

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

CASO No. 3487-17-EP

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

SENTENCIA No. 3487-17-EP/21

Tema: La Corte Constitucional analiza y descarta las alegaciones relativas a supuestas vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia que aceptó una acción subjetiva en la jurisdicción contencioso administrativa y al derecho a la tutela judicial efectiva en el auto que inadmitió el recurso de casación interpuesto por la institución demandada.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 6 de septiembre de 2016, Nora Yolanda Montenegro Rodríguez (también “la actora del proceso de origen” o “la actora del proceso contencioso administrativo”) presentó una demanda subjetiva en contra de la Contraloría General del Estado (también “CGE”) e impugnó: (i) la resolución No. 4083 de 29 de mayo de 2013 que ratificó la predeterminación de responsabilidad civil en su contra¹ y (ii) la resolución de 22 de junio de 2016 que negó la solicitud de nulidad de la resolución No. 4083². La causa fue signada con el No. 17811-2016-01475 y su conocimiento correspondió al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante “el tribunal distrital”).
2. El 12 de abril de 2017, el tribunal distrital constató que la resolución No. 4083 no fue notificada en el domicilio de la actora en el proceso de origen y aceptó parcialmente la demanda. En consecuencia, declaró la nulidad: (i) del acto administrativo “[...] contenido en el Oficio de 22 de junio de 2016” y (ii) del “[...] procedimiento administrativo a partir fojas [sic] 109 del expediente administrativo, al estado de notificar a la accionante, la Resolución No. 4083 [...] a fin de que pueda hacer

¹ Con base en dicha determinación, la CGE estableció una glosa en contra de la actora del proceso de origen y otros, en calidad de responsables solidarios, por un valor de USD\$ 13.585,47 correspondiente al anticipo y multas no recuperados por la Procuraduría General del Estado en el marco del contrato con INTRASOFT CIA. LTDA.

² La actora en el proceso de origen alegó que la falta de notificación de la glosa contenida en la resolución No. 4083 de 29 de mayo de 2013 vulneró normas adjetivas civiles, afectó sus derechos subjetivos, le ocasionó un estado de indefensión y le impidió interponer recurso administrativo “[...] de revisión o acudir a la jurisdicción contencioso administrativa”.

efectivo su derecho a impugnar y oponerse a dicha resolución [...]”. La CGE presentó recursos de aclaración y ampliación, que fueron rechazados en auto de 21 de agosto de 2017.

3. Inconforme con la decisión, la CGE interpuso recurso de casación, el cual fue inadmitido por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “la conjueza nacional”) mediante auto de 16 de octubre de 2017. Frente a la inadmisión, la CGE presentó los recursos horizontales de aclaración y ampliación, y en auto de 28 de noviembre de 2017 la conjueza negó dichos recursos.
4. El 29 de diciembre de 2017, la Contraloría General del Estado (en adelante “la institución accionante”), representada por la directora nacional de patrocinio, recaudación y coactivas subrogante, Andrea León Semanate, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de abril de 2017 y del auto de inadmisión del recurso de casación de 16 de octubre de 2017.
5. El 8 de julio de 2021 y el 12 de julio de 2021, Nora Yolanda Montenegro Rodríguez³ y la Procuraduría General del Estado, respectivamente, presentaron escritos señalando casilleros para futuras notificaciones.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 17 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 3487-17-EP. En sesión del Pleno de 6 de junio de 2018, la causa fue sorteada a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
7. Una vez que el 5 de febrero de 2019 se posesionaron los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado en sesión del Pleno de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
8. El 29 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y requirió a las judicaturas accionadas sus respectivos informes de descargo. Este requerimiento fue cumplido el 5 de julio de 2021 por la conjueza nacional y el 28 de julio de 2021 por la jueza ponente del tribunal distrital.

³ También designó y autorizó a profesionales del derecho a intervenir en la causa.

⁴ Conformada por la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y los entonces jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez, Alfredo Ruiz Guzmán.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La institución accionante considera que los derechos constitucionales vulnerados “[...] *a través de la decisión judicial que se cuestiona con esta acción extraordinaria de protección son [...]*”: la tutela judicial efectiva en la dimensión de acceso a la justicia y el debido proceso en la garantía de motivación, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, respectivamente. Para la institución accionante, dichas vulneraciones fueron alegadas “[...] *al interponer el recurso de casación [...] y en el Auto de Inadmisión*”.
11. La institución accionante se refiere a los antecedentes que generaron la glosa establecida en contra de la actora de la acción contencioso administrativa de origen. Además, señala la fecha de presentación de la demanda, la fecha de notificación de la resolución No. 4083 impugnada a través de dicho proceso judicial y afirma que “[...] *habría transcurrido más del tiempo previsto en el artículo 306 y 307 del COGEP*”. Alega que dentro del proceso contencioso administrativo formuló una excepción previa relacionada con la caducidad de la acción, pero que dicha excepción fue desechada por el tribunal de primera instancia “[...] *indicando que existió falta de debido proceso en la notificación de la indicada Resolución*”. En ese sentido, afirma que el tribunal de lo contencioso administrativo admitió a trámite la demanda “[...] *sin observar lo establecido en el artículo 306 del COGEP y la Resolución No. 13-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia [...]*”, porque no tomó en cuenta que el término legal para proponer la demanda había sido excedido. La institución accionante añade que frente a esta decisión, interpuso recurso de casación el cual fue inadmitido por la conjueza nacional.
12. Sobre la **alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva**, tras transcribir el auto de inadmisión del recurso de casación, la institución accionante afirma que “[e]s *menester que se considere que el recurso de casación planteado contiene los requisitos legales correspondientes y la tecnicidad jurídica suficiente para ser admitido. No obstante, el señor Conjuez [...] deniega el acceso a la tutela judicial efectiva y expedita [...]*”. La institución accionante se refiere a dos consideraciones por las que la conjueza nacional inadmitió el recurso de casación:

1. Sin fundamento y razonamiento lógico, indican que la causal invocada no ha sido debidamente fundamentada, cuando del recurso de casación interpuesto, se puede dilucidar que esta Entidad sustentó la infracción a normas procesales, como son las contenidas en los artículos 306 numeral 1; 303 numeral 1; y, 307 del Código Orgánico General de Procesos [en adelante “COGEP”].

2. De igual manera, el Conjuez Nacional, no observa que se encuentra también alegada y sustentada la falta de aplicación de la Resolución No. 13-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, que obliga a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a INADMITIR los recursos subjetivos o de plena jurisdicción, interpuestos fuera de los noventa días contemplados en la norma; tratándose una vez más de una norma procesal.

13. A continuación, la institución accionante cita doctrina para definir el concepto “norma procesal” y afirma que el auto de inadmisión del recurso de casación vulneró el derecho de acceso a la justicia porque: “[...] se puede distinguir que, las normas invocadas en el recurso de casación corresponden a normas procesales no observadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”. Para la institución accionante, la vulneración se dio debido a que:

*En la especie, el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ha indicado que existió un error trascendental en la interposición del recurso de casación por parte de la Contraloría General del Estado, pues en la **enunciación de las causales**, indicó: "En la causal primera del artículo 268 del COGEP, por falta de aplicación del Art. 306, numeral 1, 307 del COGEP, y la Resolución 13-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia [...]"; no obstante, las normas invocadas corresponden a normas PROCESALES, pues indican términos para demandar así como imponen al juzgador INADMITIR demandas de recursos subjetivos interpuestos fuera del término legal respectivo (el énfasis corresponde al original).*

14. Sobre la **alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación**, la institución accionante transcribe el contenido del artículo 76, numeral, 7 literal l), de la Constitución, así como del artículo 130, numeral 4, del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante “COFJ”) y de la sentencia de 12 de abril de 2017 impugnada. Para la institución accionante, la sentencia de primera instancia vulneró la garantía de motivación debido a que:

- 14.1. Carece de lógica y coherencia entre la petición de la parte actora y lo resuelto por el tribunal distrital. Para la institución accionante, el tribunal distrital excedió lo solicitado por la actora del proceso de origen al declarar la nulidad del procedimiento administrativo a pesar de que el acto administrativo impugnado a través de la acción subjetiva fue el acto que negó el recurso de nulidad de la resolución No. 4083 –que determinó la responsabilidad civil culposa de la actora en el proceso judicial de origen–.

- 14.2. Los jueces del tribunal distrital “[...] *obviar[on] deliberadamente las normas pertinentes que les obligaban a inadmitir la demanda por la caducidad de la acción contencioso administrativa [...]*”.
- 14.3. A pesar de lo anterior, la fundamentación de la sentencia no indica “[...] *de manera coherente y razonada, la norma en la cual se amparan para declarar la nulidad del expediente administrativo cuando el ACTO impugnado fue el Oficio mediante el cual se negativa [sic] del recurso [administrativo] de nulidad [...]*” (énfasis añadido).
15. En consecuencia, la institución accionante solicita que: se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare que la sentencia y el auto impugnados vulneraron los derechos constitucionales identificados en la demanda, que ambas decisiones sean dejadas sin efecto y que se retrotraiga el proceso hasta el momento procesal anterior a la sentencia del tribunal distrital.

3.2. Posición del tribunal de primera instancia

16. En su informe, el tribunal de primera instancia expone los antecedentes procesales de la causa No. 17811-2016-1370 con el detalle de las fechas y los nombres de los jueces -titulares y temporales- que intervinieron en las distintas actuaciones de la causa. El tribunal de primera instancia agrega que una vez ejecutoriada la sentencia, el 10 de enero de 2018 se dispuso a la CGE que informe documentadamente sobre el cumplimiento de la sentencia de primera instancia y que dicha información fue presentada el 5 de febrero de 2018.
17. Además, el tribunal de primera instancia señala que el 15 de enero de 2018, la CGE presentó acción extraordinaria de protección y que dicha acción fue puesta en conocimiento del tribunal por parte de la Corte Nacional de Justicia el 21 de febrero de 2018. Finalmente, el tribunal señala que el 27 de julio de 2021, conoció de la providencia de la jueza sustanciadora de la causa No. 3487-17-EP dictada el 29 de junio de 2021, debido a “*inconsistencias, lentitud, indisponibilidad*” del sistema e-SATJE-2020.

3.3. Posición de la conjueza nacional

18. En su informe, la conjueza nacional manifiesta que emitió el auto de 16 de octubre de 2017, mediante el cual inadmitió el recurso de casación interpuesto por la CGE dentro de la causa No. 17811-2016-1370. Además, se refiere a la naturaleza extraordinaria y técnica del recurso de casación, explica que:

[...] anali[zó] en forma detallada el medio de impugnación [...] y, precisamente debido a su falta de fundamentación, fue inadmitido, lo cual permite evidenciar que el mismo fue dictado respetando el debido proceso, el derecho a la tutela efectiva; y, debidamente motivado, de conformidad con los artículos 75, 76 de la Constitución de la

República, por lo que comedidamente solicitó el mismo sea tenido como informe suficiente.

19. La conjeza nacional también señala que la presentación de acciones extraordinarias de protección en las que se alegan violaciones a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica “[...] *se ha convertido en práctica, de quienes interponen recursos de casación y de hecho infundados [...]*”. A continuación, cita un extracto de una decisión de la Corte Constitucional que refiere el carácter extraordinario y formal del recurso de casación, así como las competencias de la Corte Nacional durante la fase de admisión de dicho recurso.
20. Sobre el recurso de casación interpuesto por la CGE en la especie la conjeza expone que el recurso invocó los casos de casación previstos en el artículo 268 numerales 2 y 5 del COGEP y las normas de derecho presuntamente violadas en las que se basó el recurso. Al respecto, la conjeza nacional agrega “[...] *más [sic] no especifica las causas o razones por las cuales afirma que se ha producido una falta de aplicación de las normas de derecho que menciona como infringidas y que normas fueron aplicadas indebidamente*”. Adicionalmente, la conjeza nacional se refiere a la supuesta errónea interpretación del artículo 303 numeral 1 del COGEP invocada por la CGE como casacionista y afirma que dicha institución “[...] *no señala el alcance erróneo que le dio el juzgador al interpretarla pero aún no determino [sic] el correcto alcance que se debió dar a la misma*”. La conjeza nacional también afirma que con relación al

[...] caso dos, la recurrente debe determinar taxativamente cuales son los requisitos exigidos por la ley, que [sic] no contiene la sentencia recurrida y que [sic] norma ha sido conculcada por el vicio alegado, no basta decir que la sentencia no está motivada o carece de motivación es necesario que se demuestre cómo, cuándo y en qué sentido se incurrió en la infracción.

21. La conjeza nacional agrega que “[...] *por el hecho de que no se admita un recurso de casación, no significa que se viole el debido proceso en razón de que el recurso de casación se lo rechaza precisamente por no reunir los requisitos que son de su esencia y de [su] naturaleza [...]*”. Además, sostiene que los argumentos contenidos en la demanda de la institución accionante no demuestran las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas y que “[...] *simplemente se indica de manera general por cuanto no se le ha dado la razón a quién interpone el recurso de casación*”. En consecuencia, solicita a la Corte Constitucional que “*se rechace*” la acción extraordinaria de protección y se ratifica en lo expuesto en el auto impugnado.

4. Análisis constitucional

22. Esta Corte ha determinado que los problemas jurídicos en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, 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 derechos constitucionales⁵. Según se desprende de la demanda y de la sección 3.1 *supra*, la institución accionante alega que las vulneraciones a sus derechos constitucionales se originaron en dos decisiones distintas. Por un lado, alega que la sentencia emitida por el tribunal de primera instancia vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Por otro lado, sostiene que el auto de inadmisión del recurso de casación dictado por la conjuenza nacional vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de acceso a la justicia. El análisis constitucional estará organizado en ese sentido.

23. Ahora bien, previo a realizar el análisis constitucional, la Corte estima preciso señalar que los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación formulados por la institución accionante serán analizados a la luz de las pautas establecidas en la sentencia No. 1158-17-EP/21. En consecuencia:

23.1. El cargo contenido en el párrafo 14.1 *supra*, se fundamenta en que la sentencia “[...] *evidencia una falta de lógica y coherencia*” pues la institución accionante considera que el tribunal de primera instancia resolvió una cuestión que no fue solicitada por la actora en la acción subjetiva de origen. Según esta Corte, existe incoherencia en una fundamentación –normativa o fáctica– cuando se constata una contradicción o inconsistencia⁶ entre: (i) las premisas y conclusiones que componen la argumentación⁷ o (ii) entre la conclusión final de la argumentación y la decisión⁸. De ahí, que el cargo expuesto por la institución accionante no se encuentra relacionado con un vicio motivacional de incoherencia. Este cargo tampoco se refiere a una presunta falta de congruencia argumentativa en la sentencia, es decir con la falta de respuesta por parte del órgano judicial a alguno de los argumentos relevantes de las partes⁹; sino con una supuesta **incongruencia procesal**, “[...] *según la cual, toda decisión (decisum) judicial debe aceptar o rechazar todas las pretensiones, es decir, los pedidos (petita) de las partes [...] la decisión debe ser procesalmente congruente (en este segundo sentido, las decisiones pueden ser ultrapetita o infrapetita)*”¹⁰. En la sentencia No. 1158-17-EP/21 esta Corte estableció que únicamente la congruencia argumentativa atañe a la garantía de motivación, mientras que la congruencia procesal podría ser analizada en el marco de otros derechos constitucionales. Por lo expuesto, corresponde

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 74.

⁷ *Ibidem*. Es decir, una incoherencia lógica que se da cuando “[...] *un enunciado afirma lo que otro niega*”.

⁸ *Ibidem*. Lo que configura una incoherencia decisional que se da cuando “[...] *se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida*”.

⁹ *Id.*, párr. 87. Sobre la congruencia argumentativa, en similar sentido: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1582-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 24 y Sentencia No. 273-15-EP/20 de 2 de diciembre de 2020, párrafo 21 y Sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 11.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, pie de página 73 contenido en el párrafo 87.

analizar si la incongruencia procesal acusada por el accionante implicó una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva.

23.2. El cargo sintetizado en el párrafo 14.2 *supra* se basa en la presunta falta de aplicación de disposiciones legales que, según la entidad accionada, establecían la obligación de los jueces de “[...] *inadmitir la demanda por la caducidad de la acción contencioso administrativa*”. Este cargo se relaciona con una supuesta incorrección de la motivación por falta de aplicación de normativa infraconstitucional y no guarda relación con la presunta insuficiencia de la motivación. Tampoco se observa argumento alguno que permita reconducir el cargo a otro derecho constitucional. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional no analizará dicho cargo, en la medida en que el análisis del mismo excede sus competencias dentro de la acción extraordinaria de protección, pues no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales.

23.3. El cargo expuesto el párrafo 14.3 *supra* será analizado a la luz de la garantía de motivación en la medida en que la argumentación de la institución accionante sí se encuentra relacionada con una posible deficiencia motivacional: la supuesta falta de identificación de una norma que fundamente la decisión de declarar la nulidad del procedimiento administrativo.

4.1. Sobre la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia de primera instancia

- 24.** La sentencia No. 1158-17-EP/21, reconoce que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación establecido de forma sistemática en la jurisprudencia de esta Corte consiste en que la decisión que se analiza debe contener una argumentación jurídica que cuente con una “[...] *estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente*”¹¹ (el énfasis corresponde al original y se ha omitido la nota al final contenida en el texto citado)¹¹.
- 25.** Según la institución accionante, el tribunal distrital no identificó una para sustentar su declaratoria de nulidad del procedimiento administrativo. Con base en ese cargo, esta Corte analizará si la argumentación presentada en la sentencia impugnada para resolver el problema jurídico relativo a si procedía declarar la nulidad del procedimiento administrativo no contó con una **fundamentación normativa suficiente** por no identificar la norma en la cual basó la declaratoria de nulidad.

¹¹ *Id.*, párrs. 57 a 61.

26. Para que la fundamentación normativa sea considerada suficiente, ésta “[...] debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”¹². Además, ésta no se agota en la enunciación de las normas o principios, “[...] sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso”¹³.
27. Ahora, corresponde analizar la sentencia impugnada, en la parte específica relativa a la argumentación jurídica que la institución accionante acusa de insuficiencia normativa, es decir, la argumentación que sustenta la declaratoria de nulidad del procedimiento administrativo. Antes de hacerlo, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”¹⁴, por lo que al realizar este análisis esta Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse sobre lo acertado o no del razonamiento expuesto por la judicatura accionada en dicha decisión.
28. Tras revisar las actuaciones que obran del expediente del procedimiento administrativo, se observa que el tribunal distrital concluyó que la actora en el proceso de contencioso administrativo: (i) no debía ser notificada por la prensa, sino en el domicilio señalado, (ii) no fue notificada con la resolución No. 4083 en su domicilio señalado (iii) se vio impedida de impugnar el acto administrativo en sede administrativa y en sede judicial, y (iv) fue privada del derecho a la defensa y del derecho a recurrir.
29. El tribunal distrital accionado sustentó tales conclusiones en su análisis e interpretación de las siguientes normas: (i) el artículo 55 inciso segundo de la Ley Orgánica de la CGE, (ii) el artículo 173 de la Constitución; y, (iii) el artículo 303 numeral 1 del COGEP¹⁵. Específicamente, respecto a las normas que fundamentaron la declaratoria de nulidad del expediente administrativo, se observa que el tribunal distrital identificó: (iv) al artículo 76 numerales 1 y 7 literales a) y b) de la Constitución. Además, tras la revisión de la sentencia impugnada esta Corte constata que el tribunal distrital no se limitó a transcribir o enunciar las normas jurídicas en las cuales fundamentó su argumentación; sino que la invocación de cada una de ellas fue utilizada para explicar su relación con los hechos que consideró probados, así como la explicación de las conclusiones sintetizadas en el párrafo 31 *supra*, todo lo cual derivó en la decisión tomada.

¹² *Id.*, párr. 61.1.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Id.*, párr. 28.

¹⁵ Además de las distintas disposiciones constitucionales y legales invocadas por el tribunal de primera instancia para fundamentar su competencia; la validez procesal; el rechazo de las excepciones de falta de derecho, inadmisibilidad e improcedencia de la demanda; el cumplimiento de las garantías del debido proceso en la sustanciación de la causa de origen; así como su conclusión de que en la causa no había operado la caducidad para la presentación de la demanda de acción subjetiva.

30. En consecuencia, se constata que el tribunal distrital sí identificó la norma y expuso una argumentación normativa suficiente bajo la cual fundamentó la declaratoria de nulidad del procedimiento administrativo, por lo que no se verifica una vulneración a la garantía de motivación a la luz del cargo bajo análisis.

4.2. Sobre la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva originada en la alegada incongruencia procesal de la sentencia de primera instancia

31. Conforme lo expuesto en los párrafos 14.1y 23.1 *supra*, la institución accionante considera que la sentencia de primera instancia contiene una incongruencia procesal debido a que a su criterio el tribunal distrital resolvió más allá de lo que la actora en el proceso de origen solicitó en su demanda.
32. De la demanda se desprende que la actora en el proceso contencioso administrativo identificó como actos administrativos impugnados:

1. *La determinación de la responsabilidad civil culposa No. 4083 de 29 de mayo de 2013, que sin embargo, de haber fijado domicilio, se ha procedido a notificar por el periódico el Telégrafo el 29 de enero de 2014.*
2. *La resolución del Director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado del 22 de junio del 2016, negando la solicitud de nulidad de la Resolución No. 4083¹⁶.*

33. Además, se constata que los argumentos de la actora en el proceso de origen se fundamentaron en la alegada falta de notificación en su domicilio y la vulneración a su derecho al debido proceso en la garantía de defensa, lo que a su criterio generaría la nulidad de los actos administrativos impugnados.
34. Por su parte, en la sentencia de primera instancia el tribunal distrital identificó como actos administrativos impugnados por la actora en la acción contencioso administrativa los contenidos en “1. *La determinación de la responsabilidad civil culposa No. 4083 de 29 de mayo de 2013 [... y] 2. La resolución del Director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado del 22 de junio del 2016 [...]*”. Además, en el considerando quinto de la sentencia, el tribunal distrital analizó las alegaciones de las partes, así como la prueba actuada dentro del proceso, con el fin de responder al objeto de la controversia contencioso administrativa: la alegada nulidad de los actos administrativos impugnados por falta de notificación. Tras constatar la falta de notificación y las violaciones a derechos subjetivos alegadas por la actora en el proceso de origen, el tribunal concluyó:

[...] *La Resolución de la Dirección de Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado de 22 de junio de 2016 negó la petición de nulidad de todo lo actuado. (fs. 138 y 138 vta del expediente administrativo). Este constituye el último*

¹⁶ Expediente judicial No. 17811-2016-01475, fjs. 31.

acto administrativo impugnado y el que nos permite hacer un control efectivo de la legalidad de las actuaciones de la administración en la presente causa; y respecto del cual bien se puede requerir su nulidad al tenor del numeral 1 del Art. 303 del Código Orgánico General de Procesos y al amparo de las reglas del debido proceso aplicables tanto a la sede administrativa como a la jurisdiccional, constitucionalmente consagradas en el Art. 76 de la Constitución (énfasis añadido).

35. Así, el tribunal resolvió declarar la nulidad del acto administrativo de 22 de junio de 2016 y

[...] la nulidad del procedimiento administrativo a partir fojas 109 del expediente administrativo, al estado de notificar a la accionante, la Resolución No. 4083 de 29 de mayo de 2013 en el domicilio por ella señalado a fin de que pueda hacer efectivo su derecho a impugnar u oponerse a dicha resolución.

36. Toda vez que el análisis, conclusión y decisión del tribunal distrital se enmarcaron en las pretensiones y argumentos de la actora en el proceso contencioso administrativo, esta Corte descarta la alegada incongruencia decisonal y la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en la sentencia de primera instancia.

4.3. Sobre la alegada vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de acceso a la justicia ocasionada por el auto de inadmisión del recurso de casación

37. La Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

Art. 75.- 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.

38. Con relación a este derecho, la Corte Constitucional ha sido consistente en sostener que éste se encuentra compuesto por tres elementos: 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 decisión¹⁷.
39. La institución accionante afirma que el auto de inadmisión del recurso de casación vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de acceso a la justicia, dado que este fue inadmitido a pesar de “[...] cont[ener] los requisitos legales correspondientes y la tecnicidad jurídica suficiente para ser admitido”. Para la institución accionante, la conjueza nacional inadmitió el recurso de casación debido a que:

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

- 39.1.** Indicó que la causal invocada no fue debidamente fundamentada. A criterio de la institución accionante esta determinación carece de “[...] *fundamento y razonamiento lógico*” pues afirma que del recurso “[...] *se puede dilucidar que esta Entidad sustentó la infracción a normas procesales, como son las contenidas en los artículos 306 numeral 1; 303 numeral 1; y, 307 del [COGEP]*”.
- 39.2.** Inobservó que en el recurso de casación la institución accionante alegó y sustentó “[...] *la falta de aplicación de la Resolución No. 13-2015 del Pleno de la Corte Nacional [...] que obliga a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a INADMITIR los recursos subjetivos [...] interpuestos fuera de los noventa días contemplados en la norma [...]*”.
- 40.** Los cargos formulados por la institución accionante se centran en explicar los motivos por los que no está de acuerdo con el análisis y decisión de la conjuenza nacional de inadmitir el recurso de casación. Resulta imprescindible enfatizar, una vez más, el carácter extraordinario de la presente acción el cual impide que esta Corte actúe como una instancia adicional, se pronuncie sobre cuestiones de derecho ordinario y revise la legalidad o corrección de las decisiones de los jueces ordinarios. Lo anterior implica que a la Corte Constitucional “[...] *no le corresponde dilucidar si un recurso de casación ha sido debidamente interpuesto o correctamente resuelto, pues aquello es competencia exclusiva de la Corte Nacional de Justicia*”¹⁸.
- 41.** Del auto de inadmisión del recurso de casación impugnado se desprende que en el mismo, la conjuenza nacional examinó, de forma general: (i) su competencia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso, (ii) que éste fue interpuesto de forma oportuna, (iii) la naturaleza, finalidad, requisitos formales y límites de dicho medio de impugnación y (iv) la estructura del medio de impugnación interpuesto por la CGE, incluyendo las normas jurídicas que dicha institución alegó como infringidas y los casos de casación previstos en el artículo 268 del COGEP invocados por la recurrente. Además, entre los considerandos quinto y séptimo del auto de inadmisión, la conjuenza nacional analizó de forma individual cada uno de los cargos de casación formulados por la CGE, y los descartó pues, a su juicio:
- 41.1.** En la fundamentación del primer cargo de casación¹⁹, la institución recurrente no señaló las normas jurídicas que consideraba indebidamente aplicadas “[...] *y que dieron lugar a que se excluya las que acusa como no aplicadas [...]*”.
- 41.2.** En la fundamentación del segundo cargo de casación²⁰, la CGE “[...] *no señaló el sentido o alcance erróneo que considera el Tribunal inferior [...]*” dio a las

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2185-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 25

¹⁹ Que consistió en la presunta falta de aplicación de: “[...] *los Arts. 58, 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 9 del Reglamento del Ejercicio de la Acción Coactiva de la Contraloría General del Estado; 306 numeral 1 307 del Código Orgánico General de Procesos; y, la Resolución No. 13-2015 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia [...]*”.

normas que la casacionista considera como erróneamente interpretadas; ni identificó cuál era el alcance o interpretación correcto que se debió aplicar. Además, la fundamentación tampoco explica la trascendencia en la decisión de la causa de la errónea interpretación alegada.

- 41.3. En la fundamentación del tercer y último cargo de casación²¹, la recurrente no precisó a cuál de los tres supuestos del artículo 268 numeral 2 del COGEP se refería el vicio casacional imputado. Es decir, si la sentencia: incumplió requisitos legales, contenía disposiciones incompatibles en la parte resolutive o se encontraba inmotivada. Para la conjueza nacional, la fundamentación del recurso incurrió en “*imputaciones vagas*” y no vinculó el contenido de las normas presuntamente infringidas “[...] *con los hechos y circunstancias a que se refiere la violación [...]*” alegada.
42. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la conjueza nacional concluyó que el recurso de casación interpuesto por la ahora accionante no cumplió con los requisitos del artículo 267 del COGEP, “[...] *específicamente su numeral 4 y puesto que los conjueces de casación no tienen la facultad para suplir o enmendar de oficio los errores o deficiencias de quien interpone el recurso extraordinario de casación, como los que se registran en el presente caso*”. En consecuencia, la conjueza nacional resolvió inadmitir dicho medio de impugnación.
43. Tras la revisión integral del auto impugnado, se verifica que la conjueza nacional examinó el cumplimiento de los requisitos formales del recurso de casación interpuesto por la institución accionante, conforme sus competencias legales y a la luz de la técnica casacional que, a criterio de dicha juzgadora, debe observar la fundamentación del recurso²².
44. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional no encuentra que el auto de inadmisión del recurso de casación vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en perjuicio de la institución accionante.

5. Decisión

45. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

45.1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 3487-17-EP**.

45.2. Disponer la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.

²⁰ Que consistió en la presunta errónea interpretación del artículo 303 numeral 1 del COGEP.

²¹ Que consistió en que la sentencia supuestamente habría incurrido en el segundo caso contemplado en el artículo 268 del COGEP.

²² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1969-15-EP/20 de 1 de julio de 2020, párr. 27: “[...] *la fundamentación del recurso de conformidad con la ley es un requisito formal a ser examinado en la fase de admisibilidad del recurso*”.

46. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL