

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021

**CASO No. 57-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Vicente Horlando Reinoso Larrea contra el auto dictado el 18 de julio de 2016 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro del juicio N°. 17811-2015-01257. Se concluye que existió violación del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de la autoridad judicial.

**I. Antecedentes**

**1.1. El proceso originario**

1. El señor Vicente Horlando Reinoso Larrea presentó una acción subjetiva de plena jurisdicción en contra del Consejo de la Judicatura, por medio de la cual impugnó la resolución de 11 de abril de 2015 dentro del expediente MOT-0347-SNCD-2014-DMA (0744-2014) en la cual se le destituyó del cargo de agente fiscal de la provincia de Pichincha.<sup>1</sup> La causa fue sorteada con el N°. 17811-2015-01257 correspondiéndole al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal**”).
2. El 17 de julio de 2015, el Tribunal calificó la demanda y dispuso que se cite al Consejo de la Judicatura. El 30 de octubre de 2015, el Consejo de la Judicatura contestó la demanda y solicitó al Tribunal que rechace la demanda presentada.
3. El 3 de marzo de 2016, el señor Vicente Horlando Reinoso Larrea presentó un escrito en la causa y solicitó:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El señor Vicente Horlando Reinoso Larrea impugnó el expediente administrativo que dio origen a la Acción de Personal N°. 0921-DTH-FGE de fecha 11 de marzo de 2015 que le destituyó del cargo de fiscal provincial de Pichincha, por haber incurrido en manifiesta negligencia en la tramitación de un proceso de asesinato, infracción disciplinaria tipificada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial.

<sup>2</sup> Fs. 36 del expediente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito dentro del proceso N°. 17811-2015-01257.

*Que, por ser el estado de la causa y existiendo hechos que deben probarse, al amparo del artículo 38 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, solicito se sirvan abrir la causa a prueba por el término legal de 10 [días]*

4. En auto de 7 de marzo de 2016, el Tribunal indicó: “Agréguese el escrito presentado por el actor Dr. Vicente Reinoso Larrea. Notifíquese”.<sup>3</sup>
5. El 30 de junio de 2016, el Consejo de la Judicatura solicitó al Tribunal que declare el abandono de la causa, por haber transcurrido más de 80 días a partir de la notificación de la última providencia.<sup>4</sup>
6. En auto de 7 de julio de 2016, el Tribunal solicitó que por secretaría se sienta la razón del “*tiempo transcurrido desde la última actuación judicial o providencia constante en autos, hasta el escrito de petición de abandono*”.<sup>5</sup>
7. El 18 de julio de 2016, el Tribunal resolvió declarar el abandono del proceso en los siguientes términos (“**auto de abandono**”):

*En atención a la razón sentada por Secretaría, el 11 de julio de 2016 [...] se desprende que [...] se encuentra que desde la última actuación judicial o providencia constante en autos ( 7 de marzo de 2016 ), hasta el escrito de petición de abandono ( 30 de junio de 2016 ), ha transcurrido el tiempo de OCHENTA Y UN DÍAS.-"En tal virtud y con sustento en lo ordenado por la disposición final segunda y artículos 245 y 246 del Código Orgánico Integral de Procesos promulgado en suplemento de Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015; en concordancia con la Resolución 07-20125, expedida por la Corte Nacional de Justicia relativa al abandono en materias no penales [...] y, por cuanto; el tiempo referido ha superado el término prevenido en dichas disposiciones legales el Tribunal, DECLARA EL ABANDONO DE LA CAUSA, disponiéndose su archivo*

8. El 21 de julio de 2016, el señor Vicente Horlando Reinoso Larrea interpuso un recurso de revocatoria en contra del auto de 18 de julio de 2016. El Tribunal negó lo solicitado en auto de 2 de diciembre de 2016.

## **1.2. Trámite ante la Corte Constitucional**

9. El 3 de enero de 2017, el señor Vicente Horlando Reinoso Larrea presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 2 de diciembre de 2016 (“**auto impugnado**”).

<sup>3</sup> Fs. 37., del expediente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito dentro del proceso N°. 17811-2015-01257.

<sup>4</sup> Fs. 41 a 42., del expediente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito dentro del proceso N°. 17811-2015-01257.

<sup>5</sup> Fs. 43., del expediente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito dentro del proceso N°. 17811-2015-01257.

10. El 18 de abril de 2017, la ex jueza Marien Segura Reascos, solicitó al señor Vicente Horlando Reinoso Larrea que complete su demanda respecto del agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios. El accionante presentó un escrito en el que manifestó:

*Conforme consta del texto de mi Demanda la impugnación constitucional que formulo, recae directamente en el Auto interlocutorio de 18 de julio de 2016 las 08h39 que declara el abandono de la causa número 17811-2015-01257, decisión judicial de la cual únicamente cabe su impugnación mediante revocatoria, conforme lo disponen el artículo 248 del Código Orgánico General de Procesos[s], norma que se aplicó a mi caso por ajustarse a los presupuestos de la Resolución No. 07-[2015] expedida por la Corte Nacional de Justicia*

11. Una vez completada la demanda, la acción fue admitida el 16 de noviembre de 2017 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 13 de diciembre de 2017<sup>6</sup>.
12. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
13. El 18 de enero, 1 de octubre y 26 de octubre de 2018 el accionante presentó escritos en los cuales solicitó la resolución de la causa.
14. El 14 de julio de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

## **II. Competencia**

15. De conformidad con el artículo 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## **III. Alegaciones de los sujetos procesales**

### **3.1. De la parte accionante**

16. El accionante manifestó que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales: **(i)** al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, **(ii)** derecho a la defensa en las garantías de que nadie puede ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa del proceso o grado del procedimiento, **(iii)** contar con el tiempo oportuno y en igualdad de condiciones,

<sup>6</sup> La acción fue sorteada a la ex jueza Tatiana Ordeñana Sierra.

(iv) publicidad de los procedimientos y el acceso libre de las partes a los documentos y actuaciones del proceso, (v) garantía de la motivación de las decisiones, (vi) al derecho a la tutela judicial efectiva y (vii) al derecho a la seguridad jurídica.

17. Al respecto, el accionante alegó que:

*La causa se encontraba en el momento procesal de apertura la causa a prueba, pues existen de mi parte una serie de hechos que deben probarse para desvanecer las afirmaciones de la decisión administrativa impugnada, lo cual fue solicitado por el compareciente mediante escrito de 03 de marzo de 2016, las 13h29, pedido que no es atendido en el proceso (...) (E) ncontrándose pendiente por tanto el despacho de una gestión útil para el curso progresivo de los autos, descuido en el despacho que no es atribuible al compareciente y que está causando grave perjuicio a las garantías del debido proceso en especial al derecho a la defensa*

18. Adicionalmente, el accionante argumentó que, ante su pedido de revocatoria, el Tribunal, sin ningún análisis, ratificó el auto de abandono en la causa.

19. Sobre la violación al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante señaló:

*(L)os jueces tenían la obligación de revisar por lo menos el expediente y analizar lo relacionado con el pedido de apertura de término de prueba pendiente, elemento fáctico que no es considerado al momento de resolver sobre el supuesto abandono de la causa y mi impugnación efectuada a esta decisión.*

20. Sobre la alegación respecto de la violación al derecho a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, el accionante explicó:

*Se me ha dejado en la total indefensión, concluyendo de forma ilegítima un proceso judicial que inicié para corregir una decisión por demás equivocada del Consejo de la Judicatura que afecta mis derechos como persona y servidor público; se vulnera mi derecho constitucional a la tutela judicial efectiva al momento de que el Tribunal Contencioso Administrativo emitió el Auto de abandono de la causa, impidiéndome que mis argumentos de fondo tanto de hecho como de derecho sean considerados por la autoridad judicial.*

21. Por las razones expuestas, señaló como pretensión que (i) se declare la vulneración a sus derechos constitucionales; y (ii) que se disponga que se continúe con el trámite normal del proceso contencioso administrativo en el estado de la causa, esto es, la apertura de la causa a prueba.

### 3.2. De la parte accionada

22. El 7 de septiembre de 2021, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito presentó su informe de descargo en esta causa. En lo medular, la autoridad judicial accionada únicamente realiza un

recuento de los antecedentes procesales del proceso de origen con base en el expediente certificado constante en su judicatura, así como, del sistema SATJE.

#### IV. Análisis

23. Esta Corte observa que si bien en la demanda se señala que la acción que nos ocupa fue presentada en contra del auto de 2 de diciembre de 2016 en el que se negó el recurso de revocatoria en contra del auto de abandono, las alegaciones del accionante se enfocan en impugnar el auto que declaró el abandono de la causa. Es decir, la providencia de 18 de julio de 2016, por lo que esta Corte se pronunciará exclusivamente sobre el referido auto.
24. Ahora bien, es necesario indicar que si bien el accionante alega la violación a varios derechos constitucionales (párrafo 16 *supra*), sus argumentos se circunscriben, únicamente, a justificar una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por la declaratoria de abandono del proceso contencioso administrativo N°. 17811-2015-01257.<sup>7</sup>
25. Bajo estas consideraciones, el Pleno de este Organismo centrará su análisis, exclusivamente, en el siguiente problema jurídico: **¿El auto de 18 de julio de 2016 vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante?**
26. Al respecto, el artículo 75 de la CRE, reconoce este derecho en los siguientes términos:

*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.*

27. En la misma línea, la Corte Constitucional señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se compone de tres supuestos específicos: (i) el acceso a la administración de justicia; (ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, (iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.<sup>8</sup>
28. Ahora bien, a criterio del accionante, el Tribunal vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva al declarar el abandono de la causa sin considerar que se encontraba pendiente una gestión útil a la causa, *i.e.* la solicitud de apertura de la causa a prueba en los términos del artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa

<sup>7</sup> Pese a un esfuerzo razonable esta Corte encontró un argumento claro respecto de la vulneración a la tutela judicial efectiva, de conformidad con la Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr.21.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 889-20-JP/21, párr. 110, N°. 0851-14-EP/20, N°. 1943-12-EP/19, y N°. 015-16-SEP-CC.

Administrativa.<sup>9</sup> El argumento concierne a una aparente afectación al derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del (i) acceso a la justicia.<sup>10</sup>

29. El acceso a la justicia se concreta en el derecho de acción y el derecho a tener una respuesta a una pretensión planteada ante el aparataje jurisdiccional. Con respecto a la primera dimensión del derecho de acceso a la justicia, este podría verse vulnerado cuando existan barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables para cuando una persona esgrime una pretensión al órgano jurisdiccional.<sup>11</sup>
30. Con respecto a la segunda dimensión, conforme lo ha dicho la Corte Constitucional, el derecho a tener una respuesta a la pretensión “*se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo cuando [...] se declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional*”.<sup>12</sup>
31. Para respetar el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente del acceso a la justicia y a obtener una respuesta a la pretensión, las autoridades judiciales previo a declarar el abandono en la causa deben verificar: (i) a quién le es atribuible la falta de impulso procesal; y (ii) si las solicitudes realizadas por las partes dentro del proceso han sido contestadas oportunamente.<sup>13</sup>
32. En la especie, esta Corte ha resuelto que si una autoridad judicial incumple con su obligación de dar contestación a una solicitud de las partes, no opera la figura del abandono, pues “*no se puede presumir la voluntad de las partes de dar por*

---

<sup>9</sup>Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, Registro Oficial N°. 338 de 18 de marzo de 1968, artículo 38: “*Con la contestación de la demanda se mandará notificar al actor, y en la misma providencia, caso de haber hechos que deban justificarse, se abrirá la causa a prueba por el término de diez días, en el cual se practicarán las diligencias probatorias que se solicitaren.*

*Cuando la controversia versare exclusivamente sobre cuestiones de derecho, contestada la demanda se notificará a las partes, y sin otra sustanciación el Tribunal pronunciará sentencia en el término de doce días.*” (énfasis añadido).

<sup>10</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, Párr. 112 y 115: “112. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión. [...] 115. El derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo cuando se dispone arbitrariamente el archivo de la causa o si se declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional.”

<sup>11</sup>Íbid, Párr.113.

<sup>12</sup>Íbid, Párr.115.

<sup>13</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 0851-14-EP/20, 21 de febrero de 2020, Párrs. 26 y 27: “26. Sobre la debida diligencia que la autoridad judicial debe guardar previo a declarar el abandono procesal, este Organismo ha señalado que los juzgadores deben: (i) tener en cuenta a quién es atribuible la falta de impulso del proceso y (ii) haber dado oportuna contestación a las solicitudes realizadas por las partes dentro del expediente.

27. Cuando la autoridad judicial incumple con su obligación de dar contestación a una solicitud de las partes, no opera la figura del abandono. Esto se debe a que no se puede presumir la voluntad de las partes de dar por terminado un proceso por la negligencia del juzgador, si al contrario estas se encuentran a la espera de una contestación a su petición.”

*terminado un proceso por la negligencia del juzgador, si al contrario estas se encuentran a la espera de una contestación a su petición.”<sup>14</sup>*

33. Dicho esto, corresponde verificar si el abandono dentro del proceso materia de esta acción corresponde a una falta de impulso procesal o si existieron solicitudes realizadas por el accionante que no fueron tomadas en cuenta por parte del Tribunal.
34. En el caso *sub judice*, el Tribunal en auto de 18 de julio de 2016 declaró el abandono de la causa. El fundamento de esta decisión fue que habían transcurrido 81 días hábiles desde la última providencia dictada dentro del proceso (7 de marzo de 2016) hasta la solicitud de abandono realizada por el Consejo de la Judicatura (30 de junio de 2016), cumpliéndose así los supuestos prescritos en el artículo 245 del COGEP, vigente a esa fecha.<sup>15</sup>
35. No obstante, esta Corte advierte que previo a la declaratoria de abandono del proceso, el accionante solicitó la apertura de la causa a prueba, sin que el Tribunal se pronuncie al respecto. En efecto:
- i) El 3 de marzo de 2016, el accionante presentó un escrito en la causa y solicitó que se de apertura al período de prueba por el término de 10 días.
  - ii) En auto de 7 de marzo de 2016, el Tribunal indicó: “*Agréguese el escrito presentado por el actor Dr. Vicente Reinoso Larrea. Notifíquese*”.<sup>16</sup>
  - iii) El 30 de junio de 2016, el Consejo de la Judicatura solicitó al Tribunal que declare el abandono de la causa, pues habían transcurrido más de 80 días desde el 7 de marzo de 2016.
  - iv) El 18 de julio de 2016, el Tribunal resolvió declarar el abandono del proceso.
36. En tal virtud, es claro que el accionante se encontraba a la espera de que el Tribunal dé apertura al período de prueba en el caso, pues así podría presentar los documentos, pericias o testimonios para acreditar los hechos expuestos en su demanda.<sup>17</sup> El Tribunal únicamente tomó conocimiento de la solicitud, pero no se

---

<sup>14</sup> *Íbid*, Párr. 27.

<sup>15</sup> Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial N°. 506 de 22 de mayo de 2015. “*Artículo 245. - Procedencia. - La o el juzgador declarará el abandono del proceso en primera instancia, segunda instancia o casación cuando todas las partes que figuran en el proceso hayan cesado en su prosecución durante el término de ochenta días, contados desde la fecha de la última providencia recaída en alguna gestión útil para dar curso progresivo a los autos*”.

<sup>16</sup> Fs. 37 del expediente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito dentro del proceso N°. 17811-2015-01257.

<sup>17</sup> Fs. 36 del expediente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito dentro del proceso N°. 17811-2015-01257.

pronunció al respecto ni dio respuesta a la misma, conforme la norma adjetiva aplicable al caso.<sup>18</sup>

37. En ese sentido, esta Corte ha sostenido que “*el abandono no opera cuando la misma autoridad ha incumplido con su obligación de dar contestación a una solicitud de las partes*”<sup>19</sup>, ni mucho menos cuando tenía la obligación de garantizar que el accionante pueda acreditar los hechos materia de su demanda en el período de prueba de 10 días.
38. Así, la presunta falta de impulso del proceso desde el 7 de marzo de 2016 hasta el 18 de julio de 2016, fecha en que se declaró el abandono, resulta atribuible a los miembros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, quienes no dieron contestación al pedido de que se abra el período de prueba solicitado por el accionante.
39. Por lo expuesto, esta Corte constata que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente al acceso a la justicia y a obtener una respuesta a la pretensión, pues se declaró el abandono de la acción cuando la falta de impulso procesal era responsabilidad de la autoridad judicial demandada.<sup>20</sup>

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Declarar** que el auto de 18 de julio de 2016, dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del señor Vicente Horlando Reinoso Larrea;
2. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección N°. **0057-17-EP**.
3. **Disponer**, como medidas de reparación integral:
  - i. **Retrotraer** el proceso al momento anterior al auto de 18 de julio de 2016 emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. Esto es, al momento de la solicitud para abrir la causa a prueba por parte del accionante de 3 de marzo de 2016.

---

<sup>18</sup> Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, artículo 38: “*Con la contestación de la demanda se mandará notificar al actor, y en la misma providencia, caso de haber hechos que deban justificarse, se abrirá la causa a prueba por el término de diez días, en el cual se practicarán las diligencias probatorias que se solicitaren (...)*” (énfasis añadido).

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia N°. 1234-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 50.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia N°. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 115

- ii. **Ordenar** que se efectúe el sorteo correspondiente para que una nueva integración del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha resuelva el caso.
  - iii. **Realizar** un llamado de atención a los jueces Paulina Salomé Trujillo Velasco, David José Acosta Vásquez y Jaime Gustavo Enrique Yépez que conformaron el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha por la vulneración de derechos efectuada en contra del accionante.
4. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 22 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**