

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2020

Caso No. 54-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional niega la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 (1) que sustituyó el artículo 36 (d) de la Ley de Régimen Tributario Interno, contenido en la Ley orgánica para evitar la elusión del impuesto a la renta sobre herencias, legados y donaciones, “que se refiere al tiempo de prescripción de la acción de cobro”.

I. Antecedentes procesales

1. El 21 de julio de 2016 fue publicada la Ley orgánica para evitar la elusión del impuesto a la renta sobre ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones (“Ley de Herencias”), en la cual se introdujeron varias reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno (“LRTI”).¹
2. El 19 de agosto de 2016, Carlos David Calero Andrade, por sus propios derechos (“el accionante”), demandó la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 1 (1) que sustituyó el artículo 36 (d) de la LRTI contenida en la Ley de Herencias.
3. El 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda. El 14 de diciembre de 2016 se sorteó el caso y se asignó la sustanciación en la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien no realizó actuación alguna.
4. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 25 de julio de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento del caso el 9 de junio de 2020.

¹ La Ley de Herencias fue publicada en el R.O. S 802, del 21 de julio de 2016. En la actualidad sigue vigente. Mediante Resolución de la Corte Constitucional No. 10-08-TC, publicada en R.O Suplemento edición constitucional No. 57 de 24 de Julio del 2018, se declaró la inconstitucionalidad por el fondo de la frase "que tiene la jerarquía de Orgánica" para la Ley de Régimen Tributario Interno, que fue agregada por el artículo 153 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador.

II. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 (2) de la Constitución de la República y los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. La norma considerada inconstitucional y los argumentos

6. En el caso se demandó la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 1 (1) que sustituyó el artículo 36 (d) de la LRTI contenida en la Ley de Herencias, únicamente en la parte referente al tiempo de prescripción de la acción de cobro, que dispone lo siguiente:

Art. 1.- Reformas a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno:

1.- Sustitúyase el literal d) del artículo 36, por el siguiente: (...)

La obligación y acción de cobro del impuesto a la herencia, legados y donaciones, prescribirá en diez años, contados a partir de la fecha que fueron exigibles; y, en quince años si resulta incompleta o si no la hubiere presentado. Cuando se concedan facilidades para el pago, la prescripción operará respecto de cada cuota o dividendo, desde su respectivo vencimiento.

En el caso de que la administración tributaria haya procedido a determinar la obligación que deba ser satisfecha, prescribirá la acción de cobro de la misma, en los plazos previstos en el inciso anterior de este artículo, contados a partir de la fecha en que el acto de determinación se convierta en firme, o desde la fecha en que cause ejecutoria la resolución administrativa o la sentencia judicial que ponga fin a cualquier reclamo o impugnación planteada en contra del acto determinativo antes mencionado.

7. El accionante alegó que el aumentar los tiempos para la prescripción de la acción de cobro para el impuesto de la herencia atentaría contra los derechos económicos de las personas, en tanto que el Código Tributario establece como plazo de prescripción de la acción de cobro cinco desde que el impuesto fue exigible o siete años desde la fecha de la declaración o si ésta es incompleta. Mientras que la Ley de Herencias contempla como plazo de prescripción diez años desde que la obligación fue exigible y quince años si la declaración fue incompleta o no se presentó. Por el principio de *indubio pro homine*, “las normas deben ser favorables para los contribuyentes” y “los derechos del ser humano están por sobre los derechos del Estado”.² Por tanto, la norma impugnada atentaría contra el artículo 84 de la Constitución de la República.³ Además, señaló que la norma cuestionada contradice la disposición del

² Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 54-16-IN, fj. 6.

³ Constitución de la República, artículo 84: “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso,

artículo 55 del Código Tributario, que contempla plazos menores para la prescripción de la acción de cobro de deudas tributarias.⁴ Finalmente, el accionante reclamó que la Ley de Herencias contraviene a la LRTI.⁵

8. La Asamblea Nacional resaltó que la norma impugnada surgió como un método para encontrar justicia social, gravando el incremento a título gratuito en especial las herencias, legados y donaciones. Indicó que no existe ninguna inconstitucionalidad ni tampoco un conflicto de normas, pues el Código Tributario contiene normas generales, mientras que la Ley de Herencias tiene normas específicas en relación con la prescripción de la acción de cobro. Alegó que la acción de inconstitucionalidad carece de fundamentos jurídicos y constitucionales, por lo cual debe ser rechazada.⁶
9. La Presidencia de la República indicó que no existe el alegado conflicto entre jerarquía de leyes, pues la LRTI (que en ese entonces tenía el carácter de orgánica), fue modificada por la Ley de Herencias, que tiene el carácter de orgánica. Acerca de la alegada contradicción con el artículo 55 del Código Tributario refirió que éste contiene preceptos de aplicación general, para todos los tributos, a diferencia de la Ley de Herencias que regularía de manera específica un impuesto cuyo hecho generador es la aceptación tácita o expresa de herencias, legados y donaciones, y prevalecería la ley especial frente a la ley general. Adicionalmente, la Ley de Herencias sería posterior al Código Tributario. Solicitó que se rechace la demanda de inconstitucionalidad por carecer de fundamentación, pues no se ha desvirtuado la presunción de constitucionalidad de la norma y se debe observar el *indubio pro legislatore*.⁷
10. La Procuraduría General del Estado señaló que la demanda carece de razones claras sobre la supuesta inconstitucionalidad de la norma, sino que denota la inconformidad del accionante con la disposición. El supuesto conflicto entre normas es una antinomia normativa que debe ser resuelta por la justicia ordinaria. La norma otorga nuevos plazos de prescripción, que deben ser observados por los contribuyentes, quienes tienen deberes y derechos que cumplir. Además, la ley cuestionada no vuelve imprescriptible la acción de cobro de herencias. Por tanto, la

la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”.

⁴ Código Tributario, artículo 55.- Plazo de prescripción de la acción de cobro.- *La obligación y la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses, así como de multas por incumplimiento de los deberes formales, prescribirá en el plazo de cinco años, contados desde la fecha en que fueron exigibles; y, en siete años, desde aquella en que debió presentarse la correspondiente declaración, si ésta resultare incompleta o si no se la hubiere presentado (...).*

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 54-16-IN, fj.6 “*Es claro que la Ley Orgánica para evitar la elusión del impuesto a la renta sobre Ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones contraviene de manera clara con la Ley Orgánica de Régimen Tributario*”.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 54-16-IN, fs. 43-49, escrito de 22 de diciembre de 2016 suscrito por Mauro Naranjo, asesor de Gabriela Rivadeneira, entonces presidenta de la Asamblea Nacional.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 54-16-IN, fs. 23-25, escrito de 22 de diciembre de 2016, suscrito por Alexis Mera Giler, secretario jurídico de la Presidencia de la República en ese tiempo.

disposición impugnada es acorde con los principios del régimen tributario que procuran una redistribución de la riqueza.⁸

IV. Análisis constitucional

11. Existen dos cuestionamientos en contra de la norma impugnada, el supuesto perjuicio al contribuyente por el aumento del tiempo para que prescriba la acción de cobro del impuesto a la renta sobre los ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones, y la presunta contradicción de normas entre el artículo 55 del Código Tributario y el artículo 1(1) de la Ley de Herencias.
12. Esta supuesta contradicción entre normas infraconstitucionales escapa al control de esta Corte, más aún cuando de ella no se derivan incompatibilidades con la Constitución, y debe ser resuelto por las autoridades competentes de la justicia ordinaria. En tanto que el control de constitucionalidad permite garantizar la supremacía formal y material de la Constitución, puesto que su objeto es evitar la existencia de incompatibilidades normativas entre la Constitución y el resto de disposiciones que conforman el ordenamiento jurídico. Por ende, el ejercicio del control de constitucionalidad delimita la tarea de la Corte Constitucional a contrastar los enunciados normativos con la Norma Suprema, a efectos de determinar si guardan conformidad o no con el texto constitucional.⁹
13. La norma impugnada regula los plazos de caducidad para el ejercicio de la acción de cobro del impuesto a la herencia, legados y donaciones, pero no altera su esencia. Como otros tributos, este impuesto sigue estando sujeto a la institución de la prescripción, por tanto no perjudica a los contribuyentes.
14. Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que el determinar el tiempo de prescripción de la acción de cobro del impuesto a la renta sobre ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones, es un aspecto de configuración legislativa,¹⁰ que siempre que establezca un tiempo razonable para el ejercicio de la acción, no riñe con ningún precepto constitucional.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 54-16-IN, fs. 32-40, escrito de 22 de diciembre de 2016, suscrito por Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 27-12-IN/20, párrafo 51.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 0002-19-OP, párrafo 24: “*En tal virtud, el Legislador cuenta con libertad de configuración legislativa, para que dentro del marco constitucional dado por el establecimiento de condiciones, disposiciones, derechos y principios constitucionales, sin invadir este contenido esencial dado por la Constitución, pueda regular las relaciones y situaciones jurídicas que no involucren el orden fundamental. Es decir, la esfera de la legalidad es amplia, teniendo inclusive facultades discrecionales, mas no ilimitadas, en los aspectos en los cuales no exista expresamente una orden o prohibición en contrario de Norma Suprema, sino que en su lugar le permita establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales, lo que es evidente sobre todo cuando existe una remisión constitucional a la ley*”.

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. Negar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de diciembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL