

Quito, D.M. 20 de enero de 2021

**CASO No. 1104-16-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la directora distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador contra la sentencia de 23 de marzo de 2016, dictada por la Sala Única del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha dentro del juicio N°.17505-2010-0017; así como, en contra del auto de 11 de mayo de 2016, dictado por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación signado N°. 17751-2016-0268. Se concluye que las autoridades judiciales accionadas no violaron los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación, ni a la seguridad jurídica.

**I. Antecedentes**

**1.1. El proceso originario**

1. El 12 de febrero de 2010, el señor Álvaro Felipe Cárdenas Zambonino, gerente general y representante legal de la compañía GLOBALPARTS S.A, propuso acción contenciosa tributaria en contra de la resolución administrativa N° GDC-DAJG-PV-00520<sup>1</sup>, emitida por el gerente distrital de Guayaquil de la Corporación Aduanera Ecuatoriana. La causa fue signada con el N° 17505-2010-0017.
2. Mediante sentencia de 23 de marzo de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”), resolvió aceptar parcialmente la demanda propuesta y dispuso que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”) “*proceda con la liquidación y devolución de los tributos en función de lo pagado por el actor en razón de la ejecución de la garantía aduanera de la póliza N°. 11489*”.

<sup>1</sup> La resolución en mención negó el reclamo administrativo de pago indebido -USD 32 360.00- presentado por la compañía GLOBALPARTS S.A.

3. Inconformes con esta decisión, las señoras María Fernanda Morales Alarcón<sup>2</sup> y Emilia Muriel Moscoso Valarezo<sup>3</sup>, procuradora fiscal de la dirección general del SENA E y directora distrital subrogante de Guayaquil del SENA E, respectivamente, interpusieron recursos de casación.
4. En auto de 19 de abril de 2016, el Tribunal Distrital resolvió inadmitir el recurso de casación propuesto por la directora distrital subrogante de Guayaquil del SENA E por extemporáneo.
5. Respecto al recurso de casación interpuesto por la procuradora fiscal de la dirección general del SENA E, la conjuenza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuenza**”) resolvió inadmitirlo en auto de 11 de mayo de 2016, por no cumplir con el requisito formal prescrito en el artículo 6 número 4 de la Ley de Casación.

## **1.2. Trámite ante la Corte Constitucional**

6. El 30 de mayo de 2016, la señora Alba Marcela Yumbra Macías, directora distrital de Guayaquil del SENA E, presentó acción extraordinaria de protección en contra de (i) la sentencia de 23 de marzo de 2016 (“**sentencia impugnada**”) y, (ii) del auto de 11 de mayo de 2016 (“**auto impugnado**”).
7. El 6 de junio de 2016, el señor Pedro Xavier Cárdenas Moncayo, director general del SENA E, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 11 de mayo de 2016.
8. El 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada el 30 de mayo de 2016 por la señora Alba Marcela Yumbra Macías, directora distrital de Guayaquil del SENA E. No obstante, no se pronunció sobre la demanda presentada el 6 de junio de 2016 por el señor Pedro Xavier Cárdenas Moncayo, director general del SENA E.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa que correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
10. El 5 de noviembre de 2020, el juez sustanciador envió un memorando a la Presidencia de la Corte Constitucional a fin de informar al Pleno del Organismo sobre la irregularidad suscitada en la fase de admisión de esta causa.

---

<sup>2</sup> El recurso fue interpuesto el 6 de abril de 2016 y debidamente concedido por la Sala Única del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Tributario, en auto de 12 de abril de 2016.

<sup>3</sup> El recurso fue interpuesto el 15 de abril de 2016.

11. El 11 de noviembre de 2020, en sesión ordinaria, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la remisión a Secretaría General de la acción extraordinaria de protección presentada el 6 de junio de 2016, para que se resuelva su admisión.
12. El 13 de noviembre de 2020, la Sala de Admisión de este Organismo resolvió inadmitir a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Pedro Xavier Cárdenas Moncayo, director general del SENA E dentro de este caso.
13. El 3 de diciembre de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

## II. Competencia

14. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## III. Alegaciones de los sujetos procesales

### 3.1. De la parte accionante

15. La entidad accionante manifestó que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación. Asimismo, señaló que, el auto impugnado le vulneró su derecho a la seguridad jurídica.
16. Al respecto la entidad accionante señaló que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva puesto que:

*El tribunal ad-quo al momento de resolver no toma en consideración que incurre en un vicio de congruencia, expresamente el extra petita, toda vez que se ha otorgado algo distinto a lo pedido y a lo legalmente posible. La litis versaba sobre el Reclamo Administrativo y su resolución y lo legal y procedente era resolver sobre eso, pero en su defecto la sala salva la resolución pues entiendo que si no la declaro sin lugar esta se mantiene firme y valida, pero ordena la devolución de los tributos, contrario a la resolución del reclamo impugnada.*

17. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante manifestó que, la sentencia impugnada:

*[I]ncurre en **FALTA DE MOTIVOS** (...) no justifica en razón de que existe un pago indebido, es decir señala que considera que se ha pagado doblemente por los tributos, pero no determinó en que presupuesto del Art. 122 del Código Tributario encaja esa doble tributación.*

18. Por otro lado, la entidad accionante indicó que, el auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica:

*[A]l inadmitir el recurso de casación interpuesto, esto en virtud del ejercicio que realizó la Sala de Admisión, en donde excedió de las facultades que ella tenía sobre su decisión. Por lo que la Sala de Admisión no debía analizar el fondo del recurso interpuesto, sino la forma, esto son los requisitos que se mencionaron en líneas anteriores.*

19. Por las razones expuestas, la entidad accionante solicitó que “se declare la vulneración de derechos constitucionales y se disponga las reparaciones que fueran del caso”.

### **3.2. De la parte accionada**

#### **3.2.1. Sobre el informe presentado por Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha**

20. En escrito de 18 de diciembre de 2020, la señora Carla Verónica Cruz Aguirre, jueza del Tribunal Distrital refirió que:

*La alegada violación al derecho a la tutela judicial efectiva, por un supuesto vicio de incongruencia, no se cumple, pues la sentencia resolvió expresamente la pretensión de la compañía actora, que en el caso era el reconocimiento de la devolución de valores indebidamente pagados a la Administración Tributaria, observando entre otros, los presupuestos del Art. 122 del Código Tributario (...).*

21. En cuanto, a la presunta vulneración del derecho a la defensa, la jueza indicó que:

*De la lectura de los fundamentos que expone la accionante, éstos hacen referencia a pronunciamientos de la Corte Constitucional, en tanto que, en lo que, a la sentencia de 23b de marzo de 2016, se limita a la transcripción de su parte resolutive, y un análisis reducido de cómo a su criterio debió emitirse el fallo, lo cual evidencia su inconformidad con el fallo.*

22. Por su parte, el 22 de diciembre de 2020 el señor Diego Patricio Gordillo Cevallos, ex juez del Tribunal Distrital<sup>4</sup> circunscribió sus argumentos de descargo en los siguientes puntos:

*(...) Violación del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, (...) en este sentido lo que la accionante argumenta es su inconformidad con lo decidido y no recurrido oportunamente.*

---

<sup>4</sup> Actualmente ejerce funciones como juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario del cantón Ambato, provincia de Tungurahua.

*(...) Violación del Derecho a la Defensa (...) El no agotamiento de los recursos extraordinarios por efecto de su negligencia, no le faculta para pretender reactivar términos fenecidos, y no discierne los criterios de modo, tiempo y lugar en que acontece la conjeturada vulneración.*

*(...) Violación del Derecho a la Seguridad Jurídica. - De lo expuesto, resulta indubitable que el afán de la accionante es que la Corte Constitucional del Ecuador proceda analizar la inobservancia de la Ley lo cual carece de asidero por no constituir este máximo órgano de control constitucional en una nueva instancia.*

### **3.2.2. Sobre el oficio presentado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.**

23. En oficio N°. 1152-2020-SCT-CNJ, de 9 de diciembre de 2020, el señor Fernando Antonio Cohn Zurita, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia informó a este Organismo que, “*el referido auto no se puede poner en conocimiento de la conjuenza nacional, quien emitió el auto de fecha 11 de mayo de 2016 por cuanto ha sido cesada de sus funciones por Resoluciones del Consejo de la Judicatura*”.

### **3.3. De los terceros con interés**

#### **3.3.1. Sobre el escrito presentado por GLOBALPARTS S.A**

24. El 6 de junio de 2016, la señora Marcia de los Ángeles Morales Alarcón, gerente general y representante legal de la compañía GLOBALPARTS S.A detalló los antecedentes procesales de la causa subyacente y señaló casilla judicial para futuras notificaciones.

## **IV. Análisis**

25. Sin perjuicio de analizar los argumentos presentados, es preciso mencionar que, la entidad accionante mantuvo la posibilidad de que, las presuntas vulneraciones se rectifiquen a través de la sustanciación del recurso de casación, no obstante, la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos en la fase de admisión, impidieron que se obtenga el remedio procesal esperado.

26. Con los antecedentes y pretensiones expuestas, este Organismo se plantea los siguientes problemas jurídicos:

#### **4.1. ¿En la sentencia impugnada, la Sala vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación reconocidos en el artículo 75 y 76 número 7) letra l) de la CRE?**

##### **4.1.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**

27. La entidad accionante afirmó que la sentencia impugnada no se encuentra motivada, ya que la Sala no justificó por qué existe un pago indebido, así como tampoco determinó en qué presupuesto del artículo 122 del Código Tributario se enmarcó la presunta doble tributación.
28. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el artículo 76 número 7, letra l) de la CRE, señala que las autoridades del poder público tienen la obligación de: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda su decisión; y, (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
29. Por ende, corresponde a esta Corte verificar si en la sentencia impugnada se enuncia las normas en las que se funda y si se explica la pertinencia de las mismas frente a los hechos planteados.
30. En este marco, se observa que los jueces de la Sala, con fundamento en el artículo 122 del Código Tributario y con base en los antecedentes que dieron origen al proceso, expusieron que el cambio de la situación jurídica de la mercancía importada devino en la configuración del pago indebido por parte del actor del proceso subyacente.<sup>5</sup>
31. Esto, en virtud de que, al haberse autorizado el cambio de régimen de importación temporal con reexportación, en el mismo estado al régimen de consumo de la misma mercancía, ocasionó que se liquide el impuesto al valor agregado y se cobre nuevamente los tributos – ya pagados por la ejecución de la póliza N°. 11489- “*sin que el valor haya sido aplicado a la liquidación tributaria de nacionalización de la mercancía en los términos del artículo 151 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Aduanas*”.
32. De igual forma, en cuanto a la devolución del valor agregado, se evidencia que la Sala, al amparo de los artículos 23 y 40 del Código Orgánico Tributario y en concordancia con el artículo 60 de la Ley de Régimen Tributario Interno, recalzó que “*el sujeto activo del impuesto al valor agregado, es el Estado a través del Servicio de Rentas Internas, por lo tanto, no cabe la devolución solicitada*”.
33. En consecuencia, en la sentencia impugnada se enuncia la normativa en la que se fundó la decisión y su la explicación de la pertinencia al caso concreto.
34. Por ende, la sentencia de 23 de marzo de 2016 expedida por la Sala cumple los requisitos establecidos en la letra l), número 7) del artículo 76 de la CRE en lo que respecta a la motivación de las decisiones de los poderes públicos.

---

<sup>5</sup> La mercancía importada al amparo del refrendo N°. 028-06-20-000167 (importación temporal con reexportación en el mismo estado), esto es: camión recolector es la misma mercancía que se nacionalizó (régimen de consumo), con DAU con refrendo N°. 028-09-10-037032-3, por autorización expresa del Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, contenida en la Resolución N°. GGN-GAJ-DTA-PV-0290. En este sentido los dos refrendos hacen relación a la misma mercancía.

#### 4.1.2. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva

35. A criterio de la entidad accionante, el tribunal *a quo* vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, al resolver sobre cuestiones ajenas a lo solicitado, en virtud de que no dejó sin efecto el reclamo administrativo pero sí ordenó la devolución de los tributos.
36. Al respecto, el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra contemplado en el artículo 75 de la CRE<sup>6</sup>, y esta Corte ha precisado que el mismo se compone de 3 supuestos específicos: i) el acceso a la administración de justicia; ii) la observancia de la debida diligencia y el debido proceso a lo largo de la causa, que permitan obtener una decisión sobre el fondo, debidamente fundamentada en derecho; y, iii) la ejecución de la decisión<sup>7</sup>.
37. En virtud de las alegaciones de la entidad accionante, este Organismo identifica que la presunta vulneración se enmarca en el segundo componente del derecho a la tutela judicial efectiva. De este modo, esta Corte pasará a analizar si los jueces de la Sala actuaron conforme a la debida diligencia en la tramitación de las causas.
38. De la revisión integral del acto de proposición presentado por la parte actora del proceso subyacente, se observa que la pretensión se circunscribe a: (i) dejar sin efecto el acto administrativo N° GDC-DAJG-PV-00520; y (ii) conceder el reclamo del pago indebido, lo cual incluye la devolución de USD 32 360.00, más los intereses legales. En el desarrollo de la demanda, se hace mención a la devolución del impuesto al valor agregado.
39. En este sentido, este Organismo verifica que la Sala, en el acápite cuarto de la sentencia impugnada, se pronunció, exclusivamente, sobre los cargos propuestos por la parte actora del proceso subyacente. Por otra parte, sobre los argumentos de descargo de la entidad, ahora accionante, sobre el pago indebido alegado, resolvió con base en los artículos 122 del Código Tributario<sup>8</sup> y 155 Reglamento General a la Ley Orgánica de Aduanas.

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador. “Art. 75.- *Toda 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. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley*”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N° 0851-14-EP/20, N° 1943-12-EP/19, y N° 015-16-SEP-CC.

<sup>8</sup> Código Tributario. Registro Oficial N° 38 de 14 junio de 2005. “Artículo 122. - *Pago indebido. - Se considerará pago indebido, el que se realice por un tributo no establecido legalmente o del que haya exención por mandato legal; el efectuado sin que haya nacido la respectiva obligación tributaria, conforme a los supuestos que configuran el respectivo hecho generador. En iguales condiciones, se considerará pago indebido aquel que se hubiere satisfecho o exigido ilegalmente o fuera de la medida legal*”.

40. En cuanto a la devolución del impuesto al valor agregado, el tribunal recalcó que, a la Administración Aduanera no le corresponden efectuar la devolución solicitada puesto que, el Estado a través del Servicio de Rentas Internas es el organismo competente para hacerlo. Así, desechó la pretensión de la parte actora del proceso subyacente.

41. Bajo los argumentos expuestos, la Sala resolvió:

*Aceptar parcialmente la demanda presentada por GLOBALPARTS S.A y dispuso que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador proceda con la liquidación y devolución de los tributos en función de lo pagado por el actor en razón de la ejecución de la garantía aduanera de la póliza N°. 11489. [énfasis añadido]*

42. En virtud de lo referido, este Organismo observa que, la Sala resolvió conforme al objeto de la controversia, sin que se evidencie que, se hayan pronunciado sobre cuestiones ajenas al proceso *in examine*, por el contrario, resolvieron aceptar parcialmente la acción propuesta con fundamento en las garantías básicas del debido proceso y en cumplimiento con las disposiciones legales vigentes a la época las cuales permitieron dictar una resolución sobre el fondo de la causa, tal como se dejó evidenciado en los párrafos 29, 30 y 31 *supra*.

43. En este sentido, es preciso recalcar que no le corresponde a este Organismo, pronunciarse sobre lo correcto o incorrecto de la decisión adoptada por la Sala. Por lo tanto, se concluye que no ha existido menoscabo alguno del derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad accionante.

**4.2. ¿En el auto impugnado, la conjueza vulneró el derecho a la seguridad jurídica prescrito en el artículo 82 de la CRE?**

44. La entidad accionante afirmó que, la conjueza vulneró su derecho a la seguridad al haber analizado el fondo del recurso y no los requisitos de forma exigidos por la ley aplicable al caso.

45. A la luz de lo establecido en el artículo 82 de la CRE, la seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico, y “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.

46. Esta Corte, tras haber revisado el auto impugnado, constata que la autoridad competente<sup>9</sup> del proceso, resolvió inadmitir el recurso de casación interpuesto por la entidad accionante con fundamento en:

---

<sup>9</sup> La conjueza en el acápite “Jurisdicción y Competencia” del auto impugnado señaló que es competente para pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso interpuesto de conformidad con lo establecido en el artículo 201 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial.

- i. El artículo 2 de la Ley de Casación, el cual prescribe la procedencia del recurso;
  - ii. El artículo 4 de la ley *ibídem*, el cual hace referencia a la legitimación;
  - iii. El artículo 5 del mismo cuerpo normativo, el cual determina el término de interposición del recurso;
  - iv. La causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, a través de la cual se fundamentó el recurso.
  - v. Finalmente, aplicó el artículo 8 de la ley *ibídem*, disposición que determina la admisibilidad del recurso interpuesto en relación al cumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 6 de la normativa aplicable.
47. En relación con la normativa aplicada, la conjuenza calificó de inadmisibile el recurso de casación interpuesto por la entidad recurrente por considerar que *“la fundamentación contenía razones imprecisas e impertinentes para configurar el cargo y la causal invocada, imposibilitando su análisis por parte de la Sala de Casación”*.
48. En virtud de lo señalado, esta Corte constata que no ha existido extralimitación alguna por parte de la conjuenza al momento de analizar la admisibilidad del recurso de casación, pues actuó en el marco de sus competencias legales, por lo tanto, se desestima la alegación referida en el párrafo 18 *supra*.
49. De igual forma, se evidencia que se le garantizó a la entidad accionante la aplicación de un ordenamiento jurídico previsible y determinado, en el que se respetó la normativa aplicable a la fase de admisión del recurso de casación.
50. Es así que, el auto de 11 de mayo de 2016 dictado por la conjuenza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia cumple con lo prescrito en el artículo 82 de la CRE.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1104-16-EP
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese, cúmplase 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 20 de enero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**