



Juicio No. 01501-2020-00052

JUEZ PONENTE: JOSE DIONICIO SUING NAGUA, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: JOSE DIONICIO SUING NAGUA

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, jueves 24 de agosto del 2023,

las 10h18. **VISTOS:** El abogado Iván Augusto Navas Iturralde, en calidad de Procurador Judicial de la señora Ligia Cumandá Ulloa Pacheco, interpone recurso de casación en contra de la sentencia de 01 de junio del 2021, las 11h54, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en la ciudad de Cuenca, provincia de Azuay, en el juicio de impugnación N° 01501-2020-00052(1).

1. Antecedentes procesales

1.1. Objeto de la controversia.- ^{a [1/4]} **1.** Si se vulneró la presunción de inocencia por la inexistencia de documentos probatorios en el proceso sumario y si la resolución sancionatoria adolece de falta de motivación, según lo alegado en la demanda. **2.** Si se afectó el derecho a la defensa y publicidad porque el SENA E no habría notificado dos memorandos durante el proceso sancionatorio. **3.** Si caducó el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración aduanera. **4.** Si se vulneró el debido proceso y derecho a la defensa porque se habría omitido emitir y notificar el informe de actuaciones previas según el Art. 178 del Código Orgánico Administrativo. **5.** Si la resolución que atendió el reclamo administrativo adolece de falta de motivación.º [1/4].º

1.2. Resolución impugnada.- El Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario en el juicio objeto del recurso dispuso: ^{a [1/4]} *resuelve rechazar la demanda presentada por LIGIA CUMANDA ULLOA PACHECO en contra de la DIRECTORA DISTRITAL DE CUENCA DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR y como consecuencia se confirma la validez legal de la Resolución No. SENA E-DDC-2020-0083-RE de fecha 04 de febrero de 2020, mediante la cual se declaró sin lugar el reclamo administrativo contra la Resolución No. SENA E-DDC-2019-0646-RE de fecha 21 de octubre de 2019. [1/4]º*

1.3. Recurso de casación.- En escrito de 06 de julio del 2021, las 15h49, el abogado Iván Augusto Navas Iturralde, en calidad de Procurador Judicial de la señora Ligia Cumandá Ulloa, interpone recurso de casación al amparo del caso quinto del artículo 268 del COGEP, por el vicio de falta de aplicación del artículo 76 numeral 7 literal d de la Constitución de la República y de la sentencia No. 161-14-SEP-CC, caso 0542-13-EP de la Corte Constitucional.

1.4. Calificación.- El Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario calificó el recurso de casación en

auto de 12 de julio del 2021, las 09h31, en los términos de los artículos 269 y 271 del COGEP.

1.5. Admisión: Mediante auto de 01 de diciembre del 2022, las 12h56, el doctor Fernando Antonio Cohn Zurita, Conjuez de la Sala, solicitó se aclare el recurso interpuesto. En auto de 12 de diciembre del 2022, las 10h05, el señor Conjuez declara la admisibilidad del recurso de casación, admitiendo el caso quinto del artículo 268 del COGEP, por el vicio de falta de aplicación del artículo 76 numeral 7 literal d de la Constitución de la República y de la sentencia No. 161-14-SEP-CC, caso 0542-13-EP de la Corte Constitucional.

2. Competencia

2.1. Mediante sorteo de la causa realizado el 09 de junio del 2023, las 13h21, se radicó la competencia en la Sala integrada por los doctores Gustavo Durango Vela, Juez Nacional (E), Gilda Rosana Morales Ordóñez, Jueza Nacional y José Dionicio Suing Nagua, Juez Nacional, Ponente en la causa. Mediante Resolución No. 003-2021 de 26 de enero de 2021, el Pleno del Consejo de la Judicatura dispuso dar cumplimiento al mandamiento de ejecución expedido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la causa No. 17811-2014-0463, ratificando la continuación en el ejercicio de funciones de los doctores José Suing Nagua y Gustavo Durango Vela, de Juez y Conjuez Nacionales, respectivamente; con Resolución No. 008-2021, de 28 de enero de 2021 el Pleno del Consejo de la Judicatura designó a la doctora Gilda Rosana Morales Ordóñez, Jueza Nacional; el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 2 de 5 de febrero de 2021, integró la Sala de lo Contencioso Tributario con los doctores Rosana Morales Ordóñez y José Suing Nagua; mediante Oficio No. 92-P-CNJ-2021 de 12 de febrero del 2021 el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, llama a integrar la Sala al doctor Gustavo Durango Vela, en reemplazo de la doctora Ana María Crespo, avalada con la acción de personal No. 166UATH-2021-2021-HB de 19 de febrero de 2021.

2.2. La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia es competente para conocer y resolver el recurso de conformidad con lo dispuesto en los artículos 184 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador; 185 segunda parte numeral 1 y numeral 2 del artículos 201 del Código Orgánico de la Función Judicial reformado por mandato de la Disposición Reformatoria Segunda número 4 del Código Orgánico General de Procesos.

3. Validez procesal

3.1. No se observa del proceso ninguna circunstancia que puede afectar la validez procesal y no adolece de nulidad alguna, por lo que se declara el proceso válido.

4. Fundamentación del recurso de casación

4.1. El recurrente alega que el Tribunal A quo, incurre en el vicio de falta de aplicación del artículo 76 numeral 7 literal d de la Constitución de la República del Ecuador. Que dentro del proceso judicial se alegó la falta de notificación de documentos y la imposibilidad de conocerlos y por ende ejercer cualquier tipo de observación sobre ellos, documentos que eran los Memorando No. SENAE-DDC-2019-0784-M y No. SENAE-DDZC-2019-0249-M. Así la demanda indicó la vulneración del artículo 76 numeral 7 literal d de la Constitución, siendo el literal d aquel que atañe a la publicidad de los procesos y que no fue considerado por la Sala.

4.1.1. Que uno de los puntos de la controversia fue determinar vulneraciones al derecho a la defensa en el reclamo administrativo derivadas de la falta de conocimiento y notificación de los informes emitidos por parte del SENAE, el Tribunal A quo refiere que no existe necesidad de notificar actos de simple administración y omite analizar el derecho a la publicidad como parte integrante del derecho a la defensa y concretamente el contenido de la norma constitucional en virtud de la cual las partes gozan del derecho a *“acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento”*, sin que dicha norma constitucional establezca excepciones respecto a que no sea necesario que el administrado acceda a informes y dictámenes, pues por lógica el administrado debe tener la posibilidad de acceder a todos los documentos de un expediente, siendo sumamente grave que la Administración Aduanera no permita su acceso hasta el momento mismo en que emite su decisión.

4.1.2. Que la precisión del Tribunal A quo, de que sí se respetó el derecho a la defensa ya que, se dio la oportunidad de impugnar la Resolución Sancionatoria que se fundamentó en los documentos no notificados ni conocidos por el administrado, confirma la inaplicación de la norma constitución alegada respecto a la publicidad, el artículo 76 numeral 7 literal d de la Constitución, pues una cosa es la posibilidad de impugnar y avalar el doble conforme (Art. 76 numeral 7 literal m de la Constitución), y otra es que se respete el derecho a la publicidad.

4.1.3. Que el derecho a la publicidad contempla así, la posibilidad de acceder a todos y cada uno de los documentos que obren de un proceso o se emitan en él, y considerando el artículo 11 numeral 5 de la Constitución, no cabe una interpretación restrictiva de la norma, siendo improcedente considerar que solo ciertos documentos deban permitírsele conocer al administrado.

4.1.4. Que de haberse considerado efectivamente la norma constitucional, el Tribunal A quo debió concluir que la Administración Aduanera irrespetó el derecho del administrado al no notificar ni permitir el acceso a Memorandos No. SENAE-DDC-2019-0784-M y No. SENAE-DDZC-2019-0249-M y al conocimiento de su contenido, más aún cuando dichos documentos son la prueba fundamental en torno a la cual se emite una sanción. Esta situación deviene en la vulneración del derecho a la

defensa en la publicidad y por ende, genera la nulidad de lo actuado en virtud del artículo 139 del Código Orgánico Tributario.

4.1.5. Además, el Tribunal A quo incurre en la falta de aplicación de la sentencia No. 161-14-SEP-CC, caso 0542-13-EP de la Corte Constitucional, que respecto a la publicidad y transparencia de los procesos, indica *“sólo están garantizados si las partes intervinientes en el mismo se hallan informadas debidamente de todas las actuaciones que se realizan en un proceso, aspectos íntimamente relacionados con los derechos a la defensa y seguridad jurídica”*

4.1.6. Que de la norma alegada y de la sentencia recurrida, se puede observar que el Tribunal A quo analiza los efectos de los actos administrativos y de simple administración, centrándose en la obligación que poseen las Administraciones Tributarias de notificar los actos administrativos, aspectos que no se encuentran en discusión, más si la conclusión a la que arriba el Tribunal, esto es que los Memorandos No. SENAE-DDC-2019-0781-M y No. SENAE-DDZC-2019-0249-M no deben trasladarse al administrado ni el mismo conocerlos, sino únicamente puede pronunciarse sobre ellos cuando estos sean mencionados en el acto administrativo final y se ejerza la impugnación respectiva, obviando considerar la norma constitucional que refiere a la publicidad y concretamente en este caso la jurisprudencia constitucional que es de obligatorio cumplimiento.

4.1.7. Que esta jurisprudencia no hace distinción alguna entre actos administrativos, dictámenes e informes o cualquier actuación proveniente del órgano que conoce un proceso, sino señala que, para efectos de respeto al derecho a la publicidad, las partes deben estar *“informadas debidamente de todas las actuaciones que se realizan en un proceso”*. De haberse considerado la norma constitucional se habría configurado el vicio de vulneración al derecho a la defensa en la publicidad al omitir dar a conocer documentos al administrado, generando la nulidad de lo actuado en virtud del artículo 139 numeral 2 del Código Tributario.

4.2. Contestación al recurso: La Administración Aduanera no ha dado contestación al recurso planteado.

5. Problema jurídico

5.1. En base a los argumentos esgrimidos por el recurrente, corresponde *“Determinar si se vulneró el derecho a la publicidad y la defensa del administrado dentro de un proceso sancionatorio por reembarque de mercancías.”*

6. Análisis del tribunal de casación

6.1. La **falta de aplicación** acusada con sustento en el caso quinto del artículo 268 del COGEP,

^a ocurre cuando el sentenciador niega en el fallo la existencia de un precepto, lo ignora frente al caso debatido. Es error contra ius, es rebeldía y desconocimiento de la norma. Es error de existencia de la norma por haberse excluido ésta en la sentencia.^{o 1}

6.2. Las normas acusadas como infringidas: **a) Constitución de la República del Ecuador: Art. 76 numeral 7 literal d.-** *^a En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (1/4) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (1/4) d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.^o* **b) Sentencia No. 161-14-SEP-CC, Caso 0542-13-EP:** *^a La publicidad y transparencia de los procesos, sólo están garantizados si las partes intervinientes en el mismo se hallan informadas debidamente de todas las actuaciones que se realizan en el proceso, aspectos íntimamente relacionados con los derechos a la defensa y seguridad jurídica.^o*

6.3. El recurrente cuestiona la sentencia, porque a su decir no ha observado que en el procedimiento administrativo se irrespeta el principio de publicidad, al no haberse notificado los Memorandos No. SENAE-DDC-2019-0781-M y No. SENAE-DDZC-2019-0249-M, afectándose el derecho de defensa, consagrado en la Constitución de la República.

6.4. En la sentencia, en el considerando 7.7 resuelve el tema, conjuntamente con la caducidad, también alegada por el accionante en su demanda. Señala que las ^aactuaciones previas^o reguladas en el Código Orgánico Administrativo no son aplicables en materia tributaria por lo dispuesto en la Disposición General tercera del mismo cuerpo legal, por lo que considera que no se ha vulnerado el debido proceso y el derecho de defensa.

6.5. El caso quinto que contiene los errores *in iudicando* o de normas sustantivas, como se ha dejado sentado de manera reiterada, parte de los hechos establecidos por los juzgadores en la sentencia objetada. En el presente caso, el Tribunal juzgador, analiza las objeciones del accionante, sobre la base de las pruebas actuadas por las partes, estableciendo que las normas del Código Orgánico Administrativo no son aplicables al caso en observancia de lo previsto en la tercera disposición general del mismo Código.

6.6. Sobre el principio de publicidad previsto en el artículo 76.7. d) de la Constitución, éste ^a 1/4 *está dirigido a garantizar la transparencia, la imparcialidad y la rectitud en la administración de justicia y se traduce en permitir que cualquier persona que lo desee pueda asistir y presenciar la realización*

1 Tolosa Villabona, Luis Armando. *Teoría y Técnica de Casación. Civil, Penal, Laboral, Penal Militar, Acciones de Grupo*, (Bogotá: Doctrina y Ley, 2008), 359.

de los actos procesales.° (Diccionario panhispánico del español jurídico), condición que no se advierte que se haya omitido en el procedimiento administrativo, descartado razonablemente por el Tribunal juzgador al abordar el tema de las actuaciones previas. Por otro lado, el recurrente no señala cómo la inobservancia de este principio afecta del derecho de defensa en el procedimiento, pues se limita a señalar que ^a ¼ dichos documentos son la prueba fundamental en torno a la cual se emite una sanción.°, sin una explicación suficiente de por qué son prueba fundamental y por qué la supuesta falta de acceso, incidió en la resolución sancionatoria.

6.7. Respecto a la presunta falta de aplicación de la Sentencia No. 161-14-SEP-CC, Caso 0542-13-EP, es necesario señalar que si bien en dicha sentencia consta el texto señalado por el recurrente, ese contenido específico no es lo que resuelve el fallo aludido, que refiere a la falta de notificación (según consta en el párrafo que dice relación a la determinación del problema jurídico, sujeto a decisión de la Corte Constitucional), por lo que mal puede extenderse al principio de publicidad, como lo entiende el recurrente. Por otra parte, como quedó evidenciado en la audiencia, la existencia de los referidos Memorandos, fueron informados en la providencia de inicio del procedimiento sancionador, sin que exista evidencia de que la accionante haya requerido acceso al expediente o a los mismos en específico, por lo que mal se puede hablar de vulneración al principio de publicidad, que opera en otro contexto, diferente también a lo resuelto en la sentencia constitucional acusada de falta de aplicación.

6.8. La Sala no encuentra que se configuren los vicios alegados, por lo que rechaza el recurso.

7. Decisión

7.1. La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, **Administrando justicia, en nombre del pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República, RESUELVE:**

7.2. No casar la sentencia impugnada.

7.3. Actúe la doctora Ligia Marisol Mediavilla como Secretaria Encargada de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, en virtud de la acción de personal No. Nro. 838-UATH-2022-OQ, de fecha 28 de julio del 2022.

7.4. Sin costas.

7.5 Notifíquese, publíquese y devuélvase al Tribunal de origen.

Deter
mina
r si

se
vulne
ró el
derec
ho a
la
publi
cidad
y la
defen
sa
del
admi
nistra
do
dent
ro de
un
proce
so
sanci
onato
rio
por
reem
barqu
e de
merc
ancía
s. La
Sala
no
encu
entra
que

se
confi
guren
los
vicio
s
alega
dos
por
el
recur
rente,
por
lo
que
recha
za el
recur
so.

JOSE DIONICIO SUING NAGUA
JUEZ NACIONAL (PONENTE)

GUSTAVO ADOLFO DURANGO VELA

JUEZ NACIONAL

MORALES ORDÓÑEZ GILDA ROSANA

JUEZA NACIONAL