

República del Ecuador



COPIA CERTIFICADA

18111-2021-00028

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, EL TRIBUNAL SEGUNDO DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA.

Juicio No. 18111-2021-00028

JUEZ PONENTE:GRANIZO MONTALVO CESAR AUBERTO, JUEZ AUTOR/A:GRANIZO MONTALVO CESAR AUBERTO SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA. Ambato, martes 24 de agosto del 2021, a las 12h43.

VISTOS: Dentro de la acción de protección signada con el número 18111-2021-00028, este Segundo Tribunal de la Sala de lo Civil, Laboral y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua que, en la causa, interviene como órgano Constitucional ordinario, integrado por los señores Jueces Provinciales, Doctores César Audberto Granizo Montalvo, Presidente y Ponente, Edwin Giovanni Quinga Ramón y Nilo Paúl Ocaña Soria, avoca conocimiento de la presente causa y profiere la siguiente sentencia:

I. Antecedentes

1.1) Identificación de la persona afectada y/o accionante .- La persona jurídica **SOLCA Núcleo del Tungurahua** -en adelante solamente Legitimada activa, Demandante, Accionante, Impugnante, Recurrente o Apelante-, a través del señor **Marcelo Sigifredo Mejía Morales**, en calidad de apoderado especial del ingeniero Luis Fernando Naranjo Lalama, Representante Legal y Presidente, con cédula de identidad y/o ciudadanía número 180231813-7, no precisa sus generales de Ley ni si comparece como accionante y/o afectado, con escrito que corre desde el folio 17 al 21 vuelta, el día lunes 31 de mayo del 2021, a las 16h49', ha ejercido su derecho a la jurisdicción -que abarca a los de acceso a la administración de justicia y de la tutela judicial efectiva- establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador -en lo venidero sólo CRE-, en relación con el principio de acceso a la justicia constitucional previsto en el precepto 86.1 ibídem, al

presentar una demanda de acción ordinaria de protección de derechos, que ha dado inicio a la causa número 18202-2021-01467 en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en el cantón Ambato, a cargo del doctor Edwin Javier Ortega Campos -en lo sucesivo solamente señor Juez A-quo-. **1.2) Identidad de la persona, entidad u órgano accionado** .- Las personas accionadas, según la demanda, son: “**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPALIDAD DE AMBATO**, representada por el doctor **JAVIER FRANCISCO ALTAMIRANO SÁNCHEZ** , en calidad de Alcalde ... **ROLANDO JAVIER AGUINAGA BÓSQUEZ** , en calidad de Procuraros Síndico ...”; solicitándose que se cuente con la Regional 3 de la **PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**, con sede en la ciudad de Riobamba ...”.

1.3) Descripción del acto u omisión supuestamente violatorio de derechos que produjo el daño

.- Concretando de la relación circunstanciada de los hechos, según el Legitimado activo, la situación se reduce a lo que sigue: “...Mediante solicitud FW58701-18, Solca Tungurahua realizó la petición de exoneración del impuesto a la patente y el 1.5 por mil de los activos totales, para lo cual el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato, mediante resolución No. 019-1461, de fecha 16 de abril de 2019, emitido -sic- por la Dra. Silvia Toaza, quien en ese entonces fungía como Directora Financiera del GAD Municipalidad de Ambato, resuelve ... ‘Acoger parcialmente la petición realizada ... ya que únicamente se procede a la exoneración del impuesto del 1.5 por mil de los activos totales, en aplicación de lo prescrito en el artículo 547 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se determina que la entidad antes señalada se encuentra obligada al pago del impuesto de patente municipal y que en aplicación del artículo 550 ibídem, dicha institución no se encuentra exenta del pago del impuesto en mención, por el último párrafo del artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo cual, y en consideración del artículo 94 del Código Orgánico Tributario, la Unidad Oncológica SOLCA Tungurahua, se encuentra obligada a la cancelación de las obligaciones por concepto de patente de los años 2013 en adelante, esto por la actividad económica que realiza ... obligaciones que serán emitidas con las multas correspondientes ... ya que incumplió ... en los artículos 5.1 de la Ordenanza sustitutiva para el cobro del impuesto anual de patente del cantón Ambato ... 20 ibídem ... con los intereses pertinentes ... señalada en el Código Orgánico Tributario’. b) Que con fecha 03 de febrero del 2021, mediante solicitud con flow 5626 ... solicita a través del Departamento Financiero de la Municipalidad de Ambato, se certifique si se ha emitido algún tipo de cobro a favor de Solca Núcleo de Tungurahua, así como también si se ha aplicado lo establecido en el artículo 16 numeral 16.5 de la Ordenanza Sustitutiva para el cobro del impuesto anual de la patente, para lo cual mediante DF-SR-2021-0232, la Jefe -sic- de Unidad de Rentas responde ... ‘ ... a nombre de Solca de Tungurahua ... se encuentran emitidos títulos y pendientes de pago de patente de los años 2013 a 2018 ... ’ c) Mediante orden de pago de fecha 22 de abril de 2021, el GAD Municipalidad de Ambato,

*por medio de Tesorería General emite una Orden de pago inmediato, fundamentado ... en la Resolución número DF-019-1461, la misma que **NO CUENTA CON MOTIVACIÓN ...** ‘... adeuda ... la cantidad de 90.906.52 Dólares Americanos, misma que no ha sido pagada ... ordeno que el contribuyente dentro de TRES DÍAS pague la cantidad demandada ...’.*

Cita como casos análogos los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, en relación a los adultos mayores, según el artículo 14 de la Ley del Anciano; así como una de EP-PETROECUADOR, es decir de empresas públicas, precisando que el pronunciamiento habla de que los impuestos como las exenciones son materias con reserva de Ley, y que SOLCA está contemplado en el artículo 35.1 del Código Orgánico Tributario.

Como **documentación** de apoyo anexa: 1) Copia de la credencial profesional de su Abogada patrocinadora -foja 1-; 2) Copias a color de sus documentos personales -2-; 3) Copia certificada del poder especial otorgado en su favor por el Representante legal de la Entidad accionante -3 a 11-; 4) Oficio sin número solicitando exoneración de impuestos del 14 de marzo del 2019 -12 y vuelta-; 5) Resolución DF-019-1461, por el que recoge parcialmente la petición anterior -13 a 14 vuelta-; 6) Orden de pago inmediato -15-; 7) Registro único de contribuyentes de SOLCA -16 y vuelta-.

1.4) Cita de los derechos presuntamente vulnerados por la acción u omisión .- En base a esta fundamentación fáctica, el Apoderado especial de la Entidad que interviene como Legitimada activa, en el numeral 3.2 de su demanda -que lo concreta en el guarismo CUARTO- cita los derechos a la **motivación** , a la **seguridad jurídica**, y el principio de la **favorabilidad**; sin embargo, en el escrito de apelación solamente se refiere al segundo, como se verá en líneas infra.

1.5) Pretensión concreta .- El Apoderado especial de la persona jurídica accionante, en el numeral SEXTA de su demanda, a la que la intitula “PRETENSIÓN DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN”, solicita: **a)** Declarar mediante sentencia vulnerados los derechos enunciados en el acápite cuarto ... y ordene la reparación integral, material e inmaterial del daño que se ha causado; **b)** Declarar mediante sentencia que SOLCA núcleo de Tungurahua, como institución sin fines de lucro, se encuentra exonerada del pago del impuesto a la patente, por ende no deberá pagar la cantidad establecida por la Municipalidad de Ambato, en los años 2013 a 2021; **c)** Declarar la nulidad del proceso de coactivo -sic- iniciado por el GAD Municipalidad de Ambato, por ser vulneratorio de derechos; **d)** La protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución; y, **e)** Que se garantice que esas acciones inconstitucionales no se vuelva -sic- a repetir. En la audiencia pública añade que se deje sin efecto el proceso coactivo iniciado por el GADMA en contra de SOLCA núcleo de Tungurahua.

II. Trámite de la acción

2.1) Admisión a trámite de la demanda .- En providencia del día martes 01 de junio del 2021, a las 12h19', que corre en el folio 24 al 25 y la notificación en la vuelta de la última, el señor Juez A-quo ha **admitido a trámite la demanda** señalando que es *“clara, precisa y reúne los requisitos establecidos en los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que se la admite a trámite, establecido en el artículo 13 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*, lo que el Tribunal considera se lo ha hecho con arreglo a lo que manda el preceptos 88 de la CRE, 10, 13, 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -en líneas infra solamente LOGJCC-; por cuya virtud, para los efectos establecidos en el precepto 14 ibídem ha convocado a los Sujetos Procesales a la **audiencia oral y pública** para el día viernes 4 de junio del 2021, a partir de las 11h30', en observancia de lo prescrito en el artículo 13.2 de la LOGJCC, que manda: *“El día y hora en que se efectuará la audiencia, que no podrá fijarse en un término mayor de tres días desde la fecha en que se calificó la demanda”* ; ha ordenado notificar a los Legitimados pasivos, esto es a los Representantes legales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad del cantón Ambato, en lo suceso sólo GADMA, quienes, por ende, debieron observar el mandato de los artículos 13.4, 8, 16 último inciso -aplicable al caso-, del 39 al 42, y más pertinentes de la LOGJCC, **presentar sus argumentaciones y pruebas de descargo**, y tener en consideración la presunción fijada en el precepto constitucional 86.3, y la obligación de concurrir personalmente; y, ha denegado la solicitud de medidas cautelares conjuntas.

2.2) Notificaciones.- Obra de los autos, en la foja 25 vuelta, la constancia de la notificación efectuada a la Legitimada activa en los correos electrónicos señalados, el mismo día martes 01 de junio del 2021, a partir de las 09h35'; en la foja 32 obra la constancia de notificación a los Representantes legales de la Entidad accionada, doctor Javier Francisco Altamirano Sánchez, el día miércoles 02 de junio del 2021, a las 12h14'; en la 33 al doctor Rolando Javier Aguinaga Bósquez, a las 09h35' del mismo día; y, en la 37 vuelta a la doctora Leonor Holguín, Directora Regional número 3 de la Procuraduría General del Estado, el 3 de junio del 2021. De ellos, comparecen al proceso, los dos personeros, a través de la abogada Daniela Monserrath Vasco Manzano, quien en la audiencia pública ha ofrecido poder o ratificación de los mismos.

2.3) Audiencia pública .- Este diligenciamiento se ha realizado dentro del término legal, esto es en el día, fecha y hora señalados -viernes 4 de junio del 2021, a las 11h30'-, con apego a lo prescrito en el artículo 14 de la LOGJCC, como se aprecia acta de los folios 214 al 119 vuelta, con la comparecencia de: **a)** El Apoderado especial del Representante legal de la persona jurídica que actúa como Legitimada activa, acompañado de sus patrocinadores, abogados Aníbal Eduardo Silva Gavilanes y Andrea Anabel Vicuña Pardo; y, **b)** Los representantes legales de la Entidad pública accionada, a través de la abogada Daniela Monserrath Vasco Manzano, ofreciendo poder o ratificación, que no se ha

efectuado por cuanto en el escrito de la foja 228 y vuelta del martes 8 de junio del 2021, a las 14h34', solamente se realiza un señalamiento de los domicilios para recibir notificaciones y la autorización de patrocinio, es decir una designación como abogada del GADMA.

La señora Directora Regional de la Procuraduría General del Estado de Chimborazo, Delegada del Titular de esa Dependencia, mediante memorial del folio 244 realiza igual designación.

2.3.1) Aserciones del Legitimado activo.- La Entidad accionante y presunta afectada, por intermedio de su Abogado patrocinador, en la audiencia pública ha realizado una exposición que constituye la reiteración de la fundamentación fáctica y jurídica expuesta en la demanda, haciendo alusión a las mismas ilustraciones doctrinarias y concluyendo con la realización de una confirmación de sus pretensiones.

En la réplica, en lo principal, ha expresado: Que el Código Tributario es una norma de generalidad y que la COOTAD es una norma especial que en el artículo 1 regula las relaciones políticas de los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados del país, las relaciones políticas administrativas, mientras que el ámbito de la Ley Tributaria es regular las relaciones jurídicas provenientes de los tributos; conforme ha sido manifestado por la Procuraduría, de acuerdo a los ejemplos antes expuestos, en la cual los adultos mayores han sido exonerados en referencia a la ley del adulto mayor y también en el caso de Petroecuador, en los cuales han sido exonerados el impuesto a la patente por cuanto consta en el Código Tributario como norma especial, entonces me ratifico que la norma especial es el Código Tributario y no la COOTAD en cuanto a tributos. Que se han vulnerado tanto la seguridad jurídica como el debido proceso, ya que no se ha dado cumplimiento, no se -sic-aplicado lo dispuesto en ley en normativa. El artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador refiere a la jerarquía de normas, el Código Tributario y la COOTAD son leyes orgánicas, no pueden emitir, no hay jerarquía. De acuerdo a lo manifestado, a lo dispuesto en el Pacto de San José de Costa Rica, las acciones de protección tienen como finalidad generar un recurso sencillo, rápido, un recurso efectivo. Por otro lado, lo manifestado por la Corte Constitucional en la sentencia No. 102-13-SEP-CC, dentro del caso No. 00380-10-EP, manifiesta que cuando el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que esta vía no fuera adecuada, ni eficaz; sin embargo, para que exista una suspensión de la ejecución coactiva se requiere que sea consignada la cantidad la cual asciende el impuesto de patente; es decir, para que no se aplique medidas cautelares sobre SOLCA, sería necesario consignar la cantidad que presuntamente SOLCA núcleo de Tungurahua debe en concepto de impuesto de la patente, caso contrario se procederá al bloqueo y retención de sus cuentas, así como emitir prohibición de enajenar sobre sus bienes muebles e inmuebles, siendo así un peligro inminente para los pacientes de SOLCA Núcleo de Tungurahua, puesto que si se produce un bloqueo de las cuentas con la reducida asignación que recibe

por parte del Estado, no podríamos comprar medicación, no podríamos seguir brindando atención médica a los pacientes con enfermedades catastróficas, así como tampoco podríamos realizar el traslado al paciente en caso de realizar algún tipo de enajenación de los bienes de SOLCA; es importante indicar que SOLCA cuenta solo con estos recursos para brindar atención a los pacientes, por lo solicita y se ratifica en el hecho de que se ha vulnerado el derecho al debido proceso a la seguridad jurídica y que en sentencia se disponga la vulneración de dichos derechos, así como se deje sin efecto el proceso coactivo, por existir un peligro inminente en torno a la administración de SOLCA Núcleo de Tungurahua

En su última intervención insiste en que existe una vulneración a la resolución administrativa emitida por parte del GADMA, más no a la coactiva, estoy refiriéndome a la resolución emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado, por otro lado la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz, qué quiere decir directo, que sea un acceso rápido a la justicia y eficaz como medio de fuerza para evitar la vulneración de un derecho, es lo que estoy pidiendo en esta presente acción de protección que se evite la vulneración de ciertos derechos. Por otro lado, en la sentencia No. 102-13-SEP- CC, se manifiesta que si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe someterse a un argumento racional y jurídicamente fundamentado, en base a criterios que el operador de justicia se haya formado, solo luego de un procedimiento que precautele los derechos constitucionales de las partes; en la presente acción SOLCA Núcleo de Tungurahua está solicitando se precautele los derechos vulnerados por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, emitidos en la resolución administrativa No. DF-019-1461.

2.3.2) Contestación de los Legitimados pasivos .- Los accionados, por su parte, a través de su Abogada patrocinadora, se han opuesto a la acción, manifestando, en lo principal: *La Municipalidad de Ambato dentro de este proceso obra conforme a la competencia o la facultad tributaria que rige a través de los artículos 185 y 186 del Código Orgánico de Organización Autonomía y Descentralización, más conocido como COOTAD; el artículo 489.b) prevé que como fuentes de obligación tributaria, los Gobiernos Autónomos Municipales, deberían aplicar las leyes que facultan a los municipios aplicar tributos; en efecto el artículo 490 enlista nueve puntos netamente atribuibles a gobiernos autónomos municipales, en esta lista se prevé el impuesto a la patente, impuesto al pago predial sea de uso urbano o rural y también al pago del impuesto 1.5 por mil sobre los activos fijos; a partir de aquello, en efecto la municipalidad de Ambato, conforme consta del expediente administrativo, en virtud del formulario que se ingresa a través de la sección de rentas en el año diciembre 2018, presentado por la Unidad Oncológica SOLCA Tungurahua, con relación a la actividad económica, consulta y tratamiento médico entre otras inicia sus actividades, solicita por primera vez la patente municipal; posterior a ello la Municipalidad de Ambato procede a realizar los cobros conforme lo establece la norma antes invocada, y efectivamente se presenta una solicitud el 14 de marzo de 2019, ante el*

entonces Alcalde de Ambato, ingeniero Luis Amoroso Mora, en la cual se solicita la exoneración del pago tanto del impuesto a la patente como del impuesto 1.5 por mil; posterior a aquello efectivamente se emite la resolución administrativa No. DF-19-1461, emitida por la Dirección Financiera, a través de su representante en ese momento, resolución que en efecto es un acto administrativo y que ha sido impugnado en esta acción constitucional por supuestamente vulnerar derechos; al respecto me permitiré indicar que el hecho generador o la obligación tributaria nace conforme el presupuesto establecido por la ley, para configurar el tributo como tal; es decir, de donde nace el hecho que genera este tributo es del COOTAD como tal, considerando que el COOTAD a partir del artículo 500 o más bien dicho en el artículo 546, prevé y establece acerca del impuesto de patentes municipales y metropolitanas; por lo tanto, tanto el impuesto del 1.5 por mil, como el de patente y el predial, esto nace de esta normativa; también me permitiré indicar al respecto que el Código Tributario, en efecto en su artículo 4 prevé el articulado de la reserva de ley; qué nos dice al respecto, me permitiré en su parte pertinente dar lectura: “que las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los objetos activos y pasivos, la cuantía del tributo o la forma de establecer las exenciones, reducciones”; si nos remitimos a la reserva de ley que establece el Código Tributario, es decir cuál es la ley tributaria que genera el hecho del impuesto, en este caso tomaré como referencia a la patente como tal y enseguida debemos remitirnos a lo que establece el capítulo 3 del COOTAD, pues a partir del capítulo 3 los articulados que rigen es acerca de los impuestos que deben generarse por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Municipales y Metropolitanos, por lo tanto la ley tributaria aplicable o que genera el hecho es netamente el COOTAD como tal y el Código Tributario como norma general, aplica o determina la reserva de ley en estos casos. A más señor Juez me permito también indicar que el mismo COOTAD a partir del artículo 546 que establece tanto la base imponible, establece las reducciones, establece las exenciones y establece además los requisitos que deben cumplirse para tener la obligación de cancelar los mismos por parte de los administrados, por lo tanto, de acuerdo al artículo 4 del Código Tributario la reserva o la Ley Tributaria a la cual nos regimos en este impuesto específico es el COOTAD, respecto de las exenciones el Código Tributario prevé en el artículo 32 claramente que solo mediante disposición expresa de ley podrá establecerse exenciones tributarias y enseguida nos remite a lo que dispone el artículo 35 y aquí hay una generalidad, que hay que considerar desde el artículo 35 en su título ya prevé exenciones generales y posterior aquello inicia narrando o estableciendo este articulado dentro de los límites que establece la Ley, sin perjuicio de lo que disponga las leyes orgánicas o especiales en general están exentos; es decir, el artículo 35 del Código Tributario prevé la generalidad de las exenciones sobre toda clase de impuestos, efectivamente el numeral 4 habla acerca de las instituciones que dentro de sus actividades generarían las que SOLCA hace también para la comunidad, sin embargo de aquello debemos recordar que son exenciones generales y que por reserva de ley debemos remitirnos a la ley tributaria que genera el hecho generador, la obligación tributaria y que también contempla exenciones específicas en cada uno de los impuestos, si nos remitimos

al capítulo 3 del COOTAD, por supuesto vamos a encontrar que cada impuesto tiene sus particularidades, es así el caso que por esa fue la razón que al momento que se expide la resolución administrativa en efecto sobre el impuesto 1.5 por mil, se crea esta exención porque el COOTAD lo prevé de esta forma; sin embargo, no cabe para la patente porque el COOTAD no prevé que este tipo de instituciones sean exoneradas de este pago, por lo tanto, señor Juez lo que ha hecho la municipalidad es aplicar el COOTAD conforme establece el artículo 4 del Código Orgánico Tributario, por reserva de ley, como una norma que genera un tributo de este tipo; de la misma manera el artículo 550 como ya se ha manifestado habla acerca de las exenciones en el caso de las patentes y únicamente determina que estarán exentos del impuesto a la patente los artesanos calificados por la Junta Nacional de Defensa del artesano. La Municipalidad de Ambato, al igual que otras, ha exonerado el pago del impuesto predial, al igual que el impuesto 1.5 por mil la municipalidad porque la norma o el COOTAD permite, sin embargo en lo que respecta al impuesto a la patente no se encuentran exonerados porque el COOTAD no permite que se exonere a este tipo de organizaciones, por lo tanto, el querer desconocer lo que establece el artículo 550 del COOTAD va más allá de lo que prevé o permite el Código Tributario al establecer en el artículo 35 exenciones de carácter general, cuando la norma específica para aplicar en estos casos es el COOTAD; posterior a esto en efecto unos rubros que no han cancelado, valores públicos generados por este impuesto antes indicado, por lo tanto se procede por parte de la Municipalidad a iniciar el proceso coactivo No. 2229-2020, con fecha de inicio 26 de mayo de 2021 al contribuyente SOLCA núcleo de Tungurahua, debiendo recalcar una vez más que conforme los títulos de crédito pendiente de pago, cada uno de ellos refleja que dentro del año 2013 al año 2018 es en relación al impuesto a la patente únicamente; y en efecto posterior a esto se emite el correspondiente notificación previo al inicio de la coactiva y posterior la orden de pago inmediato conforme prevé la norma tributaria. En base a esto, al antecedente indicado como conforme ya se ha establecido lo actuado por el GADMA, a través de las Direcciones correspondientes ha sido en aplicación a lo que dispone la normativa; en efecto, las actuaciones de la Municipalidad han sido en base a lo que determina el COOTAD, el mismo Código Tributario como normas jerárquicamente superior a una ordenanza; sin embargo, también ha sido aplicable lo que concierne y en lo pertinente y en lo que no vulnera la seguridad jurídica tomando en consideración la jerarquía de la norma establecida en el artículo 425 de la Constitución, por ende, tanto la resolución administrativa como acto impugnado, se prevé que cumple con enunciar la normativa aplicable con respecto a la patente que es lo que se pretende o el objeto principal de esta acción, como también las consideraciones al impuesto 1.5 por mil. En cuanto a la garantía de motivación que se alega vulnerada, llegará a su conocimiento esta resolución con la finalidad de que se revea como parte de las obligaciones a este juzgador y del cual se podrá determinar que ha sido invocada la normativa aplicable; de igual manera consta previo a la emisión de esta resolución los informes como actos de simple administración para poder cumplir o tomar una voluntad, por lo tanto, esta resolución está motivada en toda y cada una de sus partes, no siendo

cierto así conforme lo manifestado que carece de lógica, carece quizás de comprensibilidad, más aún cuando nos remitimos al actual criterio de la Corte Constitucional que ha comenzado ya separarse los tres elementos básicos que deben tener al indicar que la motivación más allá en esfera constitucional conlleva únicamente la claridad, el lenguaje de los hechos expuestos y una fundamentación en el Derecho la resolución administrativa; y en efecto consta en esta resolución con el análisis entre los antecedentes, los informes realizados dentro del proceso, lo solicitado por el administrados y la norma aplicar y posterior a esto se resuelve de una forma comprensible para el administrado, por lo expuesto no es, o no se evidencia que de la resolución exista una vulneración a la garantía de la motivación. Con respecto de la vulneración al principio de favorabilidad, no existe un conflicto de norma pues el Código Tributario como ya ha sido indicado el artículo 35 prevé la generalidad de las exenciones, cuando el COOTAD, prevé las exenciones específicas a cada uno de los impuestos; por lo tanto, no se puede argumentar que exista un conflicto entre normas para que se deba ponderar cuál de las dos debe prevalecer conforme las normas de interpretación, además considerando que es el artículo 74 del Código Tributario que establece en cuanto a un procedimiento general y a procedimientos específicos o excepcional y que nos dice el artículo 74 en la parte pertinente: “Que se aplicará la ley especial tributaria, cuando por la naturaleza del tributo se instituya un procedimiento de excepción”, en este caso existe una norma especial tributaria que es el COOTAD y por lo tanto se aplica esto de forma específica y el Código Tributario de forma general. Además de aquello, conforme el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta acción debe ser declarada como improcedente, pues no se desprende que exista una vulneración de derechos constitucionales, además de aquello conforme el numeral 4 de este artículo invocado el acto puede y debe ser impugnado en vía judicial ordinaria, considerando que de la fundamentación no se ha motivado que esta vía haya dejado de ser la adecuada en este tipo de acciones, debo motivar la improcedencia de la acción en el numeral 4, que una o dos de las pretensiones pretenden que declare mediante sentencia la exoneración del pago al impuesto de patentes y declarar la nulidad del proceso coactivo iniciado por el GAD, al respecto en primer lugar declarar la nulidad del proceso coactivo definitivamente no es materia de una acción constitucional cuando el trámite tiene su propia vía y normativa infra-constitucional que lo ampara, al respecto el mismo Código Tributario en el artículo 10 nos dice: “El ejercicio de la potestad reglamentaria” y ahí viene lo importante del artículo 10-“los actos de gestión en materia tributaria, constituyen actividad reglada y son impugnables por las vías administrativa y jurisdiccional de acuerdo a la ley”; el artículo 217 del mismo Código Tributario nos dice: “Concepto y límites de la jurisdicción.- La Jurisdicción contencioso - tributaria debe conocer y resolver las controversias que se susciten entre las administraciones tributarias y los contribuyentes”, en qué casos particularmente que refleja este articulado: “por las consecuencias que se deriven de relaciones jurídicas provenientes de la aplicación de leyes, reglamentos o resoluciones” como es el caso “de carácter tributario”, la resolución

No. DF-2019-1461 es una resolución tributaria porque quien lo emite primeramente es la Dirección competente para el cobro y recaudación de los impuestos, la Dirección Financiera y además que es a través de esta resolución tributaria por medio de la cual se exonera un impuesto y se obliga al pago de otro conforme la norma. Por lo tanto, de acuerdo a este articulado al 217 del Código Tributario, concordante en cada una de sus partes con lo que establece el artículo 219 del Código Orgánico de la Función Judicial que establece las atribuciones y deberes de los Jueces que integran las Salas de lo Contencioso y Tributario, en donde además ya señaladas en el artículo 217 del Código Tributario en el numeral 2 de este artículo prevé que debe conocer todas las impugnaciones contra todo acto administrativo de determinación tributaria, la resolución administrativa que se pretende impugnar en esta acción constitucional es una resolución de determinación tributaria de un impuesto. Por lo tanto la acción de protección que ha sido traída ante su Autoridad tiene una vía correspondiente que tiene que ser respetada. Para concluir ingreso junto con el oficio No. DF-SR-2021-0796, en 137 fojas útiles, tanto la resolución No. DF-2019-1461, como toda la documentación inherente al proceso que servirá de prueba para la institución accionada, así como copias del proceso coactivo que se sigue en la Municipalidad.

En las contrarréplica se ha dicho: En efecto lo que se ha traído ante su autoridad como Juez Constitucional ha sido un debate sobre la aplicación o el debate sobre norma infraconstitucional; es decir que se debía prevalecer el Código Tributario o el COOTAD como tal; al respecto, la Corte Constitucional en sentencia No. 039-16-SEP-CC, del 10 de febrero de 2016, establece: “El conflicto legal debe ser tratado conforme la propia Constitución, la Ley Orgánica de Garantías, la Jurisprudencia de este organismo y no le corresponde a la justicia Constitucional sino únicamente a la justicia ordinaria quien es la llamada a resolver las controversias sobre la aplicación de la normativa infraconstitucional, al caso en concreto”, y termina el criterio la Corte en esta sentencia determinando: “Al haberlo realizado obviamente ha generado incertidumbre y desconfianza afectando la seguridad jurídica”, es decir; para que un Juez Constitucional ingrese a analizar normativa de carácter infraconstitucional, más allá de lo que prevé la Constitución, la Ley Orgánica que regula esta vía, así de igual manera la normativa de la misma jerarquía de la Constitución y hacerlo de la forma de que se pretende, se ha traído ante usted este problemática, generaría una inseguridad jurídica por parte del juzgador conforme lo que ha manifestado la Corte Constitucional, criterio que de igual manera dentro de la misma sentencia culmina indicando: “Por lo tanto toda argumentación que se basa en normas ordinarias, es imponer juicios contrarios al ordenamiento Constitucional que adolece de criterio de razonabilidad”, tal cual ocurre en el caso que se analizó en la Corte, por lo tanto señor Juez el debate de norma infraconstitucional, el considerar cuál norma es general y específica en este caso en concreto, no es la vía adecuada hacerlo como se ha pretendido en esta acción. Por otra parte, dentro de la réplica realizada por la legitimada o legitimado activo, se ha indicado que ha existido vulneración de derechos por no aplicar la ley o la norma de forma textual conforme ha indicado al respecto la Corte

Constitucional en la sentencia No. 16-13-SEP-CC, señala cuál es la naturaleza de las garantías jurisdiccionales e indica que los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales, no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos correspondientes o competentes; al respecto, esto como se ha demostrado, tiene una vía que debe ser activada, más allá de si es necesario cancelar un rubro o no hay que recordar que esta resolución emitida la cual se pretende impugnar ha sido emitida en el año 2019; más allá de aquello en ese entonces no existía un proceso coactivo, es decir, si en la actualidad existe un proceso coactivo ha sido porque el mismo administrado ha dejado de promover los recursos que en derecho se cree asistida, por lo tanto no es esa una justificación a que deje de ser efectiva la vía ordinaria; por lo tanto, la acción de protección es improcedente de acuerdo al artículo 44.4 de la Ley Orgánica de Garantías, además de aquello hay que recordar también que el criterio de la Corte Constitucional es entender que, si la aplicación normativa se refiere a disposiciones constitucionales y demás que ya han sido indicadas, esta puede ser alegada al amparo de derechos constitucionales ante un Juez Constitucional ante una acción de esta índole, sin embargo de aquello el pretender desvirtuar o salirnos de esta esfera constitucional, conlleva netamente a ser un análisis y un examen de legalidad a la resolución, conlleva a ser meras alegaciones que en Derecho se crean asistidos, en cuanto a la aplicación de normativa infra, y por lo tanto ya fuera de esta órbita constitucional, recayendo en una órbita de justicia ordinaria y prevé la norma que exista, o que sea este el ordenamiento el cual se encargue de ventilar las actuaciones o las cuestiones en cuanto a las obligaciones tributarias. Por lo expuesto, al amparo de lo que determina el artículo 40 como requisitos fundamentales y concurrentes que debe tener una acción de protección como la que hoy nos trae ante usted, en efecto no cumple con lo que señala tanto los numerales 1, 2, y 3, de este artículo 40, además de ello recae en la improcedencia de la acción por lo ya indicado. Con lo expuesto, me permito ratificar el pedido por parte de la institución de que esta acción sea declarada como improcedente y se proceda al archivo inmediato de la misma.

2.4) Núcleo de la sentencia recurrida .- El señor Juez A-quo, en su sentencia pronunciada en forma oral al término de la audiencia pública, que la ha reducido a escrito el día martes 08 de junio del 2021, a las 15h03', desde el folio 230 al 240 vuelta, y que se notificado el mismo día a partir de las 15h10', ha resuelto: "... *Por no cumplir los presupuestos procesales para su procedencia se declara sin lugar la **Acción de Protección** propuesta por el señor **Marcelo Sigifredo Mejía Morales en calidad de apoderado especial del ingeniero Luis Fernando Naranjo Lalama, Representante Legal y Presidente de SOLCA Núcleo del Tungurahua en contra de doctor Javier Altamirano Sánchez; en su calidad de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Ambato y Rolando Javier Aguinaga Bósquez en su calidad de Procurador Síndico Municipal del cantón Ambato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.5 de la Constitución de la***

República del Ecuador, ejecutoriado que fuere el presente fallo, remítase copias certificadas la presente sentencia a la Corte Constitucional ...”.

2.5) Intervención de amicus curiae .- Se deja constancia que en primera instancia no ha intervenido amicus curiae.

2.6) Impugnación .- El Apoderado especial del Representante legal de la persona jurídica accionante, inconforme con esta decisión, facultado por las reglas adjetivas 8.8 y 24 inciso segundo de la LOGJCC y 86.3 último inciso de la CRE, con memorial de folios 248 a 251 vuelta, el viernes 11 de junio del 2021, a las 15h36’, esto es dentro del término legal, ha deducido el recurso vertical de apelación, mientras los Legitimados pasivos han guardado silencio; aquella impugnación se ha admitido en decreto de la foja 253, el día lunes 14 de junio del 2021, a las 12h02’, remitido a esta Sala el 18 de los referidos mes y año .

III. Consideraciones y fundamentos

El referido medio de impugnación y el sorteo previsto en el artículo 24 de la LOGJCC, en relación con el artículo 1 agregado al 160 del Código Orgánico de la Función Judicial -en adelante COFJ-, han determinado que éste Tribunal conozca el presente procedimiento ordinario constitucional, por lo que antes de proferir resolución realiza las siguientes consideraciones:

3.1) Jurisdicción y competencia .- Sobre estos temas se anota:

3.1.1) Jurisdicción .- Los Jueces constitucionales integrantes de éste Tribunal tenemos *jurisdicción* para conocer el presente recurso, según lo prescrito en los artículos 178.2 de la CRE, 152 y 155 del COFJ, y en las acciones de personal que dan fe de nuestra designación como Jueces Provinciales de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

3.1.2) Competencia.- La *competencia*, de su lado, está establecida y asegurada por el precepto 186 inciso primero y 86.3 de la CRE, en relación con los siguientes: 11.1, 76.3 y 76.7.k) eiusdem, 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos -DUDH-, 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP-, 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José-Costa Rica -CADH-, 24 inciso segundo, 166.2 y 168 de la LOGJCC, y 2 de la resolución número 128-2013 dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura para la creación de ésta Sala, publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial número 114 del viernes 1 de noviembre del 2013.

3.2) Procedimiento y solemnidades.- La causa se ha tramitado en constitucional, convencional, legal y en debida forma, con estricta observancia de las normas sustantivas de los artículos 86 y 88 de la CRE y las garantías básicas fijadas para asegurar el derecho al debido proceso, así como las reglas adjetivas 8, 10, 13 al 17, 39 al 42 y más aplicables de la LOGJCC, en primer nivel, y 24 ibídem en el segundo; y, como no se advierte omisión de

solemnidad sustancial alguna, ni violación de trámite que pudieren influir en la decisión, al proceso se lo declara válido, en vista de que no contraviene principio, valor, regla, ni norma alguna de la CRE, ni de ningún instrumento internacional constitucionalmente vigente en el Ecuador, ni de las leyes infraconstitucionales aplicables a la especie.

3.3) Garantías jurisdiccionales.- Sobre el tema se anota:

3.3.1) Generalidades.- El Estado Constitucional de Derechos y justicia, indica que el Estado justifica su existencia en razón de la protección, tutela o garantía de los derechos, convertidos en normas jurídicas plenamente eficaces, justificando de esta forma el garantismo ideado por Luigi Farrajolli. La indicada tutela no se puede hacer efectiva, sin embargo, si no existen los mecanismos que permitan su tutela o garantía. Esos mecanismos son las garantías jurisdiccionales, que deben entenderse en forma llana como *mecanismos o instrumentos jurídicos de protección que permiten evitar, mitigar o reparar la vulneración de los derechos establecidos en la CRE o en los instrumentos internacionales de derechos humanos.*

En el artículo 6 inciso primero de la LOGJCC, se fijan los fines de estas garantías en estos términos: ***“Finalidad de las garantías.- Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación ...”*** -destaco nuestro-. Como se aprecia, son tres las finalidades establecidas normativamente, mas doctrinariamente se dice que su objeto es la protección inmediata y eficaz de los derechos constitucionales, sin que esto signifique que se descuiden los otros dos, que son importantes.

3.3.2) Precedente aplicable.- La doctrina jurisprudencial nos enseña: ***“...las garantías jurisdiccionales han sido establecidas por nuestra Constitución con el objeto de lograr una protección efectiva y cierta de los derechos presuntamente violados o amenazados , por cualquier persona, con prescindencia de su edad, origen, raza, nivel económico, condición social o profesional y, por supuesto, sin que para tramitarla y decidirla sean indispensables los requisitos formales ni las fórmulas exactas y ni siquiera un escrito, por cuanto puede ser verbal, y para lo cual se explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en sentido positivo o negativo, por la facultad que tienen los órganos de la función judicial cuyo cometido consiste en asegurar la integridad y primacía de la Constitución ...”***^[1].

3.4) La acción de protección .- Una de las garantías jurisdiccionales -quizá la más importante-es la de protección, establecida en los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC, que es diferente a la acción de amparo porque esta entró en crisis de operatividad, según los constitucionalistas: ***“... El constituyente de Montecristi consciente***

de esta situación quiso cambiar la situación precisando los conceptos, estableciendo normativamente que las garantías son de dos tipos preventivas y reparatorias y **dividiendo el antiguo recurso de amparo en dos acciones independientes: las medidas cautelares cuando se trate de evitar la vulneración de un derecho constitucional, y la acción de protección para reparar integralmente el daño a un derecho cuando este se causa efectivamente**” [2] -negrillas fuera del texto-.

3.4.1) ¿Cuándo debe interponerse la acción de protección? .- En el citado precepto 88 de la CRE se indica: “... y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales ...”, lo que se desarrolla en el 40.1 de la LOGJCC como requisito de procedibilidad y en el 42.1 como causa de improcedencia; de allí se colige el primer límite a la deducción abusiva de esta garantía constitucional, pues **si no existe una vulneración de derechos constitucionales**, la acción simplemente está destinada a ser inadmitida en sentencia de fondo.

3.4.2) Objeto de la acción de protección .- En el mismo precepto 88 de la CRE se ha legislado: “La acción de protección tendrá por **objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución** ”; en el artículo 39 de la LGJCC a esto se agrega: “... y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”; este objeto, al igual que de todas las demás garantías jurisdiccionales, según se aprecia del artículo 6 de la LOGJCC, es el de brindar un amparo directo y eficaz, además de inmediato, de los derechos constitucionales e instrumentos internacionales de derechos humanos, que no estén amparados por otra garantía similar, y así lo recoge basta doctrina y jurisprudencia, siendo obligación fundamental de una o un Juez tutelar esa protección.

La Corte Constitucional en forma reiterada viene señalando que: “... la acción de protección, tiene como **finalidad tutelar y reparar las afectaciones de derechos constitucionales que se deriven de la acción u omisión de autoridades públicas no judiciales, así como de actos lesivos provenientes de personas particulares o políticas públicas; por consiguiente, si la controversia sometida a conocimiento de los jueces constitucionales se fundamenta en la observancia y aplicación de la normativa infraconstitucional** , la persona que se considere afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes para solucionar este tipo de conflictos, pues **a través de la resolución de una acción de protección** , los operadores de justicia **no se encuentran facultados para realizar un análisis respecto de la aplicación e interpretación de normas legales en cuanto ello evidentemente, requiere un examen de legalidad que se excede a las competencias de la jurisdicción constitucional y que además desnaturaliza el objeto mismo de la acción de protección**... esta garantía jurisdiccional ha sido prevista por el constituyente **con el objetivo de subsanar y reparar aquellas acciones u omisiones en las que se afecta la dimensión constitucional de un**

derecho, más no para aquellos conflictos que residen en cuestiones de legalidad”^[3] - destacado nuestro-.

Si bien el Constituyente garantizó el “*amparo directo y eficaz*”, este amparo está restringido en el artículo 40.3 de la LOGJCC, que viene a ser el segundo límite en el ejercicio de la acción, que ha sido interpretado ya por la Corte Constitucional; y, el tercero es el de que los derechos que se consideren vulnerados “*no estén amparados*” en las garantías preinsertas, porque de estarlo esto determinaría que la acción se devenga en improcedente.

Esto está en armonía con los artículos 8 de la DUDH, 18 y 25 del pacto de San José de Costa Rica, que establecen la obligación general de los Estados partes de garantizar que toda persona pueda contar con un recurso efectivo ante los tribunales para lograr la protección contra actos que violen sus derechos, de ahí que en la CRE se considere a la acción de protección como un mecanismo directo y eficaz, además de inmediato, para que cualquier persona o colectivo, mediante procedimiento breve, informal y sencillo, acuda ante los jueces para obtener rápida y de forma oportuna la protección necesaria frente a hechos y actos jurídicos que violen efectivamente sus derechos; lo que significa que la protección reforzada de la acción de protección ampara a todos los derechos relacionados con la dignidad humana y la naturaleza, los cuales son plenamente justiciables bajo el principio de interdependencia e igual jerarquía de los mismos.

3.4.3) ¿Por qué hechos y contra quién? - En el referido precepto 88 se normó: “... *por acciones u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial ... y cuando ... proceda de una persona particular ...*”, eso lo confirma el Asambleísta: “**Art. 41.1.- Procedencia y legitimación pasiva.-** *La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de **subordinación o indefensión** frente a un **poder económico**, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto **discriminatorio** cometido **por cualquier persona**” -lo destacado no consta en el texto original-, es decir que, en contrario sensu a la regla surge el cuarto límite, pues si la acción -de acto jurídico, no de reclamar en juicio- o la omisión proviniera de una **autoridad judicial** es absolutamente improcedente, en vista de que estas no son susceptibles de perseguirse en una acción de protección porque están prohibidas en forma taxativa: “**Art.***

42.- Imprudencia de la acción .- La acción de derechos no procede: 6. Cuando se trate de providencias judiciales ”.

Por consecuencia de lo anterior y de la naturaleza de los derechos como límite de poder, así como de la subordinación a los principios, valores, normas, reglas, cláusulas de la CRE por parte de todo poder público, por regla general -pues también puede provenir de personas particulares naturales y jurídicas-, quien vulnera los derechos constitucionales de las personas y, por tal hecho, es el **sujeto pasivo** de la acción de protección es el **funcionario público no judicial y dichas otras personas**, mientras el **legitimado activo** es la persona víctima de esa violación.

3.4.4) ¿Contra qué procede?.- La respuesta a esta incógnita la encontramos estatuida en el mismo precepto 88 y se reproduce en el artículo 41 de la LOGJCC, que informan: “... cuando exista una vulneración de derechos constitucionales ... contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de **una persona particular**, si la violación del derecho provoca, **daño grave** si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de **subordinación, indefensión o discriminación** ” -destacado nuestro-.

3.4.5) Juez competente.- De acuerdo al artículo 86.2 de la CRE: “Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos ... ”, que se desarrolla en el artículo 7 inciso primero de la LOGJCC en estos términos: “**Competencia.-** Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos ”. En la regla se agrega: “ Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se **sorteará** entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal. En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley. // La jueza o juez que deba conocer las acciones previstas en este título no podrá inhibirse, sin perjuicio de la excusa a que hubiere lugar. // La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia. // La jueza o juez de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados”.

Se complementa lo indicado con lo prescrito en el artículo 167 de la LOGJCC, que reza: “**Juezas y jueces de primer nivel.-** Compete a las juezas y jueces de primer nivel conocer y resolver, en primera instancia, la acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública, petición de medidas cautelares; y ejercer control concreto en los términos establecidos en esta ley”, así como lo estatuido en el 168, que

determina las competencias de las cortes provinciales, y la regla del 169, que lo hace en relación a la Corte Nacional de Justicia.

En un precedente se sintetiza el tema, pues enseña: “... los **jueces de instancia**, al conocer las diferentes materias o garantías jurisdiccionales como la acción de protección, hábeas corpus, habeas data, o acceso a la información, que de acuerdo a la Constitución de la República tienen cada una su propio objeto a proteger, ya sea la libertad, la vida, el acceso a la información pública, o el acceso a la información relacionada con las personas, **cumplen la función de jueces constitucionales** ; su función es precisamente ejercer un control o amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, y luego está la **Corte Provincial de Justicia** que conoce y **resuelve en apelación** dichas sentencias, las que son de última instancia en materia de garantías”^[4] ; tales juezas y jueces deben ser **proactivos, garantes de los derechos**, que plasmen en sus fallos auténticos análisis argumentativos, que **demuestren y justifiquen racionalmente su pertinencia a las circunstancias fácticas** acaecidas en el caso.

3.4.6) Requisitos de procedibilidad de la acción .- Para que opere una acción de protección, ésta debe reunir tres presupuestos fácticos en forma ineludible, pues de faltar uno o más la misma debe deducirse, menos aún tornarse exigible por el Legitimado activo; tales son: “ **Requisitos.-** La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: **1. Violación de un derecho Constitucional;** **2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente;** y, **3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”**.

3.4.7) Causales de improcedencia.- Doctrinariamente se concibe que los procesos constitucionales deben cumplir con determinadas exigencias formales y sustantivas, pues de no hacerlo se crearía un caos procedimental, por eso el Asambleísta enumera en el artículo 42 de la LOGJCC las causas de improcedencia para la acción ordinaria de protección: “ **Improcedencia de la acción.-** La acción de protección de derechos no procede: **1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. // 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. // 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.**

// 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. // 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. // 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda

ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma ”.

Debe aclararse que por sentencia vinculante de la Corte Constitucional, la inadmisión al momento de calificar la demanda, mediante auto y de manera sucinta, procede únicamente en los casos 6 y 7 del artículo preinserto, no en los demás, que deben resolverse al final del procedimiento, en sentencia y motivadamente^[5], mientras que en lo relativo al numeral 4 debe considerarse esta enseñanza fundamental: *“Al respecto se debe mencionar que lo previsto por el artículo 42 numeral 4 ibídem, esto es, que la acción de protección no procede ‘cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz’, no significa que esta garantía jurisdiccional **tenga carácter residual y que por lo tanto, sea necesario el agotamiento de recursos en la vía administrativa o en la vía ordinaria**, como requisito previo para la procedencia de la acción de protección, como erróneamente lo interpretan ... al señalar que por tratarse de un tema de mera legalidad el accionante debía acudir a la justicia ordinaria, sin fundamentos jurídicos que sustenten lo afirmado”*^[6].

Revisadas las características básicas de la acción de protección, estamos preparados ya para entrar a la resolución del problema jurídico planteado en la causa, lo que se desarrolla en el siguiente discernimiento.

3.5) La causa sub-júdice .- Del núcleo argumentativo esgrimido por el Apoderado especial de la Entidad accionante en su demanda, este Tribunal encuentra que ha planteado la presente acción constitucional alegando vulneración de los tres derechos antes referidos, empero en la fundamentación del recurso de apelación los reduce a uno, principalmente, en vista de que toda su exposición se refiere a una supuesta violación al derecho a la **seguridad jurídica**, derecho sobre el cual en el escrito de apelación alega que en el artículo 32 del Código Tributario se especifica que sólo por Ley se podrá exonerar los impuestos, en concordancia con el artículo 35 que refiere quiénes están exentos, el cual lo transcribe destacando que en el numeral 1 se establece que están exentos *“Dentro de los límites que establezca la ley y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes orgánicas o especiales en general, están exentos exclusivamente del pago de impuestos, pero no de tasas y contribuciones especiales”*, entre otras *“las entidades de derecho privado con finalidad social y pública”*; que SOLCA fue constituida mediante acta constitutiva el 7 de diciembre de 1951, como persona jurídica de Derecho Privado y finalidad social, sin fines de lucro, y que su estatuto fue aprobado por el Ministerio de Previsión Social y Sanitaria el 13 de diciembre de 1950, mediante acuerdo ministerial número 387, reformado mediante acuerdo ministerial número 645 de 22 de abril de 1953. Indica que se ha violado el derecho a la **motivación**, sin la precisión de qué elemento de ella se hubiere omitido;

Agrega que el artículo 16.5 de la Ordenanza sustitutiva para el cobro del impuesto anual de patentes en el cantón Ambato, dice: “*DE LAS EXCENCIONES.- Estarán exentas del pago de este impuesto: ... 6. De acuerdo al artículo 35 numeral 4 del Código Tributario, señala: “Las instituciones y asociaciones de carácter privado, de beneficencia o de educación, sin fines de lucro, constituidas legalmente, siempre que sus bienes o ingresos se destinen a los mencionados objetivos y solamente en la parte que se invierta directamente en ellos, reservándose la Dirección Financiera el derecho de verificar el destino de los ingresos de la institución”*” .

Indica, además, que la pretensión es “*La comprobación de la vulneración directa de derechos constitucionales, mas no la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria general o de la aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso o el reclamo por falta de la misma ... La medida de reparación es que, mediante sentencia se ordene dejar sin efecto la Resolución No.- DF-019-1461, de fecha 16 de abril del 2019, violando derechos constitucionales -sic-*”. Cita la sentencia 114-13-EP-CC, de julio 01 del 2015, caso número 1121-13-EP, extractando la parte que dice: “... *Es juez tiene el deber ineludible de respetar y hacer respetar el ordenamiento legal para cada procedimiento ...*”, en referencia al **debido proceso**, sin realizar una argumentación razonada.

En su recurso no se refiere al principio de favorabilidad, sin embargo de lo cual, para efectos de resolución, el Tribunal debe ceñirse a lo prescrito en el artículo 24 inciso segundo de la LOGJCC, que manda a resolver “*por el mérito del expediente*”, por cuya circunstancia se establece la obligación de revisar, entre las demás actuaciones, la resolución judicial proferida en el nivel anterior.

De su lado, los representantes legales de la Legitimada pasiva sostienen que el asunto versa sobre la determinación de la norma especial, por lo que es improcedente; alegan que no hay vulneración de derechos y que por ese hecho se debe desechar la demanda, como en efecto ha ocurrido.

Por lo indicado, el Tribunal considera oportuno desarrollar el análisis a través de la solución de estos problemas jurídicos:

I. ¿El presente es un asunto de legalidad, como sostienen los Accionados, a través de su Abogada patrocinadora?; y,

II. ¿La resolución impugnada afecta los derechos citados por la parte Actora?.

D) Legalidad o constitucionalidad.- La doctrina jurisprudencial enseña: “... *cabe aclarar que cuando esta Corte hace referencia a dos niveles de reflexión: el de legalidad y el de constitucionalidad, no pretende disminuir la importancia del primero y engrandecer el*

*ejercicio del segundo. Por el contrario, más allá de una simple jerarquía , es necesario considerar que **determinados problemas de carácter jurídico encuentran solución eficaz en un nivel de análisis de legalidad , y otros de constitucionalidad.** Evidentemente la cuestión se torna más compleja ante la **difícil tarea de establecer un límite exacto** entre el nivel de reflexión constitucional y un nivel de reflexión legal de un derecho” [7] .*

La Corte Constitucional, en criterios vinculantes, como el que sigue, ha dicho: *“la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. **No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria .** El juez constitucional cuando de la sustanciación de una garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías” [8] .*

En lo relacionado a la obligación de la o del Juez ordinario que interviene en una acción de protección advierte: *“Por consiguiente, las **autoridades jurisdiccionales que se encuentren en el conocimiento de una acción de protección, están en la obligación de centrar su análisis en la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, en el caso puesto en su conocimiento, toda vez que sólo de esta forma se cumplirá el objetivo de la garantía jurisdiccional en cuestión** ”.* Observando este precedente, es como va a intervenir este Tribunal en el caso concreto llevado a su conocimiento en la presente causa.

Son hechos probados, según las propias expresiones vertidas por la Actora en la demanda, así como de su Abogado patrocinador y de los Legitimados pasivos en la audiencia pública:

a) Que SOLCA, en el año 2019 ha solicitado al GADMA la exoneración de los impuestos del 1.5 por mil de los activos totales y el de patente, de los cuales éste ha sido denegado mediante resolución DF-19-1461 del 16 de abril del 2019, bajo el señalamiento de que por reserva de Ley en el COOTAD no se ha establecido la exoneración de este impuesto y, por ende, tampoco en la Ordenanza especial creada para el cobro del mismo.

b) Que al estar en mora el pago de los valores correspondientes al impuesto por patente desde el año 2013 al 2018, el GADMA en el año 2021 ha iniciado el cobro del valor de \$ 90.906,52 dólares de los Estados Unidos de América por la vía coactiva.

c) Con posterioridad al inicio de ese proceso administrativo, SOLCA núcleo de Tungurahua ha presentado esta demanda pretendiendo en forma enredada que se declare ser sujeto de exoneración del impuesto a la patente, y como reparación integral se deje sin efecto la resolución referida, aunque en la audiencia pública ha requerido que se haga lo mismo con el proceso coactivo, alegando vulneración del derecho de seguridad jurídica, supuestamente por no haberse aplicado el artículo 35.1 de la Ley de Régimen Tributario.

I.1) Informalidad de las garantías jurisdiccionales.- Del artículo 86.2.c), que dice: “c) *Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción*” , se observa que las garantías jurisdiccionales tienen un carácter informal; esta circunstancia determina que la sustanciación de las mismas responde al principio de tutela judicial efectiva, el cual a la vez es un derecho de los justiciables y una obligación de las y los juzgadores prevista en el artículo 75 de la CRE, deber éste que lo ha de cumplir con apego al principio de la debida diligencia establecida en el artículo 172 íbidem. De lo indicado se deduce que la obligación de determinar la existencia de una vulneración de derechos garantizados en la CRE y en los instrumentos internacionales no le corresponde a los justiciables, sino a la o al Juez constitucional.

I.2) Actuación judicial en la acción de protección .- Según basta jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional, que coincide con la competencia otorgada en el artículo 86.2 de la CRE a las y los jueces ordinarios, que actúan como constitucionales en una garantía jurisdiccional, como esta, ha dicho que: “... ***a los jueces constitucionales, en el marco de una acción de protección , les corresponde verificar si el acto u omisión impugnado vulnera o no derechos constitucionales. Para ello, es indispensable realizar un recorrido analítico respecto a varios elementos, de manera preponderante, dada su competencia, las normas constitucionales y de derecho internacional que regulan las relaciones propias de cada caso.*** El rol de los jueces constitucionales es importante en la construcción de un estado social de derechos, en el que el juez ya no es considerado un mero aplicador de la ley, sino quien, de forma activa, debe velar por el cumplimiento de los principios y valores contemplados en la Constitución, vista en su integralidad. En ese marco, dentro del caso sub examine, ***los jueces de la Sala debieron realizar un análisis garantista y proactivo del asunto*** puesto a su consideración y hacer un examen que tome en cuenta todos los derechos constitucionales de las partes, y de manera especial de aquellos contemplados para las personas con discapacidad, a fin de asegurar el ejercicio progresivo de derechos’. // En razón de lo manifestado y en atención a la naturaleza de la acción de protección, que tal como lo ha señalado esta Corte, ‘constituye la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales’, siendo que, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar

garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales”^[9] -destacado por el Tribunal-.

Otra sentencia confirma esta obligación de las y los Operadores jurídicos que actúan de ordinarios constitucionales, cuando dice: “*La transcripción normativa que realiza la Sala se concentra en demostrar que el acto objeto de la acción de protección mediante el cual fue cesado el accionante **es un acto administrativo**, circunstancia que resulta clara y que **no puede ser el objeto central de análisis de una garantía jurisdiccional** de derechos constitucionales, como en efecto es la **acción de protección**. Si la Sala advirtió que se trataba de un acto administrativo, aquello, lejos de justificar la improcedencia de la acción planteada, **demuestra que se cumple con la legitimación pasiva que prevé el artículo 88 de la Constitución de la República para la acción de protección**. En efecto, la **acción de protección**, tal como lo dispone la Carta Fundamental, **procede contra cualquier acto u omisión de autoridad pública**, con **excepción de las decisiones judiciales**. En ese contexto, habiéndose identificado la **naturaleza y carácter del acto**, **correspondía a la Sala verificar la vulneración o no de derechos constitucionales**, pues es dicho ámbito el **centro de análisis de una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales**, circunstancia que no se desprende del fallo objeto de la presente acción [10]” -lo destacado es del Tribunal-.*

II) Los derechos supuestamente vulnerados.- Sobre este punto, el Tribunal precisa:

II.1) El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.- A efectos de determinar si la decisión impugnada por el Apoderado especial de la Legitimada activa, constituye o no una violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pese a que no lo alega en su escrito de apelación, es necesario precisar que en el artículo 76 de la CRE, el constituyente de Montecristi no lo definió, limitándose a enunciarlo y enumerar las garantías que lo conforman, así: “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas ...*”; como lo anuncia el Constituyente, aquí se abre un amplio catálogo de garantías, entre las cuales encontramos a la motivación.

Al no haber definición legal sobre el debido proceso, la Corte Constitucional en su doctrina jurisprudencial ha generado uno en estos términos: “*se define como el sistema de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se **busca la protección de los justiciables**, incursos en una actuación judicial o administrativa, para que, durante su trámite respectivo, se **respeten sus garantías constitucionales** y se alcance la correcta aplicación de la justicia en iguales condiciones*”^[11] -negrillas nuestras-.

La misma Corte en sentido descriptivo, precisa que el debido proceso es: *“Un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces”*,^[12].

Sobre la **motivación**, efectuando un desarrollo inductivo, cabe señalar que es un subderecho y a la vez una garantía para los justiciables, aparte de constituir un deber a observar por parte de las y los servidores públicos, entre ellos los judiciales, que forma parte del derecho a la defensa, el cual, a su vez, integra el derecho al debido proceso, y éste es un derecho de protección fundamental de las personas.

Por lo prescrito en el artículo 76.7.1) de la CRE, la motivación se constriñe a que: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: ... 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: ... 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”*.

De aquí se desprenden los elementos que se presentan en la motivación: **1)** Existencia de una resolución que provenga del poder público; **2)** Que en ella se enuncien las normas y/o principios jurídicos en los que se funda, a lo que debe agregarse los precedentes jurisprudenciales; y, **3)** Que, además, se explique la pertinencia de la aplicación de esas normas, principios y/o precedentes a los antecedentes de hecho.

Doctrinariamente, la motivación, en forma general y simple, se dice que: *“Constituye un elemento intelectual, de contenido crítico, valorativo y lógico, que consiste en el conjunto de razonamientos de hecho y de derecho en que el juez apoya su decisión”* ^[13].

La doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, precisa que la motivación constituye: *“(...) un condicionamiento de todas las resoluciones de los poderes públicos, con el objeto de que las personas puedan conocer de forma efectiva y veraz las razones que motivaron la emisión de una determinada decisión. La motivación no implica la enunciación dispersa de normas jurídicas o de antecedentes de hechos, sino por el contrario exige un mayor ejercicio argumentativo en el cual se fundamente la aplicación*

de una determinada norma jurídica a un antecedente de hecho y las conclusiones establecidas a partir de ello (...)^[14].

Dicha Corte ha determinado que para que una resolución se encuentre debidamente motivada, **la fundamentación debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible**. La **razonabilidad** de una decisión se refleja en la **fundamentación de los principios constitucionales y legales**, es decir en el derecho; por **lógica**, se entiende la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión, mientras que la **comprensibilidad** implica la claridad en el lenguaje utilizado a efectos de ser entendible por los ciudadanos.

Atendiendo el principio de interdependencia de los derechos y principios constitucionales, determinado en el artículo 11.6 de la CRE, vale aclarar que no puede separarse el derecho al debido proceso del de acceso a la justicia, de la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de los justiciables, que se funden en el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 75 de la CRE, ni del de la seguridad jurídica garantizado en el 82 eiusdem, menos del derecho a la defensa del 76.7) *ibidem*, especificando dentro de él a la motivación.

El señor Juez A-quo, en su sentencia no analiza la presencia de los requisitos de existencia de la motivación del acto administrativo, ni los del test de motivación, empero encuentra motivada, denegando una eventual vulneración del derecho.

El Apoderado especial de la Entidad actora en su demanda no indica el elemento de la motivación que se incumple en la resolución impugnada, omisión que no impide revisar la acusación, tema sobre el que la Corporación judicial advierte que en la resolución DF-019-1461, de abril del 2019, que obra de los folios 151 a 153 de los recaudos procesales, el GADMA efectúa una invocación fáctica, relativa a la solicitud, luego se cita los artículos 226, 301 y 425 CRE; 340, 547, 550, 554.b) COOTAD; 17, 35, 68, 87, 21, 97, 70, 69 del Código Orgánico Tributario; 5, 5.1 y 20 de la Ordenanza especial para el cobro del impuesto de la patente, y al final se adopta la resolución explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, es decir precisando el porqué no procede la exoneración de esta patente y sí el del 1.5 por mil sobre los activos fijos.

Por otro lado, es menester aclarar que la Corte Constitucional, en efecto viene pronunciándose en el sentido de que no en todos los casos debe efectuarse el test de la motivación, como en la especie en que no amerita efectuarse por cuanto la resolución cumple con los requisitos antes precisados, pues del análisis surge que al haber los fundamentos jurídicos en los que se apoya la resolución es razonable; es lógica, por cuanto no hay vicio de incongruencia, se resuelve lo pretendido por la Entidad solicitante, y por los mismos hechos es comprensible, pues de la lectura de la resolución se entiende con claridad lo resuelto.

Por estos hechos, improcede la alegación, pues no hay vulneración de la garantía del derecho a la defensa de la motivación, subderecho del debido proceso, ni este último derecho por cuanto ninguna de las garantías del mismo han sido afectadas en la resolución, puesto que se ha garantizado el cumplimiento de las normas y de los derechos, no es aplicable al caso la presunción de inocencia ni el principio de legalidad sustantiva, por no haber sanción, se ha respetado el de legalidad adjetiva, puesto que ha sido la autoridad competente la que ha resuelto y siguiendo el trámite propio para este tipo de procedimientos, tampoco se ha conseguido medios probatorios violando la Constitución y la Ley, y no cabe la presencia de los principios de favorabilidad ni el de proporcionalidad, por eso es que incluso ni ha alegado el Apoderado especial de la persona jurídica accionante.

Por haberse aludido al ***principio de favorabilidad***, es importante precisar que el mismo opera únicamente “*En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplan sanciones diferentes, para un mismo hecho*”, y cuando esta colisión se presente, se agrega en la norma, que se debe aplicar la menos rigurosa. En la especie, como se aprecia de la demanda, de la exposición oral efectuada en la audiencia, sobre el tema nada se ha dicho sobre una sanción por un mismo hecho, tornando en impertinente la alegación, circunstancia por la cual ni siquiera lo alega en la apelación.

II.2) El derecho a la seguridad jurídica.- En el artículo 82 de la CRE, el Constituyente legisló: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Con base a esta norma, en varias sentencias, la Corte Constitucional ha dicho que la seguridad jurídica comprende un ámbito de certidumbre y previsibilidad en el individuo, en el sentido de saber a qué atenerse al encontrarse en determinada situación jurídicamente relevante. Las referidas condiciones están diseñadas para impedir la arbitrariedad en las actuaciones de quienes ejercen el poder público, pues su sometimiento a la Constitución y a las normas que integran el ordenamiento jurídico marca los cauces objetivos en los cuales cumplirán sus actividades en el marco de sus competencias.

De su lado, el Juzgador A-quo, ha indicado que el caso traído a la justicia constitucional es un asunto de legalidad y aunque no ha analizado en forma adecuada la alegada vulneración del derechos constitucional de la seguridad jurídica, debe entenderse que no considerar que se le hubiera violado.

En la causa sub-lite, el Apoderado especial de la persona jurídica actora, en su escrito de apelación en lo principal alega que en el artículo 35.1 del Código Tributario, el que afirma ahora es Orgánico, se determina la exoneración del pago de impuestos a las *entidades de derecho privado con finalidad social o pública*, como demuestra que es SOLCA, el cual

dice es una Ley especial y, por ende, está por sobre el COOTAD, razón por la que se debe declarar que dicha persona jurídica es sujeto de la exoneración del pago de patente, aserción sobre la cual se precisa.

Es evidente que el Apoderado especial de la persona jurídica actora lo que ha traído a la justicia constitucional tiende a que se determine que el Código Tributario tiene prevalencia por sobre el COOTAD, a fin de que, al aceptar ese alegato, los órganos de la misma declaremos una eventual violación del derecho a la seguridad jurídica, que SOLCA núcleo de Tungurahua es beneficiaria de la exoneración del pago de patente, lo cual, sostiene, sería parte de la reparación integral, mas sus pretensiones carecen de asidero en la vía constitucional, conforme se aprecia del siguiente precedente: “... *el juzgador de primera instancia, dilucidó un problema de aplicación de las leyes ordinarias, lo cual torna en un conflicto legal, el mismo que, conforme la propia Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la jurisprudencia de este Organismo, no le corresponde a la justicia constitucional; sino a la justicia ordinaria, quien es la llamada a resolver las controversias sobre la aplicación de la normativa infraconstitucional al caso concreto...*”^[15] -destacado nuestro-.

Por otro lado, la misma Corte ha decidido que cuando se acuse la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, se debe determinar que afecte otros derechos, pues en caso contrario no habría lugar a la formulación de un cargo. En la especie no se aprecia vulneración de derecho alguno, pues el asunto se constriñe al ámbito legal de resolver sobre la prevalencia o no del Código Tributario por sobre el COOTAD.

La colisión entre dos normas infraconstitucionales, conforme se ha pronunciado la Corte Constitucional corresponde a la o al Juez ordinario, como se desprende de esta regla: “... *cabe destacar también que la determinación de la norma legal aplicable a un caso concreto les corresponde a las juezas y jueces de la justicia ordinaria. La Corte Constitucional solamente puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas y no acerca de los conflictos de aplicación entre normas legales*, en cuyo caso, los abogados y, en particular, los jueces, *deben resolver los conflictos de normas mediante la aplicación de los principios procesales de resolución de antinomias, jerarquía, temporalidad, retroactividad, supletoriedad y especialidad de la norma procesal*”^[16].

El Pleno de la misma Corporación, complementa lo dicho con la consideración que explica: “... *esta Corte considera que la solución que debe utilizarse, en primer lugar, es la identificación del thema decidendum y su correspondencia con el objeto de la acción de protección. Es decir, cuando lo que se plantea en la demanda y se desprende de la comprobación de los hechos es una vulneración directa de derechos constitucionales, se estará ante el objeto primigenio de la acción de protección*. En cambio, cuando lo que se

pretenda es la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o en general, la aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso o el reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales , se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales”.

Del texto transcrito se colige con meridiana claridad que el análisis debe versar sobre la vulneración de un derecho en la dimensión constitucional, pues solamente de existir esta se podrá emplear a la garantía jurisdiccional en cuestión como la idónea, esto es la adecuada y eficaz para resolver un caso concreto y, en el evento de que se presente uno de los tres escenarios descritos, esto es: i) Que se pretenda la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria; ii) La aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso; y, iii) El reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales, improcede la acción de protección y así debe declararse.

La regla coincide con pronunciamientos anteriores de la misma Corporación, en las que ha precisado que la diferencia de los dos niveles surge de la naturaleza de la acción de protección, en vista de que este mecanismo se estableció con el objeto de brindar “tutela” de los derechos constitucionales, en correspondencia con el fin fundamental del Estado constitucional de derechos y justicia, siendo tal naturaleza la que le distingue de la justicia ordinaria^[17]; por consecuencia, cuando se requiere “tutela” de los derechos acusados como vulnerados opera la acción jurisdiccional genérica en estudio; en ese sentido, la naturaleza de la afeción debe revestir relevancia constitucional, porque sólo en tal caso la acción de protección asistirá como el medio idóneo para resarcir el derecho constitucional conculcado por un acto u omisión de un funcionario público no judicial o de una persona particular, que lesione arbitraria, ilegítima y manifiestamente la dimensión ius fundamental del mismo.

Empero si se requiere la “declaración” de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria, o la aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso, o el reclamo por la falta aplicación de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales; por ende, la vía adecuada y eficaz está en la justicia ordinaria, “ya sea por ser expeditivo o porque confiere a la o al interesado algún beneficio particular que la acción de protección no contempla, haciendo más efectiva la tutela”^[18], pues se trata de procesos dirimientes que permiten una amplia discusión y aportación de pruebas sobre el tema controvertido, ventajas que el proceso constitucional no otorga.

Como refuerzo de la última posición, este Tribunal anota que la distinción de las dos especies de reflexión, está en íntima relación con lo que en otras legislaciones se le denomina “núcleo duro” o “núcleo esencial” del derecho constitucional, es decir con lo que le es sustancial, fundamental o esencial, por eso en el contexto internacional del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, se le ha designado el nombre de “contenido mínimo” o “nivel esencial”; vale decir que la o el Juez competente debe investigar, en cada caso, la existencia de un ataque a la parte esencial del derecho constitucional, y de encontrarlo debe declarar la violación y la consiguiente reparación, pues la acción de protección es la vía idónea para ese efecto.

Por el contrario, si lo que se lleva a conocimiento de la o del Juez constitucional versa sobre aspectos no esenciales de los derechos fundamentales en estudio, el problema tiene connotación de legalidad, en cuyo caso la o el Operador jurídico competente para resolverlo es el de la administración de justicia ordinaria y la vía es una acción legal, sin que quepa dentro de la garantía jurisdiccional de acción de protección, en aplicación irrestricta del principio de “legalidad adjetiva” legislado en la última parte del precepto 76.3 de la CRE, que manda a que una persona sólo sea juzgada por el juez competente y siguiendo el trámite propio de cada procedimiento.

En tal evento, la justicia constitucional no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneración de derechos constitucionales, razón por la que la o el Juez ordinario, que funge la calidad de constitucional, debe así señalarlo, en vista de que estaría “ordenarizando” la justicia constitucional, a la par que le convertiría en una simple parte del “todo” que compone la justicia ordinaria, con el efecto de que contravendría el principio de suprallegalidad o carácter supremo de la CRE y, en especial, el objeto de la garantía jurisdiccional establecido en el artículo 88 eiusdem y en el 39 de la LOGJCC, en relación con el 6 ibídem.

3.6) Concreción .- En el desarrollo del examen del caso concreto, el Tribunal ha demostrado que la acción no reúne los requisitos previstos en los artículos 40 de la LOGJCC, por cuanto no llena los relativos a la procedencia, aparte de que se encuentra inmersa en causales de improcedencia estatuidos en el 42 ibídem, numerales 1, 3, 4 y 5, además de que no hay acción u omisión de esa naturaleza por parte de los legitimados pasivos; en relación al primero, por cuanto luego de la revisión exhaustiva de los argumentos fácticos de la demanda y de las pruebas actuadas en la audiencia, no se encuentra vulneración de derechos constitucionales, ni la acción u omisión de una autoridad pública, menos una actuación arbitraria o violatoria de derechos fundamentales; aparte, es claro que cuenta con la vía idónea y eficaz que es la contenciosa administrativa en lo que dice relación a la dimensión de legalidad, en vista de impugnar un supuesto acto administrativo por una supuesta falta de aplicación de una norma infraconstitucional, todo

lo cual concierne a la esfera de legalidad y debe ser resuelto por la justicia ordinaria, por lo que de intervenir la justicia constitucional se la desnaturaliza.

Por los mismos hechos, no reúne los requisitos de procedibilidad, y se halla incurso en los de improcedencia indicados porque de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales, porque en la demanda exclusivamente se impugna la supuesta ilegalidad del acto, que no conlleven la violación de derechos, porque el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, la cual no se ha demostrado que ni fuere adecuada ni eficaz, y porque la pretensión del Apoderado especial de la persona jurídica accionante es la declaración de un derecho, esto es el de ser considerada sujeta de la exoneración del impuesto al pago de la patente.

Con el fin de que no queden dudas, cabe anotar que en forma concluyente la Corte Constitucional ha dicho, sobre las impugnaciones administrativas: *“El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de antinomias infraconstitucionales ... Las reclamaciones respecto a las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública que contravengan normas legales son competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Con la finalidad de salvaguardar los derechos a la igualdad formal y material, y seguridad jurídica de las personas; cuando se demande una presunta antinomia entre normas de rango infraconstitucional deberá acudir al recurso de anulación u objetivo como el mecanismo jurisdiccional ordinario pertinente e idóneo propio de la jurisdicción contencioso administrativa para atender dicha problemática ... Al constituirse esta regla en criterio interpretativo de la Constitución que precautela la materialización de la igualdad material y formal, debido proceso, y seguridad jurídica, evitando la superposición entre mecanismos jurisdiccionales previstos en la Constitución, esta regla tendrá efecto para todos aquellos casos que presenten identidad en la pretensión, es decir en el patrón fáctico aquí detallado”^[19].*

Por lo indicado, el Tribunal considera que el recurso de apelación planteado por el Apoderado especial de la persona jurídica actora, no se ajusta a Derecho, circunstancia por la que se devienen en improcedente, debiendo el Tribunal rechazarlo y, en ese sentido, confirmar la sentencia impugnada.

IV. Sentencia

Por los antecedentes y consideraciones anotados, este Tribunal Constitucional de segunda instancia, en uso de las atribuciones constitucionales y legales conferidas,

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, este Tribunal resuelve:

4.1) Rechazar el recurso vertical de apelación, deducido por el Apoderado especial de SOLCA núcleo de Tungurahua, señor **Marcelo Sigifredo Mejía Morales**; y, por ende, se confirma la sentencia proferida en primer nivel, pero en base al discernimiento aquí efectuado.

4.2) De conformidad con el precepto 86.5 de la CRE legalizado en el 25 de la LOGJCC, dentro del término de tres días contados a partir de su ejecutoria, remítase una copia certificada del fallo a la Corte Constitucional, para el efecto allí señalado.

4.3) En consideración a lo resuelto, no se ordena ninguna reparación integral, material e inmaterial, ni se especifica e individualiza las obligaciones positivas y negativas, a cargo del destinatario de la acción judicial -por no haber-, ni las circunstancias en que deben cumplirse, como mandan los preceptos 86.3 de la CRE y 18 de la LOGJCC.

4.4) El señor Actuario ponga esta sentencia en conocimiento de los Legitimados involucrados. Una vez que cause ejecutoria, devuelva el expediente de primer nivel a la Unidad Judicial de origen para los fines de Ley; y, lo actuado en esta instancia envíe al Archivo Central local, conforme el “*Protocolo Genérico de Manejo Documental y Archivístico para las Unidades Judiciales*”.

1. [^] *Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, Quito D.M., diciembre 9 del 2010, sentencia número 068-10-SEP-CC, caso número 0734-09-EP, suplemento del Registro Oficial número 372, 13 de enero del 2011, p. 44.*
2. [^] *MONTAÑA PINTO, Juan y PORRAS VELASCO, Angélica, 2012, Apuntes de Derecho Procesal Constitucional, Cuadernos de trabajo, Tomo 2, obra citada, p. 107.*
3. [^] *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., septiembre 28 del 2016, sentencia número 314-16-SEP-CC, caso número 0106-11-EP, acción extraordinaria de protección.*
4. [^] *Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., agosto 21 del 2013, sentencia número 069-13-SEP-CC, caso número 0629-12-EP, acción extraordinaria de protección, primer suplemento Registro Oficial número 406, martes 30 de diciembre del 2014, p. 5.*
5. [^] *Corte Constitucional del Ecuador, Quito DM, 4 de diciembre del 2013, sentencia número 102-13-SEP-CC, caso número 0380-10-EP, suplemento tercero, Registro Oficial número 152, viernes 27 de diciembre del 2013, p. 12.*

6. ^ Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., julio 22 del 2015, sentencia número 240-15-SEP-CC, caso número 679-14-EP, acción extraordinaria de protección.
7. ^ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, mayo 11 del 2010, sentencia número 021-10-SEP-CC, caso número 0585-09-EP, acción extraordinaria de protección, suplemento del Registro Oficial número 228, lunes 5 de julio del 2010, p. 32.
8. ^ Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., septiembre 20 del 2017, sentencia número 311-17-SEP-CC, caso número 0867-13-EP, acción extraordinaria de protección.
9. ^ Corte Constitucional del Ecuador, Quito, D.M., agosto 12 del 2015, sentencia número 258-15-SEP-CC, caso número 2184-11-EP, Gaceta Judicial número 16, lunes 12 de octubre del 2015, pp. 1 a 16.
10. ^ Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., agosto 21 del 2013, sentencia número 069-13-SEP-CC, caso número 0629-12-EP, primer suplemento Registro Oficial número 406, martes 30 de diciembre del 2014, p. 5.
11. ^ Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., marzo 28 del 2018, sentencia número 119-18-SEP-CC, caso número 0999-15-EP, acción extraordinaria de protección.
12. ^ Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., agosto 12 del 2015, sentencia número 136-16-SEP-CC, caso número 2001-11-EP, sentencia número 143-16-SEP-CC, caso número 1827-11-EP, sentencia número 067-10-SEP-CC, caso número 0945-09-EP.
13. ^ DE LA RÚA, Fernando, 1991, *Teoría General del Proceso*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, p. 46.
14. ^ Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., enero 9 del 2014, resolución número 003-14-SEP-CC, caso número 0613-11-EP, acción extraordinaria de protección, suplemento Registro Oficial número 184, febrero 14 del 2014. Se ha tomado de lo resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia número 054-10-SEP-CC, caso número 0762-09-EP, noviembre 16 del 2010.
15. ^ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia número 326-17-SEP-CC, caso número 0108- 13-EP, Registro Oficial Edición Constitucional número 22, de diciembre 5 de 2017.
16. ^ Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M, febrero 6 del 2013, sentencia número 001-13-SCN-CC, caso número 0535-12-CN, acción de consulta de constitucionalidad de norma. Segundo suplemento del Registro Oficial número 890, febrero 13 -miércoles- del 2013, Gaceta Constitucional número 001, pp. 2 a 7
17. ^ Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., diciembre 4 del 2013, sentencia número 102-13-SEP-CC, caso 0380-10-EP, acción extraordinaria de protección,
18. ^ SBDAR, Claudia Beatriz, *Amparo de derechos fundamentales*, Editorial Ciudad-Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 162.
19. ^ Corte Constitucional del Ecuador, Quito D.M., mayo 16 del 2013, sentencia número 0016-13-SEP-CC, caso número 1000-12-EP, acción extraordinaria de protección.

f.f.f.) **Dr. CESAR AUBERTO GRANIZO MONTALVO, Dr. NILO PAÚL OCAÑA SORIA, Dr. EDWIN GIOVANNI QUINGA RAMÓN. JUECES PROVINCIALES.** Siguen las notificaciones en Ambato, martes veinte y cuatro de agosto del dos mil veinte y uno, a partir de las catorce horas y catorce minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: DR. JAVIER FRANCISCO ALTAMIRANO SANCHEZ ALCALDE DEL GAD DE AMBATO en el casillero No.79, en el casillero electrónico No.1803991460 correo electrónico ab.danielavasco@gmail.com, sjuridico@ambato.gob.ec. del Dr./Ab. DANIELA MONSERRATH VASCO MANZANO; MEJIA MORALES MARCELO SIGIFREDO en el casillero electrónico No.1803653052 correo electrónico ab-anibalsilva@hotmail.com. Del Dr./Ab. ANIBAL EDUARDO SILVA GAVILANES; MEJIA MORALES MARCELO SIGIFREDO en el casillero electrónico No.1804311478 correo electrónico andreapardosol@hotmail.com, juridico@solcatungurahua.org. del Dr./Ab. ANDREA ANABEL VICUÑA PARDO; PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.47, en el casillero electrónico No.0503377012 correo electrónico n-ine-cris@hotmail.com, ccondor@pge.gob.ec. del Dr./Ab. CRISTIAN EFRAIN CÓNDOR AQUIETA; PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.47, en el casillero electrónico No.1801335520 correo electrónico holguinb.leonor.dra.1988@gmail.com, leonor.holguin@pge.gob.ec. del Dr./Ab. LEONOR HELENA HOLGUIN BUCHELI; ROLANDO JAVIER AGUINAGA BOSQUEZ PROCURADOR SINDICO DEL GAD DE AMBATO en el casillero No.79, en el casillero electrónico No.1803991460 correo electrónico ab.danielavasco@gmail.com, sjuridico@ambato.gob.ec. del Dr./Ab. DANIELA MONSERRATH VASCO MANZANO; Certifico: f.) Dr. MARCO GERMANICO RAMOS REAL. SECRETARIO

CERTIFICO: Que la copia de la Sentencia que antecede guarda conformidad con el original que consta en la **Acción de Protección N°18111-2021-00028**, propuesta por SOLCA Núcleo del Tungurahua, través del señor Marcelo Sigifredo Mejía Morales, en calidad de apoderado especial del ingeniero Luis Fernando Naranjo Lalama, Representante Legal y Presidente en contra del doctor Javier Francisco Altamirano Sánchez, Rolando Javier Aguinaga Bósquez, Alcalde y Procurador Síndico del GAD Municipalidad de Ambato. La resolución se encuentra ejecutoriada por el Ministerio de la Ley, particular que me remito en caso de ser necesario a los originales que al momento reposan en la Secretaria de esta Sala. Ambato, 31 de agosto del 2021.

CERTIFICO.- Dr. Marco Ramos Real
SECRETARIO RELATOR DEL TRIBUNAL SEGUNDO
SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL
CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA