

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 442-17-EP

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

SENTENCIA No. 442-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por TELCONET S.A., en contra de la sentencia de 4 de enero de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso No. 17751-2016-0595. La Corte desestima la acción en cuanto no se verifica una vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 22 de agosto de 2014, Tomislav Topic Granados, en calidad de representante legal de TELCONET S.A. (“TELCONET”), inició un proceso de nulidad de procedimiento coactivo en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo del Pailón (“GAD de San Lorenzo del Pailón”)¹. Por sorteo de ley, la competencia se radicó en la tercera sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil (“Tribunal Distrital”) y se signó con el No. 09503-2014-0096.
2. En sentencia emitida el 29 de agosto de 2016, el Tribunal Distrital declaró sin lugar la demanda².
3. La parte actora impugnó esta decisión a través del recurso extraordinario de casación. Ante la Corte Nacional de Justicia el proceso se signó con el No. 17751-2016-0595³.

¹ TELCONET argumentó que no fue notificado con los actos administrativos de determinación de tres títulos de crédito emitidos en su contra por parte del GAD de San Lorenzo del Pailón y, en consecuencia, solicitó que se declare la nulidad de todo el procedimiento coactivo iniciado en su contra. La cuantía de la demanda era de USD 32,746,00.

² En lo principal, el Tribunal Distrital señaló que el actor no puede pretender transformar un juicio de acción directa de nulidad de procedimiento coactivo en un juicio de impugnación para revisar los antecedentes del auto de pago, así como el origen y/o del derecho para la emisión de los títulos de crédito. Esto considerando que el actor ejerció en su momento la acción reconocida en el artículo 151 del Código Tributario, es decir, presentó observaciones en contra de los títulos de crédito, lo cual fue negado mediante Resolución No. 0091-DF-GADM-SL-2014, sin que dicha decisión haya sido impugnada judicialmente.

4. Mediante sentencia de 4 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar la sentencia recurrida. Solicitada la aclaración de dicha decisión, el 9 de enero de 2017, esta fue negada mediante auto de 27 de enero de 2017.
5. El 22 de febrero de 2017, TELCONET presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 4 de enero de 2017 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 9 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
7. El 29 de marzo de 2017, se sorteó la sustanciación de la presente causa al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
8. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, sorteó la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
9. Mediante auto de 29 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia su informe de descargo.
10. El 27 de agosto del 2021, mediante oficio No. 176-2021-GDV-PSCT-CNJ, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia informó que las juezas y juez que emitieron la decisión impugnada, Ana María Crespo Santos, Maritza Tatiana Pérez Valencia y José Luis Terán Suárez, en la actualidad ya no forman parte de la Corte Nacional de Justicia. Adicionalmente, describió el contenido de la sentencia impugnada.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

³ Mediante auto de 16 de noviembre de 2016, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró la admisibilidad parcial del recurso de casación interpuesto por TELCONET por el cargo de errónea interpretación del artículo 149 del Código Tributario, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

- 12.** TELCONET sostiene que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76, número 7, letra *l* de la Constitución).
- 13.** Para fundamentar su alegación, relata que planteó su acción de nulidad del procedimiento coactivo con base en el artículo 221 numeral 3 del Código Tributario⁴, y fundó su demanda en que el GAD de San Lorenzo del Pailón no habría notificado previamente los actos de determinación de la obligación tributaria y, por tanto, la ley le daría derecho a pedir la nulidad del juicio coactivo por la omisión de la solemnidad sustancial prevista en el artículo 165 numeral 4 del Código Tributario⁵.
- 14.** Señala que, a pesar de lo anterior, en la decisión impugnada se habría concluido que activó la acción incorrecta, en tanto al impugnarse la falta de notificación de los actos que sirvieron de antecedente a los títulos de crédito, se debía activar la acción de impugnación prevista en el artículo 220 del Código Tributario.
- 15.** A partir de la relación anterior, plantea que la sentencia impugnada contendría una motivación absurda porque habría sostenido arbitrariamente que TELCONET no podía ejercer la acción directa de nulidad de procedimiento coactivo, pese a que el artículo 221 numeral 3 del Código Tributario le daría derecho a ejercer dicha acción⁶.
- 16.** Con fundamento en el cargo reproducido, TELCONET solicita que se repare la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, se anule la sentencia impugnada y, como reparación, se declare con lugar la demanda presentada por TELCONET en el proceso contencioso tributario.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

- 17.** La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia informó que los jueces que emitieron la decisión impugnada ya no laboran en el Organismo y describió el contenido de la sentencia impugnada.

⁴ Código Tributario.- Art. 221.- Acciones directas.- Igualmente, competente para conocer y resolver de las siguientes acciones directas que ante él se presenten: (...) 3. De las de nulidad del procedimiento coactivo.

⁵ Código Tributario.- Art. 165.- Solemnidades sustanciales.- Son solemnidades sustanciales del procedimiento de ejecución: (...) 4. Aparejar la coactiva con títulos de crédito válidos o liquidaciones o determinaciones firmes o ejecutoriadas. (Texto vigente a la fecha de los hechos).

⁶ Para fundamentar la alegada existencia de una motivación absurda, cita jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español que establece que se vulnera esta garantía cuando la argumentación es fruto de expresar un proceso deductivo irracional o absurdo.

4. Análisis constitucional

18. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional⁷.
19. En el caso, TELCONET ha alegado la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación afirmando que en la decisión impugnada se habría expresado una motivación absurda por concluir que se había intentado la acción incorrecta. Más allá de afirmar que esto sería un error puesto que, a su criterio, el ordenamiento jurídico sí le permitía plantear dicha acción, no se exponen razones por las cuales se considera que dicha conclusión sería absurda y vulneraría la garantía de la motivación. Por tanto, al no desarrollar una fundamentación jurídica que justifique la vulneración alegada, no se plantea una argumentación completa que permita a esta Corte pronunciarse sobre este cargo.
20. A pesar de lo anterior, en atención al precedente establecido en la sentencia 1967-14-EP/20, considerando que la falta de argumentación no puede implicar sin más la desestimación de la acción, este Organismo procederá a realizar un esfuerzo razonable⁸ para verificar si en la sentencia impugnada se vulneró el debido proceso en la garantía de motivación por haberse determinado que TELCONET no podía ejercer la acción directa de nulidad de procedimiento coactivo, en la medida en que dicha conclusión no estaría lo suficientemente justificada.
21. La garantía de motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de la siguiente forma: “*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*”. En la sentencia No. 1158-17-EP/21⁹ esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que, para estar motivada, toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que contenga una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Es importante enfatizar que, “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”¹⁰.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 1290-18-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 20, sentencia 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; sentencia 2719-17-EP/21 de 08 de diciembre de 2021, párr.11.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*) de 20 de octubre de 2021.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47. En similar sentido: sentencias No. 392-13-EP/19, de 2 de octubre de 2019, párr. 31; No. 1855-12-EP/20, de 8 de enero de 2020, párr. 38; No. 1313-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, párr. 44; No. 376-15-EP/20, de 28 de octubre de 2020, párr. 35; y, No. 2118-15-EP/20, de 18 de noviembre de 2020, párr. 22.

22. En relación con la fundamentación fáctica, esta Corte ha señalado que esta “*debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso*”. Asimismo ha reconocido que existen casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho¹¹. Así, por ejemplo, cuando se trata de autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación, si bien, por regla general, en estos casos se deciden cuestiones de puro derecho¹², esta Corte Constitucional, en la sentencia No. 298-17-EP/22, determinó que la fundamentación fáctica se refiere a “*los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP (artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación*”¹³.
23. Ahora bien, en el caso de sentencias de casación, esta Corte considera que, en principio, la fundamentación fáctica correspondería a la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos; salvo que, conforme lo dispuesto en los artículos 268 y 273 del Código Orgánico General de Procesos, la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia realice un análisis de mérito en la sentencia de casación, en la cual la fundamentación fáctica se verificaría además con los hechos dados por probados en el caso en concreto. En la medida en que en el presente caso no ha existido un análisis de mérito por parte de la judicatura accionada, para verificar la fundamentación fáctica corresponde a esta Corte analizar si existió una exposición del contenido o de los elementos relevantes de la sentencia recurrida.
24. Por otra parte, en relación con la fundamentación normativa, esta Corte ha dicho que esta “*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*”¹⁴.
25. Analizada la sentencia impugnada, se observa que esta, conforme el recurso de casación interpuesto por la ahora entidad accionante, debía resolver el problema jurídico relativo a si existió errónea interpretación del artículo 149 del Código Tributario en la sentencia recurrida, al haberse afirmado, supuestamente, que dicha norma exime de notificar los actos de determinación cuando los títulos de crédito provienen de catastros o registros.
26. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala constató los siguientes elementos de la sentencia recurrida:

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*) de 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2128-16-EP/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 27.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 298-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párr. 42.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*) de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

- 1) *El actor con su demanda de acción directa de nulidad pretende que la Sala proceda a revisar y pronunciarse sobre los antecedentes del Auto de Pago y esto es, sobre el origen y/o del derecho para la emisión de los títulos de crédito.*
- 2) *Que el contribuyente ejerció en su debida oportunidad la acción que le confería el Art. 151 del Código Tributario, esto es presentó observaciones en contra de los títulos de crédito, reclamo que fue negado según Resolución No. 0091-DF-GADM-SL-2014, sin que conste en autos que dicha decisión haya sido impugnada judicialmente y,*
- 3) *Que el actor pretende transformar un juicio de acción directa de nulidad de procedimiento coactivo en un juicio de impugnación.*

27. Con base en los elementos antes citados, la Sala concluyó que en la decisión recurrida únicamente se citó el artículo 149 del Código Tributario como parte de un *obiter dicta*, pues consideró que *“su contenido no guarda relación con los hechos probados señalados ut supra, ni con ratio decidendi, ni con la decisión a la que llegó el Tribunal de instancia, por esta razón este Tribunal no identifica que el Órgano Judicial de instancia le haya dado un alcance hermenéutico equívoco a la norma considerada como infringida”*.
28. Posteriormente, una vez verificada la improcedencia del cargo casacional, la Sala hizo referencia a que TELCONET pretendía argumentar en su recurso casacional que no se notificaron los actos que sirvieron de antecedentes a los títulos de crédito. Al respecto, la Sala mencionó que la acción directa de nulidad de procedimiento coactivo que propuso no era la vía correcta, pues para alegar la falta de notificación debía haber impugnado la resolución que negó sus observaciones a los títulos de crédito, prevista en el artículo 220 del Código Tributario.
29. De lo anterior, la Corte observa que la sentencia impugnada expuso los elementos de la sentencia recurrida que consideró relevantes para realizar el control de legalidad con base en la causal de casación invocada, así como las razones por las cuales concluyó que el cargo casacional resultaba improcedente, señalando que el artículo del que se alegaba una errónea interpretación no resultaba aplicable a los hechos constatados por la sentencia recurrida. Señaló además que la acción de nulidad del procedimiento coactivo no permite cuestionar la validez de los actos que dan origen a la emisión de los títulos de crédito, por lo que debió haber intentado la acción de impugnación.
30. Por tanto, se verifica que la sentencia dio respuesta al cargo casacional planteado mediante la enunciación de los hechos y las normas jurídicas en que se fundamenta y a través de la exposición de un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación de las normas al recurso bajo análisis.
31. El razonamiento anterior lleva a esta Corte a concluir que la decisión impugnada contiene una enunciación y justificación suficiente de los hechos y las normas jurídicas en que se funda y la justificación suficiente de la pertinencia de su aplicación al recurso planteado. En consecuencia, no se verifica una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y corresponde desestimar la demanda.

32. Por último, este Organismo considera oportuno enfatizar que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección, la cual no está prevista para resolver conflictos de mera legalidad.

5. Decisión

33. 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 **No.442-17-EP**.
2. **Notificar** esta decisión, archivar la causa y devolver los expedientes del proceso al juzgado de origen.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL