Quito, D.M., 01 de julio de 2020

CASO No. 1772-14-EP

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

Sentencia

Tema: La Corte desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio de Rentas Internas (SRI) al no hallar vulneraciones a los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa; y a la tutela judicial efectiva.

I. Antecedentes Procesales

1. El 24 de noviembre de 2009, la señora Anita Izquierdo Tapia, ofreciendo poder y ratificación del señor Roque Simón Sevilla Larrea, gerente general y representante legal de la compañía Metropolitan Touring C.A., presentó una demanda de acción de impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal (“TDF”) No. 1 de Quito, en contra del Servicio de Rentas Internas (“SRI”). En su demanda, la compañía accionante impugnó la resolución administrativa No. 117012009RREC017679, de 23 de octubre de 2009, mediante la cual la entidad accionada dispuso, entre otras medidas, que la compañía pague el monto de USD \$288 942.75 por impuesto a la renta correspondiente al ejercicio fiscal de 2006, USD \$ 2 044.99 por multas y USD \$ 57 788.55 por recargos.

2. El 28 de mayo de 2014, el TDF N° 1 de Quito dictó sentencia en la que aceptó parcialmente la demanda y reconoció los pagos en exceso del impuesto a la renta de la compañía. Inconforme con esta decisión, el SRI interpuso recurso de casación.

3. Mediante auto de 30 de septiembre de 2014, la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) inadmitió el recurso de casación formulado.

4. El 28 de octubre de 2014, la abogada Karla Robalino Flores, procuradora fiscal del SRI, legitimada por la economista Ximena Amoroso, Directora General de dicha entidad, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 30 de septiembre de 2014.

5. El 05 de febrero de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección signada con el número 1772-14- EP.

6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que los conjueces demandados presenten su informe motivado de descargo, mediante providencia de 11 de junio del 2020.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

8. La entidad accionante señala que el auto impugnado vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa (art. 76 num. 7 lit. a CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), a la educación (art. 26 CRE) y a la salud (art. 32).

9. La entidad accionante recuenta los antecedentes del caso y señala que interpuso su recurso de casación que cumplía con los requisitos formales establecidos en la Ley de Casación, especialmente con la fundamentación de la causal primera de dicha Ley.

10. En relación con la seguridad jurídica, la entidad accionante señala que, pese a que su recurso de casación se encontraba debidamente fundamentado, los conjuces demandados inadmitieron el mismo. En este sentido argumenta: *“para inadmitir el recurso afirma [refiriéndose al auto impugnado] que no se ha procedido a citar el modo de la infracción, individualizar la norma de derecho infringida, fundamentación del cargo, explicación determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia”*.

11. Agrega: *“la Sala de Conjuces señala que no se ha cumplido con los requisitos que se requiere para que opere esta causal, los cuales detalla en el auto, pero no indica cual (sic) es la base legal que establezca estos requisitos, por lo tanto afirman que existen omisiones de análisis al recurso de casación presentado (...) la Administración Tributaria está en total desacuerdo con el recargo de intereses otorgados al recargo del 20%, ya que el recargo no constituye un tributo, solo tiene carácter sancionatorio”*.

12. Indica que *“la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no respetó la Ley de Casación, pues interpretando a su manera dichas normas concluye que no se ha cumplido con todos los requisitos señalados en la misma cuando claramente están cumplidos a cabalidad por la Administración Tributaria y por ello inadmiten el recurso de casación (...) al inadmitirse el recurso se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica. De mantenerse esta situación se perdería la confiabilidad en el orden jurídico; no habría certeza en el sistema jurídico; la conducta de las personas no tendría seguridad para ajustarse a sus reglas sin temor a equivocarse”*.

13. Adicionalmente cita en su demanda el *“recurso de Casación. Expediente 104, publicado en el Registro Oficial 245, 16 de enero del 2001”* y el *“recurso de casación 226-2009, de 27 de julio del 2010”*, decisiones emitidas por la Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia en los que se establece: *“para calificar la casación, se ha de examinar el texto íntegro del libelo que la contiene y de allí, inferir el propósito de quién la propone. En el caso presente, es evidente que la Administración fundó su acusación a la sentencia, en las causales 1ª de la ley de la materia”*.

14. En relación con el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, señala que, al inadmitir indebidamente, los conjucees demandados previnieron que la CNJ conozca y resuelva el fondo del mismo.

15. En relación con el derecho a la salud y la educación, manifiesta que la administración tributaria estaría impedida de recaudar recursos económicos orientados a satisfacer “*los derechos constitucionales del buen vivir*”.

16. Señala que, además de haberse vulnerado la seguridad jurídica también se ha violado la tutela judicial efectiva, aunque no emite ningún argumento específico para sustentar esta afirmación.

17. Finalmente, solicita que se deje sin efecto el auto impugnado y se disponga a los conjucees demandados la admisión del recurso de casación para que el mismo sea conocido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la CNJ.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

18. Mediante oficio N°. 576-2020-SCT-CNJ de 12 de junio de 2020, suscrito digitalmente por el doctor Fernando Antonio Cohn Zurita, Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, se informó que “*no se puede poner en conocimiento [refiriéndose al auto de avoco emitida por esta Corte] de los doctores Magaly Solispa Toro, Milton Pozo Castro y Manuel Sánchez Zuraty, conjucees nacionales que emitieron el auto de inadmisión el 30 de septiembre de 2014, por cuanto han sido cesados de sus funciones por Resoluciones del Consejo de la Judicatura*”.

19. Mediante escrito sin número, suscrito por el conjuce de la Corte Nacional de Justicia, Marco Aurelio Tobar Solano e ingresado en la Corte Constitucional el 17 de junio de 2020, se informa a esta Corte: “*el suscrito, no emitió el acto sobre el cual se presenta la acción constitucional, pues cumpla las funciones de Conjuce de la Sala de Contencioso Tributario desde el 02 de diciembre de 2019, por lo tanto el informe motivado de descargo que se requiere no me compete hacerlo, situación que pongo en su conocimiento para los fines de ley*”.

IV. Análisis del caso

20. Para resolver el presente caso, la Corte considera necesario determinar si el auto impugnado vulneró derechos constitucionales, a saber, el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva.

21. Adicionalmente, la Corte establecerá si es procedente pronunciarse en torno a las alegadas vulneraciones al derecho a la salud y al derecho a la educación.

Sobre la seguridad jurídica

22. La CRE en su artículo 82 establece que 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*”. En términos generales, la seguridad jurídica es una garantía de previsibilidad, claridad, estabilidad y coherencia que permite a las personas tener

*“una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.*¹

23. En el caso concreto, la entidad accionante señala que se vulnera la seguridad jurídica por tres argumentos: i) al inadmitir su recurso de casación, los conjuces demandados inobservaron la Ley de Casación, ii) los jueces no indican la base legal que establece los requisitos que debe cumplir la causal alegada en su recurso y iii) existen criterios jurisprudenciales que sustentan la admisión de su recurso.

24. En relación con el primer punto alegado por la entidad, de la revisión del auto de inadmisión de 30 de septiembre de 2014, la Corte observa que el mismo analiza la admisibilidad del recurso de casación en función de los artículos 2, 3, 5, 7 y 8 de la Ley de Casación, normas jurídicas aplicables para la admisión del mismo.

25. Particularmente, esta Corte observa que en el considerando cuarto del auto impugnado se establece: *“la recurrente señala las normas de derecho que considera infringidas: arts. 90, 122 y 123 del Código Orgánico Tributario y Resolución de Triple Reiteración”.*

26. En el considerando sexto, el auto impugnado analiza la causal alegada por el SRI y señala que la fundamentación de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación requiere²: *“a) Citar el modo de infracción; b) Individualizar la “norma de derecho” infringida; c) Fundamentar el cargo; y, d) Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia. Estos requisitos deben ser desarrollados conforme lo exige la técnica de casación, es decir, de manera específica y pormenorizada”.*

27. En esta línea, los conjuces demandados explican: *“la recurrente formula contra la sentencia el cargo de errónea interpretación de los arts. 90, 122 y 123 del Código Orgánico Tributario y Resolución de Triple Reiteración, pero no explica de qué forma se produjo la errónea interpretación de cada una de esas normas que contienen preceptos diversos”.*

28. Sobre la *“Resolución de Triple Reiteración”* alegada por el SRI en su recurso, los conjuces indican en el auto impugnado: *“el escrito contentivo del recurso no incluye especificación alguna respecto a la fecha de expedición y de publicación que identifique plenamente tal resolución, ni establece el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia. La exposición presentada más bien corresponde a una apelación, donde la inconformidad con la sentencia deviene en razón suficiente para recurrir”.*

29. Sobre la base de estos argumentos y normas, los conjuces demandados concluyeron que el recurso de casación interpuesto por la entidad accionante no cumplió con los requisitos establecidos en la Ley de Casación.

30. En este sentido y una vez realizada la revisión del auto impugnado, la Corte no encuentra elementos que configuren *per se* una vulneración a la seguridad jurídica por inobservancia de la Ley de Casación, tal como alega la entidad accionante. La Corte además aclara que es improcedente que, mediante acción extraordinaria de protección se pretenda que esta

¹ Sentencia No. 0739-13-EP/19 de 16 de octubre de 2019.

² El artículo 3 numeral 1 de la Ley de Casación establecía: “Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: I.a. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva...”.

Magistratura valore los argumentos casacionales expuestos en recursos de casación. La Corte ya ha expresado que la acción extraordinaria de protección no es el medio idóneo para realizar este tipo de valoración.

31. El segundo punto alegado por la entidad accionante refiere que no existe norma que establezca los requisitos de fundamentación de la causal primera de la Ley de Casación, transcritos en el párrafo 25 de esta sentencia.

32. En la sentencia No. 2004-13-EP/19, la Corte Constitucional ya expresó que los parámetros de fundamentación de las causales del recurso de casación son desarrollos jurisprudenciales de la CNJ que permiten a los recurrentes tener certeza y confiabilidad, sobre cuáles son los parámetros que estructuran y a su vez guían el examen de admisibilidad que realizan los juzgadores en casación.

33. En la misma sentencia, la Corte además sostuvo que la CNJ tiene la facultad para interpretar las normas que regulan la casación, como un mecanismo de política judicial tendiente a preservar su carácter de recurso extraordinario. Por esta razón, la derivación de parámetros jurisprudenciales que configuren y orienten la fundamentación de las causales del recurso de casación no constituye *per se* una vulneración de los derechos constitucionales.

34. Por ello, la obligación de solventar determinadas cargas argumentativas establecidas jurisprudencialmente al interponer un recurso de casación no comporta en sí misma vulneraciones a la seguridad jurídica, sino que coadyuva a su observancia.

35. El tercer punto alegado tiene que ver con la presunta existencia de precedentes jurisprudenciales que sustentan la admisión del recurso de casación interpuesto por el SRI. Al respecto, en su sentencia 1035-12-EP/20, la Corte Constitucional estableció que los precedentes horizontales de la CNJ solo adquieren carácter hetero-vinculante, es decir, la calidad de obligatoria para otros jueces del mismo tribunal en el futuro, si se satisfacen las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución³, además de las disposiciones legales pertinentes.⁴

36. En el caso bajo análisis, la entidad accionante alude a decisiones judiciales adoptadas por la

³ El artículo 185 de la Constitución señala: “Art. 185.- *Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, obligarán a remitir el fallo al pleno de la Corte a fin de que ésta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o sí ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria. La jueza o juez ponente para cada sentencia será designado mediante sorteo y deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la sala*”.

⁴ La sentencia No. 1035-12-EP/20 señala: “*Los precedentes pueden ser, o bien, verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia, o bien, horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia (...)* En el caso de los precedentes horizontales de la Corte Nacional, su carácter hetero-vinculante depende de que se satisfagan las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución y las disposiciones legales relacionadas; en caso contrario, se aplica lo mismo que para los precedentes de los tribunales de las salas de las cortes provinciales”.

Corte Suprema de Justicia que no tienen un carácter hetero-vinculante, por lo que los juzgadores demandados no estaban obligados por el ordenamiento jurídico a obedecer dichas decisiones.⁵ A ello se suma que la entidad accionante no identifica de manera precisa todas las “*resoluciones de triple reiteración*” a las que alude, ni identifica el punto de derecho que considera como precedente aplicable al caso concreto.

37. Por todo lo expuesto, la Corte desecha las alegaciones expuestas por la entidad accionante y descarta las vulneraciones a la seguridad jurídica referidas por el SRI.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa

38. El derecho a la defensa, según se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución, es una garantía del debido proceso y a la vez un derecho que incluye diversas garantías, entre otras, a no ser privado del mismo, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a presentar argumentos, pruebas y contradecirlas, entre otros.

39. Este derecho complejo no protege ni garantiza la admisión automática de los recursos procesales, si los mismos no cumplen con los requisitos mínimos que establece la ley. La alegación de vulneración de este derecho vía acción extraordinaria de protección tampoco habilita a la Corte Constitucional a realizar una valoración de argumentos casacionales.

40. En el caso concreto, de la revisión del auto impugnado, la Corte no encuentra elementos que permitan colegir vulneraciones al derecho a la defensa. La alegación del SRI se contrae a señalar que esta vulneración se habría producido por la inadmisión de su recurso de casación, cuestión que deviene en improcedente al no justificar constitucionalmente por qué se vulnera directamente tal derecho con la emisión de dicho auto. Dado que el argumento presentado por la entidad accionante carece de una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial vulneró el derecho alegado, la Corte considera que la misma no es suficiente para evidenciar una violación al derecho a la defensa.⁶

41. Por lo expuesto, la Corte desecha la alegación formulada en torno a una presunta vulneración del debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.

Sobre la tutela judicial efectiva

42. Sobre la tutela judicial efectiva, la Corte ha desarrollado su contenido en la sentencia 1943-12-EP/19, en la cual señaló que este derecho se compone de tres supuestos: “1. *el acceso a la administración de justicia*; 2. *la observancia de la debida diligencia*; y, 3. *la ejecución de la decisión*”.

43. Para justificar la vulneración a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante replica los argumentos referidos en torno a la seguridad jurídica, mismos que ya fueron analizados y descartados previamente.

44. La Corte ha sido enfática en señalar que la acción extraordinaria de protección requiere un ejercicio mínimo de argumentación por parte del accionante, que consiste en señalar cuál es el

⁵ La entidad accionante alude al “*recurso de Casación. Expediente 104, publicado en el Registro Oficial 245, 16 de enero del 2001*” y al “*recurso de casación 226-2009, de 27 de julio del 2010*”, entre otros

⁶ Sentencia No. 1967-14-EP/19 de 13 de febrero de 2020.

derecho constitucional vulnerado, cuál es la acción u omisión judicial que vulnera derechos y justificar por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho constitucional alegado.⁷⁵ Esto es especialmente importante cuando los accionantes se refieren a derechos complejos que engloban varias garantías, como en efecto sucede con la tutela judicial efectiva.

45. Sin perjuicio de lo dicho, la Corte considera que la tutela judicial efectiva no implica una admisión *automática* de los recursos procesales interpuestos por los justiciables, cuando estos no se formulan con apego a las normas adjetivas vigentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

46. Por ello, la Corte desecha la vulneración a la tutela judicial efectiva, en los términos referidos por la entidad accionante.

Sobre la procedencia de emitir un pronunciamiento respecto al derecho a la salud y a la educación

47. Desde las sentencias No. 838-12-EP/19 y No. 282-13-JP/19, la Corte ha sostenido que, en principio, las entidades públicas solo pueden esgrimir vulneraciones a derechos de protección en su dimensión procesal en casos de acción extraordinaria de protección.

48. En este caso, la entidad accionante alega la vulneración al derecho a la educación y a la salud. Estos derechos no son derechos de protección con dimensión procesal por lo que es improcedente que la Corte emita un pronunciamiento sobre los mismos. Adicionalmente, la Corte destaca que cuando las entidades públicas comparecen alegando la tutela de los derechos de la población, no lo pueden hacer en defensa de conceptos abstractos como el interés general, o el bienestar de la población. Asimismo, cuando los jueces y juezas conocen garantías presentadas por entidades públicas, deberán analizar con particular atención la petición o demanda para evitar que, a pretexto de la defensa de derechos se esté legitimando medidas que anulan el ejercicio de los mismos.⁸

49. En la misma línea, la Corte considera necesario recordar a la entidad accionante que, si bien las personas jurídicas de derecho público tienen legitimación para reclamar derechos de protección en su dimensión procesal a través de la acción extraordinaria de protección, el ejercicio de esta acción debe ejercerse con suma responsabilidad. Esta responsabilidad conlleva que las demandas de acción extraordinaria de protección, especialmente aquellas formuladas por las entidades públicas, deben contener argumentos que permitan a esta Magistratura el análisis de vulneraciones a derechos constitucionales adjetivos por acciones u omisiones judiciales.

50. Si las entidades de la administración pública presentan demandas de acción extraordinaria de protección sin esgrimir argumentos relativos a la vulneración de derechos constitucionales, en las que se busque convertir a la acción extraordinaria de protección en una nueva instancia, es claro que se podría producir un abuso del derecho, además de que se entorpece el adecuado funcionamiento de la administración de justicia constitucional.

⁷ Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020.

⁸ Sentencia No. 0066-15-JC/19 de 10 de septiembre de 2019.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio de Rentas Internas, a través de la abogada Karla Robalino Flores, Procuradora Fiscal y legitimada por la economista Ximena Amoroso, Directora General de dicha entidad.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 01 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL