

Quito D.M, 20 de abril de 2022

CASO No. 1185-17-EP

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

SENTENCIA No. 1185-17-EP

Tema: En la presente sentencia se analiza el derecho a la seguridad jurídica y se desestima la acción planteada por el SENA E al verificar que el referido derecho no fue vulnerado en la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

I. Antecedentes procesales

1. El 03 de febrero de 2009, Guido Saltos Martínez, en calidad de presidente ejecutivo de ICARO S.A., inició una acción de impugnación en contra de la resolución No. GDQ-DAJQ-RE-0003 de 14 de enero de 2009 dictada por el gerente distrital de aduana Quito¹ y la providencia No. REGQ-PV-005 de 17 de noviembre de 2008, dictada por la supervisora de regímenes especiales de la Corporación Aduanera Ecuatoriana Quito² (juicio No. 17503-2009-26551).
2. Mediante sentencia de 15 de marzo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”) resolvió aceptar la acción de impugnación y declarar la “*ilegitimidad e ilegalidad*” de la resolución No. GDQ-DAJQ-RE-0003 de 14 de enero de 2009³.
3. De esta decisión, el director distrital de Quito del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”) interpuso recurso de casación. En auto de 27 de abril de 2017, la conjuenza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación interpuesto al considerar que “*la fundamentación*”

¹ A través de esta resolución, el gerente distrital de aduana Quito resolvió negar el reclamo administrativo de impugnación No. 159-2008 formulado por ICARO S.A. y ratificar la multa por contravención impuesta en la providencia No. REGQ-PV-005, constante en la liquidación No. 14162925 por el valor de USD 51,410.14.

² A través de esta providencia, la supervisora de regímenes especiales de la Corporación Aduanera Ecuatoriana Quito, resolvió “[i]mponer una multa por contravención para la DAU No. 055-2005-20-000013-7, de acuerdo a lo determinado en el Art. 88 Lit d) [de la Ley Orgánica de Aduanas] y sancionado con el Art. 89 *ibidem* (sic)”.

³ El Tribunal Distrital consideró que “*la Administración Tributaria Aduanera tenía para ejercer la acción penal por contravención hasta el 9 de febrero del 2008, y [...] procede a imponer la multa por contravención con fecha 17 de noviembre del 2008, habiendo transcurrido 9 meses después de que prescribió según la ley el derecho a imponer la sanción penal por contravención*”.

presentada no permite un pronunciamiento de fondo por parte de la sala de casación”.

4. El 18 de mayo de 2017, Paul Alexander Costales Borbor, en calidad de director distrital de Quito del SENA E (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 15 de marzo de 2017.
5. El 12 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que la entidad accionante complete y aclare su demanda. Una vez dado cumplimiento a lo dispuesto, el 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y su sustanciación recayó, por sorteo de 14 de marzo de 2018, en la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
6. Posteriormente, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, el conocimiento del presente caso correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento mediante auto de 11 de febrero de 2022 y dispuso que la autoridad judicial demandada remita un informe de descargo.

II. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

8. La entidad accionante alega que la sentencia dictada por el Tribunal Distrital vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque *“incurre en una aplicación indebida de disposiciones legales como es el Art. 94 de la Ley Orgánica de Aduanas vigente a esa fecha”* que se refería al tiempo de prescripción de la acción penal por delitos, contravenciones y faltas reglamentarias en materia aduanera.
9. Agrega que *“la sentencia no se compadece con la realidad procesal, en el hecho fáctico aparece que, la Institución Aduanera emitió la disposición de sanción por Contravención de conformidad con el Art. 113 letra e) de la Ley Orgánica de Aduanas y Art. 88 letra d) ibídem [...] mediante la Resolución GGN-GAJ-DRR-PV-1025 de 21 de Julio de 2008 [...] y la providencia REGQ-PV-005 de 17 de noviembre de 2008 es un acto de simple administración que ejecuta lo resuelto por el superior”*, por lo que considera que al impugnar un acto de simple administración la demanda no debió ser admitida a trámite.

10. Señala que lo anterior le causa agravio dado que no puede continuar el proceso de cobro de la obligación tributaria en la vía coactiva, perjudicando el presupuesto institucional. Considera que el Tribunal Distrital debió tomar en cuenta que ICARO S.A. no impugnó el acto administrativo que resolvió su recurso de revisión dentro del término previsto en la ley, en aplicación del artículo 84 del Código Tributario. Alega que se debió aplicar dicha norma y que *“se debió desechar la demanda por presentación extemporánea”*.
11. Respecto del auto de inadmisión de 27 de abril de 2017, manifiesta que *“se dicta el auto de inadmisión, cuando debió darse paso a analizar el fondo del asunto planteado en el Recurso de Casación y tener la oportunidad de garantizar la seguridad jurídica aplicando las normas legales que corresponden”*.

3.2. Argumentos de la parte accionada

12. En oficio No. 012-2022-JDSN-PSCT-CNJ de 18 de febrero de 2022, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, Dr. José Dionicio Suing Nagua, señaló que la conjueza que dictó el auto de inadmisión de 27 de abril de 2017 era competente y que se aseguró a las partes el ejercicio del derecho al debido proceso. Posteriormente, citó un fragmento del auto de inadmisión y concluyó que la conjueza *“ha expuesto los fundamentos que sustentan su decisión, por lo que el auto de inadmisión de 27 de abril de 2017, las 11h01, presenta la motivación suficiente”*.
13. En escrito recibido el 17 de marzo de 2022, Marcelo Rodrigo Torres Lucero, juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, y José Ricardo Romero Vásquez, juez del Tribunal de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, -ambos emisores de la sentencia de 15 de marzo de 2017-, señalaron que la sentencia dictada *“cubre todos los aspectos legales tanto objetivos como subjetivos”* y que se dictó en observancia de varias normas del Código Orgánico de la Función Judicial, de la CRE y del Código Tributario, en especial del artículo 273 de este último. Concluyen que *“sujetos a estos lineamientos y conforme a las fechas analizadas en la sentencia se estableció que prescribió el derecho de la Administración Aduanera para ejercer su facultad sancionatoria, lo cual fue declarado de manera objetiva dentro de la misma, por lo que no da lugar a otras alegaciones que no constituyan sino acciones dilatorias y de retardo en la pronta y oportuna administración de justicia”*.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

14. Previo a efectuar el análisis de fondo correspondiente, esta Corte descarta de su análisis al auto de inadmisión de casación emitido el 27 de abril de 2017, pues la entidad accionante se limita a mencionar que se debió conocer el fondo de su

recurso de casación, sin presentar argumentos que, luego de un esfuerzo razonable, permitan a esta Corte evidenciar una alegación respecto a posibles vulneraciones de derechos constitucionales dentro de esta decisión⁴.

15. Por consiguiente, el análisis versará únicamente sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de 15 de marzo de 2017, emitida por el Tribunal Distrital.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

16. El artículo 82 de la CRE establece que “[e]l 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. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁵.
18. Cabe precisar que a la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales⁶.
19. La entidad accionante argumenta que el Tribunal Distrital vulneró el derecho a la seguridad jurídica dado que aplicó de forma indebida el artículo 94 de la Ley Orgánica de Aduanas y debió aplicar el artículo 84 del Código Tributario.
20. Una vez analizada la sentencia impugnada se observa que, para concluir que “la acción para imponer la sanción [...], prescribió [...] y] la Administración Aduanera, se encontraba impedida de imponer sanciones por el paso del tiempo”, el Tribunal Distrital aplicó: (i) la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema dentro del expediente de casación No. 196 constante en el Registro Oficial No. 196 de 23 de octubre de 2007; (ii) el artículo 94 de la Ley Orgánica de Aduanas que establecía el plazo de prescripción de la acción penal por delitos, contravenciones y faltas reglamentarias en materia aduanera; y, (iii) el artículo 2

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20; No. 431-13-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 31 y No. 23-20-CN y acumulados/21 de 01 de diciembre de 2021, párr. 56.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21 y 22 y No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párrs. 18 y 19.

literal f) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Aduanas que definía la institución de la prescripción en materia tributaria⁷.

21. Es así que, de la revisión de la sentencia impugnada, se desprende que el Tribunal Distrital identificó y aplicó las normas infraconstitucionales previas, claras y públicas según el ordenamiento jurídico vigente a la época de sustanciación de la causa de origen que estimó pertinentes para resolver la acción de impugnación presentada sin que se identifique que haya existido una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales. Por ello, no se verifica vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
22. Finalmente, la Corte Constitucional recuerda al SENAE que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional; razón por la cual no procede ser presentada de modo automático u obligatorio si no existe una real vulneración a los derechos constitucionales de índole procesal de la institución, pues aquello constituye un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC y puede ser sancionado de conformidad con el artículo 64 de la LOGJCC⁸.

⁷ El Tribunal Distrital realizó el siguiente análisis: “es preciso citar el siguiente Fallo de la Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema dentro del Expediente de Casación N° 196 constante en el Registro Oficial 196 de 23 de octubre de 2007. En lo principal ha establecido: ‘[...] se deja sin efecto una multa impuesta por la Corporación Aduanera Ecuatoriana [...] cuya verificación se realizó el 8 de abril del 2000, mientras que la MULTA IMPUESTA mediante Resolución 2860 [...] es de 28 de octubre del 2002, entre la una y la otra han transcurrido sin la menor duda, más de dos años.- Al respecto, y [de conformidad con] el Art. 94 de la Ley Orgánica de Aduanas, [...] se concluye que la Sala Única del Tribunal Distrital Nro. 3 de Cuenca aplicó al caso concreto la norma jurídica que correspondía [...]’. En el presente caso que nos ocupa, el Art. 94 de la Ley Orgánica de Aduanas establece: ‘[...] Las acciones penales por delitos aduaneros prescriben en el plazo de 15 años. Las contravenciones y faltas reglamentarias prescriben en dos años, contados desde la fecha en que la infracción fue cometida o desde la realización del último acto idóneo en caso de delito [...]’. Conforme la Resolución del Gerente General de la CAE N° GGN-GAJ-DRR-PV [...]: ‘[...], se nota que en el expediente no consta que el Helicóptero Bell 212, Serie 30814, matrícula N° HC-CDD haya contado con la autorización del régimen aduanero especial desde el 31 de julio del 2004 hasta el 9 de febrero del 2006...’. Por lo tanto la Administración Tributaria Aduanera tenía para ejercer la acción penal por contravención hasta el 9 de febrero del 2008, y conforme aparece del TRAMITE: REGQ-PV-005 [...] procede a imponer la multa por contravención con fecha 17 de noviembre del 2008, habiendo transcurrido 9 meses después de que prescribió según la ley el derecho a imponer la sanción penal por contravención [...]. El Art. 2 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Aduanas vigente a la época definió [...la institución de la prescripción como modo de extinción de la obligación tributaria]. En el presente caso efectivamente la acción para imponer la sanción conforme lo analizado anteriormente, prescribió por lo tanto la Administración Aduanera, se encontraba impedida de imponer sanciones por el paso del tiempo”.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1348-17-EP/21 de 28 de julio de 2021, párrs. 35 y 36; No. 136-17-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 26; No. 1441-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 34; y No. 2746-17-EP/22 de 30 de marzo de 2022, párr. 38.

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 presentada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 20 de abril de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL