

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** - Quito, D.M., 1 de mayo de 2024.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 4 de abril de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **542-24-EP, acción extraordinaria de protección.**

### 1. Antecedentes procesales

1. El 21 de marzo de 2019, la señora Praxcedes del Pilar Palma Caballero y otros<sup>1</sup> (“actores”) presentaron una acción de ejecución de silencio administrativo en contra del Ministerio del Interior y la Procuraduría General del Estado alegando que habría operado respecto de una solicitud dirigida a la entonces ministra del Interior, María Paula Romo Rodríguez. Esta solicitud se dirigió a que se realice el pago de montos no cancelados respecto del fondo de reserva de los actores. Estos alegan que, dado que no existió respuesta respecto de la solicitud efectuada, se habría dado paso a este pago mediante la aquiescencia de la entonces ministra, al no recibir respuesta. El proceso se signó con el número 13802-2019-00090, y su conocimiento recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí (“TDCA”).

---

<sup>1</sup> La señora Praxcedes del Pilar Palma Caballero actuó en calidad de procuradora común de los señores Delia Teresa Arteaga Avellán, Ruth Elizabet Arteaga Briones, Mirian Ruth Bello Solórzano, María Elena Carreño Mendoza, Ángel Eduardo Carvajal Zavala, Holger Alberto Cedeño Intriago, Leigton Arnaldo Cevallos García, Lorena Vicenta Cevallos Pinoargote, Patricia Mariela Cevallos Vélez, Gabriela Margarita Chica García, Wilmer Secundino Chilán Tumbaco, Carlos Adolfo Choez Alvia, Pedro Remigio Cobeña Loor, Ligia Yolanda Cuadros Velásquez, Norberto Mariano Esmeraldas Sosa, Sonia Esperanza Gallardo García, Joffre Neurín García Indachochea, Ramón Antonio García Moreira, Dumar Alfredo García Pinargote, Rosa María Auxiliadora Gómez Mite, Janeth Geoconda Gorozabel Molina, Johana Mercedes Macías Aray, Simona Narcisa Macías Bravo, Oswaldo Alejandro Manzaba Guerrero, María Auxiliadora Mendoza Zambrano, Ramona Omaid Menendez Moreira, Daniel Leonardo Palma Mendoza, Zoila Leonor Palma Mendoza, Ángel Roberto Paz Murillo, Elvis Patricio Plúa Hernández, Rosa Anselma Plúa Hidalgo, Maritza Yaneth Saavedra Vélez, Narciso Alberto Saldarriaga López, Narcisa Ramona Santana García, Hugo René Santana Vivar, Inmaculada Olaya Sornoza Salvatierra, Sergio Stalin Soto Calderón, Luis Ernesto Tuárez Tuárez, Angela Lucía Vélez Alvarado, Rita Liseta Fátima del Consuelo Vera Duelas, Katty Aracely Zambrano Guillén, Jorge Alejandro Zambrano Pinargote.

2. En sentencia de 11 de enero de 2024, el TDCA resolvió negar la acción propuesta, al considerar que el acto administrativo presunto adolecía de vicios de nulidad, y declaró la inejecutabilidad de este.
3. El 9 de febrero de 2024, la señora Praxcedes del Pilar Palma Caballero, en su calidad de procuradora común (“**accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, en contra de la sentencia de 11 de enero de 2024.

## 2. Objeto

4. El artículo 94 de la Constitución del Ecuador, así como el artículo 58 de la LOGJCC, prescriben que la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción tiene por objeto garantizar la protección de derechos constitucionales y debido proceso mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad jurisdiccional ordinaria.
5. Respecto del requisito de que el acto impugnado sea una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia, esta Corte Constitucional ha definido que un auto definitivo es aquel que pone fin al proceso del que emana. En sentencia 154-12-EP/19, la Corte estableció que:

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.

6. En la misma línea, podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional lo considere, los autos que sin que cumplan con los requisitos para ser definitivos, causen un gravamen irreparable. Esta Magistratura ha comentado que “[u]n 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”.<sup>2</sup>
7. En el caso *in examine*, la sentencia impugnada proviene de un proceso de ejecución de silencio administrativo. Por su naturaleza, este tipo de procesos tiene por objeto la ejecución de un acto presunto de la administración que, por el transcurso del tiempo, ha

---

<sup>2</sup> CCE, Sentencia 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 45.

conferido un derecho subjetivo en favor del administrado. Así, este no constituye un proceso de conocimiento, sino que busca hacer efectivo un derecho cierto (presunto) cuya satisfacción se asegura a través de la fuerza coercitiva de una sentencia. Asimismo, esta Corte no identifica que exista un gravamen irreparable pues por la naturaleza del proceso, eventualmente, no impide que las pretensiones puedan volver a ser discutidas en otro proceso.

8. Por todo lo expuesto, este Tribunal observa que la sentencia impugnada no corresponde a una decisión judicial susceptible de acción extraordinaria de protección, pues incumple uno de los requisitos establecidos en el artículo 94 de la Constitución del Ecuador, sobre el objeto de esta; en concordancia con el artículo 58 de la LOGJCC.

### 3. Decisión

9. En mérito de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección **542-24-EP**.
10. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y el artículo 23 de la CRSPCCC, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
11. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, con un voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 1 de mayo de 2024. Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aida García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito D.M., 1 de mayo de 2024.

1. Formulo este voto concurrente porque, aunque comparto la decisión del voto de mayoría de inadmitir la causa, disiento en los motivos que lo fundamentan. La razón de mi discrepancia, se sintetiza en los siguientes párrafos:
2. El 9 de febrero de 2024, Praxcedes del Pilar Palma Caballero y otros (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de enero de 2024 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo (“**Tribunal Distrital**”). En esta sentencia se negó la acción de ejecución de silencio administrativo al considerar que el acto administrativo presunto adolecía de vicios de nulidad y se declaró la inejecutabilidad del mismo.
3. En la decisión de mayoría se señaló que la sentencia impugnada no es objeto de una acción extraordinaria de protección porque (i) proviene de un proceso de ejecución y (ii) no existe gravamen irreparable porque las pretensiones puedan volver a ser discutidas en otro proceso. Para dicho análisis, la decisión de mayoría utiliza el esquema desarrollado en la sentencia 154-12-EP/19 sobre cuando un auto puede ser considerado como definitivo y, en consecuencia, puede ser impugnado a través de una acción extraordinaria de protección.
4. Mi discrepancia recae sobre lo establecido en el párrafo anterior pues, a mi criterio, no es posible aplicar dicho esquema, prescrito para un auto, cuando se impugna una sentencia. En el presente caso, la sentencia de 11 de enero de 2024 impidió la ejecución del silencio administrativo positivo y que las pretensiones que se conocieron en este puedan ser analizadas en otro juicio, porque la sentencia declaró que el acto administrativo presunto adolecía de vicios de nulidad. Por las razones expuestas considero que la sentencia impugnada generó cosa juzgada material y es susceptible de ser conocida en una acción extraordinaria de protección.
5. En tal virtud, disiento con las razones consignadas en el voto de mayoría para inadmitir la causa por falta de objeto y considero que el caso requería un pronunciamiento sobre si los cargos cumplían con los requisitos para ser admitidos a trámite.
6. Respecto de la admisibilidad de los cargos presentados, la accionante fundamenta su demanda en lo siguiente:

- 6.1. La decisión judicial impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque no habría observado los artículos 105, 106 y 207 del Código Orgánico Administrativo que establece que el acto administrativo que resuelve el silencio administrativo es un título de ejecución. Así, indica que los jueces “lejos de declarar la ejecución del acto presunto, declaran sin lugar la petición de silencio administrativo”. Además, agrega que el Tribunal Distrital habría declarado la inejecutabilidad del acto administrativo sin sustentar cómo se habría producido la nulidad del acto.
- 6.2. La sentencia impugnada vulneró la garantía de la motivación porque habría afirmado que se habría operado el silencio administrativo, pero luego declaran la inejecutabilidad del acto por incurrir en una causal de nulidad. De esta forma fundamenta que no se habría explicado la pertinencia de las normas aplicadas y se habría incurrido en una incoherencia decisional al existir una incompatibilidad entre las conclusiones y la decisión de la sentencia.
7. Al respecto, estimo que respecto del cargo detallado en el párrafo 6.1 *supra*, la accionante más allá de afirmar que el derecho a la seguridad jurídica fue vulnerado no desarrolló ninguna justificación jurídica respecto a las supuestas omisiones judiciales que acusa vulneran su derecho a la seguridad jurídica.<sup>3</sup> La jurisprudencia de esta Corte señala que la sola inobservancia de normas legales no implica *per se* vulneración al derecho referido, sino que es necesario que tales transgresiones tengan una “trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica”.<sup>4</sup> Por lo expuesto, el cargo resulta inadmisibile, pues incumple con lo previsto en el artículo 62.1 de la LOGJCC.
8. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 6.2 *supra*, considero que es completo conforme a la sentencia 1967-14-EP/20.<sup>5</sup> Por consiguiente, cumple el requisito de admisibilidad establecido en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC y no incurre en las causales de inadmisibilidad previstas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 62 de la LOGJCC, por lo que corresponde verificar su relevancia.
9. El numeral 2 del artículo 62 de la LOGJCC obliga a que el accionante justifique la relevancia constitucional de su problema jurídico y de su pretensión. El numeral 8 del

<sup>3</sup> Para el análisis de cargos formulados en demandas de acción extraordinaria de protección, véase la siguiente referencia: CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

artículo 62 de la LOGJCC establece los criterios de relevancia para admitir una demanda de acción extraordinaria de protección. Estos son: que permitan solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes jurisprudenciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional o resolver asuntos de trascendencia nacional.

10. Sobre el primer punto, verifico que la accionante no fundamentó su relevancia. Por consiguiente, incumplió con el requisito establecido en el artículo 62.2 de la LOGJCC.
11. Sobre el segundo punto esgrimido en el párrafo 9 *supra*, me permito indicar que existe amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional referente a la garantía de la motivación, misma que fue sintetizada en la sentencia 1158-17-EP/21, por lo que la causa no permitiría establecer nuevos precedentes judiciales o corregir la inobservancia de precedentes constitucionales. Del mismo modo, no aprecio que la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, a *prima facie*, sea de tal magnitud que pueda catalogarse como grave. Menos aún, advierto que esta presunta vulneración de un derecho fundamental corresponda a una situación estructural respecto de la que esta Corte Constitucional deba pronunciarse nuevamente. Finalmente, tampoco permitiría a esta Corte pronunciarse sobre un asunto de relevancia o trascendencia nacional. Dado que el caso incumple el requisito establecido en el artículo 62.8 de la LOGJCC, no procede su admisión.
12. Finalmente, de conformidad con las conclusiones especificadas en los párrafos previos, me abstengo de realizar consideraciones adicionales.

Ali Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**



**RAZÓN.** - Siento por tal que el voto concurrente que antecede fue presentado en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 1 de mayo de 2024.- Lo certifico. -

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**