Quito, D.M. 28 de abril de 2021

CASO No. 1646-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia rechaza por improcedente una demanda de acción extraordinaria de protección contra un auto que inadmitió, tanto un recurso de casación, como un recurso de hecho contra un auto inhibitorio por falta de competencia de un tribunal distrital de lo contencioso administrativo en una acción de lesividad, al considerar que el asunto debía ser conocido por la jurisdicción contenciosa tributaria. Para el efecto, verifica que la providencia impugnada no puso fin al proceso ni podía causar un gravamen irreparable a los derechos fundamentales de la entidad accionante porque no podía determinar, por sí sola, el órgano competente para conocer la causa.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 4 de enero del 2007, con providencia N.º GGN-GAJ-DTA-PV 0036, el Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) autorizó el cambio de régimen de importación temporal con reexportación en el mismo estado al régimen de consumo de 4 camiones, a favor de la compañía RIPCONCIV CONSTRUCCIONES CIVILES CIA. LTDA[1].

2. El 1 de junio de 2009, en resolución N.º GGN-GAJ-DRR-PV 0702, la CAE declaró lesiva la providencia mencionada en el párrafo anterior y presentó una demanda contenciosa administrativa para dejar sin efecto la providencia cuya lesividad declaró. El proceso fue identificado con el N.º 17811-2013-7139.

3. Luego de que la demanda fuera calificada, en auto de 2 de marzo de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, con sede en Quito, se inhibió de seguir conociendo la causa y dispuso la nulidad de todo lo actuado al

[1] De acuerdo con la resolución No. GGN-GAJ-DTA-PV, que indicaba: *"[e]n tal virtud, ésta Gerencia General, en uso de la facultad privativa que le confiere el artículo 72 de la Ley Orgánica de Aduanas, AUTORIZA el cambio de régimen de importación temporal con reexportación en el mismo estado al régimen de consumo de las mercancías consistentes en 4 camiones marca Mack, Dump Truck, modelos DM690S, años 1993, series Nos. 1M2B209OPM011205, 1M2B209C9PM011296, 1M2B209COPM011207, 1M2B209C4PM011209, detallados en la Factura comercial No. 06-107, con un valor FOB total de US $ 122.000,00; amparado en el DAU No. 12204426".*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

considerar que el tribunal carecía de competencia para conocerla y dispuso que esta sea remitida al correspondiente tribunal distrital de lo contencioso tributario.

4. El abogado Jorge Lara Zambrano, ofreciendo poder o ratificación del Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE, que sustituyó a la CAE), interpuso recurso de casación en contra del auto de inhibición, recurso que fue negado en auto de 6 de abril de 2015 por el tribunal distrital al considerar que el auto inhibitorio no era susceptible de impugnación mediante un recurso de casación.

5. El abogado Jorge Lara Zambrano, ofreciendo nuevamente poder o ratificación del Director General del SENAE, interpuso recurso de hecho. En auto de 7 de julio de 2016, uno de los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación *"y en consecuencia el de hecho*" con el siguiente razonamiento:

> *SEGUNDO: Analizado el presente recurso de casación, se observa que indica el auto e individualiza las partes procesales.- Respecto a la procedencia del recurso de casación, […] De la lectura del auto de 2 de marzo del 2015, a las 14h22, recurrido, se concluye que el auto no resuelve puntos que no hayan sido decididos en el fallo, ni contradice lo ejecutoriado […] CUARTO: Para acceder al análisis del recurso y, por tanto, al contenido de las impugnaciones que se formulan como errores de derecho de la sentencia, es prioritario establecer si se cumplió con lo preceptuado en el Art. 6 de la Ley de Casación y en la Resolución dirimente, con fuerza de ley, expedida por la Corte Suprema de Justicia el 14 de enero de 1998, publicada en el Registro Oficial No. 243, de 26 de los mismos mes y año (página 12), que, en lo decisorio, manifiesta: "Que es admisible al trámite de escrito contentivo del Recurso de Casación, presentado con la sola firma del abogado defensor del recurrente, siempre que en el mismo escrito constare que lo hace a ruego de la parte que recurre y que hubiere venido actuando como defensor de la misma parte debidamente autorizado". Al revisar el recurso de casación propuesto por el Econ. Xavier Cárdenas Moncayo, Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador se puede verificar en la parte final del mismo lo siguiente: "...Dígnese proveer conforme a derecho. Ofreciendo poder y/o ratificación de Gestiones. Es de justicia.".- Posteriormente suscribe el escrito el "... Ab. Jorge E. Lara Zambrano. ABOGADO ADUANERO SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR Mat. 23-2011-11 F.A." (Fs. 151 a 153 vta.), a fojas 156, se puede verificar que el "Ab. José E. Lara Zambrano, en calidad de Abogado Autorizado por el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, conforme lo acreditaré oportunamente....", en cuyo escrito en la parte final manifiesta: "Ofreciendo Poder o Ratificación de Gestión, firmo como abogado del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.", presentando de esta manera el recurso de hecho.- Al no estar legitimada la actuación del abogado José E. Lara Zambrano, en el recurso de casación, no se cumple con lo establecido en el Art. 4 de la Ley de Casación que señala: "El recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto. No podrá interponer el recurso quien no apeló de la sentencia o auto expedido en primera instancia ni se adhirió a la apelación de la contraparte, cuando la resolución del superior haya sido totalmente confirmatoria de aquélla. No será admisible la adhesión al recurso de casación […].*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

6. El 3 de agosto de 2016, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la providencia mencionada en el párrafo anterior, es decir, del auto que inadmitió los recursos de casación y de hecho.

7. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 16 de noviembre de 2016, admitió a trámite la demanda presentada. Mediante sorteo de 29 de noviembre de 2016, la sustanciación de la causa fue asignada a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.

8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo de 12 de noviembre de 2019, la causa fue asignada al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 3 de diciembre de 2020 y solicitó el correspondiente informe de descargo.

B. La pretensión y su fundamento

9. En su demanda, la institución accionante solicitó a la Corte Constitucional que deje sin efecto el auto impugnado.

10. El *cargo* que fundamenta la pretensión del SENAE es el siguiente: El auto impugnado habría vulnerado su derecho a la defensa, en las garantías de motivación y recurrir (en las garantías previstas en los literales a, l y m el artículo 76.7) y a la seguridad jurídica (art. 82) porque no consideró que los requisitos de admisibilidad de la fundamentación de su recurso, establecidos en el artículo 7 de la Ley de Casación, se habrían cumplido.

C. Informe de descargo

11. A pesar de habérselo requerido en auto de 3 de diciembre de 2020, no se presentó el correspondiente informe de descargo.

II. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 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 (en adelante, "LOGJCC"), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Cuestión Previa

13. Previamente a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte analizar si contra el auto impugnado cabe acción extraordinaria de protección.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

14. De conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

15. En la sentencia N.° 0037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.

16. En la sentencia N.° 154-12-EP/19, esta Magistratura estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, en el párrafo 52 de la sentencia últimamente referida señaló que: "*si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, […] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*".

17. En la citada sentencia N.º 154-12-EP/19, esta Corte caracterizó a un auto definitivo de la siguiente forma:

> *44. (…) es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.*
>
> *45. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.*

18. Sistematizando esta jurisprudencia, en la sentencia N.º 1502-14-EP/19, párr. 16, la Corte Constitucional señaló que:

> *[…] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones".*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

19. En el caso, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de un auto que inadmitió los recursos de casación y de hecho en contra de una providencia por la que el tribunal distrital de lo contencioso administrativo se inhibió de seguir conociendo una causa al considerarse incompetente para resolverla.

20. En general, los autos que inadmiten recursos de casación se consideran definitivos y, por lo tanto, objeto de una acción extraordinaria de protección. Sin embargo, esta correspondencia no es absoluta. Así, por ejemplo, cuando se interpone un recurso de casación inoficioso, como los que se plantean contra sentencias en juicios ejecutivos, una eventual inadmisión de dicho recurso no es susceptible de ser impugnada mediante una acción extraordinaria de protección.

21. En este orden de ideas, se debe determinar si el auto impugnado es objeto o no de una acción extraordinaria de protección, de conformidad al esquema planteado en el párr. 18 *supra*. Al respecto, se puede concluir que el auto no se pronunció sobre el fondo de las pretensiones de la acción de lesividad porque únicamente inadmitió a trámite tanto el recurso de casación como el de hecho contra un auto inhibitorio fundamentado en una presunta incompetencia (1.1). El auto tampoco impedía la prosecución de la causa porque, al no casar el auto impugnado, correspondía que el expediente se remita al correspondiente tribunal distrital de lo contencioso tributario (1.2). En definitiva, no puede afirmarse que el auto impugnado haya puesto fin al proceso (1).

22. En relación a la existencia de un posible gravamen irreparable, se debe señalar que, según consta en las hojas 166 y 167 del expediente del tribunal distrital de lo contencioso administrativo, el 17 de agosto del 2016 la Sala Única del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito decidió:

> ***1.- INHIBIRSE*** *del conocimiento de la presente causa, por tratarse de una acción de lesividad, cuya competencia para el conocimiento y resolución es del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.-* ***2.-*** *Disponer que se remita el proceso al tribunal de origen, esto es al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, con sede en la ciudad de Quito, para que siga con la tramitación de la causa".*

23. Conforme a lo señalado previamente, la inadmisión del recurso de casación y de hecho del auto de inhibición del tribunal distrital de lo contencioso administrativo no podía causar un gravamen irreparable tanto porque no se refería al asunto principal del juicio como porque la competencia no podía determinarse exclusivamente en función de dicho auto de inhibición, sino de lo que resuelva el órgano al que se remitió el proceso, en este caso, el tribunal distrital de lo contencioso tributario. Así, según la cita del párrafo anterior, en este caso se produjo un conflicto negativo de competencia, que debía ser resuelto conforme a las normas procesales pertinentes. Por lo dicho, se descarta que la providencia impugnada, un auto de inhibición, hubiera podido causar un gravamen irreparable a los derechos fundamentales de la entidad accionante (2).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

24. Por lo dicho, la Corte no debe pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones en esta acción extraordinaria de protección.

IV. 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. Rechazar por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 1646-16-EP.

2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.05.05 19:09:22 -04'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

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 Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec