

Quito, D.M., 23 de agosto de 2023

CASO 1842-19-EP

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

SENTENCIA 1842-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 22 de junio de 2018 emitida por la Sala Especializada de los Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia al constatar que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por inobservar el precedente constante en la sentencia 035-14-SEP-CC.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de abril de 2015, la compañía Boehringer Ingelheim del Ecuador Cía. Ltda. (“**la compañía accionante**”) presentó una demanda de impugnación en contra de la resolución SENAE-DDG-2015-0322-RE, emitida el 02 de abril del 2015 por la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”).¹ En la demanda, la compañía accionante señaló que dicha resolución desestimó su reclamo respecto del aforo realizado a la importación con refrendo 028-2015-10-00028621 de los productos “PHARMATON VITALITY” y “PHARMATON KIDDI, JARABE” donde se clasifican por la partida número 21.06 correspondiente a “PREPARACIONES ALIMENTICIAS NO EXPRESADAS NI COMPRENDIDAS EN OTRA PARTE” específicamente en la subpartida 2106.90.73 “QUE CONTENGAN COMO INGREDIENTE PRINCIPAL UNA O MAS VITAMINAS CON UNO O MAS MINERALES”, con lo que se habría inobservado que los productos se clasificaron anteriormente como “MEDICAMENTOS” por el Ministerio de Salud Pública (énfasis en el original).
2. En sentencia de mayoría dictada el 22 de junio de 2018, el Tribunal Distrital de los Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”) aceptó la demanda y declaró la ilegitimidad de la resolución impugnada. La abogada Fernanda Margarita Inga Carabajo, en calidad de procuradora fiscal del director general del SENAE y el economista Antonio Enrique

¹ El proceso fue signado con el número 17510-2015-00167. La cuantía de la demanda se fijó en USD \$ 68.141,16.

Avilés Sanmartín, en calidad de director distrital de Guayaquil de la institución pública ya mencionada interpusieron recursos de casación en contra de la referida sentencia; mediante auto de 14 de enero de 2019 el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró la admisibilidad del recurso interpuesto por el director general con base en la causal quinta;² y, declaró la admisibilidad parcial del recurso interpuesto por el director distrital al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.³

3. El 06 de mayo del 2019, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”) mediante sentencia de mayoría aceptó el recurso de casación y resolvió casar la sentencia, donde ratificó la legalidad y validez jurídica de la resolución impugnada. La compañía accionante solicitó la aclaración de esta sentencia, pedido que fue rechazado en auto de 21 de mayo del 2019 emitido por la Sala Especializada.⁴
4. La compañía Boehringer Ingelheim del Ecuador Cía. Ltda. presentó una demanda de acción de extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación y la negativa de su aclaración.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite el 18 de diciembre de 2020; en cumplimiento del orden cronológico la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento el 02 de agosto de 2023 y dispuso su notificación a los involucrados.⁵

2. Competencia

6. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la 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 vulnerado derechos constitucionales.

² Por el cargo de falta de los requisitos de ley en la sentencia y por falta de motivación; lo que infringiría el artículo 273 del Código Tributario y el artículo 76, numeral 7, literal l) de la CRE.

³ Por el cargo de falta de aplicación de los incisos primero y segundo del artículo 259 de la Ley Orgánica de Salud.

⁴ La Sala Especializada determinó que no se configura la causal quinta invocada por el director general del SENA; en tanto que, concluyó si se configura el vicio alegado por el director distrital del SENA por falta de aplicación de los incisos primero y segundo del artículo 259 de la Ley Orgánica de Salud, ya que, a su criterio, dicha norma, resulta imprescindible en la resolución de la causa analizada.

⁵ El tribunal de admisión fue conformado por los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la compañía accionante

7. La compañía accionante sostiene que las decisiones impugnadas habrían vulnerado sus derechos a la igualdad formal y material, a desarrollar actividades económicas, al principio de autonomía de la voluntad (Art. 66 numerales 4, 15 y 29 literal d de la CRE), al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes y de la motivación (Art. 76 numeral 1 y 7 literal l de la CRE), a la seguridad jurídica (Art. 82 de la CRE), y al principio de legalidad y coordinación interinstitucional (Art. 226 y Art. 227 de la CRE).
8. En referencia a la presunta vulneración del derecho a la igualdad, la compañía accionante alega que tiene un trato desigual con otras empresas que compiten de manera directa con el mercado farmacéutico ecuatoriano, pues no todos los productos con una composición química idéntica a la de “PHARMATON VITALITY” y “PHARMATON KIDDI JARABE” son clasificados en la subpartida arancelaria 2106.90.73.00 correspondiente a suplementos alimenticios. Sostiene que como consecuencia de ello no puede competir en igualdad de condiciones, por lo que se ha visto limitada a desarrollar las actividades económicas para las que fue constituida.
9. También menciona que existiría un trato discriminatorio pues no se habría aplicado el fallo de la Corte Constitucional 035-14-SEP-CC, de 12 de marzo de 2014, emitida dentro del caso 1989-12-EP planteado por WYETH CONSUMER HEALTHCARE LTDA. siendo un caso análogo al presente, donde su objeto de discusión fue la determinación de la partida arancelaria realizada por el SENA de “medicamento” a “suplemento alimenticio” de un producto que por el Ministerio de Salud ha sido catalogado como “medicamento”.
10. Respecto de la sentencia de la Corte Constitucional manifiesta que se dejó sin efecto una de las sentencias de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio número 102-2011, por la vulneración de varios derechos constitucionales. Así, sostiene que la sentencia que se deja sin efecto formaba parte de los fallos de triple reiteración dictado por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia mediante resolución número 05-2013, y esta resolución habría sido aplicada en la decisión que actualmente se está impugnando aun cuando dicho precedente no causaría efectos jurídicos.
11. La compañía accionante expresa que es evidente la falta de uniformidad de criterios de la Corte Nacional de Justicia, tal como se plasma en la sentencia dictada dentro del

proceso número 17751-2014-0006, propuesto por Grupofarma del Ecuador S.A. en una controversia de similares características, por cuanto, la controversia se centra en clasificación de productos por parte del SENAE y el Ministerio de Salud Pública en la que, siendo un caso análogo al hoy impugnado, se habría resuelto la causa con un criterio contrario, lo que generaría la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica.

12. En cuanto a la presunta vulneración de la garantía de la motivación, sostiene que dentro de la sentencia se verifica que no tiene un pronunciamiento motivado, por cuanto, no contiene claridad y se defienden postulados que no cuentan con un debido sustento constitucional, así como también se fundamenta en pronunciamientos contradictorios emitidos por la Corte Nacional de Justicia.
13. Señala que en la sentencia impugnada no se habría resuelto sobre el principio de coordinación institucional frente a las dos instituciones públicas del SENAE y el Ministerio de Salud Pública, a pesar de que la compañía accionante ha manifestado su petición sobre la resolución entre la coordinación de acciones entre las dos instituciones; por ello sostiene que se ha denegado su derecho a recibir un pronunciamiento motivado respecto de la controversia planteada; situación que a criterio de la compañía accionante afectaría asimismo su derecho a la tutela judicial efectiva.
14. Finalmente, la compañía accionante pretende que se deje sin efecto la sentencia de mayoría notificada el 06 de mayo de 2019 dictada por la Sala Especializada de los Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, y el auto de 21 de mayo de 2019 dictado por la misma Sala; que se ratifique la sentencia dictada el 22 de junio de 2018 por el Tribunal Distrital, y solicita se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

15. Con oficio número 12-2020-SCT-CNJ de 07 de enero del 2021, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitió a esta Corte el informe correspondiente que, en general, menciona que los jueces José Luis Terán Suarez (Ponente), Dr. Darío Velastegui Enríquez, Dra. Ana María Crespo Santos que emitieron la sentencia impugnada y la aclaración a la misma han sido cesados de sus funciones por Resoluciones del Consejo de la Judicatura.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos que formula la parte accionante, es decir, las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, debe contener tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica;⁷ debiendo entenderse a los mismos de esta forma: la afirmación del derecho vulnerado (tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad que evidencia la vulneración del derecho (base fáctica) y una justificación que indique el por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica).⁸
17. Como se ha señalado en el párrafo 4 *supra*, la compañía accionante no solo impugna la sentencia de casación, sino que también impugna el auto que negó su aclaración. Sin embargo, como se detalla en la sección anterior, la compañía accionante no formula argumento alguno en contra de dicho auto, en este sentido no se puede formular algún problema jurídico en relación a la referida decisión.
18. De acuerdo con el párrafo 7 *supra*, la compañía accionante acusa la vulneración al derecho a desarrollar actividades económicas, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y principio de autonomía de la voluntad. Sin embargo, a lo largo de la demanda se observa que la compañía accionante no desarrolla un argumento que permita identificar la acción u omisión de la autoridad judicial que habría vulnerado tales derechos, así mismo no explica por qué se produjeron dichas vulneraciones. Es así que las acusaciones de las vulneraciones de derechos no cuentan con una base fáctica y menos aún con una justificación jurídica que exponga los motivos por los que considera que dichas vulneraciones se produjeron, por una acción u omisión de la Sala accionada. Por tal motivo, no es posible plantear un problema jurídico sobre tales alegaciones en el contexto de la presente acción extraordinaria de protección.
19. En el párrafo 8 *ut supra* la compañía accionante sostiene que existe un trato desigual por las clasificaciones arancelarias con otras empresas que compiten de manera directa en el mercado farmacéutico ecuatoriano, lo que limitaría su derecho al desarrollo de actividades económicas; al respecto, cabe indicar que dichas clasificaciones nacen de actuaciones administrativas mas no de las actuaciones de la

⁶ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 12.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁸ *Ibid.*, párrafo 18.

Sala accionada, por tal razón, esta Corte ni aun realizando un esfuerzo razonable, encuentra que sea posible plantear un problema jurídico por este cargo.

20. Así mismo, en los cargos reproducidos en los párrafos 12 y 13 *ut supra* la compañía accionante denuncia la vulneración de la garantía de motivación y como consecuencia de ello, del derecho a la tutela judicial efectiva, dado que la Sala accionada no habría resuelto las supuestas contradicciones ni se ha pronunciado sobre la coordinación de acciones entre el SENA E y el Ministerio de Salud Pública. A criterio de este Organismo, dichas alegaciones no permiten identificar las razones por las que las omisiones referidas involucrarían la vulneración directa e inmediata de los derechos referidos, por lo que, al carecer de un argumento mínimamente completo, no es posible plantear un problema jurídico al respecto.
21. Ahora bien, en los cargos sintetizados en los párrafos 9 y 10 *supra*, la compañía accionante manifiesta que existe un trato discriminatorio porque la Sala Especializada no toma en cuenta, el precedente constitucional contenido en la sentencia 035-14-SEP-CC que –a su criterio- sería aplicable al presente caso; y que, se aplicó la jurisprudencia obligatoria contenida en la resolución 05-2013, sin advertir que una de las sentencias que la fundamentó fue dejada sin efecto por dicha sentencia constitucional, por lo que dicho precedente no causaría efectos jurídicos.
22. Sobre estos argumentos, se advierte que la compañía accionante acusa la falta de aplicación de un precedente vertical, vinculante para todos los operadores de justicia ordinaria; para pronunciarse esta Corte considera pertinente reconducir su análisis (en aplicación del principio *iura novit curia*, previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC, que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes) a una presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
23. En referencia al cargo resumido en el párrafo 11 *ut supra*, en el cual se plantea que se habría resuelto en la Corte Nacional de Justicia una causa similar con un criterio opuesto; se formula el siguiente problema jurídico: ¿La Sala Especializada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque resolvió la presente causa de forma opuesta al caso análogo decidido en la sentencia dictada en el juicio 17751-2014-0006? En tanto que, respecto de lo manifestado en el párrafo anterior, cabe formular los siguientes problemas jurídicos: ¿La Sala Especializada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque inobservó el precedente constitucional constante en la sentencia 035-14-SEP-CC? y ¿La Sala Especializada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque aplicó la resolución 05-2013 dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia sin advertir que una de las sentencias que la fundamentó fue dejada sin efecto por la sentencia 035-14-SEP-CC?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿La Sala Especializada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque resolvió la presente causa de forma opuesta al caso análogo decidido en la sentencia dictada en el juicio 17751-2014-0006?

- 24.** La seguridad jurídica se establece en el artículo 82 de la Constitución que expresa: “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”. Es así, que la seguridad jurídica se desarrolla como el derecho que permite al ciudadano contar con un ordenamiento jurídico claro, previsible, coherente que permita tener una noción o una idea razonable sobre las leyes que regulan una determinada acción o actividad siendo de aplicación estricta por los poderes públicos y brindar certeza a los ciudadanos sobre su situación jurídica y por la autoridad competente, evitando así arbitrariedades.⁹ Además, la seguridad jurídica se vincula con el cumplimiento y de los precedentes jurisprudenciales, que reflejan la respuesta o solución de los jueces sobre casos análogos, es así, que es necesario de dotar a las personas una previsibilidad razonable respecto de estas decisiones judiciales.¹⁰
- 25.** Sobre la aplicación de los precedentes constitucionales se ha identificado que estos son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales, es así, que este Organismo ha establecido lo siguiente: “Los precedentes judiciales emanados de las decisiones de la Corte Constitucional son vinculantes, de conformidad con la Constitución (art. 436 núm. 1 y 6) y la LOGJCC (art. 2 núm. 3). Dicha obligatoriedad se proyecta, horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales”.¹¹
- 26.** Esta Corte ha enfatizado que los precedentes podrán ser verticales cuando estos sean dictaminados por una autoridad judicial jerárquicamente superior (sentencias de la Corte Nacional de Justicia o Corte Constitucional) o serán horizontales cuando estos provengan de un criterio adoptado por un orgánico del mismo nivel jerárquico (Sentencias que provengan de los mismos jueces de Unidades Judiciales o Tribunales Provinciales) que el de referencia.¹²

⁹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹⁰ CCE, sentencia 413-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 23.

¹¹ CCE, sentencia 109-11-IS/19, 26 de agosto de 2020, párr. 21.

¹² CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párr. 17.

27. En este sentido los precedentes horizontales se considerarán auto-vinculantes, cuando el fundamento de la decisión tomada se ha dictaminado por los mismos jueces que conforman un tribunal; esto obliga a esos mismos jueces a resolver de igual forma en los casos análogos, y son hetero-vinculantes cuando jueces de igual jerarquía obligan a otros que resuelvan casos análogos futuros.¹³ En el marco de lo anotado, las sentencias de la Corte Nacional de Justicia son heterovinculantes al cumplir el trámite establecido en el artículo 185 de la Constitución y autovinculantes cuando han sido establecidos por los mismos jueces.¹⁴
28. En primer lugar, sobre las alegaciones de la compañía accionante y en función de las consideraciones señaladas previamente, se determina que la sentencia dictada dentro del juicio signado con número 17751-2014-0006 que ha sido invocada por la accionante como un caso análogo de aplicación actual, no es un precedente horizontal hetero-vinculante para el Tribunal demandado dado que no se trata de una resolución del pleno de la Corte Nacional de Justicia emitida conforme lo previsto en el artículo 185 de la CRE.
29. Por otro lado, dentro del párrafo 11 *ut supra* la accionante asegura que la decisión impugnada sería contraria al criterio dictaminado en el juicio 17751-2014-0006 iniciado por Grupofarma del Ecuador S.A. en contra de la ex Corporación Aduanera del Ecuador, proceso en el que también se cuestionó una resolución administrativa referente a la clasificación de productos en una partida arancelaria correspondiente a suplementos alimenticios.¹⁵ La Corte advierte, por lo tanto, que corresponde verificar si en este caso regía un precedente jurisprudencial horizontal auto-vinculante.

¹³ *Ibid.*, párrs.18 y 19.

¹⁴ CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párrs.18 y 19.

¹⁵ En dicho caso, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario mediante sentencia de mayoría de 28 de septiembre de 2017 aceptó el recurso de casación interpuesto por GRUPOFARMA DEL ECUADOR en contra del fallo del Tribunal Distrital. En dicha decisión consta lo siguiente:

[...] Resulta por tanto necesario que, los productos que cumpliendo con los parámetros exigidos por la Ley Orgánica de la Salud, y que hayan sido calificados como medicamentos, deban conservarse en esa categoría; consecuentemente, todas las instituciones y funcionarios públicos en aplicación al concepto de competencia administrativa, al amparo de la cual, los derechos del administrado se garantizan, en tanto se encuentre delimitado el campo de actuación de cada uno de los entes públicos, y sus funciones se ejerzan por el órgano al que el ordenamiento jurídico las atribuye dichas competencias, permita que una vez que la autoridad competente (Ministerio de Salud) haya resuelto calificar a un producto como medicamento, la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana (hoy SENA), al momento de clasificarlo dentro del Arancel Nacional de Importaciones, deberá hacerlo dentro de la subpartida correspondiente sin desconocer la calidad de medicamento otorgado previamente por el Ministerio de Salud Pública, pues el ejercicio de las facultades conferidas por ley a la Administración Tributaria Aduanera, entre ellas la determinadora, debe ser consecuente con el principio de coordinación, consagrado en el art. 226 de la Constitución de la República, encuadrándose su actividad en el marco de la Ley y de la Constitución, aquello permitirá garantizar la seguridad jurídica establecida en el art. 82 *ibidem*,

- 30.** Una vez revisado el Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE) se verifica que en el juicio 17751-2014-0006 el Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia estuvo conformado por los jueces Iván Saquicela Rodas, Juan Gonzalo Montero y Julieta Magaly Soledispa, con voto salvado de esta última jueza. Mientras que, en la causa actual, el tribunal estuvo conformado por los jueces José Luis Terán Suárez, Ana María Crespo Santos y Darío Velástegui Enríquez, quien presentó en esta causa un voto salvado.
- 31.** La Corte ha manifestado que el precedente auto-vinculante exige que el fundamento de una decisión judicial debe ser tomada por los jueces que componen un cierto tribunal y esto obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo tomar la misma decisión. En el caso, ninguno de los jueces que dictaron la decisión impugnada conformaron el tribunal que dictó la sentencia dentro del proceso número 17751-2014-0006, por lo que no se trata de un precedente que los vincule. Por lo tanto, la Sala Especializada no estaba obligada a aplicar el criterio contenido en esta última sentencia. Entonces, se descarta la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica respecto al análisis que se realiza del problema jurídico planteado.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿La Sala Especializada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque inobservó el precedente constitucional constante en la sentencia 035-14-SEP-CC?

- 32.** La compañía accionante dentro de su demanda en su parte principal ha mencionado lo siguiente:

[...] La sentencia número 035-14-SEP-CC de 12 de marzo de 2014 dictada por la Corte Constitucional, sirve como fundamento para los operadores de justicia, y en el caso específico a los señores Jueces de la Corte Nacional de Justicia, quienes tanto al dictar sentencia, como al resolver el pedido de aclaración no manejaron el contenido de la misma, en donde se discute exactamente el mismo problema jurídico.

garantía que implica el respeto a las normas del debido proceso, en fase administrativa, en el caso del aforo y la liquidación de tributos que debe ser asumido por el contribuyente, debiendo el accionar de la Aduana ser coherente con la Ley Orgánica de la Salud, de manera que al realizar el aforo de las mercancías sometidas a desaduanización, debe considerar la calificación otorgada por el Ministerio de Salud Pública, así como el análisis técnico realizado por el ex Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez (hoy Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA), a los productos importados y sujetos al pago de tributos aduaneros.

- 33.** En este contexto, la accionante establece la regla del precedente y expresa las razones por las cuales este debería ser aplicado al caso. En este sentido corresponde determinar si el precedente fue o no aplicado por la Sala Especializada.
- 34.** La sentencia 035-14-SEP-CC emitida el 12 de marzo de 2014, dentro del caso 1989-12-EP resolvió una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión emanada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio 102-2011, donde se aceptó el recurso de casación interpuesto por la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actual SENA), en el cual, se declaran válidas las rectificaciones de tributos y resoluciones en contra de la empresa WYETH CONSUMER HEALTHCARE LTD, es decir, el recurso casó la sentencia impugnada venida en grado por el tribuna distrital,¹⁶ declarando válida la resolución administrativa impugnada por el accionante. Siendo un caso que versa sobre la contradicción entre la Corporación Aduanera Ecuatoriana (“CAE”) que califica a los productos denominados CENTRUM SILVER, CENTRUM TABLETAS y CENTRUM JÚNIOR como “suplemento alimenticio” cuando el Ministerio de Salud Pública los calificó como “medicamentos”.
- 35.** La sentencia 035-14-SEP-CC aceptó la acción extraordinaria de protección interpuesta por WYETH CONSUMER HEALTHCARE LTD, al considerar la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. Entre los criterios principales se establece los siguiente:

[L]a Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en su deber de administrar justicia con sujeción a lo previsto en la Constitución, según lo señala el artículo 172 de la Carta Suprema, debió considerar dentro de su fallo el principio de coordinación que debe regir entre las instituciones que conforman la administración pública, el cual debe interpretarse, según lo señala el artículo 226 de la Constitución, como el "deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución" y de esa manera, dar una solución real y efectiva al vacío jurídico en el que se encuentra la empresa por una evidente y reprochable contradicción de criterios entre dos instituciones públicas como es el caso de la Corporación Aduanera del Ecuador y el Ministerio de Salud Pública, la cual desemboca en un resultado contrario a la corrección del razonamiento práctico, pues a la vez se afirma que el producto "es" y "no es" un medicamento [...]

¹⁶ En dicho proceso, el Tribunal Distrital número 1 mediante sentencia del 05 de mayo del 2010, aceptó la demanda presentada y dispuso dejar sin efecto la resolución dictada por la CAE en el cual se rechazaba el reclamo administrativo presentado en contra del acto de aforo. En este fallo, se señaló que la CAE inobservó las disposiciones del Ministerio de Salud en las cuales, a través del registro sanitario, se calificó a los productos importados por la accionante como medicamentos, misma calificación que, a juicio de la Sala, debió ser considerada por la autoridad aduanera al momento de tramitar el proceso de importación.

[...] los señores jueces, al efectuar una aplicación asistemática de las normas infraconstitucionales, terminan por omitir su obligación de realizar un análisis objetivo, coherente y completo sobre el real conflicto suscitado dentro del proceso tributario. Dicho conflicto debió ser claramente identificable y abordado dentro de su fallo de casación, debiendo justificar si sus actuaciones obedecen a una correcta aplicación de los derechos consagrados en la Constitución, de tal manera que las partes procesales no caigan en un estado de indefensión frente a la decisión que adopte el juez [...] dicha falta de pronunciamiento y solución sobre el conflicto de coordinación entre las instituciones públicas, afecta de forma directa el derecho a la tutela judicial efectiva en lo que respecta a la necesidad de las partes a obtener de la administración de justicia un fallo en derecho que resuelva en su integridad el conflicto suscitado, circunstancia que no acontece en el presente caso.

- 36.** Adicionalmente, la Corte Constitucional refirió que resulta contrario a la seguridad jurídica que personas naturales o jurídicas tengan dos decisiones distintas de la administración pública, por un lado, del MSP que indicó que la clasificación de un producto corresponde a la categoría de medicamento -a través de su registro sanitario y, por otro, del SENA que señaló en la reclasificación de partida que el producto no corresponde a un medicamento, sino a un suplemento alimenticio. Si bien cada entidad emitió sus decisiones en el ámbito de sus competencias, al estar relacionadas en cuanto a la importación de medicamentos y/o suplementos alimenticios, su falta de coherencia desencadenó incertidumbre en los administrados.¹⁷
- 37.** Este Organismo también consideró necesario precisar que el deber de coordinación entre institucionales de la administración pública no está dirigido directamente a los jueces, sino, en el caso concreto, a la autoridad sanitaria y aduanera. Ambas entidades debían observar el principio de coordinación establecido en el artículo 226 de la CRE y establecer parámetros homologados para la clasificación de medicamentos y/o suplementos alimenticios, basados en estándares internacionales y la normativa.¹⁸
- 38.** De lo mencionado por la Corte, observamos además que en dicha sentencia este Organismo identificó la falta de pronunciamiento de parte de la Sala sobre la situación de la clasificación del producto como “medicamento” por parte del Ministerio de Salud y, al mismo tiempo, como “suplemento alimenticio” por parte del CAE. Ante esta situación, la Corte señaló en la sentencia 413-18-EP/23, que este Organismo en la sentencia 035-14-SEP-CC concluyó de forma implícita que el producto al ser clasificado previamente como “medicamento” la autoridad aduanera no puede alterar

¹⁷ CCE, sentencia 3215-17-EP/23, 15 de febrero de 2023, párrafo 38.

¹⁸ *Ibid.*, párrafo 40.

esta clasificación, y más bien tiene la obligación de mantenerla y determinar el arancel aplicable al producto, que en este caso es como “medicamento”.¹⁹

- 39.** En este contexto, el precedente que se aborda trata de un caso de similares características y situaciones siendo análogo al presente caso, por cuanto, la compañía Boehringer Ingelheim del Ecuador Cía. Ltda. presentó una demanda de impugnación en contra de la resolución SENAE-DDG-2015-0322-RE de 02 de abril de 2015, mediante la cual, el SENAE clasificó los productos “PHARMATON VITALITY CÁPSULAS” y “PHARMATON KIDDI JARABE” como “SUPLEMENTOS ALIMENTICIOS”, cuando el Ministerio de Salud Pública los clasificó como “MEDICAMENTOS”; el tribunal distrital aceptó la demanda declarando la ilegitimidad de dicha clasificación y declaró la ilegitimidad de la resolución; el SENAE interpuso recursos de casación en contra de la sentencia del tribunal distrital y en esta instancia casó la sentencia impugnada por el SENAE y ratificó la legalidad y validez jurídica la resolución impugnada ante el tribunal distrital.
- 40.** Al verificarse la similitud de los presupuestos de hecho con el del precedente establecido en la sentencia 035-14-SEP-CC, este Organismo determina que éste debía aplicarse a la presente causa; consecuentemente, correspondía la declaración de la invalidez de la resolución emitida por el SENAE, por cuanto, no podía alterar la calificación hecha previamente por la autoridad sanitaria relativa a que el producto era un medicamento, hecho que no ocurrió en el presente caso; al contrario la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró la validez de la actuación administrativa. En conclusión, se verifica el incumplimiento del precedente establecido en la sentencia 035-14-SEP-CC.
- 41.** La presente Corte ha resuelto casos similares en igual sentido; en este contexto tenemos las sentencias 1797-18-EP/20, 943-15-EP/21 y 3215-17-EP/23 donde se estableció que la inobservancia del precedente constitucional contenido en la sentencia 035-14-SEP-CC vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante; y que, el criterio contenido en la sentencia 035-14-SEP-CC es de aplicación directa, ya que está estrechamente relacionado con la misma situación jurídica por lo que, su falta de aplicación vulnera la seguridad del accionante.²⁰ Como puede observarse, ya existen pronunciamientos de este Organismo que abordan esta misma situación bajo

¹⁹ CCE, sentencia 413-18-EP/2023, 02 de agosto de 2023, p 36 establece lo siguiente: “la Corte concluyó, de forma implícita, que, si la autoridad sanitaria clasificó de forma previa a un producto como ‘medicamento’, la autoridad aduanera no puede alterar dicha calificación y, más bien, tiene la obligación de mantenerla y determinar el arancel aplicable al producto como ‘medicamento’”.

²⁰ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 49. En el mismo sentido, CCE, sentencia 2971-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párrs. 40 y 51.

condiciones análogas donde se determinó que la inobservancia del precedente constitucional contenido en la sentencia 035-14-SEP-CC vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.

42. De la revisión integral de la decisión impugnada se desprende que la Sala no realizó ninguna consideración con relación a la aplicación del precedente constitucional referido, a pesar de que la compañía accionante sí invocó su aplicación, tal como se desprende de su contestación a los recursos de casación interpuestos por el SENA E.
43. En conclusión, en el presente caso también se inobservó la aplicación del precedente establecido en la sentencia 035-14-SEP-CC, al inobservar dicho precedente se verifica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante.

5.3. Tercer problema: ¿La Sala Especializada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque aplicó la resolución 05-2013 dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia sin advertir que una de las sentencias que la fundamentó fue dejada sin efecto por la sentencia 035-14-SEP-CC?

44. La compañía accionante manifiesta que en su acción que la Sala Especializada aplicó la resolución 05-2013, dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, sin advertir que la sentencia de la Corte Constitucional 035-14-SEP-CC dejó sin efecto uno de los fallos (dictado dentro del proceso 102-2011) que fundamentó a la referida resolución. En síntesis, la jurisprudencia que, en su momento fue vinculante por fundamentarse en fallos de triple reiteración, ya no gozaría de esta calidad, porque a partir de la expedición de la sentencia 035-14-SEP-CC estaría sustentada únicamente en dos fallos. A su vez, la resolución 05-2013, consideró como uno de sus fundamentos, la sentencia signada con número 332-2012, de 09 de noviembre de 2012, en el recurso de casación resuelto en el juicio 102-2011, que fue dejada sin efecto por la sentencia 035-14-SEP-CC.
45. De la revisión de la sentencia impugnada se verifica que también sustentó su decisión en la resolución 05-2013, considerando que debido a la facultad determinadora que posee el SENA E, éste tiene la posibilidad de realizar cambios a las partidas arancelarias sin que esto signifique la contravención de competencias que son atribuidas por otras autoridades; así, expuso lo siguiente:

5.4.4 Sobre el tema de fondo, hay que mencionar, en primer lugar, que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENA E), es la autoridad tributaria aduanera y dentro de sus facultades consta la determinación, resolución, de sanción y reglamentaria en materia aduanera, en tal virtud el SENA E está investido de la potestad de determinar la

clasificación arancelaria o modificar la partida arancelaria de ser el caso, en las importaciones realizadas por los contribuyentes; de aquí que, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (ex CAE) en el ejercicio de su facultad determinadora puede realizar el cambio de partida arancelaria, lo que no implica que contravenga las competencias atribuidas a otras autoridades (*Corte Nacional de Justicia Resolución No. 05-2013*), y así lo reconoce el Tribunal a quo, en el numeral 4.3 (fs. 394 vta.) del fallo recurrido, pues luego de citar la Resolución No. 05-2013, y al establecer el objeto de la controversia expone que “...de lo cual se desprende el reconocimiento de la competencia de la autoridad aduanera para otorgar a la mercancía importada su debida clasificación arancelaria...”, es decir, prima facie el Tribunal de instancia tiene plena conciencia de que el SENA, es el organismo encargado de realizar el cambio, de ser necesario y con su respectivo sustento, de las partidas arancelarias utilizadas en las importaciones que realicen los contribuyentes [...] (énfasis agregado).

- 46.** En este sentido, a pesar de que la Corte Constitucional dejó sin efecto la sentencia dictada en el juicio 102-2011 por disposición contenida en la sentencia 035-14-SEP-CC, los jueces de la Sala Especializada no lo tomaron en cuenta al emitir la sentencia hoy impugnada y aplicaron la resolución 05-2013, sin observar que una de las decisiones que conforma el fallo de triple reiteración fue dejado sin efecto por disposición de este Organismo, por ende, dicha aplicación vulnera el derecho a la seguridad jurídica por afectar los elementos de certeza y no arbitrariedad.
- 47.** Al constatar que la resolución 05-2013 se sigue aplicando, la Corte exhorta al Pleno de Corte Nacional de Justicia para que revise el criterio jurisprudencial contenido en la mencionada resolución y considere lo señalado en la sentencia 3215-17-EP/23.²¹

6. 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.** *Aceptar parcialmente* la Acción Extraordinaria de Protección 1842-19-EP.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución.
- 3.** Como medidas de reparación:

²¹ CCE, sentencia 3215-17-EP/23, 15 de febrero de 2023, VI. Decisión.4: “Exhortar al Pleno de la Corte Nacional de Justicia a rever el criterio jurisprudencial de la resolución No. 05-2013 por contradecir un precedente constitucional en los términos de esta sentencia y las sentencias No. 1797-18-EP/20 y 2971-18-EP/20.”

3.1 *Dejar sin efecto* la sentencia de casación dentro del proceso ordinario signado con el número 17510-2015-00167, y el auto de 21 de mayo del 2019, que negó el recurso de aclaración presentado respecto la sentencia de casación. Por tanto, se designará por sorteo un nuevo tribunal para que conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

3.2 *Exhortar* al Pleno de la Corte Nacional de Justicia para que revise la resolución 05-2013 por contradecir un precedente constitucional en los términos de esta decisión y de la sentencia 3215-17-EP/23.

4. Notifíquese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 23 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1842-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, en sesión del Pleno del día 23 de agosto de 2023, la sentencia 1842-19-EP/23, en la que se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía Boehringer Ingelheim (“**compañía accionante**”) en contra de la sentencia del 06 de mayo de 2019 y el auto de 21 de mayo de 2019 dictados por la Sala Especializada de los Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. (la “**Sala**”).
2. La sentencia sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, verifica el incumplimiento del precedente establecido en la sentencia 035-14-SEP-CC de 12 de marzo de 2014, en tanto: “De la revisión integral de la decisión impugnada se desprende que la Sala no realizó ninguna consideración con relación a la aplicación del precedente constitucional referido, a pesar de que la compañía accionante sí invocó su aplicación, tal como se desprende de su contestación a los recursos de casación interpuestos por el SENAÉ”, razón por la cual se estimó la acción extraordinaria de protección.
3. Acerca del precedente relacionado con el caso concreto, la decisión de mayoría, señala: “al verificarse la similitud de los presupuestos de hecho con el del precedente establecido en la sentencia 035-14-SEP-CC, este Organismo determina que éste debía aplicarse a la presente causa; consecuentemente, correspondía la declaración de la invalidez de la resolución emitida por el SENAÉ, por cuanto, no podía alterar la calificación hecha previamente por la autoridad sanitaria relativa a que el producto era un medicamento, hecho que no ocurrió en el presente caso; al contrario la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró la validez de la actuación administrativa. En conclusión, se verifica el incumplimiento del precedente establecido en la sentencia 035-14-SEP-CC”.
4. En lo que atañe al contenido de la sentencia 035-14-SEP-CC discrepo con el criterio de mayoría en cuanto a considerarlo un precedente jurisprudencial, y al amparo del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo respetuosamente el siguiente voto salvado.

2. Análisis Constitucional

5. En el presente voto sostendré que la sentencia 035-14-SEP-CC no contiene un precedente judicial en sentido estricto, sobre la vulneración de derechos constitucionales por acción u omisión judicial, sino que se refiere al principio de coordinación entre órganos administrativos. En función de que dicho principio corresponde esencialmente a una disposición dirigida al ámbito administrativo y no a una conducta judicial, estimo que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
6. Entre los cargos presentados por la compañía accionante se alegó que, el tribunal de casación habría inobservado el precedente constitucional contenido en la sentencia 035-14-SEP-CC que dejó sin efecto la sentencia dictada por la Corte Nacional en el juicio 102-2011, la que, a su vez, constituyó uno de los tres fallos que fundamentaron la resolución 05-2013 emitida por la Corte Nacional de Justicia, y que fue asumida para resolver el caso cuya sentencia fue impugnada.
7. Sobre el precedente judicial en sentido estricto, esta Corte ha sostenido que en el núcleo de la *ratio decidendi* de la sentencia se encuentra, “[...] la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión”.¹ La regla del precedente está constituida por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica. En esa línea, este Organismo ha indicado que para que una regla de precedente constituya un precedente en sentido estricto, esta debe, “[...] innovar el sistema jurídico (ser) producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento (leyes, instrumentos internacionales de derechos humanos, normas de origen jurisprudencial, etc.) con miras a resolver el caso concreto”.² Solo en ese caso estamos frente a una regla de precedente.
8. Asimismo, es preciso considerar que existe un precedente judicial vinculante cuando, “[...] la decisión adoptada con anterioridad dentro de un cierto patrón fáctico tiene fuerza gravitacional prima facie sobre un caso nuevo análogo por sus hechos o circunstancias”.³ Aquello se diferencia de la jurisprudencia meramente indicativa o retórica, en donde:

[...] las citas a casos anteriores tienden a ignorar criterios de analogía fáctica y a concentrarse más bien en la definición de conceptos jurídicos hecha en sentencias anteriores; en consecuencia, cada caso nuevo se decide de conformidad con la Ley y con el concepto jurídico anteriormente definido, con baja sensibilidad a la fuerza gravitacional de fallos anteriores análogos por sus hechos y circunstancias.⁴

¹ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23.

² *Ibidem*, párr. 24.

³ Diego Eduardo López Medina, *El Derecho de los Jueces* (Bogotá: Universidad de Los Andes, 2009), p. 107.

⁴ *Ibidem*, p. 108.

9. En ese sentido, en la sentencia 1095-20- EP/22 la Corte Constitucional del Ecuador estableció que, a fin de verificar el incumplimiento de un precedente jurisprudencial, se deben determinar dos elementos: “(i) que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en sentido estricto; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes [...]”.
10. La sentencia 035-14-SEP-CC estableció que:
- [S]e debió considerar dentro de su fallo el principio de coordinación que debe regir entre las instituciones que conforman la administración pública, el cual debe interpretarse según lo señala el artículo 226 de la Constitución, como el “deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución” y de esa manera, dar una solución real y efectiva al vacío jurídico en el que se encuentra la empresa por una evidente y reprochable contradicción de criterios entre dos instituciones público (sic) como es el caso de la Corporación Aduanera del Ecuador y el Ministerio de Salud Pública [...].
11. Del texto transcrito se advierte que la sentencia analiza la operatividad de un principio general de la administración pública, a saber, el deber de coordinación interinstitucional. En este caso, lo señalado no constituye un precedente jurisprudencial en sentido estricto, pues toma de la Constitución el principio de coordinación y dispone que la Corporación Aduanera del Ecuador y el Ministerio de Salud Pública coordinen sus acciones para la calificación de los productos. De allí que no es posible identificar que tal razonamiento constituya una regla que haya sido elaborada interpretativamente por la Corte.
12. Siendo así, la sentencia 035-14-SEP-CC no crea una regla que trascienda en innovar el ordenamiento jurídico, y tampoco se evidencia que esa regla contenga una consecuencia jurídica que resuelva el caso concreto de acción extraordinaria de protección, en el que se requeriría identificar una conducta judicial que, por acción u omisión, hubiese lesionado derechos constitucionales, sino más bien configuraría una jurisprudencia meramente indicativa concentrada en la definición de este principio de la administración pública tomado de la Constitución.
13. De otro lado, se constata que el principio de coordinación al que hace referencia la sentencia 035-14-SEP-CC atañe a la administración pública y a las entidades del Estado. No obstante, esta sentencia obliga a que el juzgador observe este principio al momento de resolver una acción extraordinaria de protección, cuestión impropia de la tarea jurisdiccional, pues no es el juez el destinatario del principio de coordinación, sino las entidades públicas.

14. Finalmente, el análisis que se realiza en la sentencia 035-14-SEP-CC se centra en un conflicto de competencia entre la entonces Corporación Aduanera del Ecuador y el Ministerio de Salud Pública para la calificación de los productos, cuestión que corresponde ser dilucidada en la justicia ordinaria, escapando del ámbito de la acción extraordinaria de protección.
15. De lo expuesto, resulta evidente que la sentencia 035-14-SEP-CC no contiene una regla de precedente, de conformidad con los parámetros desarrollados por esta Corte Constitucional, razón por la cual no puede configurarse inobservancia alguna al derecho a la seguridad jurídica.
16. Por lo anterior, estimo que la presente acción extraordinaria de protección debió haber sido desestimada, al no haberse constatado la vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1842-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL