



RESOLUCIÓN No. 21-2024

LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

CONSIDERANDO:

Que el numeral 2 del artículo 184 de la Constitución de la República del Ecuador establece como una de las funciones de la Corte Nacional de Justicia: “2. Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración”;

Que el artículo 185 de la Constitución de la República determina: “Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, obligarán a remitir el fallo al pleno de la Corte a fin de que ésta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o sí (SIC) ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria. La jueza o juez ponente para cada sentencia será designado mediante sorteo y deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la sala”;

Que el numeral 2 del artículo 180 del Código Orgánico de la Función Judicial establece como una de las funciones del Pleno de la Corte Nacional de Justicia: “2. Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales, fundamentado en los fallos de triple reiteración”;

Que el artículo 182 del Código Ibídem dispone: “Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto de derecho, obligarán a

remitir los fallos al Pleno de la Corte a fin de que éste delibere y decida en el plazo de sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o si ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria. La resolución mediante la cual se declare la existencia de un precedente jurisprudencial contendrá únicamente el punto de derecho respecto del cual se ha producido la triple reiteración, el señalamiento de la fecha de los fallos y los datos de identificación del proceso; se publicará en el Registro Oficial a fin de que tenga efecto generalmente obligatorio.

La jueza o juez ponente para cada sentencia se designará mediante sorteo y deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la Sala, debiendo ponerse de inmediato en conocimiento del Pleno, el cual decidirá si se deja o no sin efecto el precedente obligatorio cuyo criterio se ha cambiado, o si se trata de una cuestión nueva que no se halla comprendida en dicho precedente. Para el procesamiento de esta jurisprudencia, el Pleno de la Corte Nacional creará una unidad administrativa especializada”;

Que mediante resolución No. 069-2016 de 25 de abril de 2016, el Consejo de la Judicatura expidió el Reglamento de Procesamiento de Precedentes Jurisprudenciales Obligatorios de la Corte Nacional de Justicia, cuyo objeto es “[...] normar el procedimiento a seguir para la identificación, remisión y deliberación del Pleno de la Corte Nacional de Justicia respecto de las propuestas de precedentes jurisprudenciales obligatorios”;

Que el artículo 8 del citado reglamento señala: “El Pleno de la Corte Nacional de Justicia deliberará y decidirá acerca de la creación del precedente jurisprudencial obligatorio puesto a su conocimiento, dentro de los sesenta (60) días, contados desde que conoció en sesión el informe, o desde que feneció el tiempo establecido en el artículo anterior. En caso de que no se produzca la resolución

correspondiente se aplicarán los efectos previstos en la Constitución de la República del Ecuador y la ley”;

Que mediante resolución No. 135-2016 de 09 de agosto de 2016, el Consejo de la Judicatura expidió el Instructivo al Reglamento de Procesamiento de Precedentes Jurisprudenciales Obligatorios de la Corte Nacional de Justicia, cuyo objeto es “[...] establecer la metodología para el procesamiento de jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia”;

Que el procedimiento para ejercer la función establecida en los artículos citados se compone de cuatro etapas necesarias para que la jurisprudencia de las salas que en un principio tiene efectos *inter partes*, se transforme en precedente jurisprudencial obligatorio, con efectos *erga omnes*:

- Existencia de al menos tres sentencias o autos con fuerza de sentencia ejecutoriados, en los que exista una opinión o criterio uniforme de la sala para resolver los casos, siempre que los casos resueltos tengan o presenten similar patrón fáctico;
- Remisión de los fallos que contienen las opiniones reiteradas al Pleno de la Corte Nacional para su estudio;
- Deliberación de las y los integrantes del Pleno; y,
- Expedición dentro del plazo de sesenta días hábiles de la resolución de ratificación o rechazo del precedente.

Que el numeral 5 del artículo 11 de la Constitución de la República señala: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia [...]”;

Que el artículo 76 de la Constitución establece el derecho al debido proceso con sus diferentes garantías;

Que el artículo 82 de la Constitución determina el derecho a la Seguridad Jurídica, en los siguientes términos: “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.”;

Que el artículo 425 de la Constitución establece: “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”;

Que el artículo 97 del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) dispone: “Cuando ocurran importaciones de productos originarios de la Subregión, en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro, éste podrá aplicar medidas correctivas, no discriminatorias, de carácter provisional, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General. El País Miembro que aplique las medidas correctivas, en un plazo no mayor de sesenta días, deberá comunicarlas a la Secretaría General y presentar un informe sobre los motivos en que fundamenta su aplicación. La Secretaría General, dentro de un plazo de sesenta días siguientes a la fecha de recepción del mencionado informe, verificará la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma y emitirá su pronunciamiento, ya sea para suspender, modificar o autorizar dichas medidas, las que solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación. Las medidas

correctivas que se apliquen deberán garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años”;

Que el artículo 3 de la Decisión No. 778 de la Comunidad Andina define a la deuda aduanera de la siguiente manera: “[...] DEUDA ADUANERA: El monto total de los tributos aduaneros y demás gravámenes exigidos, incluidos los importes de las multas y recargos, así como los intereses moratorios y compensatorios, aplicables a una determinada mercancía, con arreglo a las disposiciones contenidas en esta Decisión y las señaladas en la legislación nacional de cada País Miembro”;

Que el artículo 89 del COPCI dispone: “Derechos.- Los derechos antidumping, compensatorios y los resultantes de la aplicación de medidas de salvaguardia, serán recaudados por la Administración Aduanera junto con los tributos al comercio exterior aplicables, sin que por ello pueda establecerse naturaleza fiscal o tributaria a estos gravámenes de efecto comercial. Por lo tanto, los principios generales de Derecho Tributario no serán de aplicación obligatoria a estas medidas. Los derechos antidumping y compensatorios se mantendrán vigentes durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar el daño a la rama de producción nacional. No obstante, tales derechos se eliminarán en un plazo de cinco años, contados a partir de su entrada en vigor, en los términos establecidos en el reglamento a esta normativa. En el caso de las salvaguardias, tendrán vigencia hasta por cuatro años y podrán ser prorrogadas hasta por cuatro años más, siempre que se justifique la necesidad de su mantenimiento, tomando en consideración el cumplimiento del programa de ajuste de la producción nacional. Los gravámenes económicos que se impongan como resultado de estos procesos podrán ser menores al margen de dumping o al monto de la subvención comprobada, siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de productos, en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. Cuando sea resuelto en la investigación la necesidad de cobrar retroactivamente estos gravámenes, la autoridad aduanera

determinará el procedimiento del cobro retroactivo de los recargos establecidos para estos casos, en los términos establecidos en el reglamento”;

Que el artículo 90 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones señala: “Los valores cobrados por medidas provisionales de derechos antidumping, derechos compensatorios o salvaguardias provisionales, se devolverán si al término de la investigación no se determina que el aumento de las importaciones ha causado o ha amenazado causar un daño grave a una rama de la producción nacional”;

Que el artículo 91 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones determina: “Los derechos antidumping, salvaguardias o derechos compensatorios definitivos podrán revisarse y modificarse, periódicamente, a petición de parte o de oficio, en cualquier tiempo, previo informe de la Autoridad Investigadora, independientemente de que dichos derechos se encuentren sujetos a un procedimiento de controversia administrativa o judicial, nacional o internacional. En todo caso, las resoluciones que declaren el inicio y la conclusión de la revisión deberán notificarse a las partes interesadas de que se tenga conocimiento. En el procedimiento de revisión las partes interesadas tendrán derecho a participar”;

Que el artículo 108 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones indica: “Los tributos al comercio exterior son: a. Los derechos arancelarios; b. Los impuestos establecidos en leyes orgánicas y ordinarias, cuyos hechos generadores guarden relación con el ingreso o salida de mercancías; y, c. Las tasas por servicios aduaneros. El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador mediante resolución creará o suprimirá las tasas por servicios aduaneros, establecerá exenciones, fijará sus tarifas y regulará su cobro. Los recargos arancelarios y demás gravámenes económicos que se apliquen por concepto de medidas de defensa comercial o de similar naturaleza, no podrán ser considerados como tributos en los términos que establece el

presente Código, y por lo tanto no se regirán por los principios del Derecho Tributario”;

Que el artículo 205 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones señala: “El servicio de aduana es una potestad pública que ejerce el Estado, a través del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, sin perjuicio del ejercicio de atribuciones por parte de sus delegatarios debidamente autorizados y de la coordinación o cooperación de otras entidades u órganos del sector público, con sujeción al presente cuerpo legal, sus reglamentos, manuales de operación y procedimientos, y demás normas aplicables. La Aduana tiene por objeto: facilitar el comercio exterior y ejercer el control de la entrada y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte por las fronteras y zonas aduaneras de la República, así como quienes efectúen actividades directa o indirectamente relacionadas con el tráfico internacional de mercancías; determinar y recaudar las obligaciones aduaneras causadas por efecto de la importación y exportación de mercancías, conforme los sistemas previstos en el código tributario; (SIC) resolver los reclamos, recursos, peticiones y consultas de los interesados; prevenir, perseguir y sancionar las infracciones aduaneras; y, en general, las atribuciones que le son propias a las Administraciones Aduaneras en la normativa adoptada por el Ecuador en los convenios internacionales”;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ha reiterado el criterio jurídico en relación a un mismo punto de derecho en las sentencias que se detallan a continuación:

- a) **Resolución No. 316-2023** de 25 de mayo de 2023, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia de Justicia, dentro del juicio No. 13802-2019-00060, suscrita por el tribunal conformado por la jueza nacional Rosana Morales, ponente, y los jueces nacionales Gustavo Durango y José Suing;
- b) **Resolución No. 360-2023** de 13 de junio de 2023, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de

Justicia de Justicia, dentro del juicio No. 09501-2021-00009, suscrita por el tribunal conformado por los jueces nacionales José Suing, ponente, Gustavo Durango y la jueza nacional Rosana Morales;

c) Resolución No. 638-2023 de 12 de octubre de 2023, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio No. 09501-2020-00377, suscrita por el tribunal conformado por los jueces nacionales José Suing, ponente, Gustavo Durango y la jueza nacional Rosana Morales;

d) Resolución No. 115-2024 de 06 de marzo de 2024, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio No. 13802-2019-00061, suscrita por el tribunal conformado por los jueces nacionales Fernando Cohn, ponente, Gustavo Durango y la jueza nacional Rosana Morales; y,

Que en las sentencias analizadas se trata el siguiente punto de derecho: Cuando la Secretaría General de la Comunidad Andina resuelve suspender las salvaguardias provisionales, ¿debe la Administración aduanera o la autoridad jurisdiccional, devolver a los contribuyentes los valores que se hubieren recaudado por dicho concepto durante el tiempo que estuvo vigente la medida provisional?;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia señala que a pesar de que las salvaguardias no son tributos, estos sí forman parte de la deuda aduanera;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario ha precisado que la Secretaría General de la Comunidad Andina es la autoridad competente para verificar las circunstancias que den lugar a la emisión de salvaguardias, por tanto suspender las mismas;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario ha señalado que las resoluciones emitidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina,

mediante las cuales se ha resuelto suspender salvaguardias, también se ha dispuesto establecer mecanismos de devolución de los valores recaudados por dicho concepto, al considerar que son pagos ilegales;

Que el establecimiento de un mecanismo de devolución garantiza la vigencia de los derechos de los administrados como al debido proceso y seguridad jurídica;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ha desarrollado y reiterado por más de tres ocasiones el criterio sobre la ilegalidad del pago de las salvaguardias que hayan sido suspendidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina, en tal virtud, su derecho a ser restituidas de conformidad con el art. 90 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones;

Que el COPCI, norma especial en materia aduanera, tiene una disposición que contempla la devolución de salvaguardias, y es la base sobre la que debe sustentarse la respectiva devolución;

En ejercicio de la atribución conferida en los artículos 184.2 y 185 de la Constitución de la República y los artículos 180.2 y 182 del Código Orgánico de la Función Judicial;

RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho:

“En los casos en que la Secretaría General de la Comunidad Andina resuelva no autorizar la medida correctiva prevista en el art. 97 del Acuerdo de Cartagena, los valores que se hubieren recaudado en concepto de salvaguardias provisionales durante la vigencia de dicha medida, se considerarán indebidamente pagados, de conformidad con el artículo 90 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) y se

deberá proceder a su devolución por parte de la autoridad administrativa o jurisdiccional, conforme corresponda.”

Artículo 2.- Esta resolución tendrá efectos generales y obligatorios, inclusive para la propia Corte Nacional de Justicia, sin perjuicio del cambio de criterio jurisprudencial en la forma y modo determinados por el segundo inciso del artículo 185 de la Constitución de la República del Ecuador.

DISPOSICIÓN GENERAL

La Secretaría General de la Corte Nacional de Justicia remitirá copias certificadas de la presente resolución a la Dirección de Procesamiento de Jurisprudencia e Investigaciones Jurídicas, para su sistematización; y, al Registro Oficial, para su inmediata publicación.

Publíquese en el Registro Oficial y en la Gaceta Judicial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en el Salón de Sesiones del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, a los veintitrés días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro.

f) Dr. José Suing Nagua, PRESIDENTE (E); Dra. Enma Tapia Rivera, Dra. Daniella Camacho Herold, Dra. Katerine Muñoz Subía, Dra. Consuelo Heredia Yerovi, Dr. Milton Velásquez Díaz, Dr. Alejandro Arteaga García, Dra. Rosana Morales Ordóñez, Dr. Gustavo Durango Vela, Dr. Patricio Secaira Durango, Dra. Hipatia Ortiz Vargas, Dr. Javier de la Cadena Correa, Dr. Julio César Inga Yanza, Dra. Rita Bravo Quijano, JUEZAS Y JUECES NACIONALES; Dra. María Cristina Terán Orbea, Dr. Marco Rodríguez Mongón (voto en contra), CONJUEZA Y CONJUEZ NACIONALES. Certifico.- f) Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL.