

Quito, D.M., 13 de octubre de 2022

CASO No. 870-17-EP

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

SENTENCIA No. 870-17-EP/22

Tema: En esta decisión se analiza si la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que resuelve el recurso de casación presentado por el Servicio de Rentas Internas, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante. La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección, una vez examinadas las alegaciones de la accionante.

I. Antecedentes

1. El 03 de mayo de 2016, José Luis Romo Rosales Castillo, gerente general y representante legal de la compañía SEGUROS SUCRE S.A., presentó una acción contencioso tributaria impugnando la Resolución No. 109012016RDEV033925 emitida y notificada el 05 de abril de 2016 por el director zonal 8 del Servicio de Rentas Internas (en adelante “SRI”)¹.
2. Dentro del proceso signado con el No. 09501-2016-00206, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (en adelante “Tribunal Distrital”), en sentencia de 29 de septiembre de 2016 declaró con lugar la demanda y dispuso que el SRI proceda con la devolución de lo pagado indebidamente². El SRI interpuso recurso de aclaración de la sentencia; el Tribunal Distrital con auto de 14 de octubre de 2016 negó el pedido.

¹ En dicha resolución, el SRI negó el reclamo administrativo de pago indebido interpuesto por Seguros Sucre S.A. por el valor de USD \$4 '117.320,46 por concepto de Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) correspondiente a los meses de enero hasta julio del año 2015. El SRI señaló que Seguros Sucre S.A., no cumplió con los requisitos para considerarse como una empresa subsidiaria, en virtud de lo cual, no pudo acogerse a los beneficios previstos en lo dispuesto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

² El tribunal consideró que “El impuesto a la salida de divisas está regulado en los Arts. 155 al 163 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, de donde se pueden extraer las siguientes partes pertinentes: “(...) (Art. 156); y, “No son objeto de impuesto a la salida de divisas las transferencias, envío o traslados de divisas al exterior realizadas por los siguientes sujetos: I) Entidades y organismos del Estado inclusive empresas públicas, según la definición contenida en la Constitución de la República (...)” (Art. innumerado constante a continuación del Art. 156). En este punto de la simple lectura de la norma extraemos que los pagos realizados por Seguros Sucre S.A. no serían objeto del impuesto a la salida de divisas siempre y cuando dicho contribuyente sea una entidad, organismo del estado o empresa pública según definición en la Constitución. Es decir, si se llegare a comprobar dicho supuesto, no existiría la obligación porque (sic) el hecho generador no se configuró. 6.7.2).- En este punto cabe recalcar que

3. El SRI interpuso recurso de casación en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital el 29 de septiembre de 2016. La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “Sala Especializada”)³, mediante sentencia de 06 de febrero de 2017 resolvió casar la sentencia dictada por el Tribunal Distrital y ratificar la validez jurídica de la resolución impugnada. La compañía actora interpuso recurso de ampliación en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada; con auto de 13 de marzo de 2017 se rechazó lo solicitado.
4. El 13 de abril de 2017, Javier Arturo Castillo Andrade, procurador judicial y apoderado especial del señor José Luis Romo Rosales Castillo, gerente general y representante legal de la compañía Seguros Sucre S.A., en adelante “la accionante”, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 06 de febrero de 2017 y del auto de 13 de marzo de 2017, decisiones emitidas por la Sala Especializada.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴, en auto de 04 de mayo de 2017 admitió a trámite la acción planteada dentro de la causa signada con el N° 870-17-EP, correspondiéndole su sustanciación al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
6. El Pleno del Organismo, en sesión de 12 de noviembre de 2019, sorteó el caso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 08 de julio de 2022, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces nacionales que remitan un informe motivado; y, dispuso su notificación a los involucrados.
7. En el expediente consta el oficio No. 0116-2022-JDSN-PSCT-CNJ de 12 de julio de 2022 ingresado el 15 del mismo mes y año, remitido por el doctor José Dionicio Suing Nagua, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

tampoco está en discusión que el capital accionario de la empresa Seguros Sucre S.A. pertenece en un 99.94% a la Corporación Financiera Nacional; así consta en el libelo de demanda, lo cual no fue negado por la administración en su escrito de contestación a la demanda, sino que su oposición se centró en que a pesar de aquello, la empresa no se transformó en empresa de economía mixta o en empresa pública al tenor de lo señalado en los apartados 2.2.2 y/o 2.5 de la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (...) la consecuencia que pretende darle el Servicio de Rentas Internas a la no ejecución del proceso de transformación no está previsto en la Ley; ya que considerar que por dicha omisión la empresa Seguros Sucre (que es de propiedad mayoritaria del Estado) sigue siendo una sociedad anónima sin que esté obligada a cumplir con las leyes que regulan al sector público o que no tenga los derechos afines es por demás atentatorio a la razonabilidad de las normas. Por lo expuesto y del análisis de las normas antes mencionadas los Jueces concluyen que Seguros Sucre S.A., sin lugar a dudas, es una empresa pública por que mayoritariamente pertenece al estado, lo que se encuadra en el primer inciso del Art. 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, lo que hace a su vez cumplir el requisito de ser empresa pública según definición en la Constitución”.

³ Mediante auto de 01 de diciembre de 2016, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró la admisibilidad del recurso interpuesto por el SRI al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por errónea interpretación de los artículos 225 numeral 3 de la CRE y Disposición Transitoria Segunda, apartado 2.2 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

⁴ Conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana, Roxana Silva y Marien Segura.

II. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

3.1. De la Accionante

9. La accionante sostiene que las decisiones impugnadas vulneran sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, y motivación, y seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 76 numeral 1 y 7, literal l), y 82 de la CRE; y, el principio de legalidad en materia tributaria contenido en el artículo 301 de la CRE.
10. Respecto de la alegada vulneración de la garantía de la motivación sostiene que “(...) con el objetivo de analizar el elemento de razonabilidad la sentencia dictada por la Sala Especializada (...) es nula, no solo porque omitió pronunciarse sobre las normas legales que la institución pública consideró infringidas en el escrito contentivo del recurso de casación, sino también porque examinó indebidamente los hechos del caso concreto para casar la sentencia dictada en primera instancia (...) de un análisis integral a la decisión judicial impugnada se evidencia que los jueces casacionales no se pronunciaron sobre las prescripciones normativas alegadas como infringidas por el Servicio de Rentas Internas (...) lo cual desnaturalizó tanto el objeto como el carácter extraordinario del recurso de casación”.
11. Agrega que “(...) la sentencia impugnada no analizó la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de las normas contenidas en el artículo 225 numeral 3 de la Constitución de la República y en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, que sirvieron a la institución pública para fundamentar la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, motivo por el cual, no se pudo determinar, dentro del presente caso, en qué forma la sentencia dictada, el 29 de septiembre de 2016, por la Sala única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N.º 2 con sede en Guayaquil, transgredió los cargos planteados por el Servicio de Rentas Internas en el escrito contentivo del recurso”.
12. Señala que “(...) la actuación de los jueces casacionales no se circunscribió al análisis de la sentencia impugnada en relación con las normas legales alegadas como infringidas por la institución pública. Ello implica que sus razones jurídicas no se podían fundar en una nueva apreciación sobre los hechos del presente caso ni en un análisis a las piezas procesales constantes en el proceso judicial, sino en un pronunciamiento sobre lo señalado por el Servicio de Rentas Internas en cuanto a las

normas legales que sirvieron para fundamentar la causal primera de la Ley de Casación". En este sentido, menciona que "(...) los operadores de justicia están obligados a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que son planteadas, de tal manera que el incumplimiento de dicha obligación constituye una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación".

13. En cuanto al elemento de lógica, luego de citar un extracto de la sentencia impugnada⁵, la accionante afirma que la Sala *"(...) analizó nuevamente los hechos y cuestiones fácticas del presente caso en relación con establecer que el tribunal de instancia efectuó un pronunciamiento judicial erróneo al considerar que Seguros Sucre S.A. es de propiedad mayoritaria del Estado. Esta actuación se encaminó a desnaturalizar el recurso de casación puesto que la Sala (...) se encontraba, únicamente, facultada para realizar un control de legalidad con el objeto de conocer si en la sentencia impugnada existían violaciones a la ley (...)".* Reitera que la actuación del órgano judicial generó que la sentencia impugnada adolezca de falta de motivación *"(...) por no elaborar un examen congruente en relación con los cargos invocados en el recurso de casación; adicionalmente, analizó, una vez más, las circunstancias fácticas del juicio de impugnación tributaria (...)".* Finalmente, considera que *"(...) los jueces no utilizaron un lenguaje sencillo, claro, comprensible y entendible para el auditorio social en general; además, no hubo por parte de este órgano judicial un análisis respecto a comprobar si existió o no infracción de las normas legales alegadas como infringidas por parte de la Administración Tributaria (...)".*
14. En cuanto a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica y con el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, en lo medular sostiene que *"(...) como se expuso en el problema jurídico anterior, la sentencia impugnada se dictó dentro de la fase de resolución del recurso de casación, ante lo cual, la actuación de la Sala (...) se tenía que circunscribir principalmente en el análisis de legalidad de la sentencia impugnada en correlación con las prescripciones normativas establecidas en los cargos alegados por la Administración Tributaria en el escrito contentivo del recurso de casación, situación que no aconteció produciendo una desnaturalización del recurso de casación en la fase de resolución (...)".*
15. Manifiesta también que se ha vulnerado el principio de legalidad en materia tributaria según lo previsto en el artículo 301 de la CRE⁶; para sustentarlo, señala que *"(...) el*

⁵ **"El pronunciamiento del Tribunal de instancia, constante a fojas 62 vuelta del proceso,** de que: «... al ser Seguros

Sucre S.A. de propiedad mayoritaria del Estado, y por ende encuadrarse en el presupuesto legal de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, según definición en la Constitución, sus transacciones no era objeto de impuesto a la salida de divisas, por lo que es procedente la devolución solicitada», **es errado (...) Se observa que SEGUROS SUCRE S.A., dentro de los términos probatorios ni en la etapa administrativa, ni en la judicial realizó la transformación ya sea en empresa de economía mixta o en empresa pública para obtener los beneficios tributarios como lo establece la Ley Orgánica de Empresas Públicas".** (énfasis en la demanda)

⁶ "Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de

Servicio de Rentas Internas, antes de expedir la respectiva resolución administrativa, tenía que analizar, mediante un ejercicio de profunda razonabilidad, si entre sus potestades conferidas en la Constitución de la República y la ley, podía cobrar por concepto de Impuesto a la Salida de Divisas a mi representada, es decir, conocer si la compañía Seguros Sucre S.A. no era de propiedad mayoritaria del Estado para que reciba un trato igualitario al resto de sociedades. En el presente caso, se constata que la Administración Tributaria no determinó la naturaleza jurídica de mi representada con el objetivo de eximir a la misma del cobro de tributos, debido a que no existe en el ordenamiento jurídico una ley formal que le permita a Seguros Sucres S.A., por tener capital mayoritario del Estado, pagar valores por concepto de Impuesto a la Salida de Divisas, en tanto rige para esta sociedad de seguros un Régimen Especial contenido en la Ley Orgánica de Servicio Nacional de Contratación Pública, situación que le exime de esta obligatoriedad, en virtud del postulado 'no taxation without representation', que manda que para la creación, modificación, exoneración o extinción de tributos se cuente necesariamente con una ley formal expedida por el Órgano Legislativo competente (...)"

16. Finalmente, la pretensión de la accionante es que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos descritos previamente; y, como medidas de reparación que se deje sin efecto la sentencia impugnada, de tal manera que se retrotraigan los efectos hasta el momento anterior a su emisión y otros jueces de la Sala Especializada conozcan y resuelvan el recurso interpuesto.

3.2. Posición de la Autoridad Jurisdiccional Accionada

17. En el expediente constitucional consta el oficio remitido por el Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quien menciona que se han expuesto los fundamentos que sustentan la decisión, por lo que la sentencia y el auto impugnado presentan la motivación suficiente.

IV. Análisis del caso

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 primer lugar, de las alegaciones que expone la accionante se observa que éstas están dirigidas únicamente respecto de la sentencia emitida por la Sala Especializada, sin que conste argumento alguno sobre el auto que negó el pedido de ampliación de la ahora accionante; por esta razón, el análisis se circunscribe sólo respecto de la sentencia impugnada.

órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley".

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 752-20-EP/21, de 21 de diciembre de 2021, párr. 31 y Sentencia No. 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

20. En este contexto, los cargos expuestos para sustentar la supuesta falta de motivación en la sentencia se centran en que: i) la sentencia omitió pronunciarse sobre las normas que el SRI consideró infringidas en su recurso de casación, esto es, sobre los vicios casacionales, siendo así que a criterio de la accionante, no se pudo determinar de qué forma la sentencia de instancia transgredió los cargos planteados; y, ii) los jueces examinaron indebidamente los hechos del caso concreto y analizaron las piezas procesales para casar la sentencia, lo cual desnaturalizó el recurso extraordinario de casación pues la Sala Especializada solo estaba facultada para realizar un control de legalidad.
21. Respecto del cargo i) este Organismo ha señalado que la acción extraordinaria de protección no es una acción pública sino que constituye una acción que puede ser propuesta por quienes fueron o debieron ser parte del proceso original⁸; así, el cargo vertido por la accionante pretende alegar derechos del SRI, es decir, derechos de un tercero, toda vez que el recurso de casación resuelto por la Sala Especializada fue interpuesto por esta entidad, la misma que no ejerció su derecho de acción. Entonces, de atender el cargo vertido por la accionante respecto a que la Sala habría omitido pronunciarse sobre los vicios del recurso de casación interpuesto por el SRI, afectaría el régimen previsto para esta garantía. Incluso, resulta contradictorio que la accionante alegue por un lado que el recurso de casación interpuesto por el SRI no debió admitirse y, por otro, que cuestione que la Sala Especializada no se pronunció sobre todos los argumentos planteados por el SRI.
22. En cuanto al cargo ii) éste coincide con las alegaciones vertidas respecto de la presunta vulneración de la seguridad jurídica, por lo que se considera pertinente abordarlo a través del análisis de este derecho, considerando que, en lo medular, se alega la desnaturalización del recurso de casación por una supuesta extralimitación en el análisis de hechos del caso y de las piezas procesales del caso.
23. En adición, por cuanto la accionante expone el mismo argumento para sustentar la presunta vulneración de la seguridad jurídica y la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, este Organismo analizará los mismos a través del derecho a la

⁸En la sentencia 1439-16-EP/21 de 7 de abril de 2021, en el párrafo 27, la Corte indicó que “(...) la acción extraordinaria de protección no es una acción pública sino una acción que puede ser propuesta por personas plenamente determinadas: quienes fueron o debieron ser parte del juicio original. Así, si se admitiera que una persona invoque la vulneración de derechos de terceros en una acción extraordinaria de protección, se podrían examinar vulneraciones de personas que no estaban legitimadas para plantear la acción o que no ejercieron su derecho de acción, lo que evidentemente resultaría contrario al régimen previsto para la mencionada garantía jurisdiccional”. Este criterio fue reiterado en la Sentencia No. 826-17-EP/22 de 3 de agosto de 2022, en la cual en el párrafo 19 también se indicó que “(...) la compañía accionante pretende alegar los derechos de un tercero, es decir del SRI, pues el recurso de casación resuelto por la Sala accionada fue planteado por la administración tributaria. Al respecto, esta Corte ha señalado que la acción extraordinaria de protección no es una acción pública sino una acción que puede ser propuesta por quienes fueron o debieron ser parte del proceso original. En función de lo anterior, no es posible atender el cargo planteado dado que el SRI no ejerció su derecho de acción, lo contrario (sic) afectaría el régimen previsto para la presente garantía”.

seguridad jurídica, para determinar si los juzgadores observaron la normativa aplicable para el recurso de casación.

24. Finalmente, sobre la alegación vertida respecto del artículo 301 de la CRE, cabe indicar que es una disposición que despliega el principio de legalidad en materia tributaria y su transgresión ha sido examinada en el control constitucional de actos normativos⁹; además, tampoco se refiere a un derecho de orden procesal¹⁰ por lo que no puede ser examinado en esta acción; además, lo que la accionante hace es cuestionar si el SRI en su resolución, no determinó la naturaleza jurídica de la empresa para verificar si aplicaba o no la exoneración del pago del ISD, asunto que no compete ser analizado tampoco a través de esta garantía; considerando que, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los órganos que ejercen jurisdicción.
25. En virtud de lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico: *¿La sentencia de 06 de febrero de 2017 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulnera el derecho a la seguridad jurídica, según lo previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República por inobservar la normativa aplicable para el recurso de casación?*
26. El artículo 82 de la Constitución de la República, recoge el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“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”*; así, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que la persona debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad¹¹. Adicionalmente, este Organismo en su sentencia No. 1763-12-EP de 22 de julio de 2020, estableció que *“(…) para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica”*. (Énfasis fuera del texto)
27. Por su parte, el recurso de casación constituye un examen de legalidad a las sentencias emitidas por las autoridades jurisdiccionales de instancia; así, un tribunal de casación, en principio, no valora hechos nuevos en el examen de casación, pues su atribución se reduce a verificar que los jueces a quo hayan cumplido con la ley, a partir del marco

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 70-11-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párrafo 69.

¹⁰ Como el contemplado en el artículo 73, número 3 de la Constitución, que establece la reserva de ley para la tipificación de las infracciones y sus sanciones, que sí constituye una garantía del debido proceso.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párrafo 20.

fáctico ya establecido por las partes previamente¹². Así también, cuando la Corte Nacional encuentre procedente el recurso, casará la sentencia y expedirá la que en su lugar corresponda en mérito de los hechos establecidos en la sentencia, conforme lo prescribe el artículo 16 de la Ley de Casación.

28. Ahora bien, de la revisión de la sentencia impugnada, se observa que la Sala Especializada respecto del recurso de casación interpuesto por el SRI, después de sus acápites de antecedentes, jurisdicción y competencia¹³, y validez procesal, formuló un problema jurídico con base en la alegada causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por el cargo de errónea interpretación de los artículos 225, numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador¹⁴ y de la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2.2. de la Ley Orgánica de Empresas Públicas¹⁵.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 476-19-EP/21 de 15 de diciembre de 2021, párrafos 35, 36 y 37.

¹³ La Sala estableció que: *“Este Tribunal Especializado es competente para conocer y resolver el presente recurso de casación, en virtud de las Resoluciones Nos.004-2012 de 25 de enero de 2012 y 341-2014 del 7 de diciembre de 2014, emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura; Resoluciones Nos. 01-2015 y 02-2015 de 28 de enero de 2015, expedidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia; así como por el sorteo que consta en el proceso y en atención a lo previsto en los artículos 184 numeral 1 de la Constitución de la República Ecuador, 185 segunda parte, número 1 del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación”*.

¹⁴ “Art. 225.- El sector público comprende: (...) 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado”.

¹⁵ “2.2. RÉGIMEN TRANSITORIO PARA LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS EN LAS QUE EL ESTADO A TRAVÉS DE SUS ENTIDADES Y ORGANISMOS ES ACCIONISTA MAYORITARIO. (...) 2.2.2. ‘Otras empresas con participación accionaria mayoritaria del Estado (...) En las demás sociedades anónimas o empresas de economía mixta distintas a las previstas en el numeral 2.5 del régimen transitorio de esta Ley, en las que el Estado, directamente o a través de sus instituciones definidas en el artículo 225 de la Constitución de la República, sea accionista mayoritario, se seguirá un proceso análogo al referido en el numeral 2.2.1 precedente de esta Ley. Cada entidad pública accionista transferirá su paquete accionario al Ministerio Rector del sector específico, quien a su vez en un plazo no mayor de 180 días contados a partir de la promulgación de esta Ley, podrá: a) Resolver la fusión, escisión o disolución de las sociedades anónimas o de economía mixta; y, b) Comprar las acciones de propiedad de accionistas minoritarios privados.

Estarán exentas de la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior las sociedades anónimas, empresas de economía mixta o las subsidiarias de éstas, con capital accionario mayoritario del Estado o de sus instituciones, que desarrollen sus actividades en sectores estratégicos o de servicios públicos, constituidas en sociedad con empresas públicas de la comunidad internacional o con subsidiarias de éstas.

El personal que actualmente labora en empresas de economía mixta de las que habla esta disposición, tendrá el mismo tratamiento que describe el numeral 2.1.6 de ésta disposición transitoria’ (...).

2.5. RÉGIMEN TRANSITORIO DE LAS EMPRESAS SUBSIDIARIAS.- Las empresas subsidiarias que con anterioridad a la expedición de esta Ley se constituyeron como sociedades anónimas y cuyo capital se integró mayoritariamente con recursos provenientes de: 1) entidades del sector público; 2) empresas públicas municipales o estatales; o, 3) sociedades anónimas cuyo accionista único fue el gobierno central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados; optarán, según lo decida el directorio de la empresa pública matriz, por cualquiera de las siguientes alternativas: a) Transformarse en empresas de economía mixta; o, b). Transformarse en empresas públicas. En el primer caso exclusivamente para los asuntos societarios se regirán por la Ley de Compañías, para los demás aspectos tales como el régimen tributario, fiscal, laboral, contractual, de control y de funcionamiento de las empresas se observarán las disposiciones contenidas en esta Ley”.

29. La Sala Especializada previo a determinar si se configura o no el cargo alegado, puntualizó que: “*La recurrente invoca en su recurso la **causal primera del art. 3 de la Ley de Casación**, que indica: ‘Ira. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes en su parte dispositiva. Esta causal es conocida en la doctrina como la violación directa de la Ley y que de configurarse el yerro jurídico de la sentencia ésta debe ser corregida. **La causal primera tiene como limitante la revaloración de las pruebas y debe ser planteada a partir de los hechos probados en la sentencia.** Para que se constituya la misma se requiere la presencia de dos elementos: el primero, que debe haber violación directa de las normas sustantivas en la sentencia impugnada; y, el segundo, que la transgresión haya sido determinante en la parte resolutive del fallo recurrido; esta violación puede estar dada por (...) **la errónea interpretación de normas de derecho** consiste en la falta que incurre el Juez al dar erradamente a la norma jurídica aplicada un alcance mayor o menor o distinto que el descrito por el legislador. La invocación de la causal **conlleva que la Sala de Casación verifique si la sentencia emitida por el Tribunal a quo riñe con el derecho (error in iudicando); es decir, que los hechos sobre los que se discutió en la Sala de instancia han sido dados por ciertos y aceptados por las partes procesales**, por lo que, no se podrán volver a analizar las pruebas presentadas por las partes dentro de la instancia”* (énfasis agregado).
30. A continuación, la Sala hizo referencia a lo señalado por el tribunal distrital: “*La Sala de instancia, de fojas 62 a 62 vuelta del proceso, expuso lo siguiente (...) Cabe mencionar que la Ley ibídem incluye un capítulo de disposiciones transitorias respecto a los ‘RÉGIMEN TRANSITORIO PARA LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS EN LAS QUE EL ESTADO A TRAVÉS DE SUS ENTIDADES Y ORGANISMOS ES ACCIONISTA MAYORITARIO’ (...) en donde el Estado adquirió una serie de empresas privadas (en donde asumió la totalidad o parte del capital accionario), sin que para el análisis se requiera determinar a cuál de los regímenes se acoplaba la situación del contribuyente, ya que en ambos casos, salvo variaciones formales se disponía su transformación en una empresa de economía mixta o en su defecto en una empresa pública. **Cabe mencionar que la consecuencia que pretende darle el Servicio de Rentas Internas a la no ejecución del proceso de transformación no está previsto en la Ley**; ya que considerar que por dicha omisión la empresa Seguros Sucre (que es de propiedad mayoritaria del Estado), sigue siendo una sociedad anónima sin que esté obligada a cumplir con las leyes que regulan al sector público o que no tenga los derechos afines es por demás atentatorio a la razonabilidad de las normas. Por lo expuesto y del análisis de las normas antes mencionadas los Jueces concluyen que Seguros Sucre S.A., sin lugar a dudas, es una empresa pública por que mayoritariamente pertenece al estado, lo que se encuadra en el primer inciso del Art. 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, lo que hace a su vez cumplir el requisito de ser empresa pública según definición en la Constitución”* (énfasis añadido, mayúsculas en el original).
31. Seguidamente, la Sala determinó que en el caso bajo análisis, la controversia radica en establecer si “*(...) la empresa SEGUROS SUCRE S.A., podía solicitar la devolución del impuesto a la salida de divisas correspondientes a los meses de enero a julio del 2015*”;

al respecto, estableció que frente a la alegación de la compañía accionante que pretende la devolución de pago indebido, aduciendo que forma parte de las definiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y que le acoge el artículo innumerado constante a continuación del artículo 156 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, que establece que no son objeto de ISD las transferencias, envío o traslados de divisas al exterior realizadas por *“Entidades y organismos del Estado inclusive empresas públicas, según la definición contenida en la Constitución de la República”*; se encuentra la oposición de la Administración Tributaria, afirmando que Seguros Sucre S.A., no cumple las definiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

32. Ahora bien, para resolver el problema jurídico, la Sala se refirió a la sentencia del tribunal distrital de la siguiente forma:

- a. Que a fojas 61 vuelta del proceso, en el considerando 6.4 de la sentencia impugnada consta como **hecho probado** que: *“La actividad probatoria del demandado está contenida en el escrito que obra a fojas 51 a 53 de los autos (...) en síntesis solo realizó una alegación en derecho que concluyó señalando que **para las sociedades anónimas que existían con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y cuyo capital se integró mayoritariamente con recursos de entidades del sector público, debieron transformarse en empresas de economía mixta o en su defecto transformarse en empresas públicas a fin de obtener los beneficios que el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé**”* (énfasis agregado).
- b. Que a fojas 62 del proceso, en el considerando 6.7.2 de la sentencia impugnada, se señaló que: *“En este punto cabe recalcar que **tampoco está en discusión que el capital accionario de la empresa Seguros Sucre S.A. pertenece en un 99.94% a la Corporación Financiera Nacional**; así consta en el libelo de demanda, lo cual no fue negado por la administración en su escrito de contestación a la demanda, sino que **su oposición se centró en que a pesar de aquello, la empresa no se transformó en empresa de economía mixta o en empresa pública** al tenor de lo señalado en los apartados 2.2.2 y/o 2.5 de la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, así consta expresamente indicado en el quinto párrafo de la foja 47 vuelta de los autos (...)”* (énfasis añadido).

33. Por estas consideraciones, la Sala Especializada concluyó que la empresa Seguros Sucre S.A. no tiene derecho a que se le reintegre la cantidad de USD \$ 4'117.320,46 por concepto de ISD, pues no se encasilla en lo señalado por el artículo 225 numeral 3 de la CRE, ni ha adecuado su organización y funcionamiento como lo establece la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Empresas Públicas; la Sala sostuvo que la empresa Seguros Sucre S.A. *“(...) sigue constituida como una sociedad anónima y no cumple con los requisitos para considerarse como una empresa subsidiaria, esto es **no se ha transformado en empresa de economía mixta o en empresa pública** al tenor de lo señalado en la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2.2 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas”* y que *“(...) dentro de los*

términos probatorios ni en la etapa administrativa, ni en la judicial realizó la transformación ya sea en empresa de economía mixta o en empresa pública”; por lo que, a criterio de la Sala Especializada fue errado el pronunciamiento del tribunal distrital respecto de que al ser Seguros Sucre S.A. de propiedad mayoritaria del Estado y encuadrarse en el presupuesto de la Ley de Empresas Públicas sus transacciones no eran objeto del impuesto antes aludido.

34. Con base en este razonamiento resolvió que sí se configuró el vicio alegado por el SRI; consecuentemente, casó la sentencia emitida por el tribunal distrital y ratificó la validez de la resolución impugnada.
35. Como se observa, la Sala Especializada para determinar que se configuró el vicio alegado, fundamentó su decisión en que no se comprobó que Seguros Sucre S.A., realizó la transformación en empresa de economía mixta o empresa pública para así obtener beneficios tributarios; basando su razonamiento en los hechos probados por el tribunal distrital, conforme se desprende de los párrafos 28 y 30 *ut supra*. La Sala Especializada analizó la configuración del vicio por *errónea interpretación* de las normas sustantivas con incidencia en la decisión del fallo impugnado, esto es un vicio *in iudicando* por la denominada causal casacional de *infracción o violación directa*; no realizando inferencia alguna basada en los medios probatorios para determinar la existencia o no de un hecho en concreto; y, si bien refirió circunstancias fácticas del caso, esto se encuadra dentro de los denominados *hechos probados* por el órgano jurisdiccional de instancia; por lo que no se observa un ejercicio de valoración de hechos y pruebas que advierta la alegada extralimitación en la sustanciación del recurso de casación, ni la supuesta desnaturalización del mismo.¹⁶
36. En adición, se observa que en la decisión impugnada se aplicaron las normas jurídicas previas, claras y públicas que los jueces consideraron pertinentes; se garantizó

¹⁶ En la Sentencia de la Corte Constitucional No. 1633-16-EP/21, de 04 de agosto de 2021 consta: “(...) 23. Entonces el órgano jurisdiccional argumentó que el casacionista no indicó lo que se conoce como la **proposición jurídica completa de la denominada infracción directa contemplada en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación**, que consiste según el conjuer nacional en identificar tanto la norma sustantiva con incidencia en la parte resolutive que el impugnante estima debió aplicarse, así como aquella que se implementó en su lugar en la decisión. 24. **En cuanto a la causal tercera**, el conjuer nacional señala los elementos que deben considerarse para viabilizar el recurso por esa causal, en específico ‘Identificar la norma de derecho que ha sido indirectamente infringida en la parte resolutive de la sentencia, por la transgresión de los preceptos jurídicos que rigen la valoración de la prueba’; y, luego de ello indica que no es suficiente **el desacuerdo con la valoración probatoria sino evidenciar las infracciones normativas de acuerdo a los presupuestos que se exigen para esta causal**; y, señalar con exactitud y de manera clara, el cargo de esta causal que se acusa; por tanto, se determinó que no procede la causal, en razón de que el recurrente no estableció las normas que estima infringidas. 25. Es así, que el juzgador argumentó que el recurrente no fundamentó la denominada **infracción indirecta contenida en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación** (...)” (énfasis añadido).

Es así que la causal casacional de *infracción directa* de normas sustantivas determinantes en la parte decisoria del fallo recurrido, contemplaría la aceptación de *hechos probados* (Art. 3 No. 1 de la Ley de Casación). A diferencia, la causal casacional de *infracción indirecta*, sobre implementación de normas de valoración de la prueba que acarrea la violación de normas sustantivas con incidencia resolutive en la sentencia impugnada, implicaría desacuerdo con *hechos probados* (Art. 3 No. 3 de la misma ley). En el mismo sentido, la Sentencia No. 203-17-EP/22 de 29 de septiembre de 2022, párrafo 44.

asimismo, un ordenamiento jurídico previsible y determinado, en el que se respetó la naturaleza del recurso de casación, de manera que las autoridades judiciales actuaron dentro de las competencias que la ley de la materia les reconoce, observando los límites de la causal alegada por la entidad recurrente.

37. Vale reiterar que al resolver presuntas vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde a este Organismo pronunciarse respecto de la apreciación de elementos probatorios o sobre 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 una afectación de derechos constitucionales¹⁷.
38. Finalmente, conforme al cargo expuesto en el párrafo 24. supra, la entidad accionante no ofrece ninguna razón explícita a favor de la trascendencia constitucional de sus alegaciones. Tampoco esta Corte advierte la referida trascendencia constitucional, en consecuencia, la Corte no encuentra que la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en los términos planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección, se haya producido.
39. Por todo lo expuesto, no se observa una vulneración del derecho a la seguridad jurídica de acuerdo a los cargos alegados por la accionante, así como tampoco se observa vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

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 la acción extraordinaria de protección No. 870-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 2017-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párrafo 28.

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 jueves de 13 de octubre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL