Quito, D.M., 28 de noviembre de 2022

CASO No. 766-17-EP

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

SENTENCIA No. 766-17-EP/22

Tema: Se analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de autos que ordenaron el archivo de la demanda y 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, en donde se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Una vez realizado el análisis constitucional, se acepta la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 1 de febrero de 2017, el señor Jorge Alfonso Vallejo Mera, en calidad de tesorero del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo, presentó un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en contra del contralor y del director de responsabilidades de la Contraloría General del Estado, impugnando la resolución No. 12751 de 4 de mayo de 2016 que resolvió confirmar la responsabilidad civil culposa 0151-DR6-DPCH-J, por el valor de USD 264[1]. El proceso fue signado con el No. 18803-2017-00033.

2. En su demanda, solicitó que en virtud de lo que dispone el artículo 309 del Código Orgánico General de Procesos -COGEP-, se ordene 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.

3. El 8 de febrero de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 del COGEP, dispuso al demandante que aclare y complete su demanda y que dé cumplimiento a lo dispuesto en el número 7 del artículo 142; número 5 del artículo 143 y 308 del prenombrado cuerpo legal. Respecto de los medios de prueba anunciados, solicitó *"(...) que se describa su contenido en forma clara de cada medio de prueba y se precise* (sic) *los datos y toda la información necesaria para su actuación, señalando e indicando la forma en cómo esta prueba acredita los hechos destinados a sustentar sus pretensiones*

[1] Se determinó esta responsabilidad como resultado del estudio del examen especial a los procesos precontractual, contractual y de ejecución de los proyectos viales, hidráulicos, sanitarios, edificaciones y puentes, ejecutados por el GAD provincial de Chimborazo; por no enviar oportunamente los contratos suscritos a la coordinadora financiera y no cancelar a tiempo.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

con la parte pertinente del medio probatorio, tal como lo exigen los artículos 142 numeral 7 y artículo 143 numeral 5 del Código Orgánico General de Procesos". El 13 de febrero, de 2017 Jorge Alfonso Vallejo Mera presentó un escrito, con el que consideró haber dado cumplimiento a lo dispuesto por los jueces[2].

4. Con fecha 21 de febrero de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato ordenó el archivo de la demanda y la devolución de los documentos adjuntados a ella, entre otros argumentos, por considerar que:

> *No se justifica 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 10 de febrero de 2017 presentado por el actor en la Contraloría General del Estado, toda vez que el artículo 308 del COGEP y el auto de 8 de febrero 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 requerir un requisito del que no disponía al tiempo de demandar, porque los requisitos procesales establecidos en la ley hay que cumplir al presentar la demanda, no después como pretende hacerlo la parte actora. La parte actora incurre en la prevención legal del artículo 146 inciso segundo ibídem, por persistir en la omisión de los antedichos requisitos de la demanda, a pesar de dársele el término legal para que complete y aclare la misma*

5. Jorge Alfonso Vallejo Mera solicitó que se aclare el auto de archivo, lo cual fue desestimado mediante auto de 8 de marzo de 2017.

6. El 4 de abril de 2017, Jorge Alfonso Vallejo Mera, en adelante "el accionante", 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.

7. El 1 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación al exjuez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

8. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

---

[2] En el escrito, en lo pertinente, señala: "*Señores Jueces, del contenido de mi demanda presentada el 01 de febrero de 2017, ante esta Judicatura, en el numeral IX se detalla el anuncio de Medios de Prueba, de conformidad con el numeral 7 del Art. 142, numeral 5 del Art. 143 y Art. 159 del Código Orgánico General de Procesos, adjuntando toda la documentación detallada, por lo que me permito nuevamente mencionar dichas pruebas con los datos e información necesaria para su actuación, para lo cual indico la forma cómo esta sustenta mis pretensiones* (…) *Señores Jueces, dando cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 308 del Código Orgánico de la Función Judicial* (sic) *me permito manifestar que el 01 de febrero del año en curso, adjunté a mi demanda el acto administrativo impugnado, correspondiente a la Resolución No. 12751 de 04 de mayo de 2016, notificada el 22 de septiembre de 2016, suscrita por el Ab. Daniel Fernández de Córdova, Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, notificada el 22 de septiembre del 2016, tal como se evidencia en la misma, con la que se resuelve CONFIRMAR la responsabilidad administrativa culposa 0151-DR6-DPCH-J de 28 de noviembre de 2016*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

9. El 1 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos, al Procurador General del Estado y a la entidad demandada en el proceso originario; así como a los jueces implicados, a quienes se les dispuso presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión judicial impugnada

11. Las decisiones impugnadas son el auto de 21 de febrero de 2017 que archivó la demanda, así como el auto de 8 de marzo de 2017, que desestimó su pedido de aclaración; dictados dentro del proceso No. 18803-2017-00033.

IV. Alegaciones de las partes

Del accionante.

12. El accionante afirma que se afectó el derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y a la defensa, así como el derecho a la seguridad jurídica; establecidos en los artículos 75, 76 números 1 y 7, letras a) y b) y 82 de la Constitución, respectivamente.

13. A decir del accionante, los autos impugnados disponen el archivo de la demanda por no haber cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 308 del COGEP, es decir, no adjuntar la razón de notificación del acto impugnado; cuando, a su entender, se trata de un requisito que no constituye una solemnidad sustancial ni una obligación fundamental para el acceso a la justicia, pues el artículo 169 de la Constitución consagra que la justicia no se sacrifica por la omisión de formalidades.

14. Menciona que, al presentar la demanda, adjuntó la resolución a impugnar con la fecha en que fue notificado, constante en el documento denominado "NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIÓN DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA", firmado por la secretaria de responsabilidades, subrogante. Indica también que acompañó al escrito con el que completó la demanda, la solicitud a la Contraloría General del Estado, de que se le entregue la razón de notificación solicitada por el Tribunal, sin recibir respuesta; por lo que enfatiza, que dicho requisito era imposible de conseguirlo y remitirlo en el término de 3 días, más aún cuando la Contraloría no entrega al administrado una razón de notificación, en la forma y especificación solicitada por los jueces.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

15. Sostiene que la razón de notificación no constituye una prueba, pues no demuestra los hechos alegados ni la pretensión; y tampoco es un requisito establecido en el artículo 142 numeral 7 del COGEP. Se trata, asegura, de tan solo un documento que sirve para verificar que la demanda se haya presentado a tiempo. De ahí, que no es necesario anunciarlo ni actuarlo como prueba, por lo que podría ser introducido hasta la audiencia preliminar. Colige que pese a cumplir con lo dispuesto en los artículos 142 y 308 del COGEP, ordenó archivar la demanda.

16. Respecto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, indica que: "*(…) se produce al momento que inobservan el contenido del Art. 146 inciso segundo del Código Orgánico General de Procesos (...) Del contenido de esta norma, vendrá a su conocimiento que la única causa para ordenar el archivo de una demanda es que no se complete la demanda, pero no dice que el Tribunal puede considerar si los puntos que se completan son o no suficientes, puesto que los jueces ya no constituyen solo la boca de la Ley sino que tienen la facultad de interpretar la ley y como autoridades judiciales representantes del Estado deben respetar los derechos, es decir que deben proteger el cumplimiento de los mismos, como lo es el de la tutela judicial efectiva. Pese a lo manifestado, es claro determinar que a pesar de que en mi escrito que completé mi demanda, cumplí con cada uno de las disposiciones del Tribunal, éste decide de forma atentatoria a mis derechos, configurar a dichas disposiciones como requisitos o formalidades esenciales, cuando en realidad no lo son, para así archivar mi demanda, contraponiéndose a lo establecido en el Art. 169 de la Constitución de la República, que establece que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades (…)*".

17. En cuanto al derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, expresa que, al haberse dictado el archivo de la 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, y concluye 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]."

18. En lo que atañe a la seguridad jurídica, expone: "*Dicha seguridad se ve afectada y más, desconocida y violentada, cuando a pesar de que el 13 de febrero de 2017 cumplí con lo ordenado en el auto de 08 de febrero de 2017, el mismo que fue notificado mediante correo electrónico el mismo día a las 23h29, es decir dentro del término de tres días otorgados completé mi demanda conforme a lo dispuesto por el Tribunal, este organismo decide archivar mi demanda con el fundamento de que mi escrito de 13 de febrero de 2017, no cumple con los requisitos establecido en el Art. 308 del Código Orgánico General de Procesos, a pesar de que los supuestos incumplimientos pueden ser saneados en la audiencia preliminar, conforme lo establece la doctrina y la*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

normativa antes señalada. (…) A pesar de que el fin del Tribunal es garantista de derechos sobre la ilegalidad de la Administración Pública, éste decide emitir una decisión contraria a la Constitución de la República y la Ley vulnerando de manera flagrante mis derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, derecho al debido proceso en cuando al derecho a la defensa y derecho a la seguridad jurídica, generándonos un grave daño, toda vez que el Tribunal con la decisión de archivar mi demanda, generan que no podamos volver a presentar la misma por cuanto en la sustanciación de la admisión a mi demanda feneció el término de 90 días para volver a demandar, es decir que la actuación del Tribunal generó que mi derecho a demandar caduque, quitándome la posibilidad de defenderme judicialmente, negándome justicia (…)".

19. Concluye aseverando que la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica también se vulneraron cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato desestimó sus pedidos de aclaración, argumentando que el Tribunal no tiene certeza de cuándo 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*".

20. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos invocados; que se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y que se disponga al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato que emita el respectivo auto de calificación a la demanda, se ordene citar a los demandados y se continúe con la tramitación del proceso judicial.

De los jueces accionados.

21. Con auto fechado 1 de noviembre de 2022 se realizó el requerimiento formal por parte de la jueza sustanciadora, para que los juzgadores accionados presenten su informe de descargo.

22. En el informe los jueces integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario afirman que:

> *Lo dicho reitera que los demás cargos de la acción extraordinaria de protección no van orientados a cuestionar nuestra actividad jurisdiccional –dispositiva, que recae en la parte-, 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 tales requisitos, lo que sin duda es materia de un recurso o acción distinta de la que nos reúne; 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 cree la parte accionante.*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

23. Así, concluyen que la demanda no cumplía los requisitos establecidos en la ley y que pudo subsanarse de manera oportuna con los mecanismos que prevé el ordenamiento jurídico, situación imputable a la parte actora y no al organismo jurisdiccional.

V. Análisis constitucional

24. El artículo 94 de la Constitución de la República, establece en lo pertinente: "*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 (…)*"[3].

25. De acuerdo con el libelo del accionante, se impugnan los autos que ordenaron el archivo de su demanda y el que desestimó su pedido de aclaración, dictado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato. 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, por lo que, dicha decisión judicial no sería objeto de acción extraordinaria de protección[4]; no obstante, *prima facie* podría existir un gravamen irreparable dado que los plazos de caducidad que rigen la materia contencioso administrativa conllevarían a que las pretensiones del accionante no puedan ser resueltas. De tal modo, los autos impugnados se consideran definitivos y, por tanto, objeto de acción extraordinaria de protección.

26. Por otro lado, mediante sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados, esta Corte resolvió tres casos con similares características procesales, cuyos accionantes, incluso, fueron patrocinados por el mismo profesional del derecho que comparece en esta causa, con los mismos argumentos; por tanto, reconoció que tales circunstancias podrían generar un gravamen irreparable. Así mismo, en la sentencia No. 1331-17-EP/21 hubo un pronunciamiento similar. En tal medida, en apego a sus precedentes, este Organismo resolverá el caso observando el esquema argumentativo de los precitados fallos, en lo que fuera aplicable.

27. La Corte Constitucional en su sentencia No. 1967-14-EP/20, con respecto a la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección, estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. Así, 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, en la especie, a pesar de haberse realizado un esfuerzo razonable, esta Magistratura se abstiene de pronunciarse sobre las alegaciones respecto de la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a la defensa, toda vez que los argumentos reseñados líneas arriba, no muestran una

[3] Concomitantemente, el artículo 58 de la LOGJCC dispone: "*La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución*".
[4] Véase por ejemplo la sentencia No. 2457-16-EP/21.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

relación específica y directa con los autos impugnados, pues no establecen con claridad el presupuesto fáctico que generó la violación de tales derechos.

28. En lo que atañe al derecho a la seguridad jurídica, el libelo únicamente enuncia la presunta vulneración sin presentar una argumentación clara. El solo alegar un presunto incumplimiento de normas del COGEP, y su inconformidad con lo resuelto, no es argumento suficiente para ser analizado por la Corte, más aún cuando dentro de una acción extraordinaria de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales[5]; pues lo pertinente es verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que los juzgadores hayan fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Constitución que obtenga como resultado una vulneración a algún derecho constitucional.

29. Dado que la argumentación de la demanda sustenta una supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte analizará únicamente esa presunta violación.

30. La Constitución de la República, en su artículo 75, consagra 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*".

31. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que se concretan en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión[6].

32. En este caso, el accionante alega que fue restringido el acceso a la justicia, toda vez que los jueces ordenaron el archivo de su demanda, pese a haber cumplido con el requisito de adjuntar la notificación de la resolución de sanción administrativa en donde consta su firma y fecha de recepción de la resolución de la Contraloría General del Estado. Por lo que consideran que, a pesar de cumplir con el requisito exigido, los jueces decidieron archivar la demanda en contra de las normas establecidas en el COGEP. Asimismo, asevera que el supuesto incumplimiento podía haber sido subsanado en la audiencia preliminar, conforme lo establecido en el artículo 294 número 2 del COGEP.

33. Esta Magistratura ha determinado que el derecho al acceso a la administración de justicia 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

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1249-12-EP/19, párr. 22.
[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 110.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida[7].

34. En función de lo anotado, debe verificarse la observancia del derecho al acceso a la justicia por parte de los jueces demandados. Para el efecto se analizará si las decisiones judiciales impugnadas constituyeron una barrera que impidió de forma irrazonable el acceso a la administración de justicia; es decir, se analizará si la exigencia de los jueces al solicitar cierta documentación constituye un requisito obligatorio y necesario para calificar la demanda y darle trámite.

35. Revisado el expediente procesal originario, se constata que el accionante presentó una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva en contra de una resolución dictada por la Contraloría General del Estado, que confirmó la responsabilidad civil culposa del accionante. El Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 del COGEP[8] solicitó al accionante que aclare y complete su demanda y que dé cumplimiento a lo dispuesto en los números 7 y 8 del artículo 142[9]; numeral 5 del artículo 143[10] y artículo 308[11] del COGEP. El accionante presentó el escrito en el cual afirma dar cumplimiento a lo dispuesto por los jueces.

36. Verificados los autos impugnados, se colige que los jueces ordenaron archivar la demanda, debido a que, a su entender, el accionante incurrió en la prevención legal del artículo 146 del COGEP, el cual 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

---

[7] *Ibidem*, párrafo 112-115.

[8] **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…

[9] **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. (…)

[10] **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.

[11] **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.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

la fecha de notificación de los actos impugnados, a pesar del término legal concedido. Así, los jueces consideran:

> *(…) No se justifica 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 10 de febrero de 2017 presentado por el actor en la Contraloría General del Estado, toda vez que el artículo 308 del COGEP y el auto de 8 de febrero 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 requerir un requisito del que no disponía al tiempo de demandar, porque los requisitos procesales establecidos en la ley hay que cumplir al presentar la demanda, no después como pretende hacerlo la parte actora. La parte actora incurre en la prevención legal del artículo 146 inciso segundo ibídem, por persistir en la omisión de los antedichos requisitos de la demanda, 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 Y LA DEVOLUCIÓN DE LOS DOCUMENTOS ADJUNTADOS A ELLA. (...)"*

37. Se observa que los jueces decidieron archivar la demanda y no dar trámite al proceso por considerar que el accionante no completó adecuadamente la demanda con los requisitos exigidos. El accionante solicitó aclaración del auto de archivo, sin embargo, esa solicitud también fue negada. En el proceso, el accionante de manera reiterada señala el haber adjuntado el pedido realizado a la Contraloría General del Estado, para que se le confiera una copia certificada en la que conste la fecha de la razón de la notificación de la resolución impugnada. Aclara que, al no haberle dado atención la entidad solicitada a su requerimiento, se configura una imposibilidad material de acceder al documento, y por ende, de incorporarlo al proceso.

38. En cuanto al pedido de aclaración, se argumentó que el administrado no puede obtener la razón de notificación emitida por la Contraloría General del Estado, sino únicamente, la razón de notificación de la fecha cuando se recibe la resolución impugnada; y que, en caso extremo de que exista duda en la notificación del acto administrativo impugnado, conforme al COGEP, es la entidad demandada quien debe reclamar en el escrito de contestación a la demanda y los jueces deben discutirlo y resolverlo en audiencia preliminar, en consonancia al artículo 294 del COGEP.

39. El argumento central de los jueces para negar la solicitud de aclaración fue:

> *(…) no se puede decir que han cumplido los previsto en el Art. 308 del COGEP (razón de la fecha de notificación al interesado), mediante el manuscrito inserto en la boleta de notificación sin firma de responsabilidad, donde se hace constar una fecha diferente a la fecha que consta en la boleta de notificación, lo cual además hace irregular a la demanda por existir inconsistencias entre los asertos de la demanda y la documentación adjuntada (…)por mandato expreso del Art. 308 del Código Orgánico General de Procesos, la razón de notificación del acto administrativo que se impugna se adjunta a la demanda, no es como dice el actor que los jueces están obligados a discutirlo y resolverlo en la audiencia preliminar en la etapa de saneamiento, pues precisamente este requisito procesal está implementado para que el Juzgador pueda o no aplicar las*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

disposiciones legales que establecen la prescripción del derecho para ejercer la acción contenciosa administrativa. Además el acto impugnado con la fecha de razón de notificación al interesado es un requisito procesal especial en materia contencioso administrativa, que debe adjuntar el actor o actora al momento de presentar la demanda, no se puede pretender que la Secretaria del Tribunal remita oficio al ente de control para que conceda la razón de notificación como "medidas pertinentes para su práctica" lo cual es inadmisible. El auto de archivo de la demanda, no vulnera el derecho a la tutela efectiva del accionante, toda vez que se han garantizado plenamente sus derechos, al momento de haberles concedido el término que establece la ley para que aclare y complete su demanda, la tutela judicial efectiva no se ve vulnerada cuando la omisión o incumplimiento del requisito procesal contemplado en el Art. 308 del COGEP proviene de la propia imprevisión del demandante. (...) Por todas las consideraciones expuestas, al no haber variado el cuadro procesal, se desestima la solicitud de ACLARACIÓN planteada por el accionante por infundada.

40. Así las cosas, se evidencia que los jueces concentran su argumentación principalmente en que el accionante no habría adjuntado de forma oportuna la documentación solicitada para que proceda la demanda. El accionante sostiene la existencia de una imposibilidad material de acceso al requisito requerido, esto es la razón de notificación de la resolución administrativa impugnada, pues la Contraloría no la proporcionó de forma oportuna, pese a habérselo solicitado. Además, la razón de notificación de la resolución administrativa no es un documento en posesión del accionante, sino más bien es un documento que genera el notificador al momento de proceder con la entrega del documento que se informa, donde se asienta cualquier novedad o incidente, y que el mismo se agrega al expediente administrativo que reposa en los archivos de la Contraloría, por lo que, al momento en que la institución pública lo remita al Tribunal, se podría acceder al mismo.

41. El accionante presentó un escrito dentro del término concedido por los jueces, en el que, manifestó su imposibilidad material de presentar la documentación exigida en el término previsto[12]; de ahí que correspondía a los jueces garantizar el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la justicia, mas no limitarse a archivar la demanda, pues si bien la norma procesal establece los requisitos legales no es menos cierto que el accionante solicitó expresamente a los jueces se tome en cuenta su imposibilidad material, y ésta no habría sido considerada. De lo expuesto, se evidencia que los jueces accionados, al

[12] En el escrito manifiesta que mediante oficio de 10 de febrero de 2017 dirigido a la Contraloría General del Estado, solicitó que se le confiera copiar certificada de la razón de notificación de la Resolución No. 12751 de 04 de mayo de 2016 dictada por el Director de Responsabilidades de dicha institución. No obstante, afirmó que hasta la fecha no obtuvo respuesta a su requerimiento, así fundamentó la imposibilidad física de adjuntar lo requerido por el Tribunal y, en consecuencia, solicitó su acceso judicial con fundamento en el artículo 142, numeral 8, del Código Orgánico General de Procesos. Además insistió en lo siguiente: "*Cabe manifestar que de conformidad con el Art. 309 del Código Orgánico General de Proceso, una vez que se cite a la entidad demandada, esta estará obligada a acompañar a la contestación a la demanda: copias certificadas de la resolución o acto impugnado de que se trate y el expediente original que sirvió de antecedente y que se halle en el archivo de la dependencia a su cargo; por lo que cuando Ustedes señores Jueces tengan acceso al expediente administrativo, podrán evidenciar la información requerida. Además, de conformidad con el artículo 294 del Código Orgánico General de Procesos, los jueces pueden resolver esta circunstancia en la audiencia preliminar, en la etapa de saneamiento*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

archivar la demanda, sin tomar en consideración los argumentos particulares expresados por el accionante, quien indicó expresamente encontrarse imposibilitado de adjuntar los requerido, le impidieron el acceso a la justicia[13].

42. La Corte Constitucional en su sentencia No. 159-16-EP/21 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 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 Corte.

43. En la sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados, este Organismo expresó 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. De ahí 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.

44. Por lo cual, si los jueces no consideraron las alegaciones del accionante respecto de la presunta imposibilidad material de tener acceso a la documentación requerida; el ordenar el archivo de la demanda y posteriormente negar el pedido 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. De tal modo, era obligación de los jueces precautelar el acceso a la justicia y el debido proceso previstos en los artículos 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[14].

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:

[13] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados, párrafo 75.
[14] *Ibidem*, párrafos 79 y 80.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.

3. Como medidas de reparación integral del derecho a la tutela judicial efectiva se dispone:

   i) Dejar sin efecto los autos dictados el 21 de febrero de 2017 (archivo de la demanda) y 8 de marzo de 2017 (negación de aclaración), por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, caso No. 18803-2017-00033.

   ii) Realizar un nuevo sorteo para la conformación del Tribunal con una diferente integración, a fin de que conozca y resuelva la demanda presentada.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de lunes 28 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA No. 766-17-EP/22

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. 766-17-EP/22, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 28 de noviembre de 2022, por las razones que expongo a continuación.

2. La acción extraordinaria de protección 766-17-EP fue presentada por Jorge Alfonso Vallejo Mera ("**el accionante**"), en contra del **(i)** auto que ordenó el archivo de su demanda contencioso administrativa y del **(ii)** auto que desestimó su pedido de aclaración en relación con el auto (i), ambos dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato ("**Tribunal Distrital**").

3. El voto de mayoría considera que el Tribunal Distrital vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el marco de un proceso contencioso administrativo, seguido en contra de la Contraloría General del Estado ("**CGE**") al haber archivado la demanda del accionante. Así, para la sentencia de mayoría, el solicitar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, ordenar el archivo de la demanda y posteriormente negar el pedido de aclaración, supuso un obstáculo irrazonable pues la CGE no entregaba el documento indicado. Así, la decisión de mayoría sostiene que el Tribunal Distrital no consideró que debido a que la CGE no entregó la razón de notificación del acto administrativo impugnado al accionante, habría tenido imposibilidad material para su acceso.

4. Dado que la sentencia de mayoría sigue la línea de los casos No. 1331-17-EP/22 y 1175-17-EP/21 y acumulados, planteo mi voto salvado porque: **[i]** considero que la conclusión a la que arriba la decisión de mayoría escapa del objeto de la acción extraordinaria de protección; **[ii]** el Tribunal Distrital sí consideró las alegaciones del accionante en relación con el archivo de la demanda; y, **[iii]** no se da respuesta a la alegación de la judicatura accionada planteada en su informe motivado.

5. En cuanto al punto **[i]**, se debe señalar que el Tribunal Distrital en el auto **(i)** consideró que el accionante no cumplió el requisito de presentar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, a pesar de que se le requirió aclarar y completar su demanda de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 142[1], numeral 5 del artículo

[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.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

143[2] y artículo 308[3], todos del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**"), vigente a la época.

6. En esa línea de ideas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 146[4] y 308 del COGEP, la razón de notificación del acto administrativo impugnado es necesaria para calificar la demanda y darle trámite.

7. 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. Si bien soy consciente de que la actuación de una parte procesal, en este caso la CGE, puede llegar a perjudicar a las personas que requieran impugnar actos administrativos pues puede demorar en la entrega de la razón de notificación del acto administrativo impugnado de manera dolosa o negligente, considero que la sentencia de mayoría atribuye las consecuencias de los actos y omisiones de la CGE a los jueces del Tribunal Distrital.

8. En ese sentido, estimo que los jueces del Tribunal Distrital realizaron una interpretación del COGEP con el objetivo de tener certeza de la fecha de notificación del acto administrativo impugnado por el accionante, 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. De tal manera que los jueces del Tribunal Distrital determinaron que no existía documento que cerciore la fecha que el accionante alegó que fue notificado con el acto administrativo impugnado, lo cual era particularmente relevante en este caso pues existía controversia en relación con la fecha de notificación del acto administrativo impugnado[5].

---

[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.

[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 […].

[5] Así, lo explica el Tribunal Distrital en el auto (ii) de 8 de marzo de 2022: "*no se puede decir que han cumplido lo previsto en el Art. 308 del COGEP (razón de la fecha de notificación al interesado), mediante el manuscrito inserto en la boleta de notificación sin firma de responsabilidad, donde se hace constar una fecha diferente a la fecha que consta en la boleta de notificación, lo cual además hace irregular a la demanda por existir inconsistencias entre los asertos de la demanda y la documentación adjuntada* […]".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

9. De esa manera, si la sentencia de mayoría pretendía imputar al Tribunal Distrital una deficiencia procesal de una de las partes procesales, en este caso la CGE, o incluso del COGEP, debía señalar qué camino debía seguir el Tribunal Distrital, conforme a derecho, para no archivar la demanda. De lo contrario, se imputa a la autoridad judicial un aspecto que escapa de su accionar.

10. Por su parte, en relación con el punto **[ii]**, referido en el párrafo 4 *ut supra*, se debe precisar que los jueces del Tribunal Distrital sí tomaron en consideración las alegaciones del accionante para no adjuntar la razón de notificación, no obstante, a su parecer, no podían subsanar la falta de presentación del requisito y admitir la demanda. Así, el Tribunal Distrital señaló:

> […]*; no se puede argumentar que la razón de notificación consista en el manuscrito realizado en la boleta de notificación, en este caso sin firma de responsabilidad y sin tener la certeza quien lo ejecutó. 2.2.- De otro lado ante la alegación de que los administrados no pueden obtener la razón emitida por la Contraloría General del Estado, sino únicamente la razón de la notificación de la fecha cuando reciben la resolución impugnada, el Tribunal infiere que no existe justificación alguna que determine la imposibilidad de obtener la razón de notificación al interesado de parte de la Contraloría General del Estado, pues, efectivamente los administrados son los interesados y están en su derecho de solicitar al ente de control la documentación pertinente para el ejercicio de su derecho a la defensa, en definitiva son ellos quienes deben requerir oportunamente este documento para adjuntar a su demanda* […]. *2.3.- Vale precisar en el presente caso, que no justifica 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 10 de febrero de 2017 presentado por el actor en la Contraloría General del Estado, solicitando copias certificadas en la que conste la razón de la fecha de notificación del acto impugnado, actitud esta que confirma el criterio del Tribunal de no haber presentado el actor la razón de la fecha de notificación de la resolución impugnada, y que el manuscrito constante en las boletas de notificación no constituye la razón de la fecha de notificación de la resolución impugnada* […].

11. En cuanto al punto **[iii]**, mencionado en el párrafo 4 *ut supra*, los jueces del Tribunal Distrital plantean que el criterio de mayoría, reflejado en las sentencias 1175-17-EP/21 y acumulados y 1331-17-EP/22, no explica qué alternativa tenía la autoridad judicial accionada para admitir la demanda y, a la par, para no considerar el requisito de los artículos 307 y 308 del COGEP que implicaba exigir la razón de notificación del acto administrativo impugnado para efectos de contabilizar la caducidad para demandar. Así, los jueces del Tribunal Distrital solicitan que no se pase "*por alto nuestros descargos sin que la Corte esgrima un argumento para rebatirlos; como viene ocurriendo en la sentencia de la causa 1331-17- EP al resolver por remisión en los siguientes términos "En la mencionada sentencia (1175-17-EP)* […]*´ Ya que pasar por alto nuestros descargos sin más, menoscaba la utilidad de este procedimiento*". Así pues, considero que la sentencia de mayoría debía dar una respuesta expresa a dicha alegación para efectos de explicar cómo se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en las

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

decisiones judiciales impugnadas. Los informes motivados que presentan las judicaturas accionadas en el marco de acciones extraordinarias de protección, merecen ser abordados con la misma importancia que cualquier contestación a la demanda un proceso contencioso, por lo que sus argumentos de descargo merecen una respuesta de la Corte Constitucional, como parte del deber de motivación. En la presente causa, considero que los descargos presentados por los jueces del Tribunal Distrital no han recibido una respuesta adecuada en la sentencia de mayoría.

12. En definitiva, encuentro que no correspondía que la Corte Constitucional a través de una acción extraordinaria de protección se pronuncie sobre lo correcto o incorrecto de la interpretación que las autoridades jurisdiccionales accionadas hicieron del COGEP. Tampoco correspondía, en general, que se pronuncie sobre hechos imputables a las partes en el proceso de origen, como en este caso la CGE[6]. Si bien, a decir del accionante, la CGE no le 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 y la sentencia de mayoría tampoco toma en consideración que el accionante requirió el documento en cuestión a la CGE solo cuando el Tribunal Distrital le requirió que complete y aclare su demanda al respecto.

13. Finalmente, debo hacer énfasis en que el acceso a la justicia es parte fundamental del derecho a la tutela judicial efectiva, el cual permite, eventualmente, la realización de otros derechos y considero que los juzgadores y juzgadoras están obligados a adoptar decisiones tendientes a garantizar el real y efectivo ejercicio del mencionado derecho que la propia Constitución otorga a los sujetos procesales. Sin embargo, disiento con la sentencia de mayoría pues no determina qué alternativa tenía el Tribunal Distrital para no archivar la demanda y a la vez cumplir con el requisito determinado en la normativa procesal vigente respecto de la razón de notificación del acto administrativo impugnado para efectos de la contabilizar la caducidad para demandar. De ser el caso, si el Tribunal Distrital 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 su aplicación al caso concreto, sin embargo no podía, sin más, inaplicarla.

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

DANIELA SALAZAR MARIN

Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2022.12.20 08:49:13 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

[6] 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.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 766-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 09:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA No. 766-17-EP/22

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 23 de noviembre de 2022, aprobó la sentencia Nº. 766-17-EP/22 ("**sentencia de mayoría"** o "**decisión de mayoría**"), en la que se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Jorge Alfonso Vallejo Mera ("**accionante**") en contra de los autos dictados el 21 de febrero y el 8 de marzo de 2017 por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato ("**Tribunal**"), en el marco del proceso signado con el Nº. 18803-2017-00033 ("**proceso de origen**").

2. En la sentencia de mayoría se aceptó la acción extraordinaria de protección por considerar que:

> *En la sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados, este Organismo expresó 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* […] *Por lo cual, si los jueces no consideraron las alegaciones del accionante respecto de la presunta imposibilidad material de tener acceso a la documentación requerida; el ordenar el archivo de la demanda y posteriormente negar el pedido 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. De tal modo, era obligación de los jueces precautelar el acceso a la justicia y el debido proceso previstos en los artículos 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*.

I. Consideraciones

3. Respetando los criterios expuestos en la sentencia de mayoría, procederé a exponer las razones por las cuales disiento de los mismos.

4. Como se menciona en la decisión de mayoría, la Sentencia Nº. 1175-17-EP y acumulados/21 contenía hechos y pretensiones idénticos a los de la presente causa, por lo que hago notar que las razones por las cuales voté en contra de dicha sentencia[1], serán explicitadas en el presente voto salvado.

[1] *Ver*, Sentencia Nº. 1175-17-EP y acumulados/21: *"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*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

5. Ahora bien, la principal razón por la cual estoy en desacuerdo con la sentencia de mayoría se centra en que, desde mi punto de vista, el requisito de adjuntar la razón de notificación del acto impugnado en la demanda contencioso administrativa es de obligatorio cumplimiento, y no puede omitirse.

6. En este sentido, la sentencia de mayoría se emite en inobservancia de una norma vigente dentro del ordenamiento jurídico, pues el artículo 308 del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**") establece que:

> *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*** (énfasis añadido).

7. El requisito de la presentación de la razón de notificación para la calificación de la demanda no es una mera formalidad. Precisamente se requiere de la razón de notificación en aras de velar por la seguridad jurídica de los justiciables. Una lectura sistemática del Capítulo II del COGEP, sobre los procedimientos contencioso tributarios y administrativos, permite concluir lo anterior.

8. Pues bien, el artículo 306 del COGEP establece que, en la sustanciación de casos de acciones subjetivas o plena jurisdicción, "*el término para proponer la demanda será de noventa días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado*". En el artículo 307 de la norma *ibidem*, por otro lado, se establece que, para que se dé la declaratoria de prescripción de la acción contencioso administrativa, "*la o el juzgador deberá 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, inadmitirá la demanda*". Es solo ahí que, el COGEP, de manera armónica, requiere que la razón de notificación se adjunte a la demanda, en el artículo 308.

9. Es decir, en aras de verificar que: **(i)** la demanda fue presentada dentro de término; y **(ii)** que la acción no ha prescrito, es necesario que se adjunte la razón de notificación. En otras palabras, es claro que el requisito de adjuntar la razón de notificación es *sine qua non* para que los jueces contencioso administrativos puedan admitir la causa a trámite, pues de no presentarla, le sería imposible verificar que la acción está planteada conforme a la Ley.

10. Pero este requerimiento no solamente es fundamental por cuestiones formales; sino que constituye también una regla de procedimiento clara para los operadores de justicia. Tomo como ejemplo el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que establece que "[l]*a resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días,*

---

del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021." (énfasis añadido).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación" (énfasis añadido). Entonces, sería imposible que un tribunal de lo contencioso administrativo verifique la caducidad de la acción sancionatoria de la CGE de no contar con la razón de notificación del acto impugnado.

11. La Corte Nacional de Justicia ya ha establecido que la verificación de la caducidad de la potestad sancionadora de la CGE da como resultado la nulidad del acto administrativo impugnado.[2] Si del requisito de adjuntar la razón de notificación depende la nulidad de un acto y la sustanciación de un proceso, difícilmente se puede sostener que se trate de una mera formalidad. Por ello, una vez más, se confirma que el requisito previsto en el artículo 308 del COGEP no puede ser obviado.

12. Ahora bien, la doctrina también ha sido diametralmente clara respecto de los requisitos necesarios para la procedencia de una demanda. Así, por ejemplo, se ha manifestado que:

> *Para demandar es necesario ejercitar válidamente la acción* […] *para ejercitar válidamente la acción, se necesita* […] *cumplir los demás presupuestos procesales de la acción y la demanda. Estas condiciones determinan la viabilidad de la demanda y de ahí que, si falta alguna de ellas, el juez no la atiende y no inicia el proceso*[3].

13. En el caso *sub judice* justamente nos encontramos frente a esta cuestión. El Tribunal, en sujeción a sus obligaciones, únicamente observó que la acción se haya ejercitado válidamente; esto es, que contenga los anexos ordenados por ley. Al no encontrar esto, dispuso el archivo de la causa conforme lo prescrito en el artículo 146 del COGEP.[4] [5]

---

[2] *Ver*, Resolución Nº. 12-2021 de la Corte Nacional de Justicia, "*Art. 1.- Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho: El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece* ***la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo****. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o* ***los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica*** *contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador"* (énfasis añadido).

[3] *Ver*, Echandía Devis. (2012). Teoría General del Proceso. Buenos Aires. pág. 386.

[4] Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento Nº. 506 de 22 de mayo de 2015, *"Artículo 146: 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 formales previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare*** *en el término de cinco días, determinando explícitamente el o los defectos.* ***Si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella****, sin necesidad de dejar copias. Esta providencia será apelable"* (énfasis añadido).

[5] Cabe mencionar que el Tribunal solicitó que se complete la demanda mediante auto de 8 de febrero de 2017. Por no haber completado la demanda en los términos solicitados, se ordenó el archivo el 21 de febrero de 2017.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

14. Considero, por lo tanto, que no es posible sostener que el Tribunal ha vulnerado la tutela judicial efectiva por cumplir con mandatos normativos. En otras palabras, no considero que en el caso ha existido una vulneración a derechos constitucionales, cuando el Tribunal únicamente ha verificado que la demanda no contiene los requisitos necesarios según lo establecido en la ley.

II. Conclusión

15. Con base en los argumentos expuestos, emito este voto salvado al no estar de acuerdo con que se declare vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, y por basar los argumentos en la sentencia Nº. 1175-15-EP/21, que, a mi juicio, inaplica normas de imperativo cumplimiento. Por ello, me encuentro imposibilitado de votar a favor en los casos cuya resolución se fundamente en dicha sentencia.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.12.19 15:45:15 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 766-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 08 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 17:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA No. 766-17-EP/22

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia No. 766-17-EP/22, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:

2. El accionante alega que, a través de los autos dictados por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (Tribunal), de 21 de febrero de 2017 (archivo de la demanda) y 8 de marzo de 2017 (negación de aclaración), se afectaron sus derechos: **i)** a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), **ii)** al debido proceso en las garantías al cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), **iii)** a la defensa (art. 76.7.a CRE), y **iv)** a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

3. En el informe de descargo, el Tribunal asegura que los autos impugnados cumplen con las disposiciones aplicables y vigentes, pues la demanda presentada no cumplió con el requisito de adjuntar la razón de notificación del acto impugnado, según ordena el artículo 308 del Código Orgánico General de Procesos[1] (COGEP).

4. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó la acción extraordinaria de protección y declaró la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la CRE.

5. En la sentencia de mayoría, se analiza en lo principal, que correspondía al Tribunal garantizar el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la justicia, más no limitarse a archivar la demanda; pues, si bien la norma procesal establece los requisitos legales, no es menos cierto que el accionante solicitó expresamente a los jueces que se tome en cuenta su imposibilidad material de acceder a la razón de notificación del acto administrativo.

6. Bajo este contexto, se verifica que el Tribunal, mediante providencia de **8 de febrero de 2017**, dispuso que la parte actora cumpla con la disposición contenida en el artículo 308 del COGEP e incorpore *"una copia de la resolución impugnada, con la razón de la fecha de su notificación al interesado y la relación circunstanciada del acto impugnado […][2]"*.

[1] COGEP, artículo 308 *"Requisitos de la demanda.- Cuando se trate de procesos contenciosos 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"* (énfasis añadido).
[2] A fojas 55 del expediente de primera instancia.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

7. Ante este requerimiento, la parte actora presentó un escrito de **10 de febrero de 2017**, en el que se constata que recién a esa fecha, solicitó a la Contraloría General del Estado (CGE) que confiera copias certificadas de la Resolución N°. 12751 DR de 4 de mayo de 2016; con lo cual, intentó justificar el incumplimiento del requisito del artículo 308 del COGEP.

8. Consecuentemente, el auto dictado el 21 de febrero de 2017 que archivó la demanda, de forma explícita, determinó:

> *"*[E]*s claro al 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 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 10 de febrero de 2017 presentado por el actor en la* [CGE]*, toda vez que el artículo 308 del COGEP y el auto de 8 de febrero 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 requerir un requisito del que no disponía al tiempo de demandar, porque* ***los requisitos procesales establecidos en la ley hay que cumplir al presentar la demanda, no después*** *como pretende hacerlo la parte actora*[3]*"* (énfasis agregado).

9. Finalmente, en el auto de 8 de marzo de 2017 que negó la aclaración, el Tribunal razonó lo siguiente:

> *"el acto impugnado con la fecha de razón de notificación al interesado es un requisito procesal especial en materia contencioso administrativa, que debe adjuntar el actor o actora al momento de presentar la demanda, no se puede pretender que la Secretaria del Tribunal remita oficio al ente de control para que conceda la razón de notificación como "medidas pertinentes para su práctica" lo cual es inadmisible. El auto de archivo de la demanda, no vulnera el derecho a la tutela efectiva del accionante, toda vez que se han garantizado plenamente sus derechos, al momento de haberles concedido el término que establece la ley para que aclare y complete su demanda,* ***la tutela judicial efectiva no se ve vulnerada cuando la omisión o incumplimiento del requisito procesal contemplado en el Art. 308 del COGEP*** *proviene de la propia imprevisión del demandante"*[4] (énfasis añadido).

10. Por lo expuesto, el Tribunal no podía eludir su obligación de exigir el requisito legal de la razón de notificación del acto administrativo, según la disposición contenida en el art. 308 del COGEP. Este incumplimiento de la ley procesal de ninguna manera puede ser atribuido al Tribunal, sino a la falta de diligencia oportuna de la defensa técnica del accionante, porque incumplió un requisito formal, indispensable y requerido por el órgano jurisdiccional.

[3] A fojas 61,62 del expediente de primera instancia.
[4] A fojas 68,69 del expediente de primera instancia.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

11. Hay que subrayar que, en la acción extraordinaria de protección, según su naturaleza constitucional, se verifica si la actuación del juzgador vulneró el debido proceso o derechos constitucionales. En este caso, el juez lo único que podía hacer es aplicar la norma procesal vigente, por lo que, no podría imputársele una vulneración de derechos. Tampoco sirve esta garantía para solventar las deficiencias de la defensa técnica.

12. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección No. 766-17-EP debió ser desestimada por no vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva.

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2022.12.21 15:12:01 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 766-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 09 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 09:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec