

Quito, D.M., 29 de julio de 2022

**CASO No. 266-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 266-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la vulneración de la garantía de motivación en una sentencia de la Corte Nacional de Justicia que decidió no casar la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario dentro de un proceso de impugnación, al verificar que no incurre en el vicio de incongruencia argumentativa.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 17 de diciembre de 1997, la Empresa de Comercialización y Transporte de Petróleos del Ecuador, Petrocomercial, Filial de Petroecuador, presentó una demanda de impugnación<sup>1</sup> en contra de la resolución administrativa N.º 657 de 7 de noviembre de 1997 a través de la que el Ministerio de Finanzas resolvió un recurso de revisión y confirmó la resolución administrativa de 20 de noviembre de 1996, emitida por el administrador de aduanas del Cuarto Distrito que, a su vez, negó el reclamo administrativo de pago indebido de derechos arancelarios en la importación de bienes y equipos relacionados con el contrato N.º 930002, suscrito el 23 de diciembre de 1992<sup>2</sup>.
2. Mediante sentencia de 18 de agosto de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Tributario con sede en cantón Quito (en adelante, “**TDCT**”) rechazó la demanda.
3. El 5 de septiembre de 2016, la Empresa Pública de Hidrocarburos, EP PETROECUADOR<sup>3</sup> (en adelante, “**Petroecuador**”) interpuso recurso de casación contra la sentencia referida en el párrafo anterior<sup>4</sup>. Mediante sentencia de 30 de diciembre de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en adelante, “**CNJ**”) resolvió no casar la sentencia y, por consiguiente, desechó el recurso de casación.

<sup>1</sup> El proceso de instancia fue identificado con el N.º 17502-1997-2193.

<sup>2</sup> La adjudicación del contrato se realizó a la compañía Coll Construcciones.

<sup>3</sup> Esta entidad subrogó a la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador PETROECUADOR y a sus empresas filiales en todos sus derechos y obligaciones.

<sup>4</sup> El proceso ante la Corte Nacional de Justicia fue signado con el N.º 17751-2016-0563.

4. El 27 de enero de 2017, Petroecuador (también, “**entidad accionante**”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección, expresamente, en contra de la sentencia de la CNJ<sup>5</sup>.
5. Mediante auto de 4 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador resolvió admitir a trámite la mencionada demanda de acción extraordinaria de protección.
6. Mediante sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 7 de abril de 2021, en la que, además, requirió los informes de descargo.

### **B. Las pretensiones y sus fundamentos**

7. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y se disponga la reparación integral que corresponda.
8. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante esgrimió los siguientes *cargos*:
  - 8.1. La sentencia de la CNJ, que resolvió no casar la sentencia del TDCT, vulneró el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “**CRE**”), porque habría desconocido la exoneración de aranceles que el artículo 19 de la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador otorgaba a esta institución, que estuvo vigente durante el proceso precontractual que resultó en la adjudicación del contrato N.º 930002, y que fuera derogada por la Ley de Presupuesto del Sector Público publicada en el registro oficial N.º 76 de 30 de noviembre de 1992. Así, a criterio de la entidad accionante, si bien el contrato se suscribió en forma posterior a la referida derogatoria (el 23 de diciembre de 1992), “[...] *la invitación de oferta, y [la] notificación de la adjudicación [realizada el] 19 de noviembre de 1992 [...]*” se amparaban en el entonces vigente artículo 19 de la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador.
  - 8.2. La sentencia de la CNJ, que resolvió no casar la sentencia del TDCT, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación consagrado en el artículo 76.7.1 de la CRE, porque los conjuces nacionales realizaron “[...] *un análisis no sucinto que no resuelve la traba de la Litis que es la errónea interpretación*”

---

<sup>5</sup> Sin perjuicio de que la entidad accionante dirige sus argumentos sobre las vulneraciones de derechos constitucionales exclusivamente a la sentencia de la CNJ, en el petitorio requiere que la Corte Constitucional también deje sin efecto la sentencia del TDCT.

*de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Presupuesto del Sector Público de 1992<sup>6</sup> [...]*”.

### C. Informes de descargo

9. Como se señaló en el párrafo 6 *supra*, mediante providencia de 7 de abril de 2021 el juez sustanciador requirió que el TDCT y la CNJ remitan sus informes de descargo.
10. Mediante escrito de 14 de abril del 2021, suscrito por el juez Daniel Friedman Mateluna, el TDCT presentó su informe de descargo en el que afirmó que los jueces que suscribieron la sentencia de 18 de agosto de 2016 fueron reasignados al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo<sup>7</sup>, por lo que los actuales jueces no pueden pronunciarse al “[...] *no haber suscrito la sentencia que resolvió la causa [...], ni haber participado en la sustanciación, deliberación, análisis jurídico previo a la emisión de la resolución [...]*”.
11. Mediante oficio N.º 0043-2021-GDV-PSCT-CNJ de 14 de abril de 2021, suscrito por los jueces nacionales Gustavo Durango Vela, José Suing Nagua y Rosana Morales Ordóñez, la CNJ remitió su informe de descargo, en el que afirmó que en la decisión se expusieron “[...] *los fundamentos que tuvo para dictar la resolución respectiva dentro del recurso de casación planteado [...]*”.

## II. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la CRE, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver esta causa.

## III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental<sup>8</sup>.
14. En atención al cargo expuesto en el párrafo 8.1. *supra* relacionado con el presunto desconocimiento de la exoneración arancelaria que confería el artículo 19 de la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, esta Corte advierte que la entidad accionante pretende que se examine el fondo de la sentencia impugnada,

<sup>6</sup> Publicada en el registro oficial N.º 76 de 30 de noviembre de 1992. Esta norma disponía: “*Los actos realizados y contratos celebrados con anterioridad a la promulgación de esta Ley, se sujetarán a las Leyes y demás disposiciones vigentes a la fecha de su suscripción*”.

<sup>7</sup> Mediante resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura N.º 018-2019, publicada en el suplemento del registro oficial N.º 447 de 15 de marzo de 2019, reformada por la resolución N.º 026-2019, publicada en el segundo suplemento del registro oficial N.º 448 de 18 de marzo de 2019.

<sup>8</sup> Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Véase, como referencia, la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

corrigiendo –de ser el caso– la decisión adoptada en el fallo de casación y su antecedente. Al respecto, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto determinar si una actuación judicial vulnera un derecho constitucional de forma directa e inmediata y, sólo de forma excepcional, cuando la acción tiene origen en un proceso de garantía jurisdiccional y se verifica el cumplimiento de ciertos presupuestos, esta Corte podría revisar el fondo de las decisiones impugnadas (*examen de mérito*<sup>9</sup>). En el presente caso, considerando que el proceso de origen no es uno de garantías jurisdiccionales, sino un juicio contencioso tributario, no le corresponde a la Corte Constitucional formular un problema jurídico en relación con el cargo señalado.

15. Sobre la carga argumentativa que exigen las acusaciones de vulneración de la garantía de la motivación, la Corte Constitucional ha establecido que si bien no es necesario que el accionante identifique la deficiencia o el vicio motivacional en que incurre una determinada decisión judicial, sí es necesario que:

*formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación. Es decir, no basta con realizar afirmaciones genéricas del tipo: “La sentencia no motiva adecuadamente la decisión” o “La motivación de la sentencia no reúne los requisitos del artículo 76.7.1 de la Constitución”, sino que debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación. La carga de la argumentación la tiene quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público*<sup>10</sup>.

16. Sin que ello pretenda ser un nuevo examen de admisibilidad<sup>11</sup>, la Corte observa que, en su acción extraordinaria de protección, la entidad accionante no esgrime argumentos completos sobre la forma en que la sentencia de la CNJ vulneró la garantía de motivación, y que se limita a afirmar, llanamente, que el vicio motivacional se produjo porque no se habría resuelto el fondo de la controversia (párrafo 8.2 *supra*). Sin perjuicio de lo anterior, considerando que la fase de admisibilidad ha precluido, la Corte realizará un esfuerzo razonable para determinar si cabe establecer la vulneración de la garantía de motivación.

17. Así, en lo relativo al cargo referido en el párrafo 8.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia de la CNJ, el derecho al debido proceso**

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrafos 55 y 56.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 100.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 21: “*Al tiempo de resolver la causa, sin embargo, según la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No 0037-16-SEP-CC, relativa a la preclusión, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental*” (énfasis añadido).

**en la garantía de motivación por no haber dado respuesta a la alegación principal de la entidad accionante?**

18. La garantía de motivación se encuentra prevista en el artículo 76.7.1 de la CRE que, en lo principal, establece 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 hecho”.
19. Mediante sentencia N.º 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional sistematizó su jurisprudencia sobre la referida garantía, estableciendo que una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente: **i)** en lo **normativo** (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso); y, **ii)** en lo **fáctico** (una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso analizando las pruebas dentro del proceso)<sup>12</sup>.
20. En la misma sentencia N.º 1158-17-EP/21, la Corte afirmó que las deficiencias motivacionales que podrían constituir vulneraciones de la garantía de motivación son: **i)** la inexistencia; **ii)** la insuficiencia; y, **iii)** la apariencia. La apariencia motivacional se presenta cuando la argumentación jurídica “[...] a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional”.<sup>13</sup> Los vicios motivacionales, que dan cuenta de que la motivación es tan solo aparente, pueden ser –aunque no exclusivamente– de cuatro tipos: incoherencia, inatención, incongruencia e incomprendibilidad.
21. En el caso *sub iudice*, la entidad accionante alega que la violación de la garantía de motivación se produjo porque la sentencia de la CNJ no resolvió aquello que, en su criterio, sería “el fondo de la litis”, a saber: “[...] la errónea interpretación de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Presupuesto del Sector Público de 1992”<sup>14</sup>.
22. Por las consideraciones expuestas, esta Corte advierte que, en esencia, la entidad accionante alega que la sentencia de casación no contestó uno de los argumentos relevantes, esto es, uno que incide “[...] significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”<sup>15</sup>; es decir, el cargo de la entidad accionante se centra en el vicio motivacional conocido como “incongruencia frente a las partes”.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafos 61, 71 y 74.

<sup>13</sup> Ídem. Párrafo 71.

<sup>14</sup> Demanda de acción extraordinaria de protección, página 18.

<sup>15</sup> Ídem. Párrafo 88. Véase, también, Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 2344-19-EP/20, de 24 de junio de 2020, párrafo 41; N.º 2174-13-EP/20, de 15 de julio de 2020, párrafo 77; N.º 1171-15-EP/20, de 14 de octubre de 2020, párrafo 31; N.º 1728-12-EP/19, de 2 de octubre de 2019, párrafo 39; N.º 1896-14-EP/20 de 9 de diciembre de 2020, párrafo 28; y, N.º 1676-15-EP/21, de 17 de marzo de 2021, párrafo 39.

23. De la revisión del expediente tenemos que, en el contexto de un recurso extraordinario de casación fundamentado en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación<sup>16</sup>, el fondo de la litis –a criterio de la propia entidad accionante– era determinar si la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Presupuesto del Sector Público<sup>17</sup> fue erróneamente interpretada en la sentencia del TDCT (ver párrafo 21 *supra*). A este respecto, la sentencia de la CNJ planteó el siguiente problema jurídico: “¿El fallo de instancia incurre en la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación al supuestamente existir errónea interpretación de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Presupuestos del Sector Público de 1992 relacionado a la sujeción a las normas del ordenamiento jurídico vigentes a la fecha de suscripción respecto de los actos y contratos celebrados con anterioridad a la promulgación de la mentada Ley?”.
24. Esta Corte observa, por tanto, que el problema jurídico planteado por la CNJ coincide con las alegaciones esgrimidas por la entidad accionante en su recurso de casación y en su acción extraordinaria de protección.
25. A continuación, en el considerando 3.6. de la sentencia, la CNJ realiza el siguiente razonamiento:

**3.6.- Examen de si la norma denunciada es subsumible a los hechos considerados como ciertos y probados en la sentencia de instancia:** Esta Sala observa que los hechos probado [sic] por el Tribunal de instancia corresponden a: **i)** Que el acto administrativo impugnado, esto es la la [sic] resolución N° 657 de 7 de noviembre de 1996, en la que se niega el Recurso de Revisión de pago indebido planteado a la administración, basaba su decisión en el hecho de que el administrado no especificaba la causal sobre las cual solicitaba la revisión de conformidad lo exige el art. 143 del Código Tributario, **ii)** Que el 12 de mayo de 1992 PETROECUADOR, había cursado invitación a la oferta N° 017-GST-92, que el contrato se suscribió el 23 de diciembre de 1992; y la Ley de Presupuestos del sector público entró en vigencia el 30 de noviembre de 1992, es decir que el contrato fue suscrito con posterioridad a la vigencia de la controvertida norma, **iii)** Que la Ley Orgánica de Aduanas vigente para la época autorizaba, a las instituciones públicas que que [sic] no gozaba de exoneraciones de imposiciones, el solicitar con antelación al Ministro de Finanzas y Crédito Público autorización de la importación con liberación de tributos, pero la empresa PETROCOMERCIAL no ha remitido prueba de si solicitó o no dicha autorización como para verificar si se acogió a dicho régimen [énfasis añadido].

26. Finalmente, el fallo de casación concluyó lo siguiente, y determinó que no se case la sentencia recurrida:

*Ante los hechos probados descritos ut supra, y una vez verificado el alcance que el Tribunal de instancia le otorgó a la norma denunciada como infringida en el edicto recurrido, citado*

<sup>16</sup> Ley de Casación. “Artículo 3.- Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva”.

<sup>17</sup> El contenido de esta disposición es el siguiente: “CUARTA.- Los actos realizados y contratos celebrados con anterioridad a la promulgación de esta Ley, se sujetarán a las leyes y demás disposiciones vigentes a la fecha de su suscripción”.

*en el numeral anterior, esta Sala Especializada establece que dicha hermenéutica jurisdiccional empleada en particular en el presente caso bajo los siguientes términos: “... por tanto el contrato es posterior a la ley, y a ella debe someterse, y el hecho generador que produce el impuesto en materia aduanera se produce el momento de la importación.” no otorga un alcance distinto o ajeno al contenido de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Presupuestos del Sector Público de 1992, en razón de que el pleito, al circunscribirse en materia tributaria, determina que se utilicen criterios de temporalidad de la norma impositiva, como es el caso de vigencia o irretroactividad de las disposiciones tributarias, así como otros elementos propios de la obligación jurídico tributaria, como son los fenómenos jurídicos del hecho generador, del nacimiento y exigibilidad de la obligación tributaria, de las reglas de las exenciones, etc., todos ellos previstos en los tres primeros Títulos del Libro Primero del Código Tributario, y por tanto el reconocimiento de dispensas tributarias no se constriñe ineludiblemente a la condición de una fecha de inicio de un proceso precontractual o a la celebración de un contrato público, sino también a la configuración de las instituciones propias del Derecho Tributario y a su régimen impositivo. Por lo expuesto, en el presente caso no existe una errónea interpretación de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Presupuestos del Sector Público de 1992, y por lo tanto, tampoco se configura la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación invocada [énfasis añadido].*

27. Al estudiar un cargo de vulneración de la garantía de motivación no le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la corrección de la decisión adoptada, sino verificar que la motivación sea suficiente en cuanto a lo normativo y en cuanto a fáctico. Así, en el caso *sub iudice*, este Organismo advierte que la CNJ dio razones para contestar aquello que la entidad accionante alega ser “el fondo de la litis”; a saber, si existió una errónea interpretación de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Presupuestos del Sector Público, concluyendo que no la hubo. Se observa, por lo tanto, que la CNJ contestó motivadamente a la referida alegación de la entidad accionante.
28. En definitiva, la Corte Constitucional descarta la alegada vulneración de la garantía de motivación.
29. Sin perjuicio de la conclusión a la que se arribó en párrafos precedentes, este Organismo no puede ignorar que, entre la fecha de presentación de la demanda –17 de diciembre de 1997– y la fecha en que el TDCT dictó su sentencia –18 de agosto de 2016– transcurrieron cerca de 19 años. En virtud de lo establecido, esta Corte Constitucional pone en conocimiento del Consejo de la Judicatura esta situación y dispone la investigación de posibles responsabilidades de los jueces que conformaron el TDCT por la demora injustificada en la tramitación del proceso, de conformidad con el segundo inciso del artículo 20 del Código Orgánico de la Función Judicial.

#### **IV. 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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º **266-17-EP**.
2. Disponer que el Consejo de la Judicatura investigue la demora injustificada en el conocimiento y resolución de esta causa, a fin de determinar la existencia de posibles responsabilidades.
3. Devolver los expedientes de instancia a las judicaturas de origen.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de viernes 29 de julio de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**