

Quito, D.M., 14 de octubre de 2020

CASO No. 2110-15-EP

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

SENTENCIA

TEMA: En esta decisión se analiza si la sentencia de 03 de julio de 2015 emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2, con sede en Guayaquil, que declaró la nulidad del procedimiento coactivo No. 018-2014 iniciado por el GAD Flavio Alfaro en contra de la compañía TELCONET S.A. vulneró el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de motivación. La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro, una vez examinadas sus alegaciones.

I. Antecedentes

1. El 12 de diciembre de 2014, el señor Marion Tomislav Topic Granados, en calidad de Gerente General de la compañía TELCONET S.A., presentó una demanda de acción directa de nulidad del procedimiento coactivo No. 018-2014 iniciado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro; solicitó la nulidad del auto de pago emitido el 01 de diciembre de 2014 y los títulos de crédito Nos. 005-GADM-F.A y 006-GADM-F.A emitidos el 24 de octubre de 2014, en aplicación del artículo 18 de la Ordenanza Municipal publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 283 de 07 de julio de 2014 por concepto de “Tasa por utilización y ocupación del espacio aéreo municipal por la colocación de estructura metálica de propiedad de la compañía TELCONET S.A. ubicada en el cantón Flavio Alfaro”; y, por “Tasa por permiso de implantación de estructura metálica en el cantón Montecristi”¹, respectivamente².

¹ La suma de los valores de los títulos de crédito asciende a USD \$48.416,00.

La Corte Constitucional del Ecuador en sentencia 021-15-SIN-CC de 01 de julio de 2015, declaró la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza Municipal publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 283 de 07 de julio de 2014.

² Con auto de 17 de diciembre de 2014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2, con sede en Guayaquil admitió a trámite la demanda presentada, por reunir los requisitos de ley; y, dispuso citar al demandado, para que la conteste en el término de quince días; posteriormente, con auto de 09 de febrero de 2015, dispuso que “(...) el funcionario compareciente la complete dentro del término de cinco días, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 245 del Código Tributario, acompañando copia certificada del procedimiento coactivo 018-2014”; con auto de 25 de febrero de 2015, el Tribunal negó por

2. En conocimiento de la causa, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2, con sede en Guayaquil, dentro del juicio signado con el No. 09501-2014-0138, en sentencia dictada el 03 de julio de 2015 declaró con lugar la demanda presentada y declaró la nulidad del procedimiento coactivo; así mismo, dispuso la devolución de los valores cobrados.
3. La parte demandada solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia dictada dentro del proceso; pedido que fue negado con auto de 11 de julio de 2015; posteriormente, interpuso recurso de casación de la sentencia de 03 de julio de 2015 emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Guayaquil.
4. Con auto de 30 de octubre de 2015, el Conjuer Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto³.
5. El 15 de diciembre de 2015, el abogado Héctor Toledo Valencia, a nombre de los señores Ramón Eduardo Cedeño Mendoza, abogado Dalton Alexi Pazmiño Castro y Walter Amable Gómez Pazmiño, en sus calidades de Alcalde, Procurador Síndico; Tesorero y Juez de Coactivas, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 03 de julio de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario, con sede en Guayaquil.
6. Con auto de 23 de marzo de 2016 se admitió a trámite la acción planteada N° 2110-15-EP, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
7. El 05 de febrero de 2019, los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron en sus cargos; y, el 09 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de rigor, siendo asignado el caso a la jueza constitucional doctora Carmen Corral Ponce, a cuyo Despacho se remitió el expediente en Memorando No. 1307-CCE-SG-SUS-2019 recibido de forma íntegra el 24 de julio de 2019.
8. En providencia de 31 de agosto de 2020, la Jueza Constitucional Sustanciadora avocó conocimiento del caso, dispuso su notificación a los involucrados; y, requirió a los jueces actuantes que remitan su informe fundamentado.

improcedente la solicitud del Juez de Coactiva del GADM de Flavio Alfaro de que se conceda una prórroga adicional para la complementación de la contestación de la demanda, y por cuanto no adjuntó una copia certificada del procedimiento coactivo, indicó que se lo tendrá como negativa pura y simple de la acción propuesta o ratificación de sus actuaciones.

³ Se declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por no reunir los requisitos del artículo 6.4 de la Ley de Casación y el artículo 3 numeral 1 de la Ley de la materia.

9. En el expediente consta el oficio de 07 de septiembre de 2020 remitido por el doctor Fernando Antonio Cohn Zurita, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia; así como, el oficio de 09 de septiembre de 2020, presentando por los doctores Ligia Izurieta, Mario Proaño y Fernando Andrade, actuales miembros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Guayaquil.

II. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución; 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. Del Accionante

11. La entidad accionante hace una exposición sobre los antecedentes del caso, refiriéndose a la pretensión de la compañía TELCONET al plantear la demanda de acción directa de nulidad del procedimiento coactivo, al tipo de acción presentada y su fundamentación. Luego, sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la decisión impugnada, manifiesta que el Tribunal *“(...) acepta la demanda de Nulidad de Procedimiento Coactivo (...) a pesar de que el fundamento de dicha demanda se refiere a la nulidad de los títulos de crédito, y a la nulidad de actos administrativos, desconociendo lo que es una nulidad por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión, o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento, con relación a la NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO COACTIVO, y a la nulidad de los actos administrativos (...) es improcedente una acción directa de nulidad del procedimiento coactivo, cuando los fundamentos de hechos, hacen alusión a otros tipos de nulidades”*.
12. Respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, sostiene que el Tribunal no consideró el artículo 968 del Código de Procedimiento Civil ni la disposición final transitoria de este cuerpo normativo, reformada por la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado; e, indica que *“(...) esta ausencia de no aplicar la norma que correspondía, y juzgarnos un hecho fáctico que no existía como es el Art. 248 del Código Tributario, convirtió a la sentencia en INJUSTA (...) provoca que como medida de reparación, la (sic) Sala (...) ordene la devolución del dinero embargado, vulnerando esta decisión a la norma previa, clara y pública, como es el Art. 968 y la disposición transitoria del Código de Procedimiento Civil”*.

13. Sobre la alegada falta de motivación, señala que *“(...) existe una falta de motivación, ya que declara con lugar la demanda de Nulidad de Procedimiento Coactivo cuando ya, estos tributos ya se han cancelado, conforme al embargo de los dineros (...) la acción por la cual se está demandando, se encuentra actualmente pagada (...) esta confusión de instituciones jurídicas, que efectúa el Tribunal, vuelve la mencionada sentencia, en una ausencia de motivación, ya que el embargo se efectuó y quedó extinguida la obligación tributaria (...)”*.
14. Su pretensión concreta es que se deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario, con sede en Guayaquil, para que se repare integralmente al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Flavio Alfaro.

3.2. De Los Accionados

15. En el expediente constitucional, consta el oficio remitido por los actuales miembros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Guayaquil, quienes exponen que en la sentencia impugnada *“(...) se observan los antecedentes del caso, el análisis de los argumentos tanto de la actora como de la demandada, así como las conclusiones sobre las cuales el Tribunal de aquella época resolvió la presente acción directa de nulidad de procedimiento coactivo (...)”*; agregan que *(...) la Resolución No. 03-DF-GADM-F.A.2014 (...) no se encontraba ejecutoriada, por lo que el título sustento del proceso coactivo objeto de la presente acción, no podía ser cobrado por esa vía, de tal forma que el Tribunal resolvió aceptar la demanda presentada por la compañía TELCONET S.A. y declarar la nulidad del procedimiento coactivo y como consecuencia de ello la devolución de los valores cobrados con intereses de acuerdo a lo señalado en la sentencia”*.
16. De igual forma, en el expediente constitucional consta el oficio remitido por el doctor Fernando Cohn Zurita, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quien indica que el auto dictado por la jueza ponente requiriendo un informe motivado, no pudo ser remitido al conjuer nacional que emitió el auto de inadmisión del recurso de casación, en razón de que ha sido cesado de sus funciones por resoluciones del Consejo de la Judicatura.

IV. Análisis del caso

17. Previo a realizar el análisis de los derechos constitucionales alegados por el accionante, es pertinente reiterar que de conformidad al artículo 94 de la Constitución y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan

violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución; en tal virtud, el control que realiza la Corte Constitucional se restringe a la vulneración de derechos constitucionales en la emisión de la decisión judicial impugnada y a las vulneraciones ocurridas en la tramitación del proceso, por lo que está limitada de pronunciarse sobre el mérito del proceso original, toda vez que esta labor se encuentra reservada a la justicia ordinaria⁴.

18. Así, este Organismo, ha señalado que cuando el proceso originario de la acción extraordinaria de protección es sustanciado en la justicia ordinaria, “(...) *la litis de dicho juicio se traba en cuestiones de orden legal (...) a esta Corte no le competen los asuntos de legalidad y por tanto, en ningún caso podría rever lo decidido en el proceso originario*”⁵; esta acción tampoco constituye una nueva instancia de revisión de las decisiones tomadas por los jueces inferiores, ni la mera discrepancia, desacuerdo o inconformidad con lo resuelto constituye argumento suficiente para sustentar la vulneración de derechos constitucionales. En tal razón, este Organismo está limitado de emitir un pronunciamiento sobre las argumentaciones vertidas por el accionante respecto de la pretensión de la compañía TELCONET al plantear la demanda, del tipo de acción presentada y su fundamentación, pues como se dijo previamente, no le corresponde pronunciarse sobre el mérito del proceso original; y, tampoco el proceso es originario de una garantía jurisdiccional, en cuyo caso por excepción se podría habilitar el control de méritos⁶.

19. Ahora bien, la entidad accionante en su demanda alega una presunta vulneración al derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la garantía de motivación en la sentencia impugnada; sin embargo, la Corte Constitucional en sentencia 1967-14-EP/20 determinó que, debe hacer un esfuerzo razonable para analizar si, a partir de un cargo formulado por el accionante, cabe establecer la vulneración a un derecho fundamental invocado. En este contexto, si bien se alegan vulneraciones al debido proceso, sobre la base de las alegaciones que constan en la demanda y que en definitiva tienden a cuestionar la motivación de la sentencia; este Organismo formula el siguiente problema jurídico: ¿la sentencia de 03 de julio de 2015 emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2, con sede en Guayaquil, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación, previstos en los artículos 82 y 76, número 7, letra l) de la Constitución de la República?

Análisis del derecho a la seguridad jurídica

20. Sobre este derecho, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que el individuo 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

⁴ Corte Constitucional, Sentencia 176-14-EP/19.

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad; por lo que, la Corte debe verificar que el juez ha actuado en el ámbito de su competencia constitucional y ha observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales.⁷

21. No obstante, también este Organismo ha reiterado que “(...) *al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales*”⁸, tampoco puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica “(...) *sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida. Caso contrario, la jurisdicción que ella ejerce en las acciones extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria, tergiversándose*”⁹.

22. Para sustentar la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante alega que en la sentencia impugnada no se consideraron disposiciones del Código de Procedimiento Civil, y cuestiona así mismo la aplicación de normas del Código Tributario, lo que a su criterio, trajo como consecuencia, que se ordene la devolución del dinero embargado; sin embargo, este Organismo está limitado de pronunciarse sobre la correcta o indebida aplicación de las normas que señala el accionante, pues sus alegaciones deben estar al menos, relacionadas con premisas que evidencien una violación de derechos constitucionales, sin que esto haya sido justificado en este caso; al contrario, de acuerdo a las argumentaciones que se reproducen en el párrafo 12 de esta sentencia, lo que se deja en evidencia es su desacuerdo con la decisión del Tribunal.

23. En tal razón, no se observa una vulneración del derecho a la seguridad jurídica en los términos alegados por el accionante.

Análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

24. De conformidad con el artículo 76 de la Constitución de la República, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que, entre otras garantías básicas, incluirá el derecho a recibir resoluciones motivadas por parte de los poderes públicos; así, el numeral 7, letra l) del citado artículo puntualiza que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de

⁷ Corte Constitucional, Sentencia 989-11-EP/19.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia 2034-13-EP/19.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia 1763-12-EP/20.

hecho.” Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que esta garantía “(...) permitirá al justiciable conocer las razones por las cuales la autoridad ha llegado a determinada conclusión”¹⁰.

- 25.** En este punto, es preciso reiterar que “[a]l analizar la motivación de una sentencia, no es labor de la Corte Constitucional entrar a valorar el acierto o desacierto de las razones jurídicas expuestas en la misma (...)”¹¹; en tal razón, lo que corresponde es determinar si la decisión cumple, entre otros, con los siguientes elementos que componen este derecho: (i) enunciación de normativa o principios; (ii) explicación de su pertinencia entre normas y relación con los hechos.
- 26.** Ahora bien, en la sentencia impugnada, en primer lugar, se hace referencia a las alegaciones del actor del proceso al presentar la demanda de acción directa de nulidad del procedimiento coactivo iniciado en su contra, y, se indica que ante la falta de complementación de la contestación a la demanda por la parte demandada, se consideró que la misma negó en forma pura y simple la acción propuesta o ratificó sus actuaciones; luego, el Tribunal enunció el artículo 219 del Código Orgánico de la Función Judicial para respaldar su competencia en conocer la causa; y, declaró la validez del proceso al no existir omisión de solemnidades sustanciales.
- 27.** En el considerando cuarto de la sentencia, el Tribunal señala que para determinar si los jueces pueden entrar a resolver la acción directa de nulidad de procedimiento coactivo, deben verificar si la misma se ha presentado después de pagado el tributo exigido; cita el artículo 221 numeral 3 del Código Tributario¹²; y, al respecto señala “(...) el sujeto activo del tributo realizó gestiones el 17 de diciembre de 2014, encaminadas al cobro del tributo mediante el embargo en una cuenta que el sujeto pasivo mantenía en el Banco del Pichincha...a foja 11 consta que la demanda fue presentada el 12 de diciembre de 2014, por lo que la acción directa fue iniciada cuando aún no se había pagado la obligación”, y sobre este análisis el Tribunal razona y concluye que es procedente entrar a resolver la acción directa de nulidad.
- 28.** En el considerando quinto se refiere al reproche del actor sobre la falta de notificación de los títulos de crédito, respecto de lo cual, el Tribunal indica que, a más de que la demanda “*contiene otras partes que desdicen esa afirmación*”, de las copias certificadas del expediente de coactiva “*se aprecia que los títulos de crédito fueron notificados los días 7, 10 y 11 de noviembre de 2014*”, con lo que afirma que, la compañía pudo formular su reclamo.
- 29.** En este mismo apartado, el Tribunal señala:

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 394-14-EP/20.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia 392-13-EP/19.

¹² El Tribunal cita la parte pertinente de este artículo “*No habrá lugar a esta acción, después de pagado el tributo exigido...*”

“el auto de pago fue emitido el 1 de diciembre de 2014, habiendo sido emitida la resolución No. 03 DF-GADM-F.A. 2014 en que se resolvieron las observaciones a los títulos de crédito 005 GADM-F.A. y 006 GAD el día 21 de noviembre de 2014 (foja 105). Sea cual fuera la fecha en que dicha resolución hubiera sido notificada (consta impresión de correo electrónico en que consta que el 27 de noviembre de 2014 fue efectuada la notificación por ese medio), al momento de la emisión del auto de pago, la resolución no estaba ejecutoriada en la fase judicial, pues respecto de dicha resolución cabía impugnación dentro del término de 20 días (artículos 229 y 220 – numeral 3 – del Código Tributario), por lo que el título en el momento de la emisión del auto de pago no podía ser cobrado por vía coactiva”. (el énfasis es agregado)

30. Bajo este análisis, el Tribunal resolvió declarar con lugar la demanda presentada y la nulidad del procedimiento coactivo; consecuentemente, dispuso “(...) la devolución de los valores cobrados, con intereses contados a partir de la fecha de su cobro hasta su devolución conforme al artículo 22 del Código Tributario”.
31. Como se observa, en la sentencia se citan disposiciones del Código Tributario y se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del caso, con lo que, en primer lugar, se otorgan las razones por las que el Tribunal declaró que es procedente entrar a resolver la acción planteada, descartando el pago previo del tributo exigido; y, se justifica la conclusión a la que llegó el Tribunal, al declarar la nulidad del procedimiento coactivo y la devolución de los valores cobrados, por el análisis que se transcribe en el párrafo 29 de esta sentencia.
32. Lo dicho permite concluir que la sentencia impugnada se encuentra motivada en los términos del artículo 76, numeral 7, literal 1 de la Constitución de la República.

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 planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

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 14 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL