

Quito, D.M., 04 de mayo de 2023

CASO No. 433-18-EP

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

SENTENCIA No. 433-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza si un auto de abandono emitido en un proceso contencioso tributario iniciado por una autoridad estatal vulneró el derecho a la seguridad jurídica. Una vez realizado el análisis correspondiente, se desestima la acción.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 18 de agosto de 2017, Marco Antonio Proaño Durán, en su momento subprocurador metropolitano de patrocinio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (también, “**Municipio de Quito**”), presentó una acción de impugnación en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”)¹. El proceso se signó con el No. 17510-2017-00426.
2. El 16 de noviembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 1 con sede en el cantón Quito (“**Tribunal Distrital**” o “**Tribunal Distrital accionado**”), con base en el artículo 87.1 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”), declaró el abandono por falta de comparecencia del Municipio de Quito a la audiencia preliminar y archivó la causa². Al respecto, el Municipio de Quito interpuso recurso de casación³.

¹ El Municipio de Quito impugnó la resolución No. 11701-2017-RREC138316 que negó la devolución del pago realizado por la Agencia Metropolitana de Control por concepto de impuesto al valor agregado (“**IVA**”) de abril de 2016 señalando que se trata de una dependencia de la primera institución referida. La cuantía se fijó en \$10.131,99.

² El Tribunal Distrital sostuvo que se debe diferenciar del abandono por transcurso del tiempo, “*en cuyo caso es improcedente cuando los actores sean instituciones del Estado*” y que se dicta el abandono “*por la inasistencia del actor, que impide instalar la audiencia [lo cual] tiene los mismos efectos que el abandono*”. Concluyó que no es aplicable la prohibición del artículo 247.2 del COGEP.

³ Se fundamentó en la causal primera del artículo 268 del COGEP por errónea interpretación del artículo 87.1 del COGEP y por aplicación indebida del artículo 247.2 del COGEP; y, por la causal quinta del artículo 268 *ibídem* por falta de aplicación del artículo 18 del Código Civil. Además, se refirió a los artículos 245 y 246 del COGEP.

3. El 12 de enero de 2018, una conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuenza accionada**”) inadmitió el recurso de casación interpuesto⁴.
4. El 8 de febrero de 2018, el Municipio de Quito, (también, “**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos emitidos el 12 de enero de 2018 por la conjuenza accionada y el 16 de noviembre de 2017 por el Tribunal Distrital accionado⁵.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por el exjuez constitucional Francisco Butiñá Martínez y las entonces juezas constitucionales Roxana Silva Chicaíza y Ruth Seni Pinoargote, admitió a trámite la presente acción⁶.
6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. El 17 de febrero de 2023, la jueza constitucional sustanciadora, en atención al orden cronológico de causas, avocó conocimiento y, en lo principal, dispuso a las autoridades judiciales accionadas que remitan un informe motivado.
8. El 22 de febrero de 2023, la actual presidenta de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia atendió el requerimiento y, en el mismo sentido, el Tribunal Distrital accionado el 27 de febrero de 2023.

2. Competencia

9. 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 (“**Constitución**”), 58 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

⁴ La conjuenza consideró que no se presentó la fundamentación del recurso correspondiente a las causales alegadas.

⁵ En ciertos casos, esta Corte ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido señaladas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada cuando de la argumentación se desprende la intención del accionante de impugnarlas. En consecuencia, esta Corte también toma como decisión impugnada aquella del Tribunal Distrital emitida el 16 de noviembre de 2017. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2020, párr. 16.

⁶ El 16 de mayo de 2018, se sorteo el caso al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El Municipio de Quito alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso (artículos 75, 76⁷ y 82 de la Constitución).
11. La entidad accionante sostiene que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia del artículo 247 del COGEP, en concordancia con el artículo 87 del mismo cuerpo legal, *“que exceptúa de la declaratoria de abandono, cuando no comparece a la audiencia correspondiente y es actor una Institución del Estado”*. En atención a lo expuesto, sostiene que se ha resuelto contraviniendo el COGEP y *“al verdadero alcance del abandono en los procesos judiciales [...]”*.
12. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, el Municipio de Quito sostiene que la decisión de la conjueza accionada se realizó sin tomar en cuenta *“en ningún momento”* su argumentación *“y se ha negado el derecho que tiene la Entidad para que se revisen las alegaciones presentadas”*. También afirma que *“se ha negado el derecho a acceder al recurso de casación, pues presuntamente no se habría fundamentado de manera suficiente, cuando los argumentos son claros [...]”*.
13. La entidad accionante afirma que la conjueza accionada no tomó en cuenta el debido proceso y que *“[e]l desconocimiento en cualquier forma del [mismo], no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia”*.
14. Sobre la base de lo expuesto, la entidad accionante solicita que se acepte su acción.

3.2. Fundamentos de las judicaturas accionadas

3.2.1. Conjueza accionada

15. El 22 de febrero de 2023, por parte de la conjueza accionada, la actual presidenta de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia expuso los fundamentos del auto con el cual se inadmitió el recurso de casación.

3.2.2. Tribunal Distrital accionado

16. El 27 de febrero de 2023, el juez ponente del Tribunal Distrital que emitió el auto impugnado realizó un recuento de las actuaciones procesales.

⁷ De la demanda no se observa que se haya mencionado una garantía específica del debido proceso.

4. Análisis constitucional

17. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado derechos por acción u omisión. A su vez, se debe señalar que en una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos planteados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional⁸.
18. La Corte ha determinado que un cargo configura una argumentación mínimamente completa si reúne, al menos, (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata⁹.
19. Asimismo, con base en el principio de preclusión, la Corte ha expuesto que al momento de dictar sentencia, la eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo; en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental¹⁰.
20. De conformidad con los párrafos 12 y 13 *ut supra* esta Corte no advierte que exista argumentación mínimamente completa en cuanto a los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva pues el Municipio de Quito afirma, de manera general, que se le habría negado su derecho a que se revisen sus alegaciones, que su recurso de casación se encontraba fundamentado y que el desconocimiento del debido proceso quebranta el acceso a la administración de justicia. Este Organismo advierte más bien que la entidad accionante cuestiona la improcedencia del abandono declarado por el Tribunal Distrital. Por lo anterior, incluso realizando un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico sobre lo alegado por la entidad accionante en los párrafos señalados en relación con la actuación de la conjueza accionada¹¹.
21. Luego, en cuanto a lo expuesto en el párrafo 11 *ut supra*, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró el auto emitido por el Tribunal Distrital el 16 de noviembre de 2017 el derecho a la seguridad jurídica?**

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ *Id.*, párr. 18.

¹⁰ *Id.*, párr. 21.

¹¹ *Ibíd.*

22. El artículo 82 de la Constitución reconoce 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”*.
23. La seguridad jurídica garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico¹². La Corte Constitucional ha señalado que se debe contar con reglas claras, estables y coherentes que permitan tener una noción razonable del marco jurídico¹³.
24. Se debe precisar que a esta Corte no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas por los administradores de justicia en sus decisiones o resolver el fondo de la controversia¹⁴ sino evaluar si existe una vulneración en la actuación u omisión de determinada autoridad judicial. En ese sentido, esta Corte ha señalado que al resolver sobre vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de derechos¹⁵.
25. En el caso bajo análisis, la entidad accionante considera que no correspondía declarar el abandono en consideración a que el artículo 247.2, vigente a la época, disponía que no cabía el abandono en causas en las que las o los actores sean las instituciones del Estado¹⁶.
26. Esta Corte anota que respecto del artículo 247 del COGEP existen interpretaciones diversas respecto a su aplicación para el abandono (i) por deserción de la causa o de un recurso a través de la falta de asistencia a audiencias y (ii) por inacción, esto es cuando se haya cesado en la prosecución de un proceso por un tiempo determinado. En atención al caso concreto, en lo que respecta al supuesto (i), desde una primera perspectiva, este Organismo observa que varias judicaturas han dictado el abandono por falta de comparecencia a audiencia aun en las causas de improcedencia del abandono, determinadas por el artículo 247 del COGEP¹⁷. Por su parte, desde una segunda perspectiva, esta Corte toma nota que la Corte Nacional de Justicia, en su facultad de emitir criterios no vinculantes, en relación con una de las causas del artículo 247 del COGEP, ha señalado:

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1039-13-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 39.

¹³ *Ibid.*, párr. 40.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 826-17-EP/22 de 3 de agosto de 2022, párr. 17 y Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 590-17-EP/22 de 30 de marzo de 2022, párr. 17.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

¹⁶ El numeral segundo en cuestión, no se encuentra vigente actualmente pero lo estuvo al momento de la emisión de la decisión impugnada. El artículo fue reformado en el Registro Oficial Suplemento 517 de 26 de junio de 2019.

¹⁷ Por ejemplo, el auto emitido por el Tribunal Distrital en la presente causa o las decisiones emitidas en las causas No. 09332-2019-14228 o 24331-2021-00139, entre otras.

*El abandono es una forma de dar por terminado un proceso cuando la parte interesada deja de impulsar el mismo hasta su conclusión; se trata de una decisión judicial cuya consecuencia principalmente es que no se pueda volver a presentar una nueva demanda con la misma identidad subjetiva u objetiva sino luego de seis meses y solamente por una segunda vez, de acuerdo con el artículo 24[5] del Código Orgánico General de Procesos. Además, el artículo 24[7] *ibídem* establece los casos en que no es posible declarar el abandono, entre estos, en los procesos voluntarios. [...]*

En los procesos voluntarios, tales como divorcio por mutuo consentimiento o nombramiento de curador especial para segundas nupcias, puede ocurrir que, presentada la demanda, las partes no concurren a la audiencia y que el abogado, exprese que ya no tienen interés en el asunto. En tales casos, no cabe declarar el abandono, ni aun de oficio, por ser procesos voluntarios y existir prohibición legal. [...]

Sin embargo, si la o le (sic) juzgador convoca varias veces a la audiencia y las partes interesadas no concurren, es evidente que no existe un interés material en el asunto solicitado, sin que entonces sea procedente que se convoque indefinidamente a la audiencia; por tanto, en tales casos, se considera que en beneficio del sistema procesal, la o el juez disponga el archivo de la causa¹⁸ (todos los resaltados son añadidos).

27. De lo anterior, esta Corte advierte que los órganos de la justicia ordinaria han tenido varias formas de interpretar la aplicación del artículo 247 del COGEP. Una de ellas, encaminada a señalar que no es aplicable el artículo 247 cuando se trate de la deserción de la causa o de los recursos, cuyo efecto es el abandono por falta de comparecencia a audiencias (nota al pie 17) y otra encaminada a señalar que es aplicable a todo tipo de abandono, entre los cuales está la falta de comparecencia a audiencias, con una excepción, esto es, la procedencia del abandono ante la reiterada inasistencia a la diligencia de acuerdo a cada caso concreto (nota al pie 18)¹⁹.
28. En el caso en cuestión, de la revisión del auto emitido el 16 de noviembre de 2017, se observa que el Tribunal Distrital declaró el abandono por falta de comparecencia a audiencia del Municipio de Quito con base en el artículo 87.1 del COGEP que determina que se entenderá como abandono cuando quien presentó la demanda o solicitud no comparece a la audiencia correspondiente. A su vez, explicó que, a su parecer, la prohibición de dictar abandono en casos en los cuales la parte actora sea una entidad del Estado, de conformidad con el artículo 247.2 del COGEP vigente a la época, no era aplicable ante la falta de comparecencia audiencia pues aquella norma se encuentra en el capítulo V del COGEP relacionado con el abandono ante la inacción de la parte actora. En términos del Tribunal Distrital:

¹⁸ Corte Nacional de Justicia, absolución de consultas criterio no vinculante de 29 de diciembre de 2022, oficio No. 1898-2022-P-CNJ. Disponible en: [237.pdf \(cortenacional.gob.ec\)](https://www.cortenacional.gob.ec/237.pdf)

¹⁹ También se observa la duda interpretativa al respecto, por ejemplo, en la exposición de motivos de la resolución No. 04-2018 de la Corte Nacional de Justicia a propósito de la forma de aplicar el artículo 247.1 del COGEP.

[...] el artículo 87 numeral 1 del Código Orgánico General del Proceso [...] no contempla dispensa alguna, excepto cuando la comparecencia se hace a través de procurador judicial, procurador común o por video conferencia, conforme al art. 86 del mismo cuerpo legal; lo cual, al no haber sucedido en el presente caso, la no comparecencia del actor tiene el efecto previsto en la ley, conforme la norma descrita. Debiendo remarcar que, aquello es muy distinto a declarar el abandono del proceso previsto en el Capítulo V (artículos 245 a 247) del COGEP, que se produce por la inacción de la parte por un término de ochenta días, en cuyo caso es improcedente cuando los actores sean instituciones del Estado. Por lo que es necesario distinguir que el art. 87 numeral 1 del COGEP, antes transcrito, no establece que se debe declarar el abandono, sino que la inasistencia del actor, que impide instalar la audiencia, tiene los mismos efectos que el abandono, y es por cuya razón que el Tribunal se ve impedido de continuar con la audiencia por lo que corresponde aplicar la norma cita, sin que se deba confundir el efecto a la falta de comparecencia a la audiencia (art. 87 # 1) con las causales previstas en el artículo 245 del COGEP, que se ciñen a una causa por el transcurso del tiempo, aunque ambas tienen un mismo efecto [...] (sic).

- 29.** Del análisis de la decisión impugnada se observa que el Tribunal Distrital sustentó su decisión en el artículo 87.1 del COGEP. De esa forma, el Tribunal Distrital declaró el abandono en el marco de la norma antes descrita, siendo esta una norma jurídica previa, clara, pública y que la judicatura estimó aplicable al caso en concreto. Así, para el Tribunal Distrital la improcedencia del abandono en ciertas materias, de conformidad con el artículo 247 del COGEP, sería aplicable únicamente respecto al abandono por el transcurso del tiempo, particularmente, por la sección o capítulo en el cual se encuentra la referida norma. Conforme a ello, esta Corte no encuentra una inobservancia normativa que haya acarreado la transgresión al derecho a la seguridad jurídica en los términos alegados por la entidad accionante, sin que aquello implique, como se advirtió previamente, un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección de la decisión sino un pronunciamiento sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el auto de 16 de noviembre de 2017 en función de las alegaciones planteadas.
- 30.** Sin perjuicio de ello, se debe señalar que esta Corte, de conformidad con el párrafo 26 *ut supra*, reconoce las posibles interpretaciones que existen respecto del artículo 247 del COGEP; no obstante, en principio, no le corresponde determinar cuál es la más adecuada en el marco de una acción extraordinaria de protección. En esa línea de ideas, compete a la Corte Nacional de Justicia que, en el ámbito de sus competencias de interpretación legal, se refiera a la relación entre el abandono por deserción de la causa o de los recursos por falta de comparecencia a audiencia y las prohibiciones legales en ciertas materias para dictar el mismo.

5. Decisión

- 31.** En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 433-18-EP.**

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.
 3. **Exhortar y notificar** a la Corte Nacional de Justicia para que, en el ámbito de sus competencias de interpretación legal, se refiera a la relación entre el abandono por deserción de la causa o de los recursos por la falta de comparecencia a audiencia y las prohibiciones legales en ciertas materias para dictar el mismo, en atención a lo planteado en el párrafo 30 *ut supra*.
32. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 04 de mayo de 2023; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL