

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

CASO 2090-21-EP

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

SENTENCIA 2090-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 31 de mayo de 2021 dictada por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el marco de un proceso de acción de protección. La Corte encuentra que no existió una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por un vicio de insuficiencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de marzo de 2021, Armando Javier Coronel Villacrés (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”) y la Procuraduría General del Estado, por considerar que el SRI había vulnerado sus derechos al haber iniciado un proceso determinativo en su contra -mediante la liquidación de pago 172020065007871223-, mientras que los plazos y términos de los procesos administrativos tributarios se encontraban suspendidos por la pandemia del COVID-19.¹
2. El 15 de marzo de 2021, el juez de la Unidad Judicial de lo Penal del cantón Rumiñahui (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección.² Inconforme con la decisión, el SRI interpuso un recurso de apelación.

¹ El accionante alegó que el SRI había suspendido los términos y plazos en todos los procesos administrativos tributarios desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 15 de junio de 2020 (inclusive), mediante resoluciones NAC-DGERCGC20-00000022; NAC-DGERCGC20-000000224; NAC-DGERCGC20-00000026; NAC-DGERCGC20-00000028; NAC-DGERCGC20-00000031; NAC-DGERCGC20-00000034; NAC-DGERCGC20-00000035; y NAC-DGERCGC20-00000038. Por tanto, sostuvo que la emisión de la mencionada liquidación de pago el 29 de mayo de 2020 vulneró sus derechos constitucionales. Proceso judicial 17293-2021-00224.

² La Unidad Judicial resolvió que el SRI había vulnerado los derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso, en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y derecho a la defensa del accionante. Ordenó dejar sin efecto la liquidación impugnada y los procesos coactivos relacionados.

3. El 31 de mayo de 2021, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó el fallo subido en grado, al considerar que la liquidación impugnada no había vulnerado los derechos del accionante, porque este pudo haber impugnado la liquidación después de que los plazos y términos se reestablecieron. Frente a esto, el accionante interpuso un recurso de aclaración y ampliación.
4. El 14 de junio de 2021, la Sala Provincial desestimó el recurso horizontal, por considerar que la sentencia de segunda instancia era suficientemente clara.
5. El 28 de junio de 2021, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 31 de mayo de 2021.
6. El 15 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.³
7. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
8. El 10 de noviembre de 2021 y en otras ocasiones,⁴ el accionante presentó escritos solicitando que la Corte convoque a audiencia en esta causa.
9. El 1 de abril de 2024, en atención al orden cronológico de resolución de las causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y notificó a las partes.

2. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la 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 vulnerado derechos constitucionales.

³ La Sala de Admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce y el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

⁴ El accionante también presentó escritos similares el 30 de junio de 2022, el 3 de octubre de 2022, 5 de enero de 2023, 2 de mayo de 2023, 12 de julio de 2023, 31 de agosto de 2023, 27 de septiembre de 2023, 11 de diciembre de 2023 y 4 de enero de 2024.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

- 11.** El accionante alega que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 82, 76, 76.7 y 75 de la LOGJCC. Como pretensión, el accionante solicita a la Corte Constitucional que acepte la acción planteada, declare la vulneración de derechos, y deje sin efecto la liquidación de pago 17202006500781223. Al respecto, planteó los siguientes cargos:
- 12.** En términos generales, el accionante alega que la sentencia emitida por la Sala Provincial vulneró su derecho a la seguridad jurídica, porque la Sala obvió analizar “si en efecto existió vulneración de derechos constitucionales, [...] limitándose a indicar que no en todos los casos es procedente admitir la Acción de Protección”. Añadió que el razonamiento empleado en el fallo por la Sala Provincial es contrario a lo señalado por la Corte Constitucional en el caso 141-14-EP/20, en donde se dispuso que los jueces constitucionales “tienen la obligación de realizar un análisis de los hechos puestos a su conocimiento, para determinar si ha existido vulneración de derechos contemplados en la Constitución”.
- 13.** Posteriormente, el accionante examina el análisis realizado por la Sala Provincial respecto a las vulneraciones de derechos alegadas y señala lo siguiente:
 - 13.1** Sobre la alegación de vulneración al derecho a la seguridad jurídica, el accionante indica que la sentencia impugnada afirma que “no se evidencia del proceso que el [acto] haya sido emitido fuera de disposición de suspensión de términos y plazos señalados”. Frente a esto, el accionante arguye que “la liquidación de pago fue emitida mientras aquella suspensión de plazos y términos se encontraba vigente, es decir la administración tributaria emitió un acto que estaba prohibido por norma expresa hacerlo, por tanto, causa sorpresa que aquello no haya sido analizado por los jueces [...]”.
 - 13.2** Sobre la alegación de vulneración a los derechos al debido proceso y a la defensa, el accionante indica que la Sala sostuvo que, aunque la liquidación haya sido emitida mientras los plazos y términos se encontraban suspendidos, el accionante “pudo haber ejercido sus derechos a la defensa a través de los recursos que se crea asistido

[...] una vez levantada la suspensión antes referida”. Frente a esto, el accionante indica que “resulta absurdo que se realice un análisis que concluye que no existe vulneración de [los] derechos invocados.”

14. Sobre la vulneración al derecho al debido proceso, indica que “el Servicio de Rentas Internas al ser un ente público se encuentra obligado a cumplir el debido proceso, tomando en cuenta lo dispuesto en las resoluciones de suspensión” y que dicha institución “tiene la facultad de emitir actos administrativos de determinación tributaria, [pero] tal atribución debe efectuarse en el marco de la normativa vigente y no inobservando sus propias resoluciones de suspensión de plazos y términos, como en el presente caso evidenciándose la vulneración al debido proceso”.

15. Además, el accionante arguye la vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva, en virtud de que “la referida liquidación de pago de fecha 29 de Mayo de 2020 afecta varios derechos constitucionales”, entre ellos, la tutela judicial efectiva. Añade que “la Administración Tributaria está en la obligación constitucional y legal de tutelar los derechos de los contribuyentes”.

16. Finalmente, sobre la presunta vulneración al derecho a la defensa, el accionante alega:

es indudable la vulneración de mi derecho constitucional a la defensa por parte de la administración tributaria, pues no tomó en cuenta lo dispuesto en las resoluciones dictadas por su máxima autoridad, y violentó mi derecho a presentar reclamos, apelaciones en la fecha en que fui notificado, impidiendo además que pueda presentar los elementos de descargo pertinentes o presentar pruebas, dejándome sin posibilidad de defensa alguna durante este periodo de tiempo.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

17. En su informe de descargo, los jueces de la Sala Provincial se refirieron a cada uno de los argumentos esgrimidos por el accionante en su demanda. Sobre la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, sostuvieron que:

[...] [en] el fallo que hemos emitido en segunda instancia [...] los hechos propuestos por el accionante, han sido analizados en el marco del contenido de los derechos acusados como vulnerados. Luego con respecto a la seguridad jurídica, [...] el Tribunal contrastó las regulaciones que el accionante acusa como inobservadas con el acto acusado como inconstitucional e ilegal [...] [d]e ahí que en el apartado a.1 de la sentencia se explica las

razones por las que considera que el SRI no ha actuado por fuera de sus propias regulaciones, en el caso.

18. En cuanto a las presuntas vulneraciones al derecho a la defensa y al debido proceso, los jueces de la Sala Provincial señalaron que el accionante “[d]irige sus cuestionamientos, no a lo actuado por los Jueces Constitucionales de Segunda Instancia, [...] sino que cuestiona la competencia de la autoridad para emitir la liquidación de pago No. 172020065007871223”.
19. Además, con relación a la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, los jueces de la Sala Provincial afirman que el accionante no esgrime un argumento claro respecto de cómo se vulneró dicho derecho y, al contrario, sostienen que la causa fue tramitada respetando el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.⁵ La Corte ha expresado que los accionantes están llamados a desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)⁶ que le permitan analizar la violación de derechos.
21. De los cargos sintetizados en los párrafos 12 y 13 *supra*, se desprende que el accionante, si bien arguye la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, la base fáctica presentada es: la supuesta omisión de la sentencia impugnada de analizar la existencia de violaciones a sus derechos constitucionales. Haciendo un esfuerzo razonable, es posible identificar un cargo mínimamente completo que, en este caso, se relaciona más con la garantía de motivación que con la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica.⁷ Por ello, la Corte decide reconducir estas alegaciones y abordarlas a partir del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y, para ello, plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida el 31 de mayo de 2021 por la Sala Provincial, incurrió en un vicio de insuficiencia en la motivación, al no haber verificado la real ocurrencia de las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante?**

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ Ibid, párr. 18.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 103.

22. Finalmente, esta Corte observa que, conforme se desprende de los párrafos 14, 15 y 16 *supra*, si bien el accionante alega que se vulneraron sus derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la defensa, sus argumentos están relacionados con las actuaciones del SRI y no con la sentencia impugnada; por tanto, no se puede formular un problema jurídico.

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La sentencia emitida el 31 de mayo de 2021 por la Sala Provincial, incurrió en un vicio de insuficiencia en la motivación, al no haber verificado la real ocurrencia de las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante?

23. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE 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”.

24. La Corte Constitucional ha señalado que “una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.⁸ En ese sentido, la fundamentación normativa debe contener “la 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] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.⁹

25. Además, la Corte ha determinado que, en el caso de las garantías jurisdiccionales, hay un elemento adicional derivado de la garantía de motivación, el cual establece que (iii) el juez debe pronunciarse sobre “la real existencia de la vulneración a los derechos alegados”.¹⁰

26. A través del elemento (iii), la jurisprudencia constitucional buscó evitar que el análisis de los operadores judiciales que conocen garantías jurisdiccionales sea elemental y/o superficial, en atención a que, en este tipo de procesos, “se discuten cuestiones

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁹ *Ibidem*, párr. 61.1. y 61.2.

¹⁰ *Ibidem*, párr 103

especialmente relevantes para la justicia: la vulneración a derechos constitucionales".¹¹
De esta forma, la Corte dilucidó que, en una acción de protección, los jueces

[...] deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.¹²

- 27.** Más concretamente, respecto a la forma en que los jueces deben cumplir con la observancia del elemento (iii), la Corte ha señalado que la esencia del examen de la autoridad judicial constitucional debe centrarse en verificar si concurre la alegada violación, previo a determinar a) cuáles son las vías ordinarias adecuadas y b) las causales de improcedencia de la acción.¹³
- 28.** Ahora bien, en la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante argumenta haber presentado alegaciones sobre: (i) vulneración al derecho a la seguridad jurídica, (ii) vulneración al derecho al debido proceso y (iii) vulneración al derecho a la defensa. Se ha verificado que estos argumentos fueron oportunamente presentados durante el proceso judicial.
- 29.** A partir de esta argumentación, la Corte analizará si la sentencia bajo análisis cuenta con los elementos establecidos en los párrafos 24 a 27 *supra*, lo cual, permitirá responder al problema jurídico.
- 30.** De la revisión de la sentencia de la Sala Provincial, se evidencia que la sección 4.2. examina la existencia de violaciones a derechos constitucionales y expone lo siguiente:
- 30.1** No existió vulneración al derecho a la seguridad jurídica porque, “si bien los plazos y términos estaban suspendidos [en virtud del decreto ejecutivo 1017 del 16 de marzo de 2020 y la resolución NAC-DGERCG20-00000022], no lo estaba el ejercicio de las facultades del SRI, y que [sic] la entidad accionada estaba en capacidad de seguir ejerciéndolas”; por ello, la Sala concluyó que la emisión de la liquidación objeto de la causa no contravino el ordenamiento jurídico ni afectó el derecho a la seguridad jurídica.

¹¹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 39.

¹² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, págs. 23.

¹³ CCE, sentencia 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

- 30.2** En relación a los derechos al debido proceso y a la defensa, el accionante alegó que no pudo interponer recursos administrativos o judiciales, por encontrarse suspendidos los plazos. Al respecto, la Sala Provincial determinó que aquello no implicó una vulneración porque, si bien la liquidación fue emitida durante la suspensión de plazos, el accionante estaba habilitado a ejercer su derecho a la defensa a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales disponibles, una vez levantada la suspensión, en aplicación de la resolución de la Dirección General del Servicio de Rentas Internas NAC-DGERCGC20-00000042, de fecha 16 de junio del 2020 y del art. innumerado 86 del Código Tributario.¹⁴ La sentencia impugnada anota que no hay evidencia de que el accionante haya intentado proponer reclamo o recurso alguno una vez habilitados los términos, por lo que no se evidencia afectación alguna.
- 31.** Siendo así, este Organismo verifica que la Corte Provincial efectivamente analizó las alegaciones sobre presuntas vulneraciones a los derechos citados en el párrafo 28 *supra*, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la defensa. De lo reseñado en los párrafos 30.1 y 30.2 *supra*, este Organismo verifica que, en dicho análisis, la Sala determinó los hechos que se dieron por probados (fundamentación fáctica), estableció la normativa que consideró pertinente y justificó su aplicación sobre los hechos del caso (fundamentación jurídica), en relación con los argumentos y pretensiones del proceso de origen.
- 32.** Por tanto, esta Corte concluye que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, en la sentencia de 31 de mayo de 2021 emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

6. 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 **2090-21-EP**.

¹⁴ Código Tributario. Registro Oficial Suplemento 38 de 14 de junio de 2005. Art. Innumerado (después del art. 86.- [...]) Los plazos y términos de todos los procesos administrativos tributarios, así como los plazos de prescripción de la acción de cobro, que se encuentren decurriendo al momento de producirse un hecho de fuerza mayor o caso fortuito, que impida su despacho, se suspenderán hasta que se superen las causas que lo provocaron, momento desde el cual se continuará su cómputo. Para el efecto, la autoridad tributaria publicará los plazos de suspensión a través de los medios previstos en este Código.

2. **Disponer** la devolución del expediente.
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 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 jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL