

Quito, D.M., 01 de junio de 2022.

CASO No. 2207-17-EP

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

SENTENCIA No. 2207-17-EP/22

Tema: La Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en una sentencia de casación dictada dentro de un juicio contencioso tributario, tras verificar que sí se expresa una argumentación suficiente en apoyo de la decisión.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 15 de julio de 2016, el procurador judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (en adelante, "CONECEL") presentó una demanda de excepciones a la coactiva en contra de la jueza delegada de coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quevedo¹ (en adelante, "la Municipalidad de Quevedo"). En su demanda², solicitó que se acepten las siguientes excepciones a la coactiva: i) inexistencia de la obligación, ii) extinción total o parcial de la obligación y iii) nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito³; y, que se disponga la suspensión de las medidas cautelares, al alegar que procedió a la correspondiente consignación.
2. En sentencia de mayoría de 14 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil declaró sin lugar las excepciones y la validez del procedimiento coactivo. En contra de esta decisión, CONECEL solicitó aclaración, que fue negada en auto de 7 de marzo de 2017.
3. CONECEL interpuso recurso de casación, el que fue admitido parcialmente mediante auto de 9 de mayo de 2017⁴.

¹ Presentó su demanda ante la jueza de coactivas y solicitó que se remita el proceso al Tribunal de lo Contencioso Tributario N.º 2 con sede en la ciudad de Guayaquil, para su resolución. El 28 de julio de 2016, CONECEL presentó un escrito ante el referido tribunal, solicitando que conozca su demanda, toda vez que la jueza de coactivas no habría remitido el expediente.

² La mencionada demanda dio origen al juicio N.º 09501-2016-00320.

³ Artículo 212 numerales 3, 5 y 10 del Código Tributario, respectivamente.

⁴ Se admitió el recurso "exclusivamente en relación con los cargos por errónea interpretación de los arts. 301 de la Constitución de la República; 3 del Código Tributario; 55, letra e del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD; y, 15 de la Ordenanza Municipal publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial n.º 19 de 20 de junio del 2013, aprobada por el

4. Mediante sentencia de 4 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia decidió no casar la sentencia recurrida. En contra de esta decisión, CONECEL solicitó aclaración, que fue negada en auto de 18 de julio de 2017.
5. El 21 de agosto de 2017, CONECEL (también, “la compañía accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación y del auto que negó su aclaración.
6. En auto de 19 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda. En virtud del sorteo realizado el 4 de octubre del mismo año, la sustanciación de la causa le correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina, quien, mediante auto de 6 de julio de 2018, requirió el correspondiente informe de descargo.
7. Luego de un nuevo sorteo del caso, el juez constitucional Alí Lozada Prado avocó su conocimiento en providencia de 17 de agosto de 2021.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. La compañía accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se disponga la correspondiente reparación integral.
9. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 9.1. La Municipalidad de Quevedo vulneró su derecho a la seguridad jurídica y el principio de reserva de ley, contenidos en los artículos 82 y 301 de la Constitución, por cuanto emitió el auto de pago con base en una ordenanza que habría sido expedida con extralimitación de sus competencias y porque no habría coherencia entre los conceptos del título de crédito y del auto de pago emitidos dentro del procedimiento coactivo.
 - 9.2. La sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto no habría considerado que la Municipalidad de Quevedo no tenía competencia para gravar el espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones, de acuerdo con los artículos 261.10, 313 y 40 de la Constitución. La compañía accionante concluye que el auto de pago es inválido y, para apoyar su alegación, cita las sentencias N.º 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC.

Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quevedo; y, por falta de aplicación de los arts. 7 de la Ley Especial de Telecomunicaciones; 59 y 60 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones; y, 300 de la Constitución de la República [sic].

- 9.3. La sentencia impugnada vulneró el principio de reserva de ley, contemplado en el artículo 301 de la Constitución, por cuanto no consideró que el auto de pago se habría referido a un impuesto, no una tasa, respecto del cual la Municipalidad de Quevedo sería incompetente.
- 9.4. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, constante en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto no habría explicado “*el motivo del rechazo del recurso de casación, pues ni siquiera ha considerado las alegaciones efectuadas por CONECEL*”; específicamente, sus argumentos relativos a que la obligación establecida carecería de los requisitos legales y que no habría sido notificada en su domicilio ni con un “*documento que incluya un informe técnico o inventario*”.
- 9.5. La sentencia impugnada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, contenido en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto “*se le ha negado el acceso a la justicia a través de una resolución inmotivada*”.

C. Informe de descargo

10. Mediante escrito presentado el 10 de julio de 2018, Ana María Crespo Santos, José Luis Terán Suárez y Darío Velasteguí Enríquez, en calidad de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informaron lo siguiente:

La sentencia fue dictada respetando el debido proceso, el derecho a la defensa, la seguridad jurídica, encontrándose debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que constan, por lo que solicitamos se considere como suficiente informe.

11. En escrito ingresado el 25 de agosto de 2021, Gustavo Durango Vela, José Suing Nagua y Fernando Antonio Cohn Zurita, en calidad de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, manifestaron que los jueces que emitieron la sentencia impugnada “*en la actualidad, no forman parte de la Corte Nacional de Justicia*” e informaron que:

resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quienes la emitieron, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un fallo) la defensa asumida en dicha sentencia y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción.

II. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento del problema jurídico

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁵
14. De la revisión íntegra de la demanda de acción extraordinaria de protección, se advierte que, si bien la compañía accionante señaló como decisiones judiciales impugnadas a la sentencia de casación y el auto que negó su aclaración, no esgrime argumentos en contra del mencionado auto, por lo que no es posible formular un problema jurídico al respecto.
15. En relación con el cargo contenido en el párrafo 9.1 *supra*, se verifica que la compañía accionante dirige sus alegaciones contra las actuaciones de la Municipalidad de Quevedo. En el párr. 18 de la sentencia N° 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, esta Corte señaló que un argumento mínimamente completo es aquel que reúne al menos los siguientes tres requisitos: una tesis o conclusión, una base fáctica y una justificación jurídica. En el presente caso, la compañía accionante no dirige su cargo a una decisión judicial, por lo que carece de una base fáctica apropiada para este tipo de acciones. En consecuencia, ante la falta de un argumento mínimamente completo, se descarta la posibilidad de formular un problema jurídico en torno a este cargo.
16. De los cargos sintetizados en los párrafos 9.2 y 9.3 *supra*, se verifica que la compañía accionante cuestiona la validez de la ordenanza y del auto de pago emitidos por la Municipalidad de Quevedo y, con ello, pretende que esta Corte se pronuncie sobre la corrección de la decisión adoptada en la sentencia de casación. Al respecto, cabe señalar que, conforme se establece en los arts. 94 y 437 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto determinar si una actuación judicial adoptada en el proceso de origen vulneró directamente algún derecho constitucional, y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en dicho proceso, lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte como “examen de mérito”. Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.° 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, estos cargos no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

⁵ Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.° 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

17. Respecto del cargo constante en el párrafo 9.4 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la compañía accionante por cuanto no habría fundamentado su decisión ni se habría pronunciado respecto de los argumentos de dicha compañía?
18. Finalmente, dado que el cargo mencionado en el párrafo 9.5 *supra* es dependiente del mencionado en el párrafo 9.4 *supra*, pues se lo formula como una consecuencia del mismo, basta con examinar el cargo independiente, relativo a la garantía de la motivación, para establecer la vulneración o no de los derechos fundamentales alegados por la compañía accionante.

IV. Resolución del problema jurídico

D. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la compañía accionante por cuanto no habría fundamentado su decisión ni se habría pronunciado respecto de los argumentos de dicha compañía?

19. En su parte pertinente, el artículo 76.7.1 de la Constitución establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”.
20. Además, según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. Específicamente en el párrafo 61 de dicha sentencia se especificó que

[...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

21. La compañía accionante controvierte la sentencia impugnada por cuanto no habría fundamentado su decisión de rechazar su recurso de casación, ni se habría pronunciado sobre los siguientes argumentos: i) la obligación tributaria carecería de requisitos legales; y, ii) no habría sido notificada en su domicilio ni con un documento que contenga detalles técnicos del tributo que le fue cobrado.
22. Así, para verificar la procedencia del cargo, conviene considerar que la sentencia impugnada delimitó el problema jurídico a resolver respecto del cargo que fue admitido en los siguientes términos:

¿En La [sic] sentencia de instancia, se configura el vicio contenido en el caso quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos por errónea interpretación de los artículos 301 de la Constitución de la República relacionado a el [sic]

establecimiento, modificación, exoneración o extinción de impuestos; artículo 3 del Código Orgánico Tributario que trata sobre el poder tributario; artículo 55 literal e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en relación a la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y el artículo 15 de la Ordenanza publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 19 de 20 de junio de 2013, aprobada por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quevedo sobre el permiso de implantación de infraestructura y por falta de aplicación del artículo 7 de la Ley Especial de Telecomunicaciones que se relaciona a la atribución del Estado para dirigir, regular y controlar todas las actividades de telecomunicaciones; de los artículos 59 y 60 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones relacionado a los títulos habilitantes y del artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador que tratan sobre los principios del régimen tributario?

23. Posteriormente, la sentencia impugnada respondió al problema jurídico en los siguientes términos:

*4.4.2. Sobre la supuesta errónea interpretación del artículo 301 de la Constitución de la República, del artículo 3 del Código Orgánico Tributario, artículo 55 literal e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el artículo 15 de la Ordenanza publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No 19 de 20 de junio de 2013, [...] este Tribunal no observa que se haya emitido un alcance distinto al realmente contenido en la disposición constitucional denunciada, por cuanto se hace alusión al poder tributario para la creación de tasas atribuido expresamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, **indistintamente del inadecuado uso que haya hecho el demandado sobre la transcripción textual de la palabra impuesto -en lugar de tasa- dentro del auto de pago controvertido, por lo tanto no se observa que se haya configurado el vicio denunciado.** En cuanto al cargo de errónea interpretación del artículo 3 del Código Tributario, claramente se observa de su contenido, que se norma a nivel legal sobre la aplicación del poder tributario para la creación de tributos, entre otras las tasas, por lo que conforme el razonamiento realizado en líneas arriba, **los juzgadores de instancia tampoco yerran sobre su alcance al argumentar que los Municipios tienen la potestad para emitir tasas en general.** Sobre el contenido del artículo 55, literal e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el mismo se detalla sobre las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado en cuanto a la creación de las tasas municipales, **por tanto su análisis casacional se apega a los razonamientos utilizados en las normas examinadas ut supra.** Finalmente sobre el contenido del artículo 15 de la Ordenanza Municipal publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 19 de 20 de junio de 2013, esta Sala expresa como premisa que **no se registra dentro de la litis del proceso que se haya controvertido sobre la naturaleza, “tributaria o administrativa”, de la ordenanza en cuestión y menos al tratarse del rotulado “permiso” para la implantación de infraestructura para el Servicio Móvil Avanzado SMA, contenida en el artículo 15 denunciado, y por el cual las partes han litigado en razón de la competencia o no de la demandada para regular aspectos del ámbito de telecomunicaciones, reduciendo tácitamente a la aceptación de las partes de una eventual naturaleza tributaria de dicha ordenanza; en tal sentido ante los hechos probados establecidos en el fallo, de que se perseguía el cobro de una tasa, esta Sala no avizora que se haya errado en el alcance de la norma denunciada. Por lo expresado este Tribunal Especializado considera que no existe la***

errónea interpretación de las normas denunciadas como infringidas y por ende no se configura el caso quinto del art. 268 del COGEP invocado. [Énfasis añadidos]

4.4.3. En cuanto a la falta de aplicación del artículo 7 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, de los artículos 59 y 60 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones y, del artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador en relación a la excepción de “Extinción total o parcial de la obligación por alguno de los modos previstos en el artículo 37 de este Código” [...] esta Sala considera que el artículo 7 de la Ley Especial de Telecomunicaciones guarda relación con la atribución del Estado Central para dirigir, regular y controlar todas las actividades de telecomunicaciones, y cuyo alcance dista de la excepción propuesta por el actor relativa a la extinción total o parcial de la obligación y más en tratándose sobre los hechos materiales tratados en instancia, esto es la falta de prueba respecto del pago de los valores retribuidos por la concesión, los cuales hubieran sido supuestamente imputables a las obligaciones contenidas en el auto de pago. En cuanto a la falta de aplicación de los artículos 59 y 60 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones relacionados a los títulos habilitantes para las concesiones y prestación de servicios de telecomunicaciones y el uso de las frecuencias radioeléctricas, su alcance también es extraño a la justificación de la excepción propuesta por el actor, a la vez que sería inaplicable a la consecuencia fáctica establecida en instancia, de que el actor no ha probado el pago de los valores contenidos en los títulos de crédito y auto de pago controvertido. Finalmente sobre la falta de aplicación del artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador que trata sobre los principios del régimen tributario, esta Sala precisa que al contener dicha disposición las directrices y premisas fiscales preliminares a ser aplicables a todos los institutos que componen el régimen tributario, de ninguna manera solucionan directamente el controvertido casacional propuesto por el legitimario, y menos podrían reformar las consecuencias fácticas contenidas en el edicto de instancia, por lo tal tampoco serían aplicables a los mismos. Por lo expresado esta Sala Especializada considera que no se configura el caso quinto del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos alegado por la recurrente [énfasis añadidos].

24. Conforme a la cita expuesta, se observa que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia concluyó que no se configuró la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos por cuanto identificó un mero error de transcripción en el auto de pago⁶; porque se constató que las partes asumieron que la ordenanza invocada tenía carácter tributario; porque no se controvertió la naturaleza “*administrativa o tributaria*” de la ordenanza; y, porque no se habría establecido que las obligaciones a las que se refiere la controversia se hubiesen pagado. Por lo tanto, se verifica que se expuso un razonamiento mínimamente completo para justificar la decisión de rechazar el recurso de casación de la compañía accionante.
25. En el mismo sentido, se descarta que la sentencia impugnada hubiera debido pronunciarse sobre los argumentos de CONECCEL constantes en el párr. 21 *supra*, toda vez que no formaron parte del cargo de casación admitido a trámite. No obstante, conforme a los párrs. 22 y 23 *supra*, se verifica que la sentencia impugnada sí se

⁶ Consistente en que se incluyó la palabra *impuesto* cuando debió referirse a *tasa*.

pronunció respecto del mencionado cargo de casación, por lo que se descarta la alegación de la compañía accionante.

26. Por último, esta Corte ha expresado que no debe confundirse el deber de los jueces de motivar *correctamente* sus resoluciones con la garantía constitucional de la motivación, en función de la cual, los jueces tienen que justificar *suficientemente* sus decisiones. Así, la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales⁷. Por tanto, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa.
27. En consecuencia, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º **2207-17-EP**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁷ Corte Constitucional. Sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 01 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL