte a que se aplique la seguridad jurídica cuando existe una norma expresa que marca un término para ejercer acciones, norma expresa que, como bien ha razonado la Sala Especializada, tiene un sentido claro por lo que no cabe darle un significado distinto sino atenderse a las palabras en su sentido natural sin que quepa apartarse del sentido de la ley.

Asevera también que "(...) no conté que el tiempo y los medios adecuados para mi defensa, ya que de manera inconstitucional, se quiere aplicar en mi caso, una normativa (Art. 306 del COGEP) que era violatorio a la Constitución y que por eso fue reformado (sic), en el caso de que los señores jueces, tenían dudas para la aplicación de este artículo en comparación son su reforma debían pedir auxilio de la Corte Constitucional, ya que corrían el riesgo de vulnerar derechos y garantías constitucionales (...)". Tal alegación resulta del todo subjetiva, ya que contó con el tiempo y los medios adecuados para ejercer su derecho de acción, esto es sesenta días que le faculta la Ley, pero lo hizo fuera del tiempo que franquea para instaurar el proceso judicial de impugnación.

Sugiere incluso que en caso de haber existido dudas para la aplicación del numeral 5 del Art. 306 del COGEP, deberíamos pedir auxilio a la Corte Constitucional. Como se aprecia, la aplicación de la norma en referencia corresponde a un test de legalidad, no de constitucionalidad, que ha sido ratificado por la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia.

La noble tarea de administrar justicia, requiere permanentemente del compromiso ético, moral, probo y responsable de los Juzgadores. Este Tribunal en la sustanciación del proceso cuya sentencia se impugna en la presente acción, ha velado con celo el mandato constitucional establecido en el Art. 76 numeral 1 de la Ley Suprema cuando señala que "Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes", así como el derecho a la seguridad jurídica, la que si se habría visto vulnerada al omitir lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 306 del COGEP. La interpretación de dicha norma ha sido cuestionada por el accionante, no obstante, la misma ha sido reformada por el Art. 48 de la Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico General de Procesos, publicada en Registro Oficial Suplemento 517 de 26 de Junio del 2019, lo que da cuenta que la interpretación en su momento, fue la que correspondió hacerla a este Tribunal.

De esta forma presentamos a usted nuestro informe, reiterando que nuestra actuación ha sido de respeto a la normativa vigente en su momento y de igualdad en la garantía de los derechos de las partes.

Señalamos domicilios judiciales las siguientes direcciones de correos electrónicos:

isauro.borrero@funcionjudicial.gob.ec.

juan.pachecos@funcionjudicial.gob.ec.

fernando.guerrero@funcionjudicial.gob.ec.



Atentamente,

FERNANDO  
MAURICIO  
GUERRERO  
RIOS

Firmado  
digitalmente por  
FERNANDO  
MAURICIO  
GUERRERO RIOS  
Fecha: 2020.08.26  
12:44:42 -05'00'

ISAURO  
ANTONIO  
BORRERO  
SALGADO

Firmado  
digitalmente por  
ISAURO ANTONIO  
BORRERO SALGADO  
Fecha: 2020.08.26  
13:18:08 -05'00'

JUAN  
CARLOS  
PACHECO  
SOLANO

Firmado  
digitalmente por  
JUAN CARLOS  
PACHECO SOLANO  
Fecha: 2020.08.26  
15:15:27 -05'00'





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito D.M., 13 de agosto de 2020  
Oficio 3035-CCE-SG-NOT-2020

Señores

**JUECES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
Y TRIBUTARIO CON SEDE EN EL CANTÓN LOJA**

Loja.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito **Auto de Sala de Admisión de 31 de julio de 2020**, emitido dentro de la Acción Extraordinaria de Protección Nro. **448-20-EP**, presentada por Ángel Sigifredo Ortega Ramón, referente a la causa Nro. **11804-2017-00126**. Además, remito copia simple de la acción extraordinaria de protección.

Atentamente,

AIDA Firmado  
SOLEDAD digitalmente por  
GARCIA AIDA SOLEDAD  
BERNI GARCIA BERNI  
Fecha: 2020.08.13  
14:44:14 -05'00'  
Dra. Aída García Berni  
**Secretaria General**

Adjunto: lo indicado  
AGB/MH

