

Quito, D.M., 27 de septiembre de 2023

CASO 594-19-EP

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

SENTENCIA 594-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de dos autos dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de un proceso de ejecución de silencio administrativo. Se concluye que los autos impugnados no son objeto de la acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 26 de julio de 2018, Nelson Fernando López Jácome (“**Nelson López**” o “**accionante**”) presentó una demanda de silencio administrativo en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR (“**EP PETROECUADOR**”).¹
2. El 14 de enero de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, mediante decisión de

¹ El accionante presentó la demanda con el fin de que se ordene la ejecución del silencio administrativo positivo a su favor. Como antecedentes, el accionante indicó que, el marco del proceso de selección para la contratación del puesto de jefe constitucional, administrativo y civil, el 11 de mayo de 2018 presentó un reclamo administrativo y solicitó al gerente general de EP PETROECUADOR que “se emita el correspondiente nombramiento al cargo para el cual concurs[ó] y gan[ó]”. Agregó que tal petición no tuvo contestación alguna. De forma que, en su demanda, solicitó que se disponga al gerente general de EP Petroecuador que “haga efectivo tales derechos derivados del acto administrativo regular presunto” y que, por consiguiente, se le otorgue el nombramiento de jefe constitucional, administrativo y civil de EP Petroecuador. Asimismo, pidió que se disponga “el pago de las remuneraciones dejadas de percibir más los beneficios de ley y los intereses generados hasta la fecha de cancelación de los pagos”; y, que se remita “la sentencia ejecutoriada a la Contraloría General del Estado para la determinación de las correspondientes responsabilidades civiles (Glosas) a que hubiere lugar, sobre todo para efectos de que opere el derecho de petición en contra de la autoridad negligente mencionada”. El proceso fue signado con el número 17811-2018-01015.

mayoría, declaró la inejecutabilidad de las peticiones de silencio administrativo y ordenó el archivo de la solicitud.² Al respecto, el accionante interpuso un recurso de aclaración.

3. El 30 de enero de 2019, el Tribunal Distrital negó la aclaración solicitada por el accionante.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 27 de febrero de 2019, Nelson López presentó ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 14 de enero de 2019 y de 30 de enero de 2019, dictados por el Tribunal Distrital.
5. El 3 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.³
6. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes quien, de acuerdo con el orden cronológico de causas, avocó conocimiento del caso el 23 de febrero de 2023 y solicitó a los jueces del Tribunal Distrital presentar un informe de descargo.
7. El 1 de marzo de 2023, Mauricio Bayardo Espinosa Brito, en calidad de “Juez de lo Contencioso Administrativo con Sede en Quito, que emitió el voto de mayoría en la causa 17811-2018-01015, actualmente en funciones de Conjuez Temporal de la Sala de lo

² El Tribunal Distrital, mediante auto de mayoría, verificó la indebida acumulación de pretensiones y determinó que

no puede dejar de observarse que las referidas pretensiones no pueden sustanciarse en un mismo procedimiento, pues si bien la pretensión inicial enderezada por el solicitante respecto de que se declare que ha operado el silencio administrativo a su favor para que se le otorgue el nombramiento de Jefe constitucional Administrativo y Civil, la misma se halla sujeta al trámite especial previsto en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo y al artículo 370-A del Código Orgánico General de Procesos; no es menos cierto que las pretensiones para que se ordene 'el pago de remuneraciones dejadas de percibir, más beneficios de ley más interés' y la de que 'se remita a la Contraloría para efecto que de repetición contra la autoridad negligente', constituyen pretensiones ajenas a una ejecución de silencio administrativo, pues no existe título de ejecución alguno que justifique dicho procedimiento de ejecución y consecuentemente las mismas no pueden ser sustanciadas en este procedimiento y resultan ajenas al procedimiento de ejecución, en todo caso, este tipo de pretensiones no sustentadas en un título de ejecución se deben ventilar bajo el procedimiento ordinario y mediante una acción subjetiva o de plena jurisdicción, y no por la vía de ejecución como indebidamente lo ha hecho el actor.

³ El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa 594-19-EP estuvo conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Alí Lozada Prado y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia” presentó un informe de descargo.

8. El 2 de marzo de 2023, los actuales jueces del Tribunal Distrital presentaron un informe de descargo.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador 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. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El accionante alega que el Tribunal Distrital vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de defensa, de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra, y de motivación.⁴
11. Sobre la posible vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías determinadas en el numeral 7 literales a, b, c y h del artículo 76 de la CRE y a la seguridad jurídica, el accionante manifiesta que el Tribunal Distrital, en el auto de 14 de enero de 2019, decidió “declarar la inejecutabilidad de las peticiones de silencio administrativo reclamadas, por haber existido indebida acumulación de pretensiones, excepción que [...] nunca fue alegada por los demandados”.
12. Agrega que el auto de 14 de enero de 2019 vulnera tales derechos por cuanto “los demandados plantearon su excepción previa prevista en el Art. 153 numeral 4 del COGEP

⁴ CRE, artículos 75, 82, 76 numerales 1 y 7 literales a, b, c, h y l, respectivamente.

únicamente por el error en la forma de proponer la demanda y la inadecuación del procedimiento, más no sobre la acumulación de pretensiones”.

- 13.** Respecto a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante arguye que “no puede [sic] resolverse excepciones previas por la naturaleza de la solicitud de ejecución de silencio administrativo, pues su procedimiento se encuentra regido por el Libro V del Código Orgánico General de Procesos”.
- 14.** Añade que si no existe una norma que permita resolver las excepciones previas, el Tribunal no debió “emitir una decisión amparada en la existencia de indebida acumulación de pretensiones y menos debie[ron] resolver sobre una excepción previa que nunca fue planteada por los demandados, por lo tanto los señores jueces cambiaron arbitrariamente las ‘reglas de juego’ en el presente proceso de ejecución de silencio administrativo”.
- 15.** Sobre la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, el accionante manifiesta que nunca se le notificó “el argumento de indebida acumulación de pretensiones argumentado por los jueces [...], lo que me ha impedido contar con los referidos medios para preparar mi defensa”.
- 16.** Respecto a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en las garantías reconocidas en el numeral 7 literales c y h del artículo 76 de la CRE, el accionante señala que “en ninguna parte del proceso consta que los demandados hayan presentado como excepción previa la indebida acumulación de pretensiones, es por ello que nunca se [le] dio la oportunidad de presentar argumentos, pruebas o contradecir lo afirmado por los demandados respecto de esta excepción”.
- 17.** El accionante indica que la actuación del Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa por cuanto “genera una total indefensión y desigualdad, puesto que no se [le] ha dado las mismas oportunidades que a todas las personas que acuden a un procedimiento de ejecución de silencio administrativo, es decir, se [le] privó de conocer la excepción de indebida acumulación de pretensiones”.
- 18.** Asimismo, el accionante determina que el Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes toda vez que los jueces estaban obligados a actuar conforme a las garantías del artículo 76 numeral 1 literales a, b, c y h de la CRE.

- 19.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante alega que el auto de 14 de enero de 2019 no cumple con el parámetro de la razonabilidad debido a que “no se enuncian las fuentes normativas ni principios constitucionales, con los cuales los jueces [...] estaban facultados para conocer y resolver una excepción previa de indebida acumulación de pretensiones que no fue planteada”. Añade que, por tal razón, el auto de 14 de enero de 2019 tampoco cumple con el parámetro de lógica y comprensibilidad.
- 20.** Respecto del auto de 30 de enero de 2019, el accionante señala que se resolvió de forma ambigua y sin motivación lo solicitado en escrito de 17 de enero de 2019.
- 21.** El accionante señala que los autos impugnados “se limitan a aplicar las reglas constantes en las normas infra constitucionales, dejando de lado los principios universales de aplicación de los derechos constitucionales. Es decir que omitieron su obligación de interpretar la norma de la manera que más se ajuste a la Constitución”, conforme el artículo 427 de la CRE.
- 22.** Finalmente, el accionante pretende que esta Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales y, como medida de reparación, deje sin efecto el auto de 14 de enero de 2019.

3.2. Posición de la parte accionada

- 23.** El entonces juez del Tribunal Distrital, Mauricio Bayardo Espinosa Brito, en el informe, señala que el auto de 14 de enero de 2019 se encuentra motivado, que no existe vulneración de derechos constitucionales y que la actuación de los jueces se sujetó al cumplimiento del ordenamiento constitucional y procesal vigente. Agrega que el accionante:

[...] en lugar de presentar una acción extraordinaria de protección para persistir en su error procesal grave, aspirando a que la Corte Constitucional afecte una norma procesal clara, pública y que da seguridad jurídica, lo único que le correspondía era proponer nuevamente la solicitud de ejecución en forma sujeta al ordenamiento procesal, máxime si la ejecución de silencio administrativo de conformidad con el Art. 306 numeral 3 del COGEP, el peticionario tiene 5 años para proponer su solicitud, ya que no se trata de la impugnación de un acto administrativo notificado, única situación en la cual el tiempo para interponer la acción se reduce a noventa días término.

24. Así también, indica que:

[...] el accionante ante su error en correcto emplazamiento de su solicitud de ejecución, muy bien podía volver a iniciarla, pues los jueces que emitimos la decisión de declarar la inejecutabilidad en momento alguno emitimos pronunciamiento de fondo, muy al contrario establecimos en forma clara y concreta que existía una invalidez procesal que impedía el pronunciamiento de fondo, por el abuso procesal cometido por el solicitante [...], quien en forma ajena a la limitación establecida en el numeral 3 del Art. 145 del COGEP, es decir contraviniendo norma procesal expresa que proscibía acumular indebidamente pretensiones, incorporó en su solicitud de ejecución de silencio administrativo pretensiones que no fueron requeridas a la autoridad pública, y que por lo tanto carecían de título de ejecución, en un proceso que requería éstas para su válida implantación.

25. Finalmente, solicita a esta Corte que se rechace la acción extraordinaria de protección, por cuanto “en momento alguno se ha decidido sobre el fondo del asunto, y se pretende inducir a la Corte Constitucional, a un pronunciamiento respecto de un tema que bien el accionante podría emplazar nuevamente en la vía correcta”.

26. Los actuales jueces del Tribunal Distrital, en su informe, realizan un recuento de los antecedentes del proceso de origen. Además, indican que la jueza Ximena Velastegui Ayala emitió un voto salvado que no es materia de litigio de la acción extraordinaria de protección y, por tanto, nada tiene que informar al respecto.

27. Asimismo, manifestaron que “[l]os jueces doctores Fredy Fernando Gordón Ormaza, y Dr. Henry Paúl Aguayza Rubio, firman el presente informe por obligación legal, puesto que no han intervenido en la emisión del auto interlocutorio de fecha 14 de enero de 2019”.

4. Consideraciones previas

28. La Corte Constitucional, en la sentencia 037-16-SEP-CC, determinó la denominada regla de la preclusión, en virtud de la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar una sentencia sin que pueda volver a realizar un análisis del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

29. Sin embargo, este Organismo, en la sentencia 154-12-EP/19, estableció una excepción a tal regla. Esta excepción permite que la Corte pueda verificar, incluso al momento de

resolución del caso, que la decisión impugnada sea objeto de la acción extraordinaria de protección.⁵

30. De manera que, de forma previa a establecer un pronunciamiento de fondo, corresponde analizar y determinar si los autos impugnados son objeto de esta acción, mediante la resolución del siguiente problema jurídico:

¿Los autos de 14 enero de 2019 y 30 de enero de 2019 dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha son decisiones objeto de la acción extraordinaria de protección?

31. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias o autos definitivos que hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. A este respecto, la Corte, a través de su jurisprudencia, ha conceptualizado la forma para identificar un auto definitivo:

[S]i este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.⁶

32. Las decisiones impugnadas (ver párrafo 4 *supra*) no son autos definitivos. Esto por cuanto en el presente caso no se resolvió el fondo de las pretensiones, sino que se dispuso el archivo del proceso, en palabras de la autoridad judicial accionada, por la indebida acumulación de pretensiones por parte del accionante, mismas que, a criterio del Tribunal Distrital, se someterían a procedimientos distintos. En esta línea, la Corte tampoco advierte que el archivo de la demanda por una indebida acumulación de pretensiones impedía que las mismas puedan ser conocidas en otro juicio.

33. En otro punto, esta Corte no identifica que los autos impugnados generen un gravamen irreparable, por cuanto en el caso específico se dispuso el archivo del proceso al

⁵ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

⁶ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párrs. 44 y 45; sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12; sentencia 151-17-EP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 25; sentencia 1765-17-EP/22, 19 de diciembre de 2022, párr. 30.

verificarse la indebida acumulación de pretensiones que, como se señaló en el párrafo 32 *supra*, a juicio del Tribunal Distrital, se sustanciarían en distintos procedimientos.

34. Por lo antes mencionado, los autos impugnados no son objeto de la acción extraordinaria de protección. En consecuencia, la Corte Constitucional no se pronunciará sobre el fondo de la acción y rechaza la demanda por improcedente.

5. 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. *Rechazar* por improcedente la acción extraordinaria de protección 594-19-EP.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura 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 Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 27 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 594-19-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), y a pesar de encontrarme de acuerdo con la sentencia de mayoría, formulo respetuosamente el siguiente voto concurrente de la sentencia 594-19-EP.
2. Nelson Fernando López Jácome presentó una demanda de silencio administrativo en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR, en el juicio 17811-2018-01015 mismo que fue sustanciado por el Tribunal Distrital 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. El actor pidió dentro de su pretensión que se ejecute el silencio administrativo positivo a su favor, respecto del reclamo administrativo presentado el 11 de mayo del 2018,¹ a razón del concurso de méritos en el que, según alega el accionante, fue el ganador y en consecuencia, solicita bajo el efecto positivo del silencio administrativo se le otorgue el nombramiento como jefe constitucional administrativo y civil de la EP PETROECUADOR. Además, solicitó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir más los beneficios de ley y los intereses generados hasta la fecha; y, que la Contraloría General del Estado determine las responsabilidades civiles a que hubiere lugar.²
3. En consideración de lo anterior, el Tribunal Distrital, mediante auto de mayoría, determinó que en la causa existe una indebida acumulación de pretensiones, ya que el silencio administrativo alegado por el actor se sujeta al trámite especial previsto en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo y al artículo 370-A del Código Orgánico General de Procesos; mientras que, las otra pretensiones de su demanda, se deben ventilar bajo el procedimiento ordinario, mediante una acción subjetiva o de plena jurisdicción, y no por la vía de ejecución como indebidamente lo ha hecho el actor.³ Inconforme con la decisión, el accionante presentó recurso de ampliación, el mismo que fue negado mediante auto.⁴

¹ Foja 45 del expediente de instancia.

² Demanda de silencio administrativo. Fojas 31 a 40 del expediente de instancia.

³ Auto de fecha 14 de enero de 2019 que declara inejecutable el procedimiento administrativo y ordena el archivo. Fojas 251 a 253 del expediente de instancia.

⁴ Auto de fecha 30 de enero de 2019 que niega el recurso de ampliación. Foja 265 del expediente de instancia.

4. El 27 de febrero de 2019, el accionante presentó ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección en contra de las decisiones mencionadas en párrafo que antecede (autos de 14 de enero de 2019 y de 30 de enero de 2019), dictados por el Tribunal Distrital. En lo principal, el accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la defensa, motivación y seguridad jurídica. La Corte Constitucional, en Sala de Admisión de 03 de octubre de 2019, admitió la causa a trámite.

5. La sentencia de mayoría, al resolver la causa planteada, decide rechazar la acción propuesta, justificándose en el hecho de que la misma no se adecuaría al objeto de esta garantía jurisdiccional. Con base en esto, el voto de mayoría argumentó:

32. Las decisiones impugnadas (...) no son autos definitivos. *Esto por cuanto en el presente caso no se resolvió el fondo de las pretensiones, sino que se dispuso el archivo del proceso, en palabras de la autoridad judicial accionada, por la indebida acumulación de pretensiones por parte del accionante, mismas que, a criterio del Tribunal Distrital, se someterían a procedimientos distintos. En esta línea, la Corte tampoco advierte que el archivo de la demanda por una indebida acumulación de pretensiones impedía que las mismas puedan ser conocidas en otro juicio.*

6. Es decir, desde la perspectiva del voto de mayoría un auto de archivo adoptado por una eventual errónea acumulación de pretensiones no sería definitivo, en la medida de que no obstaculizaría que tales pretensiones sean tratadas en un nuevo proceso jurisdiccional.

7. Empero, la suscrita jueza constitucional advierte que, si bien por regla general un auto de este tipo no es definitivo; la sentencia aprobada debió tener en cuenta que, para el ámbito específico de los juicios contenciosos administrativos, al existir un tiempo reducido para el planteamiento de acciones de esta naturaleza; existía la probabilidad de que en la actualidad, las acciones a disposición del accionante podrían encontrarse caducadas; lo cual podría implicar un impedimento para que las pretensiones de éste puedan volver a ser discutidas y resueltas en sede judicial.

8. Con base en aquello, toda vez que el voto de mayoría omitió efectuar el análisis indicado en el párrafo precedente, de manera respetuosa la jueza constitucional suscrita presenta este voto concurrente.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 594-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:56; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 594-19-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respecto al voto de mayoría 594-19-EP/23, estimo necesario realizar las siguientes consideraciones adicionales:
2. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, rechazó por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por Nelson López, al verificarse la aplicación a la excepción a la regla de la preclusión por el requisito de falta de objeto; por cuanto, las decisiones impugnadas -auto de inejecutabilidad del silencio administrativo y archivo de 14 de enero de 2019, y auto de negativa de aclaración de 30 de enero 2019- no eran autos definitivos.
3. Si bien concuerdo con la decisión y la aplicación de la excepción a la regla de preclusión, no estoy de acuerdo con la excepción de dicha regla aplicada al caso. En lugar de aplicar la excepción a la regla de la preclusión por falta de objeto, porque “los autos no eran definitivos”, lo correcto era aplicar aquella regla por *falta de agotamiento de recursos*; puesto que el accionante, antes de presentar la acción extraordinaria de protección, contaba con un recurso procesal idóneo (casación) para deducir sus pretensiones; sin embargo, el accionante no lo agotó.
4. La Constitución en su artículo 94, en concordancia con el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) establecen que la acción extraordinaria de protección tiene como requisito que se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios respecto de la decisión que se impugna, “salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado”.
5. En relación con lo mencionado, la Corte Constitucional estableció una excepción a la regla de la preclusión, lo que implica que la Corte puede, incluso en fase de sustanciación, verificar que se hayan agotado todos los recursos idóneos. Así, esta Corte señaló:

[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia. Sin perjuicio

de lo mencionado, se reitera que en el supuesto de gravamen irreparable establecido en la sentencia 154-12-EP/19, la Corte puede entrar a conocer la acción extraordinaria de protección que no cumpla con el referido requisito”.

6. Por otro lado, el Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”), en su artículo 88, establece la existencia de dos tipos de providencias: (i) interlocutorios y de (ii) sustanciación. (i) El auto interlocutorio es la providencia que resuelve cuestiones procesales que, no siendo materia de la sentencia, pueden afectar los derechos de las partes o la validez del procedimiento. En cambio, (ii) el auto de sustanciación es la providencia de trámite para la prosecución de la causa.
7. Considero que el auto de inejecutabilidad del silencio administrativo y el archivo del proceso de 14 de enero de 2019 son autos interlocutorios, porque resolvieron cuestiones procesales y pudieron haber afectado derechos del accionante. Puesto que, al accionante no se le otorgó el nombramiento de “jefe constitucional, administrativo y civil de EP Petroecuador”, tampoco el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, ni los beneficios de ley, menos los intereses generados.
8. Además, la decisión impugnada afectó la validez del procedimiento, ya que el Tribunal Distrital verificó la indebida acumulación de pretensiones del accionante y determinó que “no puede dejar de observarse que las referidas pretensiones no pueden sustanciarse en un mismo procedimiento”. En consecuencia, ordenó el archivo de la causa.
9. Finalmente, el COGEP, en su artículo 256, establece que los autos interlocutorios son susceptibles de recurso (apelación). En ese sentido, el auto de inejecutabilidad del silencio administrativo y el archivo del proceso, al ser del tipo de auto interlocutorio -como ya lo expuse en el párrafo anterior- sí era susceptible de recursos procesales, (no específicamente de recurso de apelación) puesto que en los procesos contenciosos administrativos y tributarios el recurso de apelación es inexistente. Sin embargo, el COGEP prevé que sobre un auto interlocutorio en jurisdicción contencioso administrativa son recurribles mediante recurso de casación.¹ En consecuencia, sobre el auto de inejecutabilidad del silencio administrativo y el archivo del proceso de 14 de enero de 2019 sí existía un mecanismo para recurrir.

¹ COGEP, artículo 266.- Procedencia:

El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo.

Igualmente procederá respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el proceso ni decididos en el fallo o contradicen lo ejecutoriado.

10. En el caso concreto, el accionante no agotó el recurso procesal idóneo (casación) por su propia negligencia, tampoco explicó qué le habría impedido agotar el recurso de casación. Asimismo, el accionante no expresó las razones por las que podría existir un gravamen irreparable en la decisión impugnada.
11. En consecuencia, el accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección que incumple lo prescrito en el artículo 94 de la Constitución y el artículo 61, número 3, de la LOGJCC, esto es, la falta de agotamiento de recursos procesales, previo a la presentación de la acción extraordinaria de protección.
12. Por lo expuesto, la demanda debió ser rechazada por improcedente al no haberse cumplido con el requisito de falta de agotamiento de recursos.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 594-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 17:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 594-19-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. En sesión del Pleno del día 27 de septiembre de 2023, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 594-19-EP/23, en la que se rechazó por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por Nelson Fernando López Jácome (“**accionante**”) en contra de los autos de 14 de enero de 2019 (auto que declara la inejecutabilidad de silencio administrativo) y de 30 de enero de 2019 (auto que niega el recurso de aclaración), dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal distrital**”), en razón de que dichos autos no serían objeto de una acción extraordinaria de protección. Discrepo del criterio de mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo respetuosamente el siguiente voto concurrente.
2. En el presente voto concurrente sostendré que los autos impugnados, en el caso concreto, sí son susceptibles de ser impugnados a través de una acción extraordinaria de protección, en función de que resuelven la inejecutabilidad del silencio administrativo porque hubo una indebida acumulación de pretensiones, lo que da cuenta que no se podría iniciar un juicio con similares pretensiones. Tampoco se puede interponer recurso de casación porque la decisión judicial no proviene de un proceso de conocimiento. Además, existe la posibilidad de que otras acciones hayan caducado, por tanto, la decisión tiene efecto definitivo. En tal virtud, disiento con las razones consignadas en el voto de mayoría para rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección y considero que el caso requería un pronunciamiento de fondo para ser desestimado.
3. En la decisión de mayoría se señaló que los autos impugnados no son objeto de una acción extraordinaria de protección porque (i) provienen de un proceso de ejecución, (ii) no ponen fin al proceso porque no resolvió el fondo de las pretensiones, y, (iii) no existe gravamen irreparable porque la inejecutabilidad del silencio administrativo se dictó en razón de una indebida acumulación de pretensiones, las cuales pueden ser conocidas en otro juicio.
4. Mi discrepancia recae sobre los puntos (i) y (ii), a efecto de determinar cuándo un auto es objeto de una acción extraordinaria de protección. La Corte ha señalado que este es

definitivo si pone fin al proceso del que emana,¹ característica que se extiende a los autos que, aún sin pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impiden que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.

5. En el caso concreto, el auto de 14 de enero de 2019 es definitivo porque impidió la prosecución de la ejecución del acto administrativo presunto por haberlo declarado inejecutable, es decir, porque se declaró que el título de ejecución no contiene una obligación exigible.²
6. Asimismo, se ha de considerar que en numerosos autos emitidos por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se ha señalado que las decisiones judiciales provenientes de la ejecución de silencio administrativo no son objeto del recurso extraordinario de casación. Ello, porque no proceden de procesos de conocimiento que es un requisito para la admisibilidad de los recursos de casación, lo que da cuenta del carácter definitivo de estas decisiones.
7. Finalmente, dado que los jueces del Tribunal Distrital resolvieron que hubo una indebida acumulación de pretensiones no se podría iniciar un juicio con unas similares, porque justamente plantearlas en la forma en la que se las presentó provocó el vicio que sustentó la inejecutabilidad del silencio administrativo, además de que existe la posibilidad de que otras acciones hayan caducado.
8. Por lo expuesto, considero que en la sentencia de mayoría se debió proceder al análisis de fondo de la garantía, sin recurrir a la excepción a la regla de preclusión, porque el auto de 14 de enero de 2019 es de aquellos que ponen fin al proceso, en la forma que ha quedado expuesta, y, de ser el caso, desestimar la acción en méritos de los cargos planteados por el accionante.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 44

² Tómese en cuenta que la ejecutabilidad del silencio administrativo no solo está circunscrita al paso del tiempo y la inactividad de la administración pública frente a una petición, solicitud o reclamo presentado por un administrado, sino también al cumplimiento de requisitos formales y materiales respecto a la petición de la que resultó el silencio, y a la legitimidad y regularidad del acto administrativo presunto.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 594-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 16:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL