

Quito, D.M., 06 de abril de 2022

**CASO No. 789-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 789-17-EP/22**

**Tema:** Esta sentencia analiza el derecho a la tutela judicial efectiva, en consonancia con el principio constitucional de que “*no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*” reconocido en el artículo 169 de la Constitución de la República y acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada respecto del auto de inadmisión del recurso de casación emitido por Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 16 de agosto de 2016, Grecia Elizabeth Pita Sarcos presentó un recurso subjetivo en contra de la Contraloría General del Estado (“CGE”) y la Procuraduría General del Estado, mediante el cual impugnó la Resolución No. 7687 de 08 de marzo de 2016, que le impuso una glosa por \$1.170,00<sup>1</sup>.
2. El 12 de enero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, aceptó la demanda y dejó sin efecto el acto administrativo impugnado.
3. Inconforme con esta decisión, la CGE interpuso recurso de casación<sup>2</sup>. Mediante auto de fecha 06 de marzo de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“Sala Especializada”) inadmitió el recurso interpuesto alegando que no cumplió con lo prescrito en los artículos 266, 267 y 268 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”).
4. El 06 de abril de 2017, Alejandra Patricia Vivanco Carrión, directora de patrocinio, recaudación y coactivas de CGE (“entidad accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 06 de marzo de 2017.

<sup>1</sup> El proceso fue signado con el No. 09802-2016-00712. Mediante la resolución impugnada se declaró la responsabilidad civil solidaria de Grecia Elizabeth Pita Sarcos, debido a que no justificó la documentación de los años 2008 y 2009 por concepto de viáticos, subsistencias, alimentación y movilización a la ciudad de Quito, egresos que no contaron con respaldos que evidencien su legalidad, veracidad y conformidad legal.

<sup>2</sup> La Sala de la Corte Nacional signó el proceso con el No. 17741-2017-0163.

5. El 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada y su conocimiento correspondió -por sorteo efectuado el 16 de agosto de 2017- al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
6. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en providencia de 16 de febrero de 2022, avocó conocimiento de la causa y solicitó el correspondiente informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

## **II. Competencia**

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## **III. Alegaciones de las partes**

### **3.1. Pretensión y fundamentos de la acción**

8. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y al derecho a la seguridad jurídica, prescritos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal 1) y 82 de la constitución.
9. Sobre la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante transcribe la norma constitucional, cita sentencias de este Organismo y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”), para luego afirmar que este derecho ha sido vulnerado pues la Sala Especializada:

*[...] inadmite el recurso de casación con el único razonamiento de que no se ha indicado la sentencia recurrida, para el efecto señores jueces deben considerar que la individualización de la sentencia impugnada fue determinada en los epígrafes 1 y 5 del recurso interpuesto por el recurrente cuando señala con claridad que el acto impugnado pertenece al juicio signado con el número 0982-2016-00712 y de igual manera señores jueces en el epígrafe 5 denominado "síntesis del fallo" se hace una citación textual de la parte motiva (sic) y resolutive de la sentencia casada. [Por lo que el conjuer de la Sala Especializada] no se pronunció respecto del fondo del asunto y las pretensiones de la controversia, no se refirió a hecho alguno y se limitó a inadmitir el recurso interpuesto por la Contraloría. [...] Vulnerándose de igual forma el principio prescrito en el artículo 169 de la CRE respecto a que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.*

10. Respecto al debido proceso en la garantía de motivación, afirma que el auto impugnado “no es razonable por cuanto en el auto se aplica de forma arbitraria la normativa legal

*existente al caso en particular, y decide inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Contraloría, consideración a la cual llega sin ningún tipo de elemento valorativo, es decir el requisito para que exista motivación en referencia a la razonabilidad, no se evidencia en virtud que el juez incorpora el criterio falta de 'indicación' y ni siquiera menciona a través de criterios jurídicos sólidos la norma legal desatendida".*

11. Concluye por tanto, que la decisión impugnada “carece de razonabilidad en virtud de que no se ciñe a las reglas de la lógica pues en el recurso se determina en dos epígrafes, cual es la sentencia recurrida, por lo que mediante un ejercicio de comparación el juez podía de forma clara cotejar el fallo que se casa, de esta forma se evidencia que no se explica la pertenencia en la aplicación de la norma pues no se realiza el proceso de subsunción entre la norma y el argumento sino que se aplica la norma de forma arbitraria lo que deviene en falta de motivación”.
12. Finalmente, respecto al derecho a la seguridad jurídica, la CGE es enfática en mencionar que “solicitó se aplique la interrupción de la caducidad prevista en el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades y declarar que el actuar del ente de control, está revestido de legalidad; por cuanto el artículo 71 de la Ley de Contraloría General del Estado, en su parte pertinente preveía: ‘...La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en cinco años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos...’; situación que no fue conocida por las autoridades de instancia.

### **3.2. Fundamentos de la Sala Especializada**

13. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada<sup>3</sup> con el auto de fecha 16 de febrero de 2022, no presentó el informe de descargo solicitado.

## **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

### **Análisis Constitucional**

14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental. De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No 1967- 14-EP/20, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría

---

<sup>3</sup> Foja 32 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 17 de febrero de 2022.

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)<sup>4</sup>.

15. En este caso, pese a que se alega vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, se identifica que la entidad accionante se limita determinar su disconformidad con la forma en la que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, en la sentencia de instancia, habría aplicado una norma de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. No obstante, no especifica la manera en la que este derecho se ha visto vulnerado en la decisión impugnada a través de la demanda de acción extraordinaria de protección. Así, en razón de lo expuesto, este Organismo -a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable para identificar una posible vulneración de este derecho- no cuenta con elementos para pronunciarse sobre el mismo; por lo que analizará la causa a través de los derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación.

#### **4.1. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva.**

16. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra prescrito en el artículo 75 de la Constitución de la República, mismo que prescribe:

*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.*

17. Este Organismo Constitucional ha determinado respecto a este derecho que:

*[...] la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse 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<sup>5</sup>.*

18. En el presente caso la entidad accionante refiere que el conjuer de la Sala Especializada:

*[...] inadmite el recurso de casación con el único razonamiento de que no se ha indicado la sentencia recurrida, para el efecto señores jueces deben considerar que la individualización de la sentencia impugnada fue determinada en los epígrafes 1 y 5 del recurso interpuesto por el recurrente cuando señala con claridad que el acto impugnado pertenece al juicio signado con el número 0982-2016-00712 y de igual manera señores jueces en el epígrafe 5 denominado "síntesis del fallo" se hace una citación textual de la parte motiva y resolutive de la sentencia casada.*

19. Por lo que, esta Corte encuentra que la presunta vulneración hace referencia al primer elemento que compone a la tutela judicial efectiva; es decir, al derecho al acceso a la

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No 1967- 14-EP/20, párr. 18.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110.

administración de justicia que se concreta en el “*derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión*” y que se ve vulnerado cuando “*existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso)*”<sup>6</sup>.

20. Entonces, para verificar si existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en relación al acceso a la administración justicia, corresponde establecer si la equivocación en la determinación del día de emisión de la sentencia impugnada contenida en el escrito del recurso de casación, impide el cumplimiento de requisitos de admisión, o si aquello generó barreras u obstáculos por parte de la autoridad judicial que contraría el principio constitucional de que “*no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*”<sup>7</sup>.
21. De la revisión del auto impugnado se observa que el conjuer de la Sala Especializada funda la inadmisión del recurso de casación interpuesto, por no cumplir con los requisitos previstos en los artículos 266, 267 y 268 del COGEP, específicamente con base en que, “[...] *al revisar el recurso de casación se establece que la recurrente manifiesta “en relación a su sentencia de dictada el 13 de enero a las 16h47 encontrándome dentro del término que prevé el artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos [...] interpongo recurso de casación”. Por lo cual el recurso no se encuentra acorde a lo establecido en el numeral 1 del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos, ya que revisada la sentencia se encuentra que **esta ha sido expedida el 12 de enero de 2017, a las 16h47; más no el 13 de enero de 2017 a las 16h47, como aparece en el recurso de casación**” (énfasis en el original).*
22. Verificado el escrito de recurso de casación interpuesto por la entidad accionante (fojas 168 a 174) se puede encontrar que, en efecto, la CGE identifica como decisión judicial impugnada la sentencia de 13 de enero de 2017, a las 16h47. No obstante, también se constata que en el mismo documento la CGE señala el número del proceso y detalla las partes procesales del mismo; por lo que, pese al *lapsus calami* en que incurre la entidad accionante, la Sala Especializada contaba con elementos suficientes para determinar cuál era la sentencia impugnada, como en efecto lo hizo y quedó evidenciado del extracto antes citado.
23. Así las cosas, la inadmisión del recurso de casación por parte del conjuer de la Sala Especializada, en razón de una equivocación del día de emisión de la sentencia impugnada, es en extremo formalista y supuso una barrera y una traba irrazonable para la entidad accionante, pues el conjuer contaba con la información suficiente y necesaria

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 112-113.

<sup>7</sup> Artículo 169 de la Constitución.

Al respecto ver: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 159-16-EP/21, párr. 31.

para identificar la sentencia y analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, como determina la ley. Además, incluso si aquello no habría sido posible, tenía la posibilidad de solicitar al entonces recurrente la aclaración del recurso interpuesto. De tal manera que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del derecho al acceso a la administración de justicia y al sacrificar “*la justicia por la sola omisión de formalidades*”<sup>8</sup>.

24. Cabe mencionar que esta Corte ya ha señalado que cuando una 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, deberán aplicar e interpretar las normas en el sentido que más favorezca la efectiva vigencia de los derechos constitucionales y la realización de la justicia, buscando subsanar la mera omisión de formalidades y, de ese modo, evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas que dificulten o impidan el ejercicio material de los derechos constitucionales.<sup>9</sup>

#### **4.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.**

25. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”.
26. Según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía<sup>10</sup>, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica:

*[...] la fundamentación normativa 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 [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.*

27. La entidad accionante refiere que el auto impugnado vulnera esta garantía debido a que “*no se ciñe a las reglas de la lógica pues en el recurso se determina en dos epígrafes, cual es la sentencia recurrida, por lo que mediante un ejercicio de comparación el juez*

---

<sup>8</sup> En relación al principio de no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, en la sentencia 2355-16-EP/21, Corte estableció un criterio similar, específicamente a que resulta un formalismo desproporcionado el concluir que un recurso no ha sido presentado, o en este caso debe ser inadmitido, sobre la única base de un error involuntario del recurrente, más aún, cuando era inequívoco cuáles eran el proceso y la sentencia aludida. Asimismo, puede considerarse la sentencia 2777-16-EP/21 en la cual la Corte Constitucional señaló que el error en la fecha de la sentencia, o del número de proceso, no es razón suficiente para negar un recurso de casación o calificarlo como inexistente, si es que, de los demás argumentos, se puede identificar claramente cuál es la sentencia recurrida.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 159-16-EP/21, párr. 38. También véase sentencias: 3373-17-EP/21, 839-17-EP/21 o 1077-17-EP/21.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 54.

*podía de forma clara cotejar el fallo que se casa*". Además, que *"no es razonable por cuanto en el auto se aplica de forma arbitraria la normativa legal existente al caso en particular, y decide inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Contraloría, consideración a la cual llega sin ningún tipo de elemento valorativo [...]"*. Por lo que se evidencia que la entidad accionante cuestiona la suficiencia de la motivación del auto recurrido en lo relativo a su fundamentación normativa<sup>11</sup>.

28. De la revisión de la decisión impugnada se observa que el conjuer de la Sala Especializada inicia el análisis del recurso interpuesto desde el acápite tercero. Aquí especifica que *"el recurso no se encuentra acorde a lo establecido en el numeral 1 del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos, ya que revisada la sentencia se encuentra que esta ha sido expedida el 12 de enero de 2017, a las 16h47; más no (sic) el 13 de enero de 2017 a las 16h47, como aparece en el recurso de casación [...]"*. Posteriormente manifiesta que, *"el requisito de indicación de la sentencia recurrida es obligatorio y debe contener claramente el recurso de casación, el cual es inminentemente técnico, con gran vigor formal, exigiendo el Código Orgánico General de Procesos [...] los requisitos de procedibilidad del contemplados en los Arts. 266, 267 y 268"*.
29. De esta manera, el conjuer de la Sala Especializada concluye que *"quien conoce el recurso de casación no puede corregir errores del recurrente ni suplir el desconocimiento o deficiencias de este [...]"*. Por lo que, ante la falta de determinación de la sentencia recurrida inadmitió el recurso de casación.
30. En virtud de todo lo anterior, se verifica que el conjuer nacional se pronunció sobre el cumplimiento de requisitos en la fase de admisibilidad, y en lo que respecta al requisito previsto en el numeral 1 del artículo 267 del COGEP, concluyó que este no se había cumplido, debido a que dentro del recurso de casación no se detalla con exactitud la sentencia impugnada. Por lo que, a diferencia de lo alegado por la entidad accionante, este Organismo Constitucional encuentra que en el auto impugnado el conjuer de la Sala Especializada enunció las normas que estimó aplicables al caso concreto y que fundamentaron su decisión -artículos 266, 267 numeral 1 y 268 del COGEP- y explicó la pertinencia de estas normas frente al recurso de casación interpuesto por la recurrente.
31. En consecuencia, se descartan las alegadas vulneraciones del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
32. Finalmente, es preciso recordar que en la fase de admisibilidad no corresponde que la autoridad judicial analice el fondo de las alegaciones, sino que su análisis y decisión debe versar exclusivamente sobre el cumplimiento de los requisitos para que se siga sustanciado el recurso<sup>12</sup>, como en efecto se lo hizo en este caso más allá de la corrección o incorrección de los argumentos.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 590-17-EP/22, párr. 21.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2780-17-EP/21, párrafo 27.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección.
2. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, en concordancia con el principio constitucional de que “*no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*” reconocido en el artículo 169 ibídem.
3. Como medidas de reparación se dispone:
  - i. Dejar sin efecto el auto dictado el 06 de marzo de 2017, por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación No. 17741-2017-0163;
  - ii. Disponer que, por sorteo, otro conjuer o conjuera de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, conozca el recurso interpuesto para que se pronuncie sobre su admisibilidad y emita la resolución que corresponda.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

