

Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023

CASO 1151-19-EP

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

SENTENCIA 1151-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario 2 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas. Esto al encontrar que se vulneró el derecho al debido proceso en: (i) la garantía de motivación, por un vicio de incongruencia frente a las partes ante la falta de análisis del argumento sobre la aplicación del principio de favorabilidad en una sanción por defraudación aduanera; y, (ii) la garantía de favorabilidad porque no se consideró que existía una norma posterior que establecía una sanción menos rigurosa por el mismo hecho.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 4 de diciembre de 2012, Almacenes Boyacá S.A. (“**compañía accionante**”) presentó una acción de impugnación en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”).¹ El proceso fue signado con el número 09503-2012-0135.
2. El 31 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital Contencioso Tributario 2 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, (“**Tribunal Distrital**”) declaró sin lugar la demanda. En contra de esta decisión, la compañía accionante solicitó aclaración y ampliación, peticiones negadas en auto de 29 de septiembre de 2017. Posteriormente, la misma parte interpuso recurso de casación.
3. El 18 de marzo de 2019, un conjuer de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por “no reunir el requisito establecido en el numeral 4 del art. 6 de la Ley de Casación [...]”.

¹ La compañía accionante impugnó la resolución SENAE-DDG-2012-0579-RE de 6 de noviembre de 2012, emitida por el director distrital de Guayaquil del SENAE, la cual estableció una multa por la presunta defraudación en la importación de cerraduras marca Baldwin. Se alegó que no se motivó la resolución dado que, para considerarse defraudación, primero debía declararse que se configuró un delito aduanero. Asimismo, se alegó que no se cumplían los elementos objetivos como subjetivos para el efecto. La cuantía se fijó en \$23.341,40.

4. El 15 de abril de 2019, la compañía accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de las decisiones emitidas el 31 de agosto de 2017 y 18 de marzo de 2019.

1.2.Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 5 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.²
6. Conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, el 5 de diciembre de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento del caso y requirió que la Corte Nacional y el Tribunal Distrital presenten sus informes de descargo. El 7 y 14 de diciembre de 2023, la Corte Nacional y el Tribunal Distrital presentaron su informe de descargo respectivamente.

2. Competencia

7. 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 LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1.Argumentos de la acción y pretensión

8. La compañía accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de motivación y de aplicar el principio de favorabilidad (artículos 75, 82 y 76 numerales 1, 5 y 7 letra *l* de la Constitución).
9. El fundamento de la compañía accionante es que, a pesar de haber solicitado que se le aplique una sanción más favorable a la que se le impuso de manera previa a la emisión de la sentencia, los jueces del Tribunal Distrital no analizaron esta pretensión. Como consecuencia, alega que no motivaron su decisión.

² Conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los entonces jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez. De acuerdo al Tribunal indicado, el caso revestía relevancia pues permitiría “solventar una alegada violación de los derechos constitucionales al debido proceso y desarrollar estándares respecto a la aplicación del principio de favorabilidad en procesos sancionatorios que no tienen un carácter penal”.

- 10.** La compañía accionante afirma que el Tribunal Distrital no aplicó el principio de favorabilidad pues al aplicarse “el literal c) del artículo 178 del COPCI (actualmente derogada), en concordancia con el artículo 180 ibídem” se estableció una sanción más rigurosa a la prevista en la norma posterior, “siendo obligatorio aplicar la sanción menos rigurosa, al existir la Disposición General Cuarta del Código Integral Penal [...] (Vigente desde el 10 de agosto de 2014)”. Con ello, sostiene que se habría disminuido el valor de la multa en un 50%, esto es, el valor de \$11,670.70.
- 11.** Con base en lo expuesto, la compañía accionante solicita que se acepte su acción, se declare la violación de derechos en la sentencia del Tribunal Distrital y que se disponga la aplicación de la disposición general cuarta del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”) “con lo cual, se disminuye el valor de la multa [...]”.

3.2. Argumentos de las autoridades judiciales accionadas

- 12.** El 7 de diciembre de 2023, la Corte Nacional se refirió al auto de inadmisión de casación y señaló que con ello se ha cumplido el requerimiento de presentar un informe de descargo. Por su parte, el Tribunal Distrital, el 14 de diciembre de 2023, señaló que no se justificó “la inexistencia de la sanción impuesta”, que el acto administrativo estaba “debidamente motivado y apegado a derecho”. En función de ello, sostiene que su decisión “fue procedente” y adoptada en función de las pruebas aportadas y los principios jurídicos aplicados a las pretensiones de “la actora” y “a los hechos y pruebas que constaban en el expediente, así como delimitada al tema controvertido en dicha causa [...]”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 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 dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.³
- 14.** Esta Corte observa que la compañía accionante no plantea argumentos respecto de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, más bien sus alegaciones

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

se agotan en la presunta vulneración de las garantías de motivación y de aplicar el principio de favorabilidad.

15. A su vez, aun cuando la compañía accionante impugna formalmente el auto emitido por la Corte Nacional, sus alegaciones se dirigen a cuestionar la sentencia del Tribunal Distrital.
16. En función de ello, aun realizando un esfuerzo razonable,⁴ no es posible plantear problemas jurídicos respecto de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. En el mismo sentido, no se analizará la decisión de la Corte Nacional sino únicamente aquella del Tribunal Distrital.
17. Para tratar la presunta vulneración de la garantía de motivación y de la garantía de favorabilidad en la sentencia del Tribunal Distrital, se plantean los siguientes problemas jurídicos:
- 17.1.¿La sentencia del Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre el principio de favorabilidad, aun cuando fue alegado de manera previa a la emisión de la decisión?
- 17.2.¿La sentencia del Tribunal Distrital transgredió la garantía de aplicar el principio de favorabilidad porque consideró la sanción más rigurosa respecto de un mismo hecho?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1.¿La sentencia del Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre el principio de favorabilidad, aun cuando fue alegado de manera previa a la emisión de la decisión?

18. De acuerdo con el artículo 76.7 letra l de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte,⁵ la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las y los jueces (1) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y (2) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

⁴ *Ibíd.*, párr. 21.

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

- 19.** Para este caso, a juicio de esta Corte, la alegación de la compañía accionante se relaciona con el vicio de incongruencia frente a las partes. Esto debido a la presunta falta de contestación por parte de la judicatura accionada de un argumento que, a criterio de la compañía accionante, resultaba relevante para el establecimiento de la decisión de multa impuesta en el proceso de origen. Al respecto, esta Corte encuentra que el referido argumento, en efecto, es relevante pues podría incidir significativamente en el ámbito de la decisión impugnada, al punto que tendría la potencialidad de replantear la sentencia respecto de la multa impuesta en el proceso de origen.
- 20.** Esta Corte toma nota que el argumento en cuestión no fue incluido en la demanda porque para el momento de presentación de la misma en 2012 no existía una norma más favorable. La argumentación del principio de favorabilidad solo podía surgir a partir de la vigencia de la ley más favorable. Para el caso concreto ello ocurrió el 10 de febrero de 2014 con la vigencia del COIP. Es por ello que, a juicio de este Organismo, para este caso, resultaba relevante responder a un argumento presentado en un escrito posterior a la demanda en función de la incidencia que esto tendría en la decisión del proceso.
- 21.** Se configura el vicio de incongruencia si en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho).⁶
- 22.** Resta entonces verificar si se alegó o no la aplicación del principio de favorabilidad de manera previa a la emisión de la sentencia del Tribunal Distrital y, de ser así, si aquella judicatura se pronunció o no sobre el tema.
- 23.** Del expediente del Tribunal Distrital se advierte, a foja 117, el escrito presentado por la compañía accionante el 26 de mayo de 2016, es decir de manera previa a la emisión de la sentencia impugnada, en el cual se requiere al Tribunal Distrital que se aplique el

⁶ *Ibíd.*, párr. 86.

principio de favorabilidad en cuanto la multa, conforme el párrafo 10 *ut supra*.⁷ Corresponde ahora, verificar si la judicatura se pronunció al respecto.⁸

24. En la sentencia impugnada o en una providencia anterior, no se advierte, el análisis del principio de favorabilidad en la fundamentación propia de la judicatura accionada. Tampoco un argumento planteado por el Tribunal Distrital para descartar la posición de la compañía accionante en relación con la aplicación del principio de favorabilidad. De la revisión íntegra de la sentencia impugnada, esta Corte no verifica una respuesta del Tribunal Distrital frente al argumento relevante de la compañía accionante sobre la aplicación del principio de favorabilidad. Al contrario, la decisión analizada, se limita de forma general, a determinar que el acto administrativo atacado era legal, procedente y legítimo.
25. La judicatura accionada no explicó si el principio de favorabilidad en función de las normas que contenían la sanción era aplicable al caso concreto. Al no responder el argumento relevante vertido por la compañía accionante para el caso concreto, se verifica que la sentencia impugnada no guardó la debida relación entre los alegatos de la compañía accionante y las normas jurídicas aplicables al caso concreto.
26. En consecuencia, la Corte observa que la sentencia impugnada incurre en un vicio de incongruencia frente a las partes, lo cual vulnera la garantía de motivación contenida en el artículo 76.7 letra l de la Constitución.

5.2.¿La sentencia del Tribunal Distrital transgredió la garantía de aplicar el principio de favorabilidad porque consideró la sanción más rigurosa respecto de un mismo hecho?

27. Conforme la jurisprudencia de esta Corte⁹ y el artículo 76.5 de la Constitución, existe la garantía de aplicar el principio de favorabilidad. Esta implica que cuando existe un conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.

⁷ En la sentencia impugnada se advierte que el Tribunal Distrital mencionó que la compañía accionante se refirió al principio de favorabilidad, citando el artículo 76.5 de la Constitución.

⁸ Incluso, en su pedido de aclaración y ampliación respecto de la sentencia impugnada, la compañía accionante solicitó que se amplíe la decisión con respecto al principio de favorabilidad. Sin embargo, sin mayor justificación, la judicatura negó el pedido.

⁹ CCE, sentencia 2344-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párrs. 20 a 22.

- 28.** En sentencias previas,¹⁰ esta Corte ha abordado la aplicación del principio de favorabilidad, en particular, en el marco de procesos penales. Sin perjuicio de ello, la Constitución no limita la aplicación del principio de favorabilidad a un determinado proceso judicial por su materia. Esta Corte considera que, si bien el proceso en el cual se emitió la decisión impugnada en esta causa no proviene de un proceso penal, el estándar utilizado en las sentencias referidas es aplicable. Esto es así porque en el caso concreto se estableció una sanción que se relaciona con un delito, el de defraudación aduanera, por ello, en esencia, existe una semejanza entre un proceso contencioso tributario sancionador con un proceso penal. Tampoco podría esta Corte limitar la aplicación del principio de favorabilidad a otro tipo de procesos cuando la Constitución no lo prevé de esa forma. Sostener lo contrario, constituiría una restricción ilegítima del debido proceso en la garantía de favorabilidad.
- 29.** Si bien a esta Corte no le corresponde verificar si se aplicó la normativa infraconstitucional de forma correcta e incorrecta, este Organismo ha determinado que la favorabilidad comporta una garantía esencial del derecho al debido proceso y, como tal, no puede ser desconocida en ningún escenario en el que su aplicación sea necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo.¹¹
- 30.** Corresponde entonces verificar si, con posterioridad al cometimiento de la conducta que sirvió de base para la sanción o de la emisión de la sentencia del Tribunal Distrital, la legislación dispone la imposición de una sanción más leve. Ante lo cual la parte sancionada necesariamente debe beneficiarse de ello.
- 31.** En el caso en cuestión, conforme se advirtió el Tribunal Distrital ni siquiera se pronunció sobre el argumento relacionado con la aplicación del principio de favorabilidad. La decisión impugnada se limitó a declarar la validez de la resolución “con la cual se sanciona a la accionante de este juicio con la multa de US\$23,341.40”. En función de ello, para esta Corte, el Tribunal Distrital no empleó el principio de favorabilidad ni, al menos, expuso alguna razón para no hacerlo. De ahí que para esta Corte no se refleja un análisis entre las dos posibles normas en conflicto para determinar si existía una más favorable, en atención al principio señalado.

¹⁰ CCE, sentencias 2344-19-EP/20, 24 de junio de 2020; 3393-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021; 2814-17-EP/22, 12 de enero de 2022; 204-18-EP/23, 8 de marzo de 2023; 1542-16-EP/21, 11 de agosto de 2021; 367-18-EP/23, 8 de marzo de 2023; y 2083-17-EP/22, 31 de agosto de 2022. A su vez, a propósito del principio de favorabilidad se pueden considerar las sentencias 7-12-IN/19, 16 de octubre de 2019; 10-16-CN/19, 28 de agosto de 2019; y, 58-18-IN/23, 15 de noviembre de 2023.

¹¹ CCE, sentencia 2344-19-EP/20, 24 de junio de 2022, párr. 22.

32. Para el caso en cuestión, la aplicación del principio de favorabilidad tiene relación con la sanción de multa. Esta fue establecida conforme el artículo 178, letra c), del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones (“COPCI”), derogado por la disposición derogatoria sexta de la Ley 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero del 2014. A partir de esa fecha, se estableció otra norma que reguló la defraudación aduanera en el COIP. Para reflejar ello, se expone la siguiente tabla comparativa:

Tabla 1

| Regulación sobre el delito de defraudación aduanera | |
|---|---|
| COPCI (antes del 10 de febrero de 2014) | COIP (después del 10 de febrero de 2014) |
| Artículos 178 letra c y 180. | Artículos 299 y disposición general cuarta (vigente para el 31 de agosto de 2017, fecha de emisión de la sentencia impugnada) |
| <p>Será sancionado con prisión de 2 a 5 años y multa de hasta diez veces el valor de los tributos que se pretendió evadir, la persona que perjudique a la administración aduanera en la recaudación de tributos, sobre mercancías cuya cuantía sea superior a ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador general y, siempre que éstas deban satisfacer tributos al comercio exterior, a través de cualquiera de los siguientes actos: [...].</p> <p>Artículo 180: Sanción Administrativa y Reincidencia.- Cuando valor de las mercancías no exceda de los montos previstos para que se configure el delito de contrabando y la defraudación, la infracción no constituirá delito y será sancionada administrativamente como una contravención con el máximo de la multa prevista en el presente Código para el caso de que se hubiere configurado el delito.</p> <p>Sin embargo, quien hubiese sido sancionado administrativamente por más de una ocasión y la sumatoria del valor de las mercancías en estos casos exceda la mitad de los montos previstos para que se configure el delito de contrabando y la defraudación, establecidos en los artículos 177 y 178 del presente código, dentro de un plazo de dos años, será</p> | <p>La persona que perjudique a la administración aduanera en las recaudaciones de tributos, sobre mercancías cuya cuantía sea superior a ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años y multa de hasta diez veces el valor de los tributos que se pretendió evadir, si realiza cualesquiera de los siguientes actos: [...].</p> <p>Disposición general cuarta: En lo referente a infracciones contra la administración aduanera, cuando el valor de las mercancías no exceda de los montos previstos para que se configure el tipo penal, no constituye delito y será sancionada como contravención administrativa por la autoridad aduanera con el cincuenta por ciento de la multa máxima establecida para cada delito (los énfasis son agregados).</p> |

| | |
|--|--|
| investigado y procesado por el delito que corresponde. | |
|--|--|

- 33.** En lo que corresponde para este caso, mediante una comparación de las dos normas, se refleja que la determinación de la multa no varía, pues corresponde hasta diez veces el valor de los tributos que se pretendió evadir. Sin embargo, en la norma posterior se prevé que, si el valor de las mercancías no excede ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general, la multa solo ascenderá al cincuenta por ciento del valor previsto.
- 34.** En el caso concreto la decisión impugnada se pronunció sobre la defraudación aduanera debido a que no se declaró de manera “correcta” las mercancías por un valor de “USD\$ 2,334.14”¹² y se resolvió sancionar con una multa “de diez veces del valor de los tributos a cancelar por presunta defraudación, por un valor de USD 23.341,40”. Como se anotó, la cuantía para la configuración del delito es de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general.
- 35.** Entonces se advierte que, en efecto, existía una norma posterior que plantea la posibilidad de establecer una sanción menos rigurosa por el mismo hecho, la defraudación aduanera.
- 36.** Esta Corte toma nota que el proceso inició en 2012, momento en el cual estaba vigente el COPCI, por lo que la sanción del proceso administrativo lo aplicó de esa forma. A pesar de ello, para la decisión judicial, que es lo que corresponde analizar a esta Corte, estaba vigente el COIP. Esto porque la decisión judicial impugnada se emitió el 31 de agosto de 2017 y las disposiciones al respecto del COIP estaban vigentes a partir de 2014. La Corte ya ha establecido que el principio de favorabilidad expresamente permite su aplicación retroactiva.¹³ En función de ello, se planteaba la necesidad de que el Tribunal Distrital se pronuncie al respecto.
- 37.** Cabe indicar que esta Corte no se está pronunciando ni validando si existió o no defraudación aduanera. Al contrario, se está considerando que el Tribunal Distrital validó aquello. Este caso versa únicamente sobre la aplicación del principio de favorabilidad por parte de una decisión judicial, como una garantía constitucional.
- 38.** En definitiva, dado que el COIP establecía la imposición de una sanción más leve para la conducta por la cual la compañía accionante fue sancionada, esta necesariamente debía

¹² Para el momento de la emisión de la sentencia, el valor indicado no representaba 150 salarios básicos unificados.

¹³ CCE, sentencia 2344-19-EP/19, 24 de junio de 2020, párr. 34.

beneficiarse de dicha disposición posterior. La compañía accionante tiene derecho a que se le aplique la figura más beneficiosa a la luz del derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de favorabilidad.

- 39.** Por lo expuesto, esta Corte verifica que se violó el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de favorabilidad contenida en el artículo 76.5 de la Constitución.

6. Decisión

- 40.** 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:

40.1. Aceptar la acción extraordinaria de protección **1151-19-EP**.

40.2. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en las garantías de motivación y de aplicación del principio de favorabilidad de Almacenes Boyacá S.A., en la sentencia de 31 de agosto de 2017, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario 2 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

40.3. Dejar sin efecto la sentencia de 31 de agosto de 2017 emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario 2 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a su emisión para que, previo sorteo, una nueva conformación de la judicatura accionada resuelva la acción de impugnación planteada.

- 41.** Notifíquese y cúmplase.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

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 Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 20 de diciembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por vacaciones y Alí Lozada Prado por uso de una licencia por paternidad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL