

Quito, D.M. 13 de julio de 2022

CASO No. 2614-17-EP

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

SENTENCIA No. 2614-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra un auto que inadmitió un recurso de casación expedido por un conjuer de la Corte Nacional de Justicia (en un juicio tributario por devolución del impuesto al valor agregado), en el que se alegó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente del acceso a la administración de justicia.

I. Antecedentes Procesales

1. El 21 de abril de 2017, Nancy Mercedes Lluvi Espinoza, en su calidad de procuradora judicial y apoderada de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (“ECAPAG”) presentó una demanda de impugnación en contra de la resolución No. 917012016RREV000097 de fecha 26 de enero de 2017 expedida a propósito del recurso de revisión presentado por la empresa pública, suscrita por el director general del Servicio de Rentas Internas - SRI, notificada el 31 de enero de 2017.¹ La causa fue signada con el No. 09501-2017-00284.
2. El 10 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (en adelante “el Tribunal”), emitió una sentencia por la cual resolvió declarar sin lugar la demanda presentada por ECAPAG en contra del director general del Servicio de Rentas Internas y, como consecuencia, confirmó la validez de la Resolución No. 917012016RREV000097. ECAPAG interpuso recurso de casación.
3. El 07 de septiembre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió, mediante auto, el recurso de casación.

¹ A través de esta resolución administrativa, la autoridad tributaria nacional negó a ECAPAG su solicitud de devolución del impuesto al valor agregado – IVA correspondiente al mes de noviembre de 2011, alegando que el 24 de noviembre de ese año se reformó la Ley de Régimen Tributario Interno respecto a los beneficiarios del reintegro del Impuesto al Valor Agregado a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, universidades y escuelas politécnicas, entre otros, y descartó de este beneficio a las empresas públicas. ECAPAG alegó que esa reforma regía para lo venidero, por lo que el SRI debía aceptar la devolución del impuesto correspondiente a noviembre de 2011. El valor sobre el cual ECAPAG alega que podía solicitar la devolución asciende a USD. 477.689,69.

4. El 27 de septiembre de 2017, Nancy Mercedes Lluvi Espinoza, procuradora judicial de ECAPAG (en adelante “entidad accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 07 de septiembre de 2017.
5. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por las ex juezas y juez constitucionales Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2614-17-EP.
6. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 17 de febrero de 2022, correspondió el conocimiento del caso al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 30 de mayo de 2022 y solicitó el informe de descargo a la parte accionada.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión de la entidad accionante: Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil – ECAPAG.

8. La pretensión de la entidad accionante es que se deje sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación dictado dentro de la causa No. 09501-2017-00284, y se disponga al señor conjuer de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia admita a trámite el recurso de casación interpuesto en forma oportuna por la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, ECAPAG. Los derechos que alega vulnerados son: el derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita (art. 75 CRE), la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (art. 76.1 CRE) y el derecho a recurrir (art. 76.7.m CRE).
9. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, señala: “[el conjuer] con su auto de inadmisión dictado el día 7 de septiembre de 2017, niega el acceso a la justicia de la ECAPAG, para que los señores que conforman la Sala de lo Contencioso Tributario revisen el fondo del Recurso de Casación debidamente interpuesto”. Afirma también que el conjuer habría realizado acciones que corresponden privativamente a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dado que analizó el fondo del recurso de casación.
10. Sobre la vulneración a los otros dos derechos, esto es, la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho a recurrir, la entidad accionante se

limita a señalar que el conjuetz inadmite el recurso de casación sin fundamentos constitucionales ni legales válidos y ratifica que, con ello, ha negado el acceso a la justicia imparcial y expedita a ECAPAG. Además, menciona que el conjuetz no se circunscribe a realizar lo previsto en el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos - COGEP y procede a transcribir una parte del auto impugnado en la que, a criterio de la entidad accionante, el conjuetz hace una referencia doctrinaria sobre la procedencia de la acción extraordinaria de protección. No obstante, se va a reconducir los argumentos hacia el derecho a la tutela efectiva en su componente del acceso a la justicia.

b) Contestación del conjuetz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

11. A pesar de que el conjuetz nacional fue debidamente notificado, no ha remitido su informe de descargo.²

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. La Corte analizará si el conjuetz nacional al pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de casación, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) en el componente del acceso a la justicia, dado que, aun haciendo un esfuerzo razonable, únicamente se ha detectado un posible problema jurídico que corresponde verificar sobre dicho derecho. El cargo con el cual la entidad accionante sustenta la vulneración consiste en que el conjuetz ha impedido el acceso al recurso de casación, realizando valoraciones de fondo que no corresponden a una etapa de admisibilidad.³
13. En relación con el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos y al derecho a recurrir, la entidad accionante no formula un argumento autónomo que sustente dichas violaciones, sino que reitera el mismo argumento con el que fundamenta la violación a la tutela judicial efectiva. Por tal razón, la Corte no se pronunciará sobre los referidos derechos.
14. Para atender el cargo propuesto y dado que no se presentó descargo alguno, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿El auto de inadmisión del recurso de casación, emitido por el conjuetz de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia?

² Auto de 30 de mayo de 2022 por el cual el juez sustanciador solicita al conjuetz de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que remita su informe sobre el caso, en el término de 5 días.

³ En la sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, esta Corte ha señalado que la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

V. Resolución del problema jurídico

Problema jurídico único: ¿El auto de inadmisión del recurso de casación, emitido por el conjuer de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia?

15. En esta sección, la Corte verificará que el auto impugnado no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente de acceso a la justicia, al inadmitir el recurso de casación interpuesto por ECAPAG, debido a que el conjuer no efectuó valoraciones de fondo del recurso sometido a su análisis.
16. La entidad accionante afirma que la violación al derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del acceso a la justicia se perfeccionó cuando el conjuer resolvió el fondo de la casación, extralimitándose de las atribuciones que le otorga el artículo 270 del COGEP⁴.
17. El artículo 75 de la CRE reconoce a los ciudadanos el derecho a la tutela judicial efectiva, y prescribe que “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión.”. Esta Corte ha establecido que la tutela judicial efectiva se compone de tres elementos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial y a una respuesta motivada; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.⁵
18. Sobre el primer componente de la tutela judicial efectiva, que es el alegado por el accionante en el presente caso, la Corte ha dicho que el derecho se configura cuando se permite el acceso a la justicia sin trabas ni condicionamientos que no se encuentren previstos en la ley o que lo restrinjan de forma irrazonable o desproporcionada⁶, y se violenta cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de

⁴ Sobre las funciones del conjuer en el proceso de admisión de los recursos de casación, la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 05-2019 de 27 de noviembre de 2019 ha dispuesto que en los procesos iniciados a partir de la fecha en que entró en vigencia el Código Orgánico General de Procesos, las conjuerías y los conjueres de la Corte Nacional de Justicia, al momento de pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso, deberán examinar el cumplimiento de los artículos 266, 267, 268, 270 y 277 de dicho cuerpo legal, con lo que se aclaró el alcance del análisis de admisibilidad de los recursos de casación. Aun cuando esta resolución fue emitida posteriormente a la fecha del caso, permite entender el alcance de la admisibilidad de los recursos de casación.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr.10; No. 0851-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 22; No. 1943-12-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 45; No. 015-16-SEP-CC de 13 de enero de 2016, pág. 7; y, No. 2251-16-EP/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 15.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0851-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 22.

las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).⁷

19. En la especie, corresponde verificar si el conjuetz extralimitó sus funciones correspondientes a la fase de admisibilidad de un recurso de casación, poniendo trabas o condicionamientos que no se encuentren previstos en la ley o que restrinjan de forma irrazonable o desproporcionada. Del análisis del auto impugnado se puede verificar lo siguiente:

19.1 El conjuetz identificó el fundamento del recurso de casación a partir de los cargos planteados por el casacionista: “Indebida aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Empresas Públicas. Errónea interpretación del art. 2 de la Ordenanza de Constitución de la “Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, EP”, publicada en la Gaceta Oficial No. 42 del lunes 1 de Octubre (sic) de 2012.”

19.2 Asimismo, el conjuetz delimitó el análisis de admisibilidad en los siguientes términos: “7.1.- Para viabilizar el recurso por el caso quinto del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, se debe considerar lo siguiente: a.- Especificar el modo de infracción; b.- Individualizar la “norma de derecho o los precedentes jurisprudenciales obligatorios” infringidos; c.- Fundamentar el cargo en relación al modo de infracción; y, d.- Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia”, de lo que se constata que el análisis de admisibilidad que realizó el conjuetz se encaminó a la verificación de los requisitos formales, temporalidad, requisitos de procedencia y legitimación del recurso, por ser elementos intrínsecos a la naturaleza jurídica del recurso de casación.

19.3 También se desprende que el conjuetz dedica varios párrafos del auto a explicar los yerros en los que el casacionista habría incurrido al plantear el recurso de casación, entre los cuales se señala: “*si bien la casación se ha presentado al amparo de la quinta causal del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, “(...) el recurrente luego de transcribir una serie de normas sin explicación alguna y doctrina respecto de las entidades públicas y supremacía constitucional y seguridad jurídica, realiza un análisis de forma general a modo de alegato, puesto que, de la revisión del cargo propuesto se evidencia que el recurrente no fundamenta la infracción de esta norma de manera correcta, pues si bien establece que la norma fue aplicada, no determina de qué manera el juzgador erró en su aplicación y tampoco como debía ser interpretada y mucho menos aún la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión del juzgador, por tanto este caso no procede”.*

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 113.

19.4 En síntesis, al no reunir los requisitos previstos en la ley, el conjuer consideró que el recurso de casación era inadmisibile.⁸

20. En el marco de estas consideraciones, la Corte Constitucional constata que la entidad accionante pudo acceder a la administración de justicia para ejercer su derecho de acción mediante la interposición del recurso de casación, el cual fue tramitado con el procedimiento regular y por la autoridad correspondiente a la fase de admisión que precede a la de sustanciación. Luego, recibió de la autoridad judicial una respuesta a través del auto por el cual se inadmitió en recurso presentado. Sobre este particular, la Corte analiza que, en sí mismo, la inadmisión de un recurso de casación no constituye una afectación al derecho a la tutela efectiva en el componente del acceso a la justicia si dicha inadmisión tiene fundamento en los vicios o yerros en los que el casacionista haya podido incurrir al redactar el recurso.
21. De los antecedentes citados, se advierte, además, que el conjuer atendió el recurso de casación propuesto por la entidad accionante y la inadmisión del mismo se sustentó en argumentos relacionados a la técnica casacional, por lo que no se vislumbra que haya habido una afectación irrazonable a la tutela judicial efectiva en el componente del acceso a la justicia, ni que el conjuer haya emitido pronunciamientos relativos al fondo del recurso de casación.
22. Dado que la entidad accionante no ha formulado argumentos relacionados con el segundo y tercer componente de la tutela judicial efectiva, la Corte no emitirá pronunciamientos al respecto.
23. En síntesis, en el caso concreto la Corte no observa que el conjuer de la Corte Nacional de Justicia haya vulnerado la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia, al haber realizado un examen de admisibilidad ceñido con los parámetros establecidos en la ley y sin pronunciarse sobre el fondo de los cargos casacionales.

VI. 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 planteada No. **2614-17-EP**.
2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁸ Véase nota al pie No. 2.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; en sesión ordinaria de miércoles 13 de julio de 2022; 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