

Quito, D.M., 01 de diciembre de 2021

CASOS No. 1175-17-EP, 1176-17-EP Y 1464-17-EP (ACUMULADOS)

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

SENTENCIA

Tema: En las presentes acciones extraordinarias de protección (casos acumulados), la Corte declara la vulneración de la tutela judicial efectiva en el derecho de acceso a la administración de justicia, en los autos que ordenaron el archivo de la demanda y en los que negaron el pedido de aclaración, dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato en procesos contenciosos administrativos iniciados en contra de la Contraloría General del Estado.

I. Antecedentes Procesales

Caso N°. 1175-17-EP

1. El 6 de marzo de 2017, el señor Newton Estuardo Mestanza Arboleda, en calidad de procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Chimborazo (en adelante “GAD Provincial de Chimborazo”), planteó un recurso subjetivo en contra del Contralor y director de responsabilidades de la Contraloría General del Estado. Impugnó la resolución N°. 13752 del 10 de junio de 2016, que resolvió confirmar la responsabilidad administrativa culposa por el valor de USD 264,00¹. Solicitó que en virtud de lo que dispone el artículo 309 del Código Orgánico General de Procesos (en adelante “COGEP”), se requiera a la entidad demandada que remita copias certificadas del acto impugnado, así como también el expediente administrativo original que sirvió de antecedente y que se halla en su archivo. Su pretensión fue que se acepte la demanda y se declare la ilegalidad y nulidad del acto impugnado. El proceso fue signado con el N°. 18803-2017-00050.
2. El 10 de marzo de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (en adelante “TCAT de Ambato”), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 del COGEP, dispuso al demandante que aclare y

¹ Esta responsabilidad se determina como resultado del estudio del informe del examen especial de ingeniería DR6UAPA-0002-2012 practicado por la Unidad de Auditoría de Proyectos y Ambiental de la Dirección Regional 6 Contraloría General del Estado. “... se predeterminó la multa por USD 292,00 en mi contra en calidad de procurador síndico del Gobierno Autónomo Provincial de Chimborazo, por no enviar oportunamente los contratos suscritos a la coordinadora financiera y no cancelar oportunamente los anticipos contractuales...”.

complete su demanda y que dé cumplimiento a lo dispuesto en los numerales 7 y 8 del artículo 142; numeral 5 del artículo 143 y 308 de dicho cuerpo legal. Respecto de los medios de prueba anunciados, solicitó *“que se describa su contenido de forma clara de cada medio de prueba y se precise los datos y toda información necesaria para su actuación, señalando e indicando la forma en como esta prueba acredita los hechos destinados a sustentar sus pretensiones con la parte pertinente del medio probatorio”*, tal como lo exigen los artículos 142 numerales 5 y 7 y 143 numeral 5 del COGEP. El 15 de marzo de 2017 el demandante presentó un escrito en el que señala haber dado cumplimiento a lo dispuesto por los jueces.

3. El 22 de marzo de 2017, el TCAT de Ambato ordenó el archivo de la demanda y la devolución de los documentos adjuntados a ella, entre otros argumentos, por considerar que: *“el actor incurre en la prevención legal del artículo 146 inciso segundo ibídem, por persistir en la omisión del antedicho requisito de la demanda (no adjuntar la razón de la fecha de notificación del acto impugnado), a pesar de dársele el término legal para que complete y aclare la misma. En consecuencia (...) Este Tribunal ordena EL ARCHIVO DE LA DEMANDA Y LA DEVOLUCIÓN DE LOS DOCUMENTOS AJUNTADOS A ELLA....”*. De esta decisión el demandante solicitó aclaración.
4. El 17 de abril de 2017, el TCAT de Ambato se ratificó en lo previsto en el auto de archivo dictado el 22 de marzo de 2017 y desestimó la solicitud de aclaración formulada por la parte actora.
5. El 19 de mayo de 2017, el procurador síndico del GAD Provincial de Chimborazo presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que ordenó el archivo de su demanda y el auto que desestimó su pedido de aclaración.
6. Mediante auto de 8 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.
7. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 27 de febrero de 2018, correspondió el conocimiento de la causa al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, de quien no se verifica actuación alguna en la sustanciación de este caso.
8. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República y de conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el 26 de julio de 2021 y solicitó que los jueces demandados presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Caso N°. 1176-17-EP

9. El 7 de marzo de 2017, el abogado Mariano Curicama Guamán, en calidad de prefecto y los señores Rubén Viñán Guamán y Jorge Eudoro Romeo Oviedo, en calidad de ex consejeros, todos del GAD Provincial de Chimborazo, plantearon un recurso subjetivo en contra del Contralor y del director de responsabilidades de la Contraloría General del Estado. Impugnaron la resolución N°. 03445 de 02 de mayo de 2016 que resolvió confirmar la responsabilidad civil predeterminada mediante órdenes de reintegro N°. 136 a 147, por el valor de USD 289,80². Solicitaron que en virtud de lo que dispone el artículo 309 COGEP, se requiera a la entidad demandada que remita copias certificadas del acto impugnado, así como también el expediente administrativo original que sirvió de antecedente y que se halla en su archivo. Su pretensión fue que se acepte la demanda y declare la ilegalidad y nulidad del acto impugnado, cuantía indeterminada. Proceso signado con el N°. 18803-2017-00052.
10. El 13 de marzo de 2017, el TCAT de Ambato de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 del COGEP dispuso a los demandantes que aclaren y completen su demanda y que den cumplimiento a lo dispuesto en los numerales 7 y 8 del artículo 142; numerales 3 y 5 del artículo 143 del COGEP. Además, den cumplimiento cabal a lo dispuesto en el artículo 308 ibídem. Respecto de los medios de prueba anunciados solicitó: *“que se describa su contenido de forma clara de cada medio de prueba y se precise los datos y toda información necesaria para su actuación, señalando e indicando la forma en como esta prueba acredita los hechos destinados a sustentar sus pretensiones con la parte pertinente del medio probatorio”*, tal como lo exigen los artículos 142 numerales 5 y 7 y 143 numeral 5 del COGEP. El 16 de marzo de 2017 los demandantes presentaron un escrito en el que señalan haber dado cumplimiento a lo dispuesto por los jueces.
11. El 23 de marzo de 2017, el TCAT de Ambato ordenó el archivo de la demanda y la devolución de los documentos adjuntados a ella, entre otros argumentos, por considerar que: *“los actores incurren en la prevención legal del artículo 146 inciso segundo ibídem, por persistir en la omisión del antedicho requisito de la demanda (razón de la fecha de notificación del acto impugnado), a pesar de dársele el término legal para que completen y aclaren la misma. En consecuencia (...) Este Tribunal ordena EL ARCHIVO DE LA DEMANDA Y LA DEVOLUCIÓN DE LOS DOCUMENTOS AJUNTADOS A ELLA...”* De esta decisión los demandantes solicitaron aclaración.
12. El 17 de abril de 2017, el TCAT de Ambato se ratificó en lo previsto en el auto de archivo dictado el 23 de marzo de 2017 y desestimó la solicitud de aclaración formulada por la parte actora.

² Esta responsabilidad se determina como resultado del estudio del informe del examen de la auditoría financiera, por el pedido comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2010 del Consejo Provincial de Chimborazo. *“... dicha determinación fue por el pago de dietas como Miembros del Consejo Provincial, al aprobar mediante resoluciones 046 y 052-2008-SG de 18 y 26 de febrero de 2008, respectivamente...”*

13. El 19 de mayo de 2017, el Prefecto y ex consejeros del GAD Provincial de Chimborazo, presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto que ordenó el archivo de su demanda y del auto que desestimó su pedido de aclaración.
14. Mediante auto de 12 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que los demandantes completen la demanda. Los accionantes dieron cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión.
15. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.
16. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 20 de febrero de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
17. Mediante auto de 03 de abril de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta y dispuso su **acumulación a la causa 1175-17-EP**³.

Caso N°. 1464-17-EP

18. El 24 de marzo de 2017, la doctora Silvia Elizabeth Toaza Tipantasig, en calidad de ex directora financiera de la Universidad Técnica de Ambato, planteó un recurso subjetivo en contra del Contralor y del director de responsabilidades de la Contraloría General del Estado. Impugnó la resolución N°. 8607 de 21 de septiembre de 2016 que resolvió confirmar la responsabilidad civil por el valor de USD 777,40⁴. Solicitó que en virtud de lo que dispone el artículo 309 del COGEP, se solicite a la entidad demandada que remita copias certificadas del acto impugnado, así como también el expediente administrativo original que sirvió de

³ El auto dictado por la Sala de Admisión señala: 19. Respecto a la relación de la presente acción extraordinaria de protección No.1176-17-EP con la acción No.1175-17-EP, de la revisión de ésta última se observa que ambas guardan relación e identidad de causa, pues en ellas se plantea, en iguales términos, el mismo problema jurídico relevante así como la misma pretensión en torno a los mismos presuntos derechos vulnerados. La acción extraordinaria de protección No.1175-17-EP fue admitida a trámite el 08 de febrero del 2018 por la Sala de Admisión de ese entonces. En tal virtud y en atención a lo dispuesto en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional, corresponde que la presente acción se acumule a la 11-75-17-EP por haber sido esta admitida primero (...) El auto dictado por la Sala de Admisión señala: “Una vez admitida a trámite la presente acción extraordinaria de protección N°. 1476-17-EP, **ACUMÚLESE** el presente expediente a la acción extraordinaria de protección N°. 1175-17-EP”.

⁴ Esta responsabilidad se determina como resultado del estudio del informe del examen especial DR#-DPT-AI-0025-2013 a la Administración de Bienes de la Facultad de Diseño, Arquitectura y Artes, Departamento Especializado de Idiomas de la Universidad Técnica de Ambato. “... dicha predeterminación fue impuesta (...) aduciendo que por cuanto en el ejercicio de sus funciones en su calidad de Directora Financiera y en su respectivo período de actuación, no vigiló no dio instrucciones claras y precisas, ni exigió tampoco realizó las gestiones necesarias para la recuperación de los bienes determinados como faltantes a la administradora de bienes saliente...”

antecedente y que se halla en su archivo. Su pretensión fue que se acepte la demanda y declare la ilegalidad y nulidad del acto impugnado, cuantía indeterminada. Proceso signado con el N°. 18803-2017-00075.

19. El 17 de abril de 2017, el TCAT de Ambato de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 del COGEP dispuso a la demandante que aclare y complete su demanda y que dé cumplimiento a lo dispuesto en los numerales 7 y 8 del artículo 142; numeral 5 del artículo 143 y 308 del COGEP. Respecto de los medios de prueba anunciados solicitó: *“que se describa su contenido de forma clara de cada medio de prueba y se precise los datos y toda información necesaria para su actuación...”*, tal como lo exigen los artículos 142 numeral 7 y 143 numeral 5 del COGEP. El 20 de abril de 2017 la demandante presentó un escrito en el que señala haber dado cumplimiento a lo dispuesto por los jueces.
20. El 2 de mayo de 2017, el TCAT de Ambato ordenó el archivo de la demanda y la devolución de los documentos adjuntados a ella, entre otros argumentos por considerar que: *“la parte actora incurre en la prevención legal del artículo 146 inciso segundo del COGEP por persistir en la omisión del antedicho requisito de la demanda a pesar de dársele término legal para que complete y aclare la misma. En consecuencia este Tribunal ordena el archivo de la demanda presentada por Silvia Elizabeth Toaza Tipantasig y la devolución de los documentos adjuntados a ella...”*. De esta decisión la demandante solicitó aclaración y ampliación.
21. El 15 de mayo de 2017, el TCAT de Ambato desestimó la solicitud de aclaración y ampliación formulada por la parte actora.
22. El 16 de junio de 2017, la actora Silvia Elizabeth Toaza Tipantasig presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que ordenó el archivo de su demanda y del auto que desestimó su pedido de aclaración.
23. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.
24. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 20 de febrero de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
25. Mediante auto del 13 de marzo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional solicitó a la accionante aclarar y completar su demanda al tenor de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 61 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional indicando de manera expresa el número de expediente judicial que contiene los autos impugnados. La accionante dio cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión y con auto de 30 de mayo de 2019, la Sala de

Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta y dispuso su **acumulación a la causa 1175-17-EP**⁵.

II. Competencia

26. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

A. De la parte accionante

27. Newton Estuardo Mestanza Arboleda, en calidad de procurador síndico del GAD Provincial de Chimborazo, (**caso N°. 1175-17-EP**); Mariano Curicama Guamán, en calidad de prefecto y los señores Rubén Viñán Guamán y Jorge Eudoro Romeo Oviedo, en calidad de ex consejeros del GAD Provincial de Chimborazo (**caso N°. 1176-17-EP**); y, Silvia Toaza Tipantasig (**caso N°. 1464-17-EP**), coinciden en impugnar tanto el auto que archivó sus demandas, como el auto que desestimó sus respectivos pedidos de aclaración. Alegan la vulneración de derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la defensa y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literales a) y b); y 82 de la Constitución.
28. Los accionantes señalan, respectivamente, que los autos que impugnan ordenan el archivo de sus demandas por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 308 del COGEP, esto es no haber adjuntado la razón de notificación del acto impugnado, sin embargo, a su decir, este es un requisito que no constituye una solemnidad sustancial ni una obligación fundamental para el acceso a la justicia, toda vez que conforme el artículo 169 de la Constitución, *“la justicia no se sacrifica por la omisión de formalidades”*.
29. Añaden que, en el presente caso, al proponer la demanda adjuntaron el acto que impugnaron y la fecha en la cual recibieron dicha resolución, inserta en el documento denominado *“NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIÓN DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA”*, el que fue suscrito por la secretaria de responsabilidades, subrogante. Además, que junto al escrito con el que completaron la demanda, adjuntaron la solicitud a la Contraloría General del Estado, consistente en que se les entregue la razón de notificación solicitada por el Tribunal, sin que hayan tenido respuesta, *“es decir, que dicho requisito era imposible adjuntarlo en el término de 3 días otorgado, sin embargo dicha razón pudo haber sido adjuntada hasta el*

⁵ El auto dictado por la Sala de Admisión señala: *“Una vez admitida a trámite la presente acción extraordinaria de protección N°. 1464-17-EP, ACUMULESE el presente expediente a la acción extraordinaria de protección N°. 1175-17-EP por guardar identidad de causa y objeto”*.

momento de la audiencia preliminar, por cuanto ya existía un pedido, tomando en cuenta que la propia Contraloría en la notificación de sus resoluciones o posterior a ellas, jamás entrega al administrado una razón de notificación, en la forma y especificación que lo establecen los señores jueces.”(sic)

30. Adicionalmente, indican que la razón de notificación no constituye una prueba, ya que no demuestra los hechos alegados ni la pretensión, así como no es un requisito establecido en el artículo 142 numeral 7 del COGEP, más solo es un documento que sirve para verificar que la demanda se haya presentado a tiempo. Es decir, que no es necesario anunciarlo ni actuarlo como prueba, por ello puede ser introducido hasta la audiencia preliminar.
31. Señalan los accionantes que cumplieron con lo dispuesto en los artículos 142 y 308 del COGEP, sin embargo, se decidió archivar su demanda. Indican que los jueces de dicha judicatura no siempre han archivado las demandas por la omisión de este requisito: *“...el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato, calificó las demandas propuestas en los juicios N°. 18803-2016-00121, 18803-2016-00122, 18803-2016-00158 sin que se haya adjuntado la razón de notificación con las especificaciones que señala el Tribunal, por ello al proceder de forma contraria en mi caso, ocasiona que mi derecho a la tutela judicial efectiva se vulnere de forma flagrante, pues la decisión de archivar mi demanda no se fundamenta en derecho ni se adecuan su actuación conforme a los casos mencionados”.*
32. Al referirse específicamente a la vulneración a la tutela judicial efectiva, señalan que existen mecanismos para que el Tribunal califique la demanda, dicha judicatura no lo hizo, restringiéndoles el acceso a la justicia, toda vez que los supuestos incumplimientos podían haber sido subsanados en la audiencia preliminar, conforme lo establecido en el artículo 294 numeral 2 del COGEP.
33. Los accionantes alegan que la transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato, se produce al momento que no admiten su demanda pese a que han cumplido con el requisito de adjuntar la notificación de la resolución de sanción administrativa en donde constan sus firmas y la fecha de recepción de la resolución de la Contraloría General del Estado. Es decir, que a pesar de que cumplieron con el requisito, los jueces decidieron archivar su demanda en contra de las normas establecidas en el COGEP.
34. Manifiestan los accionantes, que en el presente caso el supuesto incumplimiento al que hace referencia el Tribunal, no cumple lo establecido en el artículo 308 del COGEP, pues no constituye una violación que genere una nulidad al proceso, ni tampoco son requisitos sustanciales o fundamentales que permitan dar un carácter de restrictivo al proceso contencioso administrativo.

35. Respecto al derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, señalan que, al haberse dictado el archivo de su demanda, no se cumplió con la norma contenida en el artículo 425 de la Constitución, que establece la prevalencia de las normas y principios constitucionales por sobre las normas legales, e indican que *“... al archivar mi demanda sin anteponer las normas constitucionales a las legales, ocasiona que se vulneren las disposiciones constantes en el Art. 76 numeral 1 y 7 literales a) y b), por cuanto no se garantizó el cumplimiento de las normas constitucionales ni legales, así como no se respetó mis derechos (...) en su lugar se me privó de acceder a un proceso judicial para defenderme y exponer en la audiencia preliminar mis argumentos que permitan verificar, convalidar o sanear, la razón de notificación exigida por el Tribunal o cualquier error procesal que no cause nulidad insanable.”* (sic)
36. Al referirse a la seguridad jurídica indican que esta se ve afectada y violentada, cuando a pesar de que cumplieron con lo ordenado por el Tribunal Distrital completando la demanda dentro del término de tres días, este organismo decidió archivar su demanda con el fundamento de que su escrito de 15 de marzo de 2017 no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 308 del COGEP, a pesar de que los supuestos incumplimientos podían ser saneados en la audiencia preliminar.
37. Añaden en sus demandas que, es deber de los jueces garantizar a los ciudadanos el acceso a la justicia para emitir sus decisiones de manera correcta, *“tomando en cuenta las normas de derecho y todo el andamiaje jurídico que le sirva para emitir una decisión correcta que garantice el ejercicio de los derechos de las partes, por lo que al no cumplir con lo que el sistema jurídico procesal prevé para todos los casos contencioso administrativos ocasiona que se emita una decisión infundada que viola la seguridad jurídica garantizada por la Constitución del Ecuador, cayendo en el campo de la arbitrariedad, por lo que resulta inadmisibles el criterio del Tribunal, al señalar que el no adjuntar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, es causa para que se restrinja el acceso al órgano judicial...”*.
38. Además dicen los accionantes que la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica también se vulneran cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato desestima sus pedidos de aclaración, argumentando que el Tribunal no tiene certeza de cuando fueron notificados, pues esto consta en los manuscritos impresos en las boletas de notificación, *“fundamento que no es válido, (...) existen varias formas en las que el Tribunal a través de la audiencia preliminar puede constatar la información proporcionada por nosotros, situación que no genera causal para archivar la demanda.”*
39. Las pretensiones de los accionantes en sus respectivas causas, son las siguientes: **1.-** Que se admitan las acciones planteadas; **2.-** Se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica; y, **3.-** Que, como medida de reparación integral, se

dejen sin efectos tanto los autos por los que se archivaron sus demandas, y los autos que desestiman sus pedidos de aclaración.

B. De la parte accionada

40. Con escrito presentado el 20 de agosto de 2021, los jueces del TCAT de Ambato, señalaron en lo principal que los argumentos de estos procesos se apartan de los supuestos constitucionales y legales señalados en los artículos 94 de la Constitución y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, respecto de que esta acción procede contra sentencias o autos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
41. Los jueces, en su informe reproducen de forma textual los argumentos de las demandas presentadas. Además, citan las sentencias constitucionales N°. 302-15-SEP-CC, respecto de la tutela judicial efectiva y la N°. 045-15-SEP-CC, al referirse a la seguridad jurídica.
42. Señalan lo siguiente: *“No es controvertido que se les dio a los accionantes la oportunidad procesal de cumplir lo previsto en el artículo 308 del COGEP, ni es controvertido que los accionantes procuraron cumplir dicho requisito, sin hacerlo efectivamente dentro del tiempo que prevé el artículo 146 del COGEP”*; y, solicitan se considere los argumentos para archivar la demanda contenidos en el punto 3. 2⁶ de las causas 18803-2017-00050 y 18803-2017-00052, e igualmente en la causa 18803-2017-00075 punto tres⁷.
43. En el contexto de su informe señalan que *“corresponde a los señores Jueces integrantes de la Corte Constitucional responder las interrogantes que plantean los accionantes, sin embargo primero han de dilucidar si los actores cumplieron o no, con el requisito de la demanda específicamente previsto en el artículo 308 del COGEP relativo a la razón de notificación del acto impugnado a través de la correspondiente acción subjetiva.(...) Sorprende entonces que los recurrentes manifiesten indiscriminadamente que cumplieron el antedicho requisito de la demanda con la boleta que adjuntaron a la misma, si en ella consignaron su firma propia, como si pudieran de ese modo arrogarse las competencias de los empleados de la administración. E igualmente sorprende que luego de pedirles completar la*

⁶ ...3.2.- Respecto del oficio presentado en la Dirección Regional VI de la Contraloría General del Estado, el 02 de febrero del 2017, que obra a fojas 20 del expediente, el Tribunal discierne que con este documento el actor/los actores no justifica(n) el incumplimiento del requisito procesal exigido en el Art. 308 del COGEP (razón de la fecha de su notificación a la o al interesado), pues este documento confirma el criterio del Tribunal de no haber presentado el actor la razón de la fecha de notificación de la resolución impugnada, consecuentemente la acción incumple el requisito procesal previsto en el Art. 308 del Código Orgánico General de Procesos....

⁷ ...TRES: el documento que adjunta recién la actora (foja 77) emitido por la Contraloría General del Estado, referente a la razón de la fecha de notificación del acto administrativo impugnado, es el requisito procesal que exige el Art. 308 del Código Orgánico General de Procesos, el cual no fue adjuntado por la actora cuando el Tribunal lo requirió, razón suficiente para que el Tribunal evidencie que el auto de archivo de la demanda es conforme a derecho...

demanda, los accionantes requieran a la Contraloría General del Estado un requisito que debían adjuntarlo inicialmente, de lo que puede concluirse que no prepararon adecuadamente su defensa, por lo tanto esa omisión y sus consecuencias no son imputables a este Tribunal”.

44. Adicionalmente, indican que a su entender los requisitos legales de la demanda constituyen un medio para la realización de la justicia como ha señalado la Corte Constitucional en su sentencia 041-10-SEP-CC, *“sin que sea válido a los Jueces elegir a su discreción qué normas han de aplicarse estrictamente y qué normas han de resignarse con el propósito de garantizar el acceso a la justicia.”*
45. Manifiestan que dejan de pronunciarse sobre los demás cargos de las acciones extraordinarias de protección, porque los mismos no van orientados a cuestionar su actividad jurisdiccional, sino que atacan a las normas que regulan los requisitos de la demanda *“y a las posibilidades que regulan dichas normas una vez verificado el cumplimiento u omisión de requisitos, ya que las normas no conceden posibilidad de elección al Juez sobre las posibilidades fácticas previstas en los artículos 146, 307 y 308 del COGEP, al contrario, disponen claramente la actuación jurisdiccional pertinente a cada posibilidad fáctica; sin abrir un margen normativo de elección al Juzgador como creen los accionantes. Corolario de lo expuesto es que los cargos de vulneración al debido proceso y a la seguridad jurídica radican en la inaplicación de principios constitucionales y no de las normas pertinentes al acceso a la justicia, específicamente del cumplimiento de requisitos de la demanda.”*
46. Concluyen señalando que han cumplido diligentemente cada requerimiento de la Corte Constitucional a ese Tribunal, *“lo que conlleva inevitablemente y muy a nuestro pesar, que posterguemos la atención diligente a los usuarios de la Administración de Justicia a nuestro cargo, a fin de responder las acciones extraordinarias de protección admitidas a trámite, lo que hacemos con la esperanza de que su pronunciamiento sea de provecho en la labor a cargo de la Corte Constitucional y finalmente favorezca a la ciudadanía”.*

IV. Análisis del caso

47. De la revisión del texto de las demandas se puede evidenciar similitud en la argumentación de los accionantes, así como de sus pretensiones, por tanto, esta Corte considera pertinente realizar un análisis conjunto con base en la argumentación planteada en los casos 1175-17-EP, 1176-17-EP y 1464-17-EP.
48. El artículo 94 de la Constitución dispone que: *“La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución...”*, en concordancia con el artículo 58 de la LOGJCC. Así, el control que realiza la Corte Constitucional a través de la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y las garantías del debido

proceso en la actividad de los jueces y juezas en su labor jurisdiccional, concretamente respecto de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

49. Conforme se desprende del texto de las demandas objeto de análisis, los accionantes impugnan los autos que ordenaron el archivo de sus demandas y los que desestiman sus pedidos de aclaración, dictados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato, si bien la Corte Constitucional ha señalado que el disponer el archivo de la causa por no completar y aclarar la demanda, no resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada ni supone una decisión sobre el mérito de la controversia, y por tanto no sería objeto de acción extraordinaria de protección⁸; no obstante, a partir de las alegaciones determinadas por los accionantes, esta Corte considera que por la particularidad de los casos concretos, *prima facie* podría existir un gravamen irreparable debido a que presuntamente se habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, y dado que los plazos de caducidad que rigen la materia habrían conllevado a que sus pretensiones no puedan ser resueltas⁹. Por tanto los autos impugnados se consideran definitivos¹⁰ y por tanto objeto de acción extraordinaria de protección.
50. Los accionantes alegan vulneración a sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, contenidos en los artículos 75, 82 y 76 numeral 1 de la Constitución. También alegan vulneración del derecho a la defensa, contenido en el artículo 76 numeral 7 literales a) y b), que hace referencia a que nadie puede ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, (76.7. a); y, a contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa (76.7. b).
51. En la sentencia N°. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. De acuerdo con esta sentencia los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos y argumentos formulados por la parte accionante respecto de las vulneraciones de derechos que se alega. Por lo que esta Corte, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable, se abstiene de pronunciarse sobre las alegaciones respecto de la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2457-17-EP/21 párrafo 21.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, auto N°. 2886-19-EP, párrafo 13.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 154-12-EP /19: “44...*Auto definitivo es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.* 45. *También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.*”

normas y derechos de las partes y a la defensa, conforme se observa del párrafo 35 *supra*. Estos argumentos no muestran una relación específica y directa con los autos impugnados, pues no establecen con claridad presupuesto fáctico alguno que haya generado la presunta vulneración de estos derechos.

52. Respecto al argumento presentado por los accionantes, que el TCAT de Ambato calificó las demandas propuestas en otros casos (párrafo 31) sin exigir el mismo requisito, esta Corte verifica que los accionantes no aportan suficientes elementos, argumentos, ni detalles para emitir un pronunciamiento al respecto. Además, de la revisión de los casos mencionados en el Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE), no ha sido posible precisar el acontecer fáctico ni la individualización de los jueces que dictaron dichas decisiones. Por lo tanto, se descarta el análisis de este cargo.
53. En relación al derecho a la seguridad jurídica, las demandas se limitan a enunciar su presunta vulneración sin presentar una argumentación clara. La sola alegación de los accionantes respecto del presunto incumplimiento de normas del COGEP, y su inconformidad con lo resuelto, no comporta *per se* materia susceptible de ser revisada mediante esta garantía jurisdiccional, más aun teniendo en cuenta que a la Corte Constitucional no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Norma Suprema.¹¹
54. Por otra parte, esta Corte observa que los argumentos que tienen relación con los autos objeto de estudio se concentran en la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. En consecuencia, y realizando un esfuerzo razonable¹², el examen de este caso se centrará, únicamente, en la presunta vulneración de este derecho.

Derecho a la tutela judicial efectiva contenida en el artículo 75 de la Constitución

55. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en nuestra Constitución en el artículo 75, el mismo que señala que: *“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”*.
56. La Corte Constitucional ha determinado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: *“i) el derecho al acceso a*

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia N°. 1249-12-EP/19, párrafo 22.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 1967-14-EP/20, párr. 21.

la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. La nominación de derechos, y no solamente momentos o elementos, cabe porque cada uno de ellos tiene titular, contenido propio, sujeto obligado y pueden ser exigibles; además denota la importancia que tiene cada uno de sus componentes para el sistema de administración de justicia y para las personas que requieren tutela efectiva de sus derechos.”¹³

57. Respecto al **derecho al acceso a la administración de justicia** señala la Corte, que este se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia y el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida¹⁴.
58. Si en el caso se demuestra que se pudo ejercer la acción y tener una respuesta motivada (favorable o no) a la pretensión, entonces se garantizó el acceso a la justicia. El acceso a la justicia no implica que la respuesta judicial sea favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales. Tampoco implica que se resuelva sobre el fondo de la controversia si se incumplen los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada tipo de contienda judicial.¹⁵
59. Señala la Corte que **el derecho a un proceso judicial** se materializa en el debido proceso, que instrumenta la tutela judicial efectiva, y comprende los actos que suceden desde que se presenta una acción ante la administración de justicia hasta que se ejecutoria una resolución o sentencia debidamente motivada. El derecho a un debido proceso, como elemento de la tutela efectiva, se viola cuando se irrespetan las garantías del debido proceso constitucional establecidas en el artículo 76 de la Constitución.¹⁶
60. El tercer componente, **la ejecutoriedad de la decisión** es el deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado. Este derecho comienza cuando la resolución o sentencia se ejecutoria hasta que se cumple satisfactoriamente. Si no se ejecuta la sentencia ejecutoriada, en sus propios términos o se la ejecuta de forma incompleta, defectuosa o inadecuada, la tutela de derechos no sería efectiva por incumplimiento de este elemento.¹⁷
61. Corresponde a esta Corte, en primer lugar, pronunciarse respecto del primer derecho que compone a la tutela judicial efectiva. En el análisis de los casos objeto de estudio, los accionantes alegan que fue restringido el acceso a la justicia, toda vez que los jueces ordenaron el archivo de sus demandas, pese a haber cumplido

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 110.

¹⁴ Ibidem, párr. 112 - 115.

¹⁵ Sentencia citada, párrafos 117 y 118.

¹⁶ Ibidem, párr. 119-134.

¹⁷ Ibidem, párr. 135 - 137.

con el requisito de adjuntar la notificación de la resolución de sanción administrativa en donde constan sus firmas y fecha de recepción de la resolución de la Contraloría General del Estado. Consideran que a pesar de cumplir con el requisito exigido, los jueces decidieron archivar su demanda en contra de las normas establecidas en el COGEP. Indican además que los supuestos incumplimientos podían haber sido subsanados en la audiencia preliminar, conforme lo establecido en el artículo 294 numeral 2 del COGEP.

62. En atención al desarrollo jurisprudencial de este Organismo y con base en lo expuesto, corresponde verificar la observancia del derecho al acceso a la justicia por parte de los jueces demandados. Para el efecto se analizará si en estos casos, las decisiones impugnadas constituyeron una barrera que impidió de forma irrazonable el acceso a la administración de justicia de los accionantes en la tramitación de sus demandas contencioso administrativas. Es decir, que se deberá verificar si en estos casos acumulados, la exigencia de los jueces al solicitar a los demandantes cierta documentación devenía en un requisito obligatorio y necesario para calificar la demanda y darle trámite.
63. Así, se verifica que los accionantes presentaron cada uno por su parte, una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva en contra de resoluciones dictadas por la Contraloría General del Estado, que establecieron responsabilidades administrativas y civiles, según el caso. El TCAT de Ambato, que fue la judicatura que conoció las demandas de tales causas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 del COGEP¹⁸ solicitó a los demandantes que aclaren y completen sus demandas y que den cumplimiento a lo dispuesto en los numerales 7 y 8 del artículo 142¹⁹; numeral 5 del artículo 143²⁰ y artículo 308²¹ del COGEP.

¹⁸ **Artículo 146.- Calificación de la demanda.** Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. Si la demanda no cumple con los requisitos previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de tres días, si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias...

¹⁹ **Artículo 142.- Contenido de la demanda.** La demanda se presentará por escrito y contendrá:

7. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos. Se acompañarán la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los cuales declararán y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias, tales como la inspección judicial, la exhibición, los informes de peritos y otras similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, con indicaciones precisas sobre el lugar en que se encuentran y la solicitud de medidas pertinentes para su práctica.

8. La solicitud de acceso judicial a la prueba debidamente fundamentada, si es del caso.

²⁰ **Artículo 143.- Documentos que se deben acompañar a la demanda.** A la demanda deben acompañarse, cuando corresponda, los siguientes documentos:

5. Los medios probatorios de que se disponga, destinados a sustentar la pretensión, precisando los datos y toda la información que sea necesaria para su actuación.

²¹ **Artículo 308.- Requisitos de la demanda.** Cuando se trate de procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado.

Además, solicitaron *“que se describa su contenido de forma clara de cada medio de prueba y se precise los datos y toda información necesaria para su actuación, señalando e indicando la forma en como esta prueba acredita los hechos destinados a sustentar sus pretensiones con la parte pertinente del medio probatorio”*. Los accionantes presentaron los escritos en los cuales señalan dar cumplimiento a lo dispuesto por los jueces.

64. De la revisión de los autos impugnados se observa que los jueces ordenaron archivar la demanda, debido a que, a su entender, los demandantes incurrieron en la prevención legal del artículo 146 del COGEP -que dispone se ordene el archivo de la causa si no se cumplen los requisitos formales, por persistir en la omisión de no adjuntar la razón de la fecha de notificación de los actos impugnados, a pesar de habérseles dado el término legal para que completen y aclaren la misma-.
65. De la revisión del texto de las decisiones judiciales impugnadas se observa que en los tres casos los jueces resolvieron en igual sentido archivando la demanda porque a su criterio no cumplieron los requisitos exigidos para que proceda la acción. Así se observa del texto de los autos impugnados:

Caso N°. 1175-17-EP

... es claro para el Tribunal que las normas procesales no son de cumplimiento facultativo y en este sentido la circunstancia de presentar la demanda sin la respectiva razón de notificación es una omisión cuya consecuencia es el rechazo de la demanda. No se justifica el incumplimiento de la obligación que tiene el actor de adjuntar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, por el hecho de la falta de respuesta oportuna al oficio de 02 de febrero de 2017 presentado en la Contraloría General del Estado, toda vez que el artículo 308 del COGEP y el auto de 08 de marzo de 2017 emitido por este Tribunal dispuso a la parte actora que complete su demanda adjuntando la respectiva razón de notificación del acto administrativo impugnado, no le dispuso que adjunte la copia de un oficio donde le concedan la razón de la fecha de notificación del acto impugnado, porque los requisitos procesales establecidos en la ley hay que cumplir al presentar la demanda, no después como pretende la parte actora. El actor incurre en la prevención legal del artículo 146 inciso segundo ibidem, por persistir en la omisión del antedicho requisito de la demanda (no adjuntar la razón de la fecha de notificación del acto impugnado), a pesar de dársele el término legal para que complete y aclare la misma. En consecuencia y por los considerandos que anteceden este Tribunal ordena el ARCHIVO DE LA DEMANDA... (énfasis añadido)

Caso N°. 1176-17-EP

... es claro para el Tribunal que las normas procesales no son de cumplimiento facultativo y en este sentido la circunstancia de presentar la demanda sin la respectiva razón de notificación es una omisión cuya consecuencia es el rechazo de la demanda. No se justifica el incumplimiento de la obligación que tiene el actor de adjuntar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, por el hecho de la falta de respuesta oportuna al oficio presentado el 03 de febrero de 2017 por los

actores en la Contraloría General del Estado, toda vez que el artículo 308 del COGEP y el auto de 13 de marzo de 201, las 09h52 emitido por este Tribunal dispuso a la parte actora que completen su demanda adjuntando la respectiva razón de notificación del acto administrativo impugnado, no les dispuso que adjunten la copia de un oficio donde solicitan les concedan la razón de la fecha de notificación del acto impugnado, porque los requisitos procesales establecidos en la ley hay que cumplir al presentar la demanda, no después como pretende la parte actora. Los actores incurrir en la prevención legal del artículo 146 inciso segundo ibidem, por persistir en la omisión del antedicho requisito de la demanda (razón de la fecha de notificación del acto impugnado), a pesar de dárseles el término legal para que completen y aclaren la misma. En consecuencia y por las consideraciones que anteceden este Tribunal ordena el ARCHIVO DE LA DEMANDA... (énfasis añadido)

Caso N°. 1464-17-EP

... queda claro al Tribunal que la parte actora incumple el requisito legal de adjuntar la razón de notificación del acto impugnado, tanto más que se omite demostrar la circunstancia de "...imposibilidad material..." de acceder a dicho documento (...) CUARTO.- El Tribunal hace notar que documento que obra a foja 1 de los autos, no puede ser considerado la razón de notificación del acto impugnado, porque la actora dice en su demanda que fue notificada el 14 de noviembre de 2016, y recién ha solicitado la copia de la razón de notificación del acto impugnado; y en dicho documento que adjunta consta la fecha 21 de septiembre de 2016, por tanto el Tribunal por lo expuesto no tiene certeza de la fecha de notificación del acto administrativo impugnado por el actor, porque no hay documento que cerciore la fecha que dice la actora fue notificada. QUINTO.- Conforme a los considerandos que anteceden, el Tribunal concluye que la parte actora incurre en la prevención legal del artículo 146 inciso segundo del COGEP, por persistir en la omisión de los antedichos requisitos de la demanda a pesar de darse el término legal para que complete y aclare la misma. En consecuencia este Tribunal ordena el archivo de la demanda presentada por SILVIA ELIZABETH TAZA TIPANTASIG... (énfasis añadido).

66. En las tres causas acumuladas se observa que los jueces decidieron archivar la demanda y no dar trámite al proceso por considerar que los accionantes no completaron adecuadamente la demanda con los requisitos exigidos. Los accionantes solicitaron aclaración de estas decisiones, sin embargo, su solicitud también fue negada.
67. De la revisión integral del proceso se observa que los accionantes señalan en reiteradas ocasiones que adjuntaron un oficio a la Contraloría General del Estado, en el que solicitaron se les confiera una copia certificada en la que conste la fecha de la razón de la notificación de las resoluciones impugnadas. Sin embargo, la entidad solicitada no ha dado cumplimiento a su requerimiento, lo que consideran "imposibilidad material de tener acceso a dicho documento", y por tanto, no lo pudieron adjuntar al proceso.
68. Además, como argumento adicional para solicitar la aclaración, indican que de conformidad con el artículo 309 del Código General de Procesos, una vez que se cite a la entidad demandada esta estará obligada a acompañar a la contestación de la

demanda copias certificadas de la resolución y el expediente original que sirvió de antecedente, y que se encuentre en el archivo de esa dependencia a fin de que la judicatura tenga acceso al expediente administrativo. Ahí se podrá verificar la información requerida.

69. El argumento principal de los jueces para negar la aclaración en los casos 1175-17-EP y 1176-17-EP fue que se observa incongruencia en las fechas señaladas por los accionantes, y que de acuerdo al artículo 308 del COGEP se debía adjuntar la copia del acto administrativo impugnado con la razón de la fecha de notificación, a fin de verificar si procede la prescripción de la acción. Así se observa del texto de los autos que desestiman la aclaración.

Caso N°. 1175-17-EP

... el actor indica una fecha distinta que ha ocurrido la notificación sin brindar justificación de la incongruencia anotada (...) DOS: Señala el actor que la imposibilidad de acceder a la razón de notificación al interesado con la resolución que impugna haría procedente requerir el acceso judicial. Ante tal argumento es necesario dejar en claro que se puede requerir acceso judicial a los medios probatorios que no se tiene acceso, en los términos previstos en los numerales 7 y 8 del Art. 142 del Código Orgánico General de Procesos, mas no al requisito procesal para la materia contencioso tributaria y contencioso administrativa previsto en el artículo 308 ibidem (se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado) (...) lo cual debe verificarse al momento de calificar la demanda conforme lo ordena el Art. 307 (...) el Tribunal se ratifica en lo previsto en el auto de archivo dictado el 22 de marzo de 2017 (...) se desestima la solicitud de aclaración formulada por la parte actora...

Caso N°. 1176-17-EP

... los actores esgrimen fechas distintas que ha ocurrido la notificación sin brindar justificación de la incongruencia anotada (...) DOS: Señalan los actores que la imposibilidad de acceder a la razón de notificación al interesado con la resolución que impugnan haría procedente requerir el acceso judicial. Ante tal argumento es necesario dejar en claro que se puede requerir acceso judicial a los medios probatorios que no se tiene acceso, en los términos previstos en los numerales 7 y 8 del Art. 142 del Código Orgánico General de Procesos, mas no al requisito procesal para la materia contencioso tributaria y contencioso administrativa previsto en el artículo 308 ibidem (se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado) (...) lo cual debe verificarse al momento de calificar la demanda conforme lo ordena el Art. 307 (...) el Tribunal se ratifica en lo previsto en el auto de archivo dictado el 22 de marzo de 2017 (...) se desestima la solicitud de aclaración formulada por la parte actora...

70. En el caso **1464-17-EP**, por su parte, la accionante solicitó aclaración y ampliación, indicando que los jueces no revisaron detenidamente todos y cada uno de los documentos adjuntados que demuestran la imposibilidad material de acceso al

requisito requerido “*por este Tribunal, NO POR EL COGEP*”, y adjunta la razón de notificación del acto administrativo impugnado.

71. En este caso, el Tribunal negó el pedido de aclaración y ampliación con el argumento principal de que la accionante no presentó de forma oportuna el documento solicitado, esto es, la razón de notificación de la resolución impugnada. Además, indicó que se observa incongruencia en las fechas señaladas por la accionante respecto de la resolución impugnada y la fecha en que habría sido notificada.

... 1.1.- (...) Como se puede apreciar el requisito procesal es claro, a la demanda se debe adjuntar la razón de la fecha de notificación al interesado del acto administrativo impugnado, lo cual es evidente que en este caso la actora no ha cumplido, tanto es así que la actora recién al momento de pedir aclaración y ampliación da cumplimiento al requisito procesal exigido por el Tribunal (...) el documento en mención es adjuntado fuera del término legal que el Tribunal concedió, por lo tanto es improcedente (...) 2.2.- Es claramente incongruente la fecha de la resolución impugnada en la causa, con la fecha que alude la actora fue notificada con el acto que impugna (...) TRES: El documento que adjunta recién la actora, (foja 77) (...) es el requisito procesal que exige el Art. 308 del Código Orgánico General de Procesos, el cual no fue adjuntado por la actora cuando el Tribunal lo requirió (...) se desestima la solicitud de aclaración y ampliación formulada por la parte actora.

72. En atención a lo descrito, se observa que las decisiones judiciales impugnadas -que son el auto de archivo de la demanda y el auto de aclaración- basan su argumentación principalmente en que los demandantes no habrían adjuntado de forma oportuna la documentación solicitada para que proceda la demanda. Por su parte, los demandantes coinciden en señalar que han tenido imposibilidad material de acceso al requisito requerido, esto es la razón de notificación de la resolución administrativa impugnada, pues a decir de los accionantes la Contraloría no las ha proporcionado de forma oportuna, pese a habérselo solicitado.
73. Esta Corte observa que los accionantes, en cada uno en sus respectivos procesos, presentaron un escrito dentro del término señalado para el efecto, en el cual señalan dar cumplimiento a lo dispuesto por los jueces del TCAT de Ambato, conforme se verifica de autos.

Nº. de caso	Fecha de providencia que dispone aclaración	Fecha de aclaración
1175-17-EP	10 de marzo de 2017	15 de marzo de 2017
1176-17-EP	13 de marzo de 2017	17 de marzo de 2017
1464-17-EP	17 de abril de 2017	20 de abril de 2017

74. En los escritos que completan la demanda, los accionantes señalan que al momento de la notificación con el acto administrativo que impugnan, no se les entregó la razón de notificación de la Contraloría General del Estado. Por ello, solicitaron en

sus respectivos procesos a la secretaría del TCTA de Ambato, que oficie a la Dirección Regional VI y la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, y que remita copias de las razones de notificación de los actos impugnados; pues, a pesar de haberlo solicitado oportunamente, tal como demuestran con los documentos que adjuntaron a su demandas²², se habría configurado la imposibilidad material de acceso a los documentos en mención, debido a que los mismos no les habrían sido entregados.

75. Así, se observa en este caso, que los accionantes presentaron un escrito dentro del término concedido por los jueces, en el que, manifestaron su imposibilidad material de presentar la documentación exigida en el término previsto; de ahí que correspondía a los jueces garantizar el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la justicia de los accionantes, mas no limitarse a archivar la demanda, pues si bien la norma procesal establece los requisitos legales²³ no es menos cierto que los accionantes solicitaron expresamente a los jueces se tome en cuenta su imposibilidad material, y esta no habría sido considerada. De lo expuesto, se evidencia que el TCAT de Ambato, al archivar las demandas de estos tres casos, sin tomar en consideración los argumentos particulares expresados por los accionantes, quienes indicaron expresamente encontrarse imposibilitados de adjuntar los requerido, impidieron el acceso a la justicia de los accionantes.
76. En este sentido la Corte Constitucional ha señalado que cuando determinada persona o sujeto procesal, en el ejercicio de su derecho al acceso a la justicia, haga uso de manera legítima de un mecanismo expresamente reconocido en el ordenamiento jurídico, las autoridades jurisdiccionales, por mandato constitucional, se encuentran en la obligación de precautelar dicho acceso de forma efectiva. Por tanto, aquella autoridad jurisdiccional deberá aplicar e interpretar las normas que regulan tal mecanismo, en el sentido que más favorezca la efectiva vigencia del mentado derecho constitucional y la realización de la justicia, buscando subsanar la

²² En los casos objeto de estudio constan los oficios dirigidos al Director Regional VI y Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, respectivamente, previo a presentar las demandas contencioso administrativas, en los que solicitan: *“copia certificada en la que conste razón de la fecha de notificación de la Contraloría General del Estado”*. **Caso 1175-17-EP**, 18803-2017-00050, fojas 20, escrito de 3 de febrero de 2017. **Caso 1176-17-EP**, 18803-2017-00052, fojas 54, escrito de 3 de febrero de 2017. **Caso 1464-17-EP**, 18803-2017-00075, fojas 69, escrito de 17 de marzo de 2017.

²³ Esta Corte estima conveniente mencionar las reformas que sufrieron los referidos artículos 146 y 308 del COGEP respectivamente, ya que si bien fueron posteriores a las decisiones judiciales impugnadas, en estas se advirtió posibles vulneraciones al derecho a la tutela judicial efectiva por parte de dichas disposiciones.

Al respecto, se considera que el artículo 146 del COGEP fue sustituido por el artículo 19 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 517 de 26 de junio del 2019 (dado por el dictamen No. 002-19-OP/19 de la Corte Constitucional respecto a las reformas al COGEP). En dicha reforma, se añadió la posibilidad de apelar de la decisión de no calificar la demanda y que los jueces no puedan ordenar el archivo de la demanda cuando se haya dado cumplimiento a la orden judicial dispuesta, dentro del término legal. Por su parte, el artículo 308 del COGEP también sufrió una modificación por el artículo 49 de la referida Ley, a través del cual se agregó como segundo párrafo que en ningún caso se archivará la demanda una vez que el legitimado activo haya presentado el escrito con la aclaración y completado el respectivo libelo.

mera omisión de formalidades y de ese modo, evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas, que de alguna manera dificulten el ejercicio material de los derechos constitucionales y adecuando sus actuaciones a la jurisprudencia de esta Corte²⁴.

77. En suma, lo expuesto obliga a los juzgadores a adoptar las decisiones tendientes a garantizar el real y efectivo ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que la propia Constitución otorga a los sujetos procesales. Siendo que, una decisión jurisdiccional que de alguna manera limite el ejercicio de un derecho constitucional, debe obedecer al hecho que efectivamente se ha incumplido, un requisito procesal que resulte materialmente insubsanable.²⁵
78. Por tales motivos, este Organismo ha determinado que la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva se puede verificar cuando *“existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).”*²⁶
79. En consecuencia, con base en las consideraciones expuestas, esta Corte observa que, en el presente caso, los jueces no consideraron las alegaciones de los accionantes respecto de la presunta imposibilidad material de tener acceso a la documentación requerida. Además, que el ordenar el archivo de las demandas y posteriormente negar sus pedidos de aclaración, supuso una barrera y un obstáculo irrazonable que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del derecho al acceso a la justicia.
80. Esta Corte considera necesario dejar establecido que conforme a la Constitución era obligación de los jueces precautelar el acceso a la justicia y el debido proceso previstos en el artículo 75 y 76 de la Constitución, que incluyen además el deber de precautelar el debido proceso administrativo; por lo que debieron considerar las presuntas alegaciones de la imposibilidad material del acceso al expediente administrativo y emprender acciones efectivas para lograr certeza en las fechas correspondientes con la finalidad de adoptar una decisión sobre la base de información pertinente y que permita observar con certeza la temporalidad de la acción contencioso administrativa y resolver conforme a derecho.

²⁴ Sentencia de la Corte Constitucional N°. 159-16-EP/21, párrafo 38.

²⁵ Ibidem, párrafo 39.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 112-113.

V. 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:

- i)** Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.
- ii)** Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
- iii)** Como medidas de reparación integral del derecho a la tutela judicial efectiva se dispone:
 - a.** En el caso **1175-17-EP**, dejar sin efecto los autos dictados el 22 de marzo de 2017 (archivo de la demanda) y 17 de abril de 2017 (desestimación aclaración), por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, caso N°. 18803-2017-00050.
 - b.** En el caso **1176-17-EP**, dejar sin efecto los autos dictados el 23 de marzo de 2017 (archivo de la demanda) y 17 de abril de 2017 (desestimación aclaración), por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, caso N°. 18803-2017-00052.
 - c.** En el caso **1464-17-EP**, dejar sin efecto los autos dictados el 2 de mayo de 2017 (archivo de la demanda) y 15 de mayo de 2017 (desestimación aclaración), por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, caso N°. 18803-2017-00075.
 - d.** Realizar un nuevo sorteo para la conformación del Tribunal con una diferente conformación, a fin de que conozca y resuelva las demandas presentadas.
- iv)** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1175-17-EP y acumulados/21

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 1175-17-EP/21 y acumulados, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 1 de diciembre de 2021, por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia de mayoría, en lo principal, señala que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato (“TCAT”) vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el marco de procesos contencioso administrativos, seguidos en contra de resoluciones dictadas por la Contraloría General del Estado (“CGE”) que establecieron responsabilidades administrativas y civiles a los accionantes de los casos acumulados. De acuerdo con la sentencia de mayoría, la vulneración ocurrió al haber archivado tres demandas porque, a juicio del TCAT, no se cumplió por parte de los accionantes con el requisito de presentar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, a pesar de que el TCAT requirió a los accionantes que aclaren y completen sus demandas de conformidad con lo dispuesto en los numerales 7 y 8 del artículo 142¹, numeral 5 del artículo 143² y artículo 308³, todos del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”).
3. Para la sentencia de mayoría, la exigencia de los jueces del TCAT, al solicitar la referida documentación, ordenar el archivo de las demandas y posteriormente negar sus pedidos de aclaración, supuso una barrera y un obstáculo irrazonable pues la CGE no entregaba las razones de notificación de los actos administrativos

¹ Artículo 142 COGEP.- Contenido de la demanda. La demanda se presentará por escrito y contendrá:
7. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos. Se acompañarán la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los cuales declararán y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias, tales como la inspección judicial, la exhibición, los informes de peritos y otras similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, con indicaciones precisas sobre el lugar en que se encuentran y la solicitud de medidas pertinentes para su práctica.

8. La solicitud de acceso judicial a la prueba debidamente fundamentada, si es del caso.

² Artículo 143 COGEP.- Documentos que se deben acompañar a la demanda. A la demanda deben acompañarse, cuando corresponda, los siguientes documentos:

5. Los medios probatorios de que se disponga, destinados a sustentar la pretensión, precisando los datos y toda la información que sea necesaria para su actuación.

³ Artículo 308 COGEP.- Requisitos de la demanda. Cuando se trate de procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado.

impugnados. En ese sentido, la sentencia de mayoría sostiene que los jueces del TCAT no consideraron que debido a que la CGE no entregó la razón de notificación de los actos administrativos impugnados a los accionantes, habrían tenido imposibilidad material para acceder al referido documento y, en consecuencia, los jueces vulneraron su derecho a la tutela judicial efectiva.

4. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146⁴ y 308 del COGEP, la razón de notificación del acto administrativo impugnado es necesaria para calificar la demanda y darle trámite.
5. A su vez, considero que los jueces del TCAT sí tomaron en consideración las alegaciones de los accionantes, no obstante, a su parecer, no podían subsanar la falta de presentación del requisito y admitir la demanda como pretendían los accionantes a través de una petición de acceso judicial a la prueba. En ese sentido, estimo que los jueces del TCAT realizaron una interpretación del COGEP con el objetivo de tener certeza de la fecha de notificación del acto administrativo impugnado por los accionantes, pues de acuerdo al artículo 307 del COGEP, en los procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, la o el juzgador debe verificar que la demanda haya sido presentada dentro del término que la ley prevé de manera especial. En caso de que no sea presentada dentro de término, la demanda será inadmitida. En ese sentido, los jueces del TCAT determinaron que no existía documento que cerciore la fecha que los accionantes alegaron que fueron notificados con el acto administrativo impugnado.
6. Al respecto, en la sentencia de mayoría, la Corte Constitucional considera que aquella interpretación no fue correcta e incluso sugiere que la traba obedece a una regulación normativa. Desde mi perspectiva, este análisis escapa del objeto de la acción extraordinaria de protección.
7. Soy consciente de que la actuación de una parte procesal, en este caso CGE, puede llegar a perjudicar a las personas que requieran impugnar actos administrativos emitidos por aquella entidad pues puede demorar en la entrega del expediente administrativo o la razón de notificación del acto administrativo impugnado de manera dolosa o negligente, sin embargo, considero que la sentencia de mayoría atribuye las consecuencias de los actos y omisiones de la CGE a los jueces del TCAT.
8. A la Corte Constitucional no le corresponde, a través de una acción extraordinaria de protección, pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la interpretación que las autoridades jurisdiccionales accionadas hicieron de la norma. Tampoco le

⁴ Artículo 146 COGEP.- Calificación de la demanda. Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. Si la demanda no cumple con los requisitos previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de tres días, si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias [...].

corresponde, en general, pronunciarse sobre hechos imputables a las partes en el proceso de origen, como en este caso la CGE⁵. Si bien en los casos acumulados, a decir de los accionantes, la CGE no les habría proporcionado de forma oportuna el documento requerido, pese a habérselo solicitado, esta actuación no es parte del objeto de la acción extraordinaria de protección.

9. Sin perjuicio de aquello, también estoy consciente de que los jueces y juezas deben velar por el acceso a la justicia y el debido proceso, previstos en el artículo 75 y 76 de la Constitución, que incluyen además el deber de precautelar el debido proceso administrativo. No obstante, si la sentencia de mayoría pretendía imputar al TCAT esta deficiencia procesal de una de las partes procesales, en este caso la CGE, o incluso del COGEP, debía señalar qué camino debía seguir el TCAT, conforme a derecho, para no archivar la demanda. Al respecto, la sentencia de mayoría se limita a señalar que los jueces del TCAT no consideraron las alegaciones de los accionantes, cuando a mi parecer sí las consideraron. Así, los jueces del TCAT, ante el argumento de los accionantes de que se puede requerir acceso judicial a los medios probatorios que no se tiene acceso, señalaron que aquello es distinto “*al requisito procesal para la materia contencioso tributaria y contencioso administrativa previsto en el artículo 308 ibidem (sic) (se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado) (...) lo cual debe verificarse al momento de calificar la demanda conforme lo ordena el Art. 307 (...)*”.
10. En definitiva, coincido con la sentencia de mayoría en que los juzgadores y juzgadoras están obligados a adoptar decisiones tendientes a garantizar el real y efectivo ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que la propia Constitución otorga a los sujetos procesales, sin embargo, disiento de la sentencia de mayoría pues no determina qué alternativa tenía el TCAT para no archivar la demanda y a la vez cumplir con el requisito de los artículos 307 y 308 del COGEP que implicaban exigir la razón de notificación del acto administrativo impugnado para efectos de la contabilizar la caducidad para demandar, en función de la normativa procesal vigente a la época.
11. A mi criterio, conforme lo determinaba el COGEP, el TCAT tenía la obligación de revisar la razón de notificación y no podía aceptar a trámite la demanda sin ese requisito. Si el TCAT tenía dudas sobre la constitucionalidad de la norma, por contravenir el acceso a la justicia de manera irrazonable, tenía la posibilidad de suspender el proceso y consultar a la Corte sobre la constitucionalidad de la aplicación de esa norma al caso concreto, sin embargo no podía, sin más, inaplicarla.

⁵ La Corte Constitucional puede revisar los aspectos de fondo de la causa de origen de forma excepcional en procesos derivados de garantías jurisdiccionales y cuando se cumplan los presupuestos de la sentencia No. 176-14-EP/19. Siendo los casos acumulados derivados de un proceso contencioso administrativo, la Corte no puede realizar un control de mérito.

12. Por las razones expuestas, disiento de la decisión de mayoría.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 1175-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 02 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 21:57 y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL