

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

Caso No. 2579-16-EP

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

SENTENCIA No. 2579-16-EP/21

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de Guayaquil que resuelve aceptar la excepción de ilegitimidad de personería, planteada dentro de un proceso de excepciones a la coactiva, al no encontrar vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 21 de abril de 2006, Alfonso Antonio Quirola Bustos¹ presentó una demanda de excepciones a la coactiva frente al auto de pago No. 338-2006, en contra del Servicio de Rentas Internas (en adelante, “SRI”)². El proceso se signó con el No. 09502-2009-0805.
2. El 31 de octubre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de Guayaquil, (en adelante, “Tribunal Distrital”), declaró con lugar la demanda y, en consecuencia, aceptó la excepción planteada, contenida en el numeral 2 del artículo 212 del Código Tributario³, vigente a la época. Frente a esta decisión, el SRI interpuso recurso de casación, el cual no fue admitido a trámite por el Tribunal Distrital el 23 de noviembre de 2016⁴.

¹ El actor alegó ilegitimidad de personería, por cuanto el auto de pago del procedimiento coactivo No. 338-2006 iniciado contra de la compañía PALMIERI S.A., (en adelante, “la compañía”) se notificó a Alfonso Antonio Quirola Bustos, como representante legal, cuando la compañía se encuentra en liquidación y de acuerdo al artículo 387.1 de la Ley de Compañías, el liquidador se convierte en representante legal. En tal sentido, indicó que el 20 de junio de 2005 fue posesionada como liquidadora Jessica Paola Garzón Robalino, como se desprende del nombramiento de liquidador inscrito con fecha 8 de julio del 2005 en el Registro Mercantil de Guayaquil. Por último, señaló que el auto de pago fue dirigido a la compañía, sin embargo, las medidas cautelares le fueron aplicadas de manera personal.

² El procedimiento coactivo No. 338-2006 fue iniciado por la Sub-unidad de Cobranzas del SRI del Litoral Sur, con el fin de perseguir el cobro de US\$ 120,652.86 correspondiente a la liquidación de diferencias No. RLS-GTRLP-A26-2005-002, emitida el 24 de noviembre del 2005, por concepto de impuesto a la renta del 2002 e intereses por mora tributaria de julio y septiembre del 2003.

³ Sobre la ilegitimidad de personería para el procedimiento de ejecución de créditos tributarios.

⁴ El Tribunal Distrital se basó en el precedente jurisprudencial obligatorio, publicado en el Registro Oficial No. 650 de 6 de agosto de 2009, en el cual la Corte Nacional de Justicia declaró que los juicios de excepciones a la coactiva se constituyen en procesos de conocimiento, únicamente al tratarse de

3. El 28 de noviembre de 2016, Juan Miguel Avilés Murillo y Cesar Díaz Armas, en sus calidades de director zonal 8 y recaudador especial del SRI, respectivamente, (también, “entidad accionante”), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de octubre de 2016 dictada por el Tribunal Distrital.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 17 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza y Roxana Silva Chicaiza y el entonces juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, ordenó al SRI que complete su demanda con respecto al artículo 61 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (en adelante, “LOGJCC”). El SRI atendió este requerimiento el 26 de enero de 2017.
5. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
6. 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 a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien el 8 de junio de 2021, avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, dispuso que, en el término de diez días, la autoridad judicial accionada remita su informe de descargo.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución (en adelante “CRE”), 58 y 191 número 2 letra *d* de la LOGJCC.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. El SRI alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Al respecto, manifiesta que existe contradicción en la sentencia impugnada porque el Tribunal Distrital, contra norma expresa, ratifica que el señor Quirola

excepciones propuestas que constan en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 212 del Código Tributario y “[...] en los [...] numerales 1, 2, 6, 7, 8, 9, y 10 [...], el proceso se constituye de ejecución [...], tornándose en improcedente el recurso [...] de casación, si se lo interpone amparándose en estos numerales”.

Bustos era el representante legal de la compañía en los ejercicios económicos de los años 2002 y 2003 y pese a ello acepta la demanda por la excepción segunda del artículo 212 del Código Tributario. Señala que el Tribunal Distrital determinó que el coactivado debía ser citado porque es quien “[...] *mantenía la representación legal o solidaridad con [...] PALMIERI S.A., más [sic] no la liquidadora principal, que como se observa su inscripción al Registro Mercantil se otorgó tiempo después en que fue sujeta a verificación la declaración del periodo 2002 y 2003*”.

9. El SRI, con base en el artículo 212.2 *ibídem*, afirma que actuó conforme a la ley, “[...] *al citar a quien mantenía responsabilidad solidaria con [...] PALMIERI S.A., que como se puede apreciar a través de la certificación de representación legal, quien ejercía el cargo de Gerente General, era el señor [...] Quirola Bustos. No obstante, [el Tribunal Distrital] [...] contraviene [...] los artículos 85 y 163 del Código Tributario [...]*”. El SRI reitera que el Tribunal Distrital debió analizar los artículos citados, puesto que su accionar fue acorde a los artículos 27 y 85 *ibídem*. De tal manera que, al notificar al señor Quirola Bustos como responsable solidario, el proceso de cobro surtió efecto respecto de éste.
10. La entidad accionante alega que la normativa referida no fue aplicada por el Tribunal Distrital y enfatiza que, conforme a dicha normativa, los actos administrativos emitidos fueron notificados al señor Quirola Bustos, los cuales de acuerdo con el artículo 85 del Código Tributario, surten efectos únicamente respecto de él, quien fue citado “[...] *a través del auto de pago 338-2006 por contener obligaciones pendientes [...] y, que conforme [...] el artículo 163 ibídem la citación del auto de pago se efectuará en persona al coactivado y así lo hizo [el SRI] [...] y se puede apreciar que consta descrita en la sentencia*”.
11. El SRI agrega que es inconcebible que no se consideren las actuaciones de las partes procesales, conforme las leyes de la materia y que no haya un “[...] *correcto control de legalidad de los autos y fallos [...], [perjudicándole] [...] en base de argumentaciones sucintas que prescinden y corrompen el sistema [...] instaurado que ha sido cumplido por parte de[1] [SRI] al acatar todas las disposiciones establecidas en la Ley [...]*” (sic). El SRI reitera que al aceptarse la demanda se actuó en contra “[...] *del artículo 82 de la [CRE], así como en contra de los artículos 85 y 163 del Código Tributario; esto acarrea que no exista confiabilidad en el ordenamiento jurídico al momento en que la autoridad judicial tiene la posibilidad de resolver cuestiones puestas a su conocimiento y conceder derechos obviando la obligación de justificar correctamente la pertinencia de dicha concesión [...]*”.
12. Luego, afirma que en el presente caso, el Tribunal Distrital “*ha alegado lo siguiente: (...) es evidente que se ha quebrantado el numeral 5 del artículo 165 del Código Tributario, esto es, falta de citación legal del auto de pago al coactivado, puesto que se tuvo que citar al liquidador inscrito a la fecha (...)*” (énfasis del original) (sic). El SRI sostiene que “*fue notificado el auto de pago a quien ejercía la representación legal de [...] PALMIERI S.A. durante los ejercicios económicos*

2002 y 2003, que son las obligaciones que se encuentran pendientes por parte de la compañía así como de su responsable solidario; por lo que al obviar lo prescrito en normas de carácter general, la Sala de instancia llega a la conclusión de que quién debía ser citada era la liquidadora, no obstante olvida que previo a que iniciara [...] el proceso de [...] liquidación, fue en el año 2004 [...] inscrito dicho acto en el Registro Mercantil, por lo que antes del 2004, quien ejercía la representación legal [...] era el señor [...] Quirola Bustos, por lo que mantenía la categoría de coactivado”.

13. El SRI señala que la sentencia no se adecúa a la normativa vigente, “[...] por lo que lo resuelto, es incompatible con lo prescrito en los artículos 85 y 163 del Código Tributario; puesto que aquellas normas son enfáticas al disponer que el acto surtirá efecto de quien se lo notifique así como de la citación legal al coactivado. Al notificar entonces [el SRI] [...] al señor [...] QUIROLA [...] la Liquidación de Pago por Diferencia en la Declaración No. RLS-GTRLP-A26-2005-0002 así como el auto de pago 338-2006 [...], tuvo efecto de quien recibió las respectivas notificaciones más todavía si los ejercicios fiscales en controversia mantenía la representación legal [...] y así fue constatado en la declaración efectuada por [...] PALMIERI S.A., la misma que es definitiva y vinculante para el sujeto pasivo”.
14. Sobre la base de lo expuesto, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

15. El Tribunal Distrital no presentó su informe motivado, pese a ser debidamente notificado.

4. Análisis constitucional

16. El artículo 82 de la CRE reconoce que 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*”.
17. La seguridad jurídica garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico⁵. La Corte Constitucional ha señalado que se debe contar con reglas claras, estables y coherentes que permitan tener una noción razonable del marco jurídico⁶.
18. En el caso que nos ocupa, el SRI afirma que existe una contradicción porque el Tribunal Distrital reconoció que el señor Quirola Bustos era el representante legal de la compañía en los ejercicios fiscales sujetos a su control y aun así aceptó la excepción de ilegitimidad de personería. En tal sentido, la entidad accionante

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1039-13-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 39.

⁶ *Ibíd.*, párr. 40.

considera que el Tribunal Distrital contravino los artículos 85 y 163 del Código Tributario, al aceptar la excepción de ilegitimidad de personería, toda vez que el señor Quirola Bustos era el representante legal de la compañía y no la liquidadora, como se señala en la sentencia impugnada; e indica que el SRI actuó conforme al artículo 212.2 del Código Tributario, al iniciar el procedimiento coactivo al señor Quirola Bustos porque era responsable solidario de la compañía.

19. Así, el argumento central del SRI consiste en que el Tribunal Distrital habría inobservado los artículos 85 y 163 del Código Tributario⁷, en relación con la citación del auto de pago y la notificación de los actos administrativos, en la medida en que la judicatura accionada no consideró que el señor Quirola Bustos era responsable solidario de la compañía, y como tal, coactivado en el proceso de coactiva.
20. En relación con la inobservancia de normativa *infra* constitucional, esta Corte ha sostenido que al resolver sobre vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas *infra* constitucionales, sino verificar si existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de derechos constitucionales. Por lo cual, las autoridades judiciales deben respetar las disposiciones constitucionales y aplicar la normativa que corresponda a cada caso concreto para evitar la arbitrariedad y garantizar la certeza jurídica a las partes procesales⁸.
21. Ahora bien, de la revisión de la sentencia impugnada, se desprende que el Tribunal Distrital examinó el proceso de excepciones al procedimiento coactivo No. 338-2006 planteado por Alfonso Antonio Quirola Bustos. Específicamente analizó la alegación de ilegitimidad de personería del coactivado, por cuanto se le notificó el auto de pago iniciado en contra de la compañía PALMIERI S.A., como representante legal de la compañía, cuando esta se encontraba en liquidación.

⁷ Código Tributario, art. 85: Notificación de los actos administrativos.- Todo acto administrativo relacionado con la determinación de la obligación tributaria, así como las resoluciones que dicten las autoridades respectivas, se notificará a los peticionarios o reclamantes y a quienes puedan resultar directamente afectados por esas decisiones, con arreglo a los preceptos de este Código. El acto de que se trate no será eficaz respecto de quien no se hubiere efectuado la notificación.

Código Tributario, art. 163: Citación y notificación.- La citación del auto de pago se efectuará en persona al coactivado o su representante, o por tres boletas dejadas en días distintos en el domicilio del deudor, en los términos del artículo 59 y siguientes, por el Secretario de la oficina recaudadora, o por el que designe como tal el funcionario ejecutor, y se cumplirán además, en lo que fueren aplicables, los requisitos de los artículos 108 y 109. La citación por la prensa procederá, cuando se trate de herederos o de personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar, en la forma establecida en el artículo 111, y surtirá efecto diez días después de la última publicación. Las providencias y actuaciones posteriores se notificarán al coactivado o su representante, siempre que hubiere señalado domicilio especial para el objeto.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2034-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 48.

22. El Tribunal Distrital sustentó su competencia en los artículos 219 del Código Orgánico de la Función Judicial y 222 del Código Tributario. En su análisis, hizo referencia a los artículos 76.1 y 169 de la CRE y 273 del Código Tributario, así como a doctrina relacionada con el derecho al debido proceso. Posteriormente, con base en el artículo 212 del Código Tributario (vigente al momento de los hechos), sostuvo lo siguiente:

A foja 15 se observa en el Auto de Pago del procedimiento coactivo No. 338-2006, referente a la Liquidación de Diferencia Nos. N° RLS-GTRLP-A26-2005-002 emitida el 24 de noviembre del 2005, por concepto de Impuesto al Rentas [sic] del 2002 e intereses por mora tributaria de los periodos de julio y septiembre del 2003 a la compañía PALMIERI S.A. Se señala que el deudor es [...] PALMIARI S.A.; y, se dispone: '...que el DEUDOR, sus GARANTES o AMBOS paguen en TRES DÍAS...'

23. Al respecto, el Tribunal Distrital mencionó que el artículo 26 del Código Tributario establece:

que responsable es la persona que sin tener el carácter de contribuyente debe, por disposición expresa de la ley, cumplir las obligaciones atribuidas a éste y que toda obligación tributaria es solidaria entre el contribuyente y el responsable; y, el artículo 27 ibidem [sic] numerales 1, 2, y 5 señala 'Responsable por representación.- Para los efectos tributarios son responsables por representación: 1. Los representantes legales de los menores no emancipados y los tutores o curadores con administración de bienes de los demás incapaces; 2. Los directores, presidentes, gerentes o representantes de las personas jurídicas y demás entes colectivos con personalidad legalmente reconocida; 5. Los síndicos de quiebras o de concursos de acreedores, los representantes o liquidadores de sociedades de hecho o de derecho en liquidación, los depositarios judiciales y los administradores de bienes ajenos, designados judicial o convencionalmente. La responsabilidad establecida en este artículo se limita al valor de los bienes administrados y al de las rentas que se hayan producido durante su gestión'.

24. Respecto de la norma citada, la judicatura accionada sostuvo que, a fojas 10 y 11 del expediente de instancia, se puede advertir que:

consta la certificación de Representación Legal y Extrajudicial desde enero de 2002 hasta 13 de enero de 2006 otorgado por el Registro Mercantil del Cantón Guayaquil, en donde se puede observar que la compañía ingresa a proceso de liquidación mediante Resolución Aprobada No. 03-G-DIC0002969, dictada por el Intendente de Compañía[s] con fecha 21 de mayo de 2004, fecha de inscripción 30 de junio de 2004; del mismo certificado mencionado se puede observar que [...] PALMIERI S.A. 'en liquidación' consta como liquidador[a] principal [...] Leonor de la Cruz Franco Cedeño, otorgamiento a fecha 10 de julio de 2004, inscripción a fecha 20 de julio de 2004; y otorgamiento a fecha 10 de julio de 2004, e inscripción a fecha 27 de julio de 2004; finalmente en calidad de liquidador principal a Jessica Garzón Robalino, otorgamiento de fecha 20 de junio de 2005, e inscripción de fecha 08 de julio de 2005. Que, Alfonso Leopoldo Quirola Bustos fungió como Gerente General desde el 9 de noviembre del 1999 hasta la inscripción del nombramiento de la liquidadora de la compañía, esto es, el 30 de junio del 2004; es decir el señor [...] Quirola Bustos, fue

representante de la compañía en los ejercicios económicos objetos del control y liquidación por parte del [SRI], esto es, los años 2002 y 2003.

25. Luego, la judicatura accionada mencionó que a foja 55 del expediente de instancia se encuentra:

la aceptación de la Ing. Leonor De La Cruz Franco Cedeño como liquidadora de [...] 'PALMIERI S.A.' la cual señala lo siguiente '...Cúmplame manifestarle que la Junta General de Accionistas de la Compañía 'PALMIERI S.A.' En liquidación, realizada el 12 de Agosto del 2003, resolvió disolver anticipadamente la compañía y elegir a usted Liquidadora principal. Como Liquidadora ejercerá la representación legal de la compañía en forma judicial y extrajudicial para fines de liquidación'. Cabe señalar lo establecido en el artículo 387 de la Ley de Compañías que dice 'Incumbe al liquidador de una compañía: 1. Representar a la compañía, tanto judicial como extrajudicialmente, para los fines de la liquidación;(...)'.

26. Finalmente, sobre la excepción planteada, el Tribunal Distrital indicó:

es evidente que al momento de emitir el Auto de Pago 338-2006 de fecha 31 de marzo de 2006 a la compañía mencionada, esta estaba en liquidación consecuentemente el Señor ALFONSO ANTONIO QUIROLA BUSTOS no era representante legal, pues a partir del 30 de junio de 2004 se inscribió la resolución mediante la cual se aprobó la disolución, liquidación voluntaria acordada fecha [sic] 12 de agosto de 2003 por la Junta General de Accionistas; por tal, es evidente que se ha quebrantado el numeral 5 artículo (sic) 165 del Código que (sic) Tributario esto es, falta de citación legal del auto de pago al coactivado puesto que se tuvo que citar al liquidador inscrito a la fecha. Por todo lo expuesto se acepta la excepción plantada (sic) que corresponde al numeral 2 del artículo 212 del Código Tributario vigente a la época. En mérito de los antecedentes y en aplicación a las garantías del debido proceso contenidas en el numeral 1 del Artículo 76 de la Constitución [...] y el principio de verdad procesal contemplado en el Artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial [...] se declara con lugar la demanda, consecuentemente se acepta la excepción propuesta por el señor Alfonso Antonio Quirola Bustos [...].

27. De acuerdo con lo referido en párrafos anteriores, con base en el derecho a la seguridad jurídica, le corresponde a la Corte verificar que la autoridad judicial haya actuado en el ámbito de sus competencias constitucionales y haya observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales. Una vez revisada la decisión judicial impugnada, esta Corte no advierte una contradicción en esta, como alega el SRI, puesto que, si bien el Tribunal Distrital señaló que “el señor Alfonso Leopoldo Quirola Bustos, fue representante de la compañía en los ejercicios económicos objetos del control y liquidación por parte del [SRI], esto es, los años 2002 y 2003”, al declarar con lugar la demanda de excepciones, consideró que el auto de pago No. 338-2006 fue emitido el 31 de marzo de 2006, momento en el cual la compañía estaba en liquidación. En ese sentido, el Tribunal Distrital concluyó que el señor Quirola Bustos ya no era representante legal de la compañía, y que no era legitimado pasivo respecto del auto de pago referido.

28. A su vez, esta Corte advierte que la argumentación del SRI se centra en demostrar una interpretación supuestamente incorrecta de normas *infra* constitucionales. Así, específicamente, según el SRI habría existido errónea interpretación del artículo 212, en relación con los artículos 85 y 163, todos del Código Tributario, puesto que, a su criterio, el Tribunal Distrital debía considerar que el señor Quirola Bustos, al ser representante legal en los periodos fiscales objeto del proceso coactivo, debía actuar como coactivado. Mientras que la interpretación del Tribunal referido, consistía en que al momento de que se dictó el auto de pago, el señor Quirola Bustos ya no ostentaba la calidad de representante legal. A criterio de esta Corte, a través de la presente acción el SRI pretende validar su interpretación de la norma que contiene la excepción de ilegitimidad de personería, lo cual es ajeno al objeto de esta garantía jurisdiccional.
29. Por lo expuesto, esta Corte observa que el Tribunal Distrital, en el marco de sus competencias y en aplicación de las normas que consideró pertinentes, analizó la excepción de ilegitimidad de personería frente al proceso de coactiva. En consecuencia, no encuentra que la judicatura accionada haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

5. Decisión

30. 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 **No. 2579-16-EP**.
 2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.
31. 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 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL