

Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021

CASO No. 1663-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia acepta una acción extraordinaria de protección en contra de un auto que inadmitió un recurso de casación que fue interpuesto contra un auto que declaró la caducidad del derecho de acción dentro de un proceso contencioso administrativo. En esta sentencia se establece que el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante porque inobservó una resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia que estableció que autos como el recurrido son impugnables en casación.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 24 de noviembre de 2014, Alexis Donato Toscano Lara presentó una demanda contencioso-administrativa en la que impugnó la resolución N.º 5167, de 22 de enero del 2014, emitida por la Controlaría General del Estado (también, “la CGE”), en la que se estableció su responsabilidad civil solidaria como ex director financiero del Gobierno Municipal de Santo Domingo, por autorizar el pago de llamadas a teléfonos celulares¹. Además, indicó que mediante oficio N.º 1480-DRR, de 12 de agosto del 2014, la CGE negó su recurso administrativo de revisión. Esta demanda dio origen a la causa N.º 17801-2014-1825.
2. El 19 de diciembre de 2014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 (con sede en Quito) declaró la caducidad del derecho de acción e inadmitió a trámite la demanda².

¹ Esta determinación de responsabilidades tiene como antecedente el informe N.º DA4-0023-20G7 en el que se analizaron los estados financieros del Gobierno Municipal de Santo Domingo por el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2003 y el 30 de abril del 2006. El valor de la glosa corresponde a USD 15.899,13.

² En el auto se afirmó lo siguiente: “3) Conforme la razón actuarial pertinente, consta que la demanda ha sido presentada el lunes 24 de noviembre de 2014, a las 16h13 minutos, es decir notoriamente fuera del término de 90 días que establece como término el artículo 65 en referencia, lo que determina que se haya producido la caducidad del derecho para ejercitar la demanda, misma que por corresponder al Derecho Público puede declararse aún de oficio.- 4) Como consecuencia de lo anterior, resulta evidente para el Tribunal que en el presente caso, si el acto administrativo que se impugna es de fecha 22 de enero del

3. Alexis Donato Toscano Lara solicitó la revocatoria del referido auto, lo que fue negado por el tribunal distrital el 26 de febrero de 2015.
4. El 4 de marzo de 2015, Alexis Donato Toscano Lara interpuso un recurso de casación. En sede de casación el proceso fue identificado con el N.º 17741-2015-0287.
5. El 13 de julio de 2016, la respectiva conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación.
6. El 8 de agosto del 2016, el señor Alexis Donato Toscano Lara presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación.
7. El 27 de septiembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo del 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de esta causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 3 de diciembre de 2020. En esta providencia, el juez sustanciador requirió el correspondiente informe de descargo.
9. Cabe señalar que en el expediente constitucional de esta causa constaban varios escritos ingresados por el accionante³.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

10. En su demanda, el accionante pretende que la Corte Constitucional declare que el auto impugnado vulneró sus derechos fundamentales, se deje sin efecto el auto impugnado y que otro conjuez resuelva la admisibilidad de su recurso de casación.
11. Como fundamentos de sus pretensiones, el accionante esgrimió lo siguientes *cargos*:
 - 11.1. El auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, establecido en el art. 75 de la Constitución, ya que se le habría impedido acceder arbitrariamente a la tramitación de su recurso de casación.
 - 11.2. El auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el art. 76.7.1 de la Constitución, porque:

2014; y, notificado el 17 de marzo de 2014, se la ha formulado cuando había transcurrido el término legal de noventa días que tenía la parte actora para deducir su acción [...].”

³ Un escrito de alegaciones del 12 de diciembre de 2017 y escritos de solicitud de avoco y audiencia pública de 20 y 29 de diciembre de 2017, de 10 de enero de 2018, de 8 de febrero de 2018, de 23 de febrero de 2018 y de 18 de abril de 2018.

- a) No sería razonable, ya que no fundamenta su decisión de inadmitir su recurso en principios ni en normas constitucionales.
- b) No sería lógico, por cuanto se inadmitió su recurso de casación a pesar de haber justificado la falta de motivación de la actuación del tribunal distrital; y,
- c) No sería comprensible, debido a que no es razonable ni lógico.

11.3. El auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica, establecido en el art. 82 de la Constitución, debido a que se ignoró que la decisión del tribunal distrital estaba inmotivada. Además, reiteró en la presunta falta de motivación del auto impugnado, señaló que este sería “*contradictorio con otros de similar contenido presentados por mi persona*” y, genéricamente, se refirió a “*la no observancia del principio de preclusión procesal*”.

C. Informe de descargo

- 12. El 15 de diciembre de 2020 esta Corte recibió el correspondiente informe de descargo, en el que se señaló que el auto impugnado adoptó su decisión porque la providencia recurrida no es de aquellas contra las que cabe el recurso de casación, de conformidad con el art. 2 de la Ley de Casación, que la inadmisión de un recurso no implica una vulneración de derechos fundamentales y que la demanda del accionante solo expresa su inconformidad con la decisión adoptada.

II. Competencia

- 13. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento del problema jurídico

- 14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
- 15. El cargo sintetizado en el párr. 11.1 *supra* cuestiona una presunta arbitrariedad en el auto impugnado que le habría impedido acceder a la tramitación de su recurso de casación, invocando para el efecto el derecho a la tutela judicial efectiva. Al respecto, en el párr. 122 de la sentencia N.º 889-20-JP/21 la Corte Constitucional afirmó lo siguiente “*Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se*

argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma”. En tal virtud, y dado que el cargo se refiere directamente al acceso a la tramitación de un recurso, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró el auto impugnado el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante porque le habría impedido, de forma arbitraria, acceder a la tramitación del recurso de casación que interpuso?

16. Los cargos reseñados en el párr. 11.2 *supra* cuestionan la corrección del razonamiento empleado para justificar la decisión adoptada en el auto impugnado. Al respecto es necesario recordar que el análisis sobre la vulneración de la garantía de la motivación de las decisiones del poder público no guarda relación alguna con la corrección en la aplicación del ordenamiento jurídico al caso concreto⁴. Por lo tanto, los referidos cargos no permiten formular un problema jurídico relativo a la garantía de la motivación.
17. Sin embargo, queda la opción de reconducir dichos cargos para examinarlos en función de otro derecho fundamental. Como se dijo en el párr. 30 de la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía: *“Si una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera. Sin embargo, como se ha expuesto, esto no significa que dicha incorrección no tenga consecuencias jurídicas. Por ejemplo, algunas incorrecciones conforme al Derecho constituyen desaciertos en la interpretación y aplicación de normas sobre derechos o garantías fundamentales distintos a la garantía de la motivación; para enmendarlas, está disponible todo un sistema de garantías jurisdiccionales, además de las garantías procesales ordinarias”* [se omitió una referencia al pie de página del original].
18. Ahora bien, tal reconducción se referiría a si la inadmisión del recurso de casación fue arbitraria y ya se planteó un problema jurídico al respecto (ver párr. 15 *supra*). Por lo dicho, no es necesario formular otro problema jurídico en relación a este asunto.
19. A continuación conviene mencionar que esta Corte, en la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, señaló que una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar,

⁴ Corte Constitucional. Sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

20. El cargo expuesto en el párrafo 11.3 *supra* cuestiona el auto de inadmisión de casación en función de una presunta falta de motivación de la providencia del tribunal distrital, por la inobservancia del principio de preclusión procesal y por resultar contradictorios con otros autos de admisión. No se advierte en el referido cargo base fáctica y justificación jurídica (ver el párrafo anterior) respecto de una presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable, porque la decisión sobre la admisibilidad de un recurso de casación no tiene relación alguna con un juicio sobre una eventual falta de motivación en la providencia del tribunal distrital, por la indeterminación del argumento referido al principio de preclusión procesal y por no haber justificado el carácter vinculante de los autos de admisión con los que pretende establecer una contradicción. En definitiva, el cargo reseñado en el párrafo 11.3 *supra* no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

IV. Resolución del problema jurídico

D. ¿Vulneró el auto impugnado el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante porque le habría impedido, de forma arbitraria, acceder a la tramitación del recurso de casación que interpuso?

21. La garantía de recurrir se encuentra reconocida en la Constitución de la siguiente forma:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

22. En el presente caso, el accionante cuestiona la inadmisión de su recurso de casación, alegando que fue arbitraria y que impidió su tramitación.
23. Para examinar esta alegación conviene citar el auto impugnado, en el que se afirmó lo siguiente:

VISTOS: (287-15) En lo principal, el señor Alexis Donato Toscano Lara, mediante escrito, interpone recurso de casación, respecto del auto dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1, con sede en Quito, el 19 de diciembre de 2014, a las 11h32, dentro del juicio que sigue en contra de la Contraloría General del Estado y de la Procuraduría General del Estado; auto en el que: "...Por lo expuesto, éste Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, declara que ha operado la caducidad del derecho del actor señor ALEXIS DONATO TOSCANO LARA; y, consecuentemente inadmite a trámite su demanda, dejando a salvo sus derechos en sede administrativa..." [...] SEXTO: El auto recurrido rechaza la demanda deducida por el señor Alexis Donato Toscano Lara, es decir aún no inicia el proceso contencioso administrativo que pretendía seguir en contra de la Contraloría General del Estado y del Procurador General del Estado; el Art. 2 de la Ley de Casación codificada dispone: "Art. 2.- PROCEDENCIA.- El

recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo.- Igualmente procede 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 juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado."- De lo expuesto, queda claro que el recurso de casación es un medio de impugnación restrictivo. En la especie, se evidencia que el auto en el cual rechaza la demanda, no admite recurso alguno; pues, no se encuentra comprendido en ninguno de los incisos del Art. 2 de la Ley de Casación que determina taxativamente los casos susceptibles de este medio de impugnación; es decir no se trata de aquellos autos que den fin a un proceso de conocimiento, sino más bien dicha providencia es de aquellas consideradas de mero trámite, que dispone el archivo de la causa por habérsela rechazado, sin resolver sobre lo principal y en su texto no se observa disposición alguna que ponga fin al proceso de conocimiento por lo que por no cumplir con los requisitos formales de los Arts. 2 y 7 numeral 1 de la Ley de Casación, se inadmite el recurso deducido por el señor Alexis Donato Toscano Lara [...].

24. De lo anterior, se evidencia que en el auto impugnado se examina si cabía recurso de casación en contra del auto del tribunal distrital que inadmitió a trámite la demanda, al considerar que había caducado el derecho de acción de Alexis Donato Toscano Lara. Para ello, en el referido auto, se examina el art. 2 de la Ley de Casación y se establece que, al inadmitirse a trámite la demanda, el proceso no había iniciado y, por lo tanto, la providencia impugnada no podía ponerle fin.
25. Sin embargo, el auto impugnado no consideró el artículo 1 del precedente jurisprudencial, por fallos de triple reiteración, establecido por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia en la resolución N.º 13-2015, publicado en el primer suplemento del registro oficial N.º 621, de 5 de noviembre de 2015 (por lo tanto, anterior al auto impugnado, de 13 de julio de 2016). En la mencionada resolución se afirmó “[...] *que la caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso*”, estableció que, ocurrida la caducidad, al tribunal no puede considerar otros aspectos para pronunciarse sobre el fondo de la controversia y definió lo siguiente:
- a) Los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, mediante auto definitivo inadmitirán a trámite la demanda, cuando verifiquen que se produjo la caducidad del ejercicio del derecho para presentar la demanda en la vía contencioso administrativa. Este auto es susceptible de recurso de casación [énfasis añadido].*
26. Así, esta Corte considera que la omisión de la regla establecida en un precedente jurisprudencial vinculante en el auto impugnado constituyó una barrera arbitraria para la tramitación del recurso de casación del accionante. Por lo tanto, se verifica que el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante.

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:

1. Declarar la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir de Alexis Donato Toscano Lara.
2. Aceptar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección identificada con el N. ° **1663-16-EP**.
3. Dejar sin efecto el auto de 13 de julio de 2016, emitido en el proceso N.° 17741-2015-0287.
4. Disponer que, por sorteo, otro conjuez de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia analice la admisibilidad del recurso de casación N.° 17741-2015-0287, planteado por Alexis Donato Toscano Lara.
5. Notifíquese, devuélvase y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 17 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL