

Quito, D.M. 07 de octubre de 2020

CASO No. 1-20-CN y ACUMULADOS

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

SENTENCIA

TEMA: Esta sentencia analiza la constitucionalidad de la aplicación del segundo inciso del artículo 249 del Código Orgánico General de Procesos en los procesos judiciales consultados, en cuanto a si los efectos del abandono en primera instancia por primera vez, ante la inasistencia de las partes accionantes a la audiencia correspondiente son compatibles con los derechos a la tutela judicial efectiva, petición, debido proceso en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y el principio de desarrollo progresivo de los derechos.

I. Antecedentes Procesales

Caso 1-20-CN

1. El 19 de julio de 2019, Rosa Magaly Palma Laz presentó una demanda de restitución posesoria en contra de Belermina Palma Moreira, Franklin Palma Tejena y Deisy Monserrate Posligua Vera, ante el despojo efectuado presuntamente mediante amenazas y fuerza del inmueble en el que habitaba. La causa fue signada con el N°. 13334-2019-01134.
2. La Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Portoviejo (a partir de ahora, “**Unidad Judicial de Portoviejo**”), mediante auto de 9 de diciembre de 2019, convocó a la audiencia única correspondiente.
3. El 18 de diciembre de 2019, durante la audiencia única, el juez de la Unidad Judicial de Portoviejo constató la ausencia de la accionante y procedió a consultar a la Corte Constitucional del Ecuador sobre la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 249 del Código Orgánico General de Procesos (en adelante, “**COGEP**”) referente al abandono.
4. En sorteo de 04 de marzo de 2020, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

5. El 21 de mayo de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la consulta de norma.

Caso 4-20-CN

6. El 17 de octubre de 2018, Mario Abdón Goya Herrera en calidad de apoderado de María Rosario Márquez Niada, quien representa legalmente a DINAMIC SUPPLY S.A., demandó el incumplimiento de una obligación de pago a Julio César Romero Torres y María Eugenia González Andrade, en calidad de presidente y gerente general, respectivamente, de la compañía ESSART S.A.
7. El juez de la Unidad Judicial de Portoviejo, una vez efectuada la audiencia preliminar el 20 de diciembre de 2019, convocó a audiencia de juicio a celebrarse el 21 de enero de 2020.
8. El 21 de enero de 2020, el actor no compareció a la audiencia, por lo que el juez suspendió la tramitación de la causa y procedió a consultar a la Corte Constitucional del Ecuador sobre la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 249 del COGEP.
9. Con fecha 11 de febrero de 2020, la causa ingresó a la Corte Constitucional del Ecuador y la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que la misma guarda una coincidencia total con la causa 1-20-CN, en cuanto a la norma consultada y juez consultante.
10. En sorteo de 04 de marzo de 2020, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
11. El 21 de mayo de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la consulta de norma y dispuso la acumulación a la causa 1-20-CN.
12. El 09 de julio de 2020, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación a las partes procesales.

II. Competencia

13. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República (a partir de ahora, “**CRE**”), en concordancia con los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en lo posterior, “**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver consultas de norma corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, la “**Corte**”).

III. Descripción de la consulta de constitucionalidad

3.1. Enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta

14. La norma jurídica cuya constitucionalidad se consulta está contenida en el inciso segundo del artículo 249 del COGEP, que establece:

“Si se declara el abandono por primera vez en primera instancia, el demandante podrá presentar una nueva demanda sobre las mismas pretensiones, después de seis meses contados a partir del auto que lo declaró. Si se declara el abandono por segunda ocasión sobre la misma pretensión, se extinguirá el derecho y no podrá interponerse nueva demanda”.

IV. Argumentos de la consulta de constitucionalidad de norma

15. En los dos casos el juez consultante es el mismo y ha expuesto idénticos argumentos en cada una de las consultas de norma. En tal virtud, delimita su consulta respecto de la constitucionalidad de los efectos jurídicos del abandono por considerar que no son compatibles con el principio de progresividad de los derechos (art. 11 de la CRE y 26 de la CADH), el derecho de petición (art. 66 numeral 23 de la CRE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE).

16. En primer lugar, se refirió a que el efecto del abandono en los términos del COGEP implica una regresión en derechos e inobservancia del principio de desarrollo progresivo de los derechos (art. 11 de la CRE). Así, indicó que el legislador no puede disminuir el contenido de los derechos ya alcanzados con el Código de Procedimiento Civil (en adelante, “CPC”). Para sustentar su afirmación, explicó que el artículo del CPC antes descrito daba la posibilidad de iniciar una nueva demanda *“toda vez que no se han discutido absolutamente nada en el juicio y por tanto no causa cosa juzgada qué (sic) es la única forma de prohibirle al juez conocer en un nuevo juicio sobre el derecho discutido y ya resuelto”.*

17. Afirmó que el COGEP establece dos efectos jurídicos para el abandono *“el uno limitante y otro restrictivo los cuales permiten activar un juicio posterior a los seis meses de dictado el auto y en caso de dictarse nuevamente advierte que se extingue el derecho”.*

18. En su consulta explicó cuál es la naturaleza jurídica del abandono en la doctrina y en la legislación comparada e indicó que el abandono tiene como consecuencia la extinción de una acción y no la extinción del derecho.

19. Acerca del derecho de petición (art. 66 numeral 23 de la CRE) explicó las razones expuestas en la doctrina por las que es un derecho público, cívico, subjetivo, abstracto y autónomo y concluye indicando que *“la acción se refiere a la facultad que tienen los ciudadanos para acudir a la jurisdicción de manera voluntaria para que se declare efectiva la aplicación de la Constitución o la ley en el caso concreto”*.
20. En relación al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), el juez desarrolló su argumentación sobre la inconstitucionalidad respecto de los tres elementos que la componen. En primer lugar, sobre el elemento de acceso a la justicia aseveró que no deben existir trabas distintas a los artículos 142 y 143 del COGEP (normas que se refieren a los requisitos de la demanda y documentos que deben acompañarse a ésta). En segundo lugar, sobre la debida diligencia manifestó que se debe respetar el debido proceso de las causas y motivar sus decisiones. Por último, en lo que respecta a la ejecución de la sentencia, precisó que dicho efecto debe ser completo, perfecto, integral y sin demora.
21. Sostuvo que la figura del abandono en la actual configuración del COGEP tiene efectos restrictivos para los derechos, puesto que se interviene de manera directa en la autonomía de la voluntad de las personas y que no se le puede atribuir el efecto de cosa juzgada al auto que declara el abandono.
22. Finalmente, aseguró que la institución jurídica del abandono no es la equivocada, puesto que de esa manera se sanea la carga procesal judicial dentro de un país, pero siempre dejando la posibilidad de que la persona a la que se dicta el abandono pueda presentar una nueva demanda.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5.1. Análisis constitucional:

¿En los procesos judiciales consultados, la aplicación del numeral segundo del artículo 249 del COGEP restringe los derechos constitucionales de petición, tutela judicial efectiva y la garantía del debido proceso a ser escuchado en el momento oportuno?

23. El artículo 66 numeral 23 de la CRE reconoce el derecho de toda persona de realizar peticiones a los distintos órganos que conforman la administración para que estas sean resueltas de forma oportuna, clara y motivada. Al respecto, la norma constitucional mencionada establece que *“el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”*.

24. En sede jurisdiccional, el derecho constitucional de petición está íntimamente ligado al derecho a la tutela judicial efectiva que se encuentra reconocido en el artículo 75 de la CRE en los siguientes términos:

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

25. El derecho a la tutela judicial efectiva se fundamenta en la observancia de tres elementos fundamentales: **(i)** el acceso a la justicia, entendida ésta a través de los mecanismos propuestos por el Estado para la resolución de controversias; **(ii)** la debida diligencia y el respeto a lo largo del proceso judicial de las condiciones mínimas para que las partes puedan asegurar una adecuada defensa de sus derechos e intereses; y, **(iii)** que la sentencia dictada se cumpla, esto es, la ejecutoriedad del fallo, que se traduce en el derecho a la efectividad de las decisiones jurisdiccionales¹.

26. La tutela judicial efectiva no se limita a precautelar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia, sino que involucra una serie de elementos y obligaciones que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses de los justiciables con el fin de que se dé una solución al conflicto que dio inicio al proceso judicial y las partes no queden en indefensión².

27. Asimismo, por cuanto se trata de un derecho prestacional, la tutela judicial efectiva vincula la actuación de los legisladores para que estos organicen adecuadamente el sistema jurisdiccional recordando que las disposiciones establecidas en la ley procesal deberán ser razonables, proporcionales y necesarias para sistematizar el ejercicio del derecho de acción. Por lo tanto, en los casos en que la función legislativa determina y configura los requisitos, oportunidad, motivos y legitimación para el ejercicio de cada uno de los derechos y garantías vinculadas a la tutela judicial efectiva, no existe una restricción a que su configuración se ajuste a los parámetros mencionados³.

28. En la consulta que nos ocupa, aunque las alegaciones del juez versen sobre la inconstitucionalidad en abstracto del segundo inciso del artículo 249 del COGEP, es preciso analizar los efectos de la disposición consultada en el caso

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 918-14-EP/20, 15 de enero de 2020.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1433-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019.

³ Aguirre Guzmán, Vanesa. "El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos". Foro: revista de derecho. 14 (II Semestre, 2010): 5-43.

concreto a fin de que esta Corte realice un control concreto de constitucionalidad.

29. En el caso 1-20-CN el juez consultante convocó a audiencia única a celebrarse el 18 de diciembre de 2019⁴, en la cual el secretario de la Unidad Judicial de Portoviejo, al momento de constatar la asistencia de las partes, expresó que “*se encuentran presentes el señor doctor Farfán Cedeño Fredi Fernando y la señora abogada María José Ramos Vélez en representación de la demandante Palma Laz Rosa Magaly, quien no ha asistido a esta audiencia*” (énfasis añadido). Por lo que se observa que la parte actora no acudió a la audiencia única, sino únicamente sus abogados patrocinadores, quienes no contaban con una procuración judicial. Del expediente de instancia no se aprecia que la parte actora haya presentado escritos en los que solicite su diferimiento o justifique de algún modo su inasistencia a la audiencia.
30. Por otra parte, en el caso 4-20-CN, se verifica que una vez culminada la audiencia preliminar celebrada el 20 de diciembre de 2019, el juez de la causa señaló como fecha para la audiencia de juicio el 21 de enero de 2020⁵, en la cual el secretario de la Unidad Judicial de Portoviejo manifestó: “*tengo a bien certificar la no comparecencia del actor Mario Abdón Goya Herrera, así como de su abogada defensora*”. Del expediente de instancia tampoco se aprecia que la parte actora haya presentado escritos en los que solicite su diferimiento o, en su defecto, que pretenda justificar de algún modo su inasistencia a la audiencia.
31. De ahí que, en ambos casos, el juez consultante considera que se debía aplicar el abandono conforme al artículo 87 del COGEP que determina que “*su inasistencia se entenderá como abandono*”, aunque tiene una duda sobre su constitucionalidad. En los casos en concreto, en vista de que sería la primera vez que se declara el abandono, el único efecto es que Rosa Magaly Palma Laz y DINAMIC SUPPLY S.A. pueden “*presentar una nueva demanda sobre las mismas pretensiones, después de seis meses contados a partir del auto que lo declaró (...)*”. A criterio del juez consultante esto es inconstitucional por cuanto restringe la voluntad de las partes respecto de la continuidad del proceso y, por tanto, el acceso a la justicia.
32. No obstante, en relación al abandono, esta Corte ha establecido que “*tiene por objeto evitar la imposición de una carga desproporcionada a la contraparte dentro de un proceso judicial al dejarlo indefinidamente abierto. Así también tiene una naturaleza sancionatoria a la inactividad procesal y de conclusión extraordinaria del proceso*”⁶.

⁴ Fs. 271 del expediente de la Unidad Judicial Civil de Portoviejo.

⁵ Fs. 232 del expediente de la Unidad Judicial Civil de Portoviejo.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 13-17-CN/19 de 04 de septiembre de 2019.

33. Este Organismo también ha referido que la institución de abandono “*parte de la presunción de que es voluntad del actor no continuar la tramitación de la causa, cuestión que se advierte en razón de su falta de impulso procesal, pues de acuerdo al principio dispositivo, que rige en el sistema procesal ecuatoriano, la parte es la obligada a impulsar la causa*”⁷.

34. Por otra parte, en el dictamen No. 002-19-DOP-CC, atinente a la Objeción Presidencial del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del COGEP, la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de la reforma al efecto del abandono y consideró que:

*“la reforma al establecer una oportunidad para que el demandante presente nuevamente su demanda en el plazo de 6 meses, si se ha declarado el abandono en primera instancia por primera vez, impidiéndole hacerlo si se declara el abandono en una segunda ocasión, **ratifica el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75**” (énfasis añadido).*

35. Este Organismo Constitucional también indicó que la reforma coadyuva a la protección del derecho a la seguridad jurídica al establecer “*el alcance y efectos de esta institución de derecho procesal como es el abandono, asunto que como parte de la regulación sobre las formas de terminación del proceso, corresponde al legislador dentro del marco constitucional*”.

36. Asimismo, la Corte precisó que el abandono extingue la instancia por la inactividad procesal de las partes, pero no extingue el derecho de acción y que justamente por ello:

“[...] podría ser planteada en una segunda ocasión como establece la reforma, esto sin perjuicio de la prescripción. Es así que el abandono no necesariamente se puede equiparar en sus efectos al desistimiento, ni a la prescripción de las causas, figuras éstas en las que no se puede volver a demandar, porque ha existido una manifestación expresa de desistir y por el cumplimiento del plazo establecido en la ley para interponer una acción”.

37. Por lo que, en el marco del control de constitucionalidad a priori de las reformas al COGEP, este Organismo Constitucional ya se pronunció sobre el efecto del abandono en primera instancia. Por tratarse de una objeción presidencial, la Corte no examinó por sí misma la constitucionalidad de la norma que nos ocupa, sino que se refirió al proyecto de este artículo, pero este ha mantenido el texto propuesto de forma idéntica.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1234-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020.

38. Debe tomarse en consideración, además, que sobre la base del artículo 168 numeral 6 de la CRE *“la sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo”*. De modo que en un sistema procesal oral en el que la audiencia constituye el eje central del ejercicio de acción y contradicción de las partes conforme a lo previsto en el artículo 79 del COGEP, es razonable que se establezcan sanciones como el abandono para garantizar la asistencia a la audiencia y que el proceso se pueda desenvolver sin dilaciones. Además, se protege a la parte demandada al evitar la imposición de cargas desproporcionadas al tener que litigar procesos indefinida y repetidamente abiertos en su contra.
39. Asimismo, el artículo 168 numeral 6 del texto constitucional reconoce al principio dispositivo que determina que corresponde a las partes procesales el impulso del proceso, debiendo cumplir las cargas y diligencias que la ley procesal les asigna. En aquel sentido, ante la inasistencia a la audiencia por parte de los accionantes, la ley presume que es voluntad de estos no continuar con su tramitación ante su implícita falta de interés, cuestión que es conforme al impulso que exige el principio dispositivo.
40. De ahí que la limitación contenida en el plazo de seis meses como sanción procesal para momentáneamente limitar el ejercicio del derecho de acción ante la falta de diligencia de Rosa Magaly Palma Laz y el procurador judicial de la compañía DINAMIC SUPPLY S.A., al injustificadamente no acudir a la audiencia correspondiente, no es desproporcionada ni anula el contenido de este derecho; tampoco excede los límites impuestos por la tutela judicial efectiva para la configuración de la ley procesal, por cuanto, lo que se evita es que las partes desnaturalicen las respectivas acciones judiciales en desmedro del propio sistema judicial con demandas sobre las que no tienen interés.
41. Por otra parte, respecto del efecto de este abandono, concerniente a que los accionantes pueden volver a presentar la demanda con las mismas pretensiones después de 6 meses, se encuentra que resguarda el acceso a la justicia al permitirles volver a activar el sistema judicial a fin de obtener una respuesta de éste, más allá de su falta de diligencia al momento de asistir a la audiencia correspondiente.
42. De igual manera esta Corte no observa que en el presente caso el efecto del abandono conlleve una trasgresión a la garantía del debido proceso de *“c) ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”*, puesto que las formas de ejercer el derecho a ser oído en juicio se encuentran reguladas en la legislación procesal que determina las formas y momentos en que debe reclamarse y otorgarse la tutela judicial de los derechos. Ahora bien, esta

garantía no puede ejercerse de forma ilimitada o en cualquier momento del proceso, pues conforme lo establece la propia Constitución debe ser únicamente activada en el momento procesal oportuno de acuerdo a la configuración legal. Por lo que, la imposibilidad de presentar una nueva demanda sobre las mismas pretensiones en el plazo de 6 meses es compatible con esta garantía.

43. Si bien el juez consultante establece que la reforma al COGEP es contraria al principio de progresividad puesto que el artículo 387 del Código de Procedimiento Civil no impedía volver a presentar la demanda por la misma causa⁸, esta Corte advierte que, previo a la reforma del COGEP que entró en vigencia en el año 2019, el efecto del abandono en el COGEP no permitía presentar la demanda nuevamente en ningún supuesto. En este sentido, se verifica que en esta reforma al COGEP, no existen efectos regresivos para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva ni al debido proceso, al contrario, a partir de ella los actores están en posibilidad de volver a presentar la demanda después de 6 meses, lo que da cuenta de un desarrollo legislativo progresivo que permite el ejercicio del derecho de acción, específicamente en su elemento al acceso a la justicia.
44. En la consulta de norma, el juez también consultó acerca de la constitucionalidad del efecto de la declaratoria de abandono por segunda ocasión, así como sobre la imposibilidad de justificar situaciones de caso fortuito o fuerza mayor para inasistir a la audiencia. No obstante, al no ser estas situaciones aplicables a los casos concretos y en vista de que de la revisión de los procesos no se evidencia que existan escritos por parte de los accionantes para justificar su inasistencia, no corresponde a esta Corte pronunciarse al respecto en esta acción.
45. En conclusión, en los casos elevados en consulta, la aplicación del segundo inciso del artículo 249 del COGEP es constitucional.

VI. 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:

⁸ Conforme al artículo 387 del Código de Procedimiento Civil “*el abandono de la instancia no impide que se renueve el juicio por la misma causa. Si, al renovarse la demanda, el demandado opone la prescripción, se atenderá a los plazos que fija el Código Civil; entendiéndose que la demanda que se propuso, en la instancia abandonada, no ha interrumpido la prescripción salvo lo que con referencia a causas anteriores dispone el Art. 381 (...)*”.

1. Responder la consulta de norma del juez de la Unidad Judicial Civil de Portoviejo en Manabí en el sentido de que los efectos jurídicos atribuidos al abandono, determinados en el segundo inciso del artículo 249 del COGEP, siendo este declarado por primera vez, guardan conformidad con la Constitución de la República del Ecuador.
2. Declarar que la presente sentencia tiene efectos entre las partes y para casos análogos, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 143 de la LOGJCC.
3. Devolver los expedientes al juzgado de origen para que continúe el trámite de las causas en observancia de lo determinado en esta sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 07 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL