

Quito, D.M. 13 de abril de 2022

CASO No. 1039-17-EP

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

SENTENCIA No. 1039-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección, en la que se alegó la vulneración a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, en contra de una sentencia de casación, en un juicio contencioso administrativo.

I. Antecedentes

1. El 17 de agosto de 2016, Aquiles Manuel Dávila Gómez (el actor) presentó una demanda subjetiva o de plena jurisdicción en contra de la Contraloría General del Estado (CGE) y la Procuraduría General del Estado (PGE). En su demanda, exigió la anulación y suspensión de la resolución de responsabilidad administrativa culposa, con la que se le impuso una multa económica.¹
2. El 29 de agosto de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (el Tribunal Distrital) inadmitió la demanda por haber operado la caducidad del derecho del actor y ordenó su archivo².
3. El 12 de septiembre de 2016, el actor interpuso recurso extraordinario de casación, que fue admitido a trámite.³
4. El 5 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (la Sala) resolvió no casar el auto interlocutorio de instancia.
5. El 28 de abril de 2017, Aquiles Manuel Dávila Gómez (el accionante) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 5 de abril de 2017.

¹ Juicio contencioso administrativo No. 09802-2016-00718. La CGE realizó el informe de examen especial DA1-0035-2012, estableció la predeterminación de responsabilidad administrativa culposa No. 310 DAAC de 25 de octubre de 2013, por los hechos administrativos incurridos por el actor (como obligado principal) respecto al incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones en el ejercicio de sus funciones como juez noveno de Garantías Penales del Guayas, desde el 1 de enero de 2009 al 25 de julio de 2011. Mediante resolución No. 9036 de 18 de enero de 2016, la CGE le impuso la multa económica de USD 3.960,00.

² El Tribunal Distrital declaró que *“ha operado la caducidad del derecho que tenía el actor para presentar su demanda respecto del acto administrativo individualizado, en tal virtud, se INADMITE, se dispone su archivo (...)”*, fojas 26 a la 27 del expediente de primera instancia.

³ La causa, en casación, fue signada con el No. 17741-2016-1204.

6. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección⁴.
7. El 2 de junio de 2017, el caso fue sorteado a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza. El 28 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
8. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
9. El 17 de febrero de 2022 se realizó el sorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 15 de marzo de 2022 y solicitó informe de descargo a la Sala.
10. El 23 de marzo de 2022, la Sala presentó su informe motivado.

II. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94, 437 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

A. Del accionante

12. El accionante solicita que se acepte su demanda, porque afirma que se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.
13. Para sustentar las pretensiones, el accionante expresa los siguientes cargos en contra de la sentencia dictada el 5 de abril de 2017:
 - 13.1. Sobre la tutela judicial efectiva, manifiesta que la sentencia impugnada, al confirmar la caducidad, impidió continuar con el fondo del recurso de casación “[...] *al impedir que mi demanda contencioso administrativa, oportunamente presentada, pudiese seguir el procedimiento ordinario ---que es de pleno conocimiento---* (sic), *dejándome en la indefensión, ya que, estoy muy seguro que los jueces habrían estudiado minuciosamente los argumentos jurídicos que hubiéramos expuestos las partes procesales y hubieran acogido favorablemente mi demanda por estar ajustada a la ley y al derecho[...]*”.

⁴ Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrado por los jueces y juezas constitucionales Pamela Martínez de Salazar, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viten Olvera

- 13.2. Sobre la seguridad jurídica, afirma que los jueces de instancia y la Sala “*erróneamente calcularon el término de la caducidad*”, lo que habría contravenido los artículos 58, 63, inciso tercero, y 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el artículo 306, numeral 1, del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), y la enmienda constitucional relacionada con la facultad sancionatoria de la CGE por asuntos de “*gestión administrativa*”, normas que a su consideración eran previas, claras, públicas y existentes con anterioridad a la expedición del fallo impugnado.
14. Finalmente, el accionante solicita la revocatoria de la sentencia impugnada y que se retrotraiga el proceso al momento anterior de la emisión de dicha decisión.

B. De la entidad accionada

15. Los jueces de la Sala, en su informe de descargo, indicaron que la sentencia se encuentra motivada con base en argumentos fácticos y jurídicos, y de acuerdo con la jurisdicción y competencia establecida para los jueces de la Corte Nacional de Justicia. Solicitan que se rechace la demanda.⁵

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶
17. Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).⁷
18. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 13.1 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, la tutela judicial efectiva al no pronunciarse sobre el fondo del recurso de casación?**
19. En relación con el cargo mencionado en el párrafo 13.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, la seguridad jurídica al haberse aplicado la caducidad en la sentencia de casación?**

⁵ Milton Velásquez Díaz, Patricio Adolfo Secaira Durango, Fabián Racines Garrido, jueces nacionales de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, oficio DMV-23-2022 de 17 de marzo de 2022.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 11.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrs. 16, 28.

20. En el presente caso, para mayor comprensibilidad del análisis constitucional, se resolverá en primer lugar el problema jurídico del párrafo 18 y, luego, el problema jurídico del párrafo 17.

V. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, la seguridad jurídica al haberse aplicado la caducidad en la sentencia de casación?

21. La Constitución, en el artículo 82, establece que: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
22. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la arbitrariedad.⁸
23. La Corte Constitucional al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales⁹.
24. El accionante alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, porque a su consideración los jueces de instancia y la Sala calcularon erróneamente el término de la caducidad y no se conoció el fondo del recurso de casación. Sin embargo, para el presente análisis la Corte únicamente considerará la sentencia que pone fin al proceso y que fue impugnada por el accionante mediante acción extraordinaria de protección.
25. La Corte Constitucional identifica que la Sala declaró la caducidad tras determinar que el accionante excedió el término de 90 días ordenado en el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹⁰ (norma que la Sala estimó aplicable al caso), contados desde la fecha en que tuvo conocimiento del acto administrativo impugnado hasta la fecha en que presentó su demanda (17 de agosto de 2016). La

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1593-14-EP/20, párr. 19.

¹⁰ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículo 65.- *“El término para deducir la demanda en la vía contencioso administrativa será de noventa días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna”*.

Sala, al constatar que operó la caducidad, no entró a considerar otros aspectos de fondo del recurso de casación, tal como lo ordena el artículo 1, numeral 2, de la resolución No. 13-2015 expedida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia.¹¹

26. La Corte Constitucional constata que la Sala aplicó el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la resolución 13-2015, normas claras, previas y públicas según el ordenamiento jurídico vigente a la época de sustanciación de la causa de origen.
27. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

B. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, la tutela judicial efectiva al no pronunciarse sobre el fondo del recurso de casación?

28. La Constitución, en el artículo 75, establece 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”*.
29. La Corte Constitucional ha señalado que la tutela judicial efectiva contempla tres supuestos: (1) el acceso a la administración de justicia, (2) el derecho a un debido proceso judicial, y (3) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión¹².
30. El accionante alegó la vulneración a la tutela judicial efectiva porque la Sala, al expresarse sobre la caducidad, impidió el análisis de fondo de la causal casacional y lo dejó en indefensión. Por tanto, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si se vulneró la tutela judicial efectiva en el supuesto de acceso a la administración de justicia.
31. La Corte estableció que el derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en dos elementos: (1) el *derecho a la acción*, que se viola cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, y (2) el *derecho a tener una respuesta a la pretensión*, que se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida. Si se demuestra que se pudo ejercer la

¹¹ Pleno de la Corte Nacional de Justicia, Resolución No. 13-2015 de 30 de septiembre de 2015, artículo 1 literales 1 y 2 *“1. Los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, mediante auto definitivo inadmitirán a trámite la demanda, cuando verifiquen que se produjo la caducidad del ejercicio del derecho para presentar la demanda en la vía contencioso administrativa. Este auto es susceptible de recurso de casación;*

2. Operada la caducidad a petición de parte o de oficio, mediante auto o sentencia, al juzgador de instancia o casación le está vedado entrar a considerar otros aspectos procesales para pronunciar sentencia de fondo o mérito”.

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110

acción y tener una respuesta motivada (favorable o no) a la pretensión, entonces se garantizó el acceso a la justicia.¹³

32. En cuanto al *derecho a la acción*, se observa que el accionante acudió al Tribunal Distrital de su domicilio y presentó una demanda subjetiva. Contra la decisión de instancia, formuló un recurso de casación, que fue admitido a trámite y resuelto en sentencia por la Sala. Por lo tanto, el accionante accedió a la administración de justicia sin presentar barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables.
33. En cuanto al *derecho a recibir respuesta*, la Sala confirmó la caducidad conforme a la ley, y ordenó el archivo de la demanda. Tal como se evidenció en el problema jurídico anterior, a criterio de la Sala la caducidad estuvo justificada y, en consecuencia, el archivo no fue arbitrario. Por lo tanto, no se afectó el derecho a recibir una respuesta por la administración de justicia.
34. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

VI. Decisión

35. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
 2. Disponer la devolución del expediente.
 3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹³ Corte Constitucional. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 112-118

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 13 de abril de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL