

Quito, D.M., 25 de noviembre de 2020

CASO No. 2049-15-EP

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

SENTENCIA

TEMA: En la presente sentencia la Corte analiza la alegada vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en la declaratoria de abandono dentro de un proceso contencioso administrativo. Así también, determina si es que la inadmisión del recurso de casación frente a esta declaratoria bajo el argumento de que no se trabó la litis vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva. Ante lo cual se identifica y se declara la vulneración de derechos constitucionales.

I. Antecedentes

1. El 07 de octubre de 2011, el señor Lorenzo Federico Palazzeti Grech, representante legal de DURAGAS S.A. presentó una demanda en contra del Procurador General del Estado, del Ministro de Recursos Naturales no Renovables y del Director Nacional de Hidrocarburos, impugnando el expediente administrativo No. 288-2007EA y el acta de inspección No. 9964 de 20 de julio de 2003, donde se determinó que no se realizó la prueba de estanqueidad a los cilindros GLP en la planta envasadora de El Salitral de DURAGAS S.A. y se impuso la sanción de USD \$400 dólares.
2. El 28 de abril de 2015, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (en adelante, **Tribunal Distrital**), dentro del caso signado No. 09802-2011-0733-JV declaró el abandono de la causa, al determinar que posterior a la calificación de la demanda (12 de octubre de 2011) hasta el 04 de julio de 2013, que el actor ingresó un escrito solicitando se proceda a citar a los demandados, no hubo actuaciones de las partes. Ante lo cual, la empresa DURAGAS S.A. por medio de su representante legal presentó recurso de casación.
3. El 10 de noviembre de 2015, el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro de la causa No. 17741-2015-0634 mediante auto inadmitió el recurso de casación en razón de que el proceso nunca se configuró como un juicio de conocimiento.

4. El 08 de diciembre de 2015, Javier Alberto Solórzano Álava, en calidad de Gerente General y representante legal de DURAGAS S.A., presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 10 de noviembre de 2015.
5. El 26 de abril de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional mediante auto de mayoría admitió a trámite el caso y por sorteo su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
6. El 05 de febrero de 2019, una vez posesionados los jueces y juezas de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado el 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa y dispuso correr traslado a las partes, en autos de fecha 24 de junio y 11 de septiembre de 2020.¹

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; en concordancia con los artículos 58 al 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, **LOGJCC**).

III. Decisión judicial impugnada

8. El representante de DURAGAS S.A. manifiesta que presenta su acción extraordinaria de protección *“en contra del auto de fecha 10 de noviembre de 2015, en el cual, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmite el Recurso de Casación”*. No obstante, en el acápite *“ANTECEDENTES DE HECHO”*, los argumentos del accionante sobre la vulneración de derechos constitucionales no fueron dirigidos exclusivamente a impugnar el referido auto, sino que también se encaminaron a imputar presuntas vulneraciones de derechos contra la decisión dictaminada por el Tribunal Distrital, esto es la declaratoria de abandono.
9. Si bien el accionante no fue preciso en identificar el auto de 28 de abril de 2015, en el acápite arriba mencionado, lo que sí señaló es que: *“El Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Quito y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneraron mis garantías al debido proceso (...)”*, por lo que esta Corte no puede desentenderse de todas las

¹ Del expediente constitucional consta que con fecha 08 de junio de 2016, compareció la Procuraduría General del Estado y señaló casillero constitucional. Asimismo, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables en escrito de fecha 25 de junio de 2020 ha señalado casilleros y correos para las respectivas notificaciones.

alegaciones que el accionante formuló sobre dicha decisión judicial en otra sección de la demanda.

10. De este modo, luego de haberse efectuado una lectura integral de la demanda, se considerará lo alegado respecto a los autos de 28 de abril y de 10 de noviembre de 2015, observando el precedente jurisprudencial dictado en la sentencia No. 1234-14-EP/20 de 12 de marzo de 2020 respecto a analizar todas decisiones contra las cuales se formula alegatos relevantes que hagan suponer una vulneración de derechos constitucionales, aun cuando no manifieste una de ella bajo el título de decisión impugnada o similar.

IV. Alegaciones de las partes

4.1 Fundamentos y pretensión de la acción

11. El accionante señala como vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación establecidos en los artículos 75 y 76 números 1 y 7 letras a), b), c), h) y 1) de la Constitución de la República, por lo que pretende que estos sean declarados como vulnerados y se dejen sin efecto los autos impugnados.
12. En relación a la tutela judicial efectiva señala que este derecho *“no queda satisfecho con el mero acceso a los órganos jurisdiccionales, sino que incluye la obligación del Estado de emitir decisiones sobre el fondo del asunto”*. Por lo que, si bien en determinado momento procesal pudo acceder a los órganos jurisdiccionales, el auto emitido por el Tribunal Distrital No. 2² de lo Contencioso Administrativo ha *“terminado causando perjuicios ciertos; es decir conjuntamente con lo resuelto por la Corte Nacional de justicia, ambas decisiones judiciales han fallado en reparar las violaciones a mis derechos constitucionales vinculados al debido proceso por ser, entre otras cosas, coherentes”*. En este sentido finaliza este punto diciendo se *“ha violado mi derecho a la tutela judicial efectiva por incumplir con sus contenidos esenciales de libre acceso al proceso, proscripción de la indefensión y debida motivación”*.
13. Respecto al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y la motivación hace relación únicamente al auto de inadmisión de casación y argumenta que *“no existe una relación y conexión adecuada entre los hechos descritos y la normativa aplicada, ni se identifican claramente las razones que sustentan su decisión final y su pertinencia. Los fundamentos de la Corte Nacional no son claros, completos ni lógicos (...) el auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia incumple esta obligación constitucional y vulnera abiertamente mi derecho constitucional a la defensa (...)”*.

² En la demanda se hace referencia al Tribunal No. 1 pero de lo revisado en el proceso se identifica que el auto en referencia es emitido por el Tribunal Distrital No. 2.

3.2 Argumentos de la parte accionada

Corte Nacional de Justicia

14. Mediante escrito ingresado el 01 de julio de 2020, el Dr. Iván Patricio Saquicela Rodas, juez nacional presentó su informe de descargo en el cual señala que la decisión *“adoptada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conforme los criterios establecidos por la Corte Nacional de Justicia, y en concreto por la Sala de lo Contencioso Administrativo, no es susceptible para la interposición del recurso, por cuanto en el caso motivo de estudio, en estricto sentido la providencia impugnada no constituye un auto que ponga fin a un proceso de conocimiento, pues conforme se puede evidenciar de los recaudos procesales remitidos, en ningún momento se traba la litis, tanto más que ni siquiera se llegó a citar con el contenido de la demanda, por tanto ni siquiera los demandados conocieron los hechos, peor aún los jueces designados para la tramitación de la causa”*.
15. Por lo que a su criterio la compañía accionante pretendía a través de la justicia ordinaria, y pretende ahora por medio de la justicia constitucional que *“se deje sin efecto el abandono del proceso dictado y que se subsane la negligencia existente en la actuación de la recurrente, pues se debe destacar que a las partes procesales les corresponde el impulso de la causa, no siendo motivo la declaratoria de abandono debidamente justificada como sucede en la especie causa de vulneración de derechos como así se aduce en la especie”*.
16. En relación a las alegaciones presentadas por la accionante que refieren a la inobservancia de elementales instituciones jurídicas y al incumplimiento de los contenidos esenciales de libre acceso al proceso y falta de motivación, indica que son argumentos impertinentes para la cuestión concreta, *“pues en ningún (momento) llega a referir que instituciones jurídicas fueron inobservadas, o en qué momento se le privó del libre acceso al proceso”*.

Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo

17. Mediante escrito presentado el 14 de septiembre de 2020, el juez Jorge Luis Guevara Carrillo informa que *“La demanda fue presentada el 7 de octubre de 2011 por a (sic) compañía DURAGAS S.A., misma que fue calificada oportunamente a los 5 días esto es, el 12 del mismo mes y año. SEGUNDO: En el mes de octubre de 2013, luego de resultar ganador del Concurso de Méritos y Oposición respectivo, ingresé a prestar mis servicios en calidad de Juez Distrital del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, (...) correspondiéndome conocer como parte del Tribunal el proceso 0980120110733, (...) por lo cual avocamos conocimiento de la causa y dispusimos se sienta la razón respectiva del tiempo transcurrido entre la última actuación judicial, de 12 de octubre de 2011 y el escrito de impulso presentado por el actor el 4 de julio del 2013 (...) El auto de*

abandono fue dictado el 28 de abril del 2015, el mismo que se encuentra debidamente motivado (...)”.

18. Además, considera que, al ser revisado el auto de abandono por la Corte Nacional de Justicia, “(...), *sin que se hayan pronunciado sobre la infracción de normas o vulneración de derechos por parte de los jueces cuya decisión hoy es cuestionada, es decir que si tuvo el derecho a recurrir como una de las garantías del debido proceso (...)*”. El legitimado activo “(...) *estuvo en la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa conforme a las garantías que deben ser observadas en un proceso, tuvo la oportunidad de presentar sus pretensiones y hacer valer sus derechos en la forma prescrita por la norma vigente*”. Por lo que, concluye que la decisión impugnada guarda la debida coherencia, motivación y fue dictada dentro del marco legal.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

19. Los argumentos expuestos por el accionante hacen referencia a la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación. No obstante, respecto a la defensa lo argumenta conjuntamente con la motivación, haciendo referencia a que no se observa claramente las razones que sustentan su decisión final. Por lo que esta Corte realiza el siguiente análisis:

5.1 Análisis constitucional

El auto de 28 de abril de 2015 expedido por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?

20. El accionante alega que su derecho a la tutela judicial efectiva fue vulnerado por el auto que declaró el abandono del proceso contencioso administrativo, en el cual era actor, por “*incumplir con sus contenidos esenciales de libre acceso al proceso, proscripción de la indefensión*”.
21. El derecho a la tutela judicial efectiva, contemplado en el artículo 75 de la Constitución, se compone de tres supuestos que son: 1. El acceso a la administración de justicia; 2. La observancia de la debida diligencia; y, 3. La ejecución de la decisión³. En este caso, acorde a las alegaciones del accionante corresponde verificar el segundo elemento.
22. La debida diligencia implica que los juzgadores tienen la obligación de observar las garantías del debido proceso y actuar de forma cuidadosa en la tramitación de las causas puestas a su conocimiento; de modo que, deben velar porque en todo

³Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1943-12-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 45.

proceso las personas reciban una respuesta oportuna a través del ejercicio de las garantías mínimas previstas en la Constitución⁴.

23. Respecto al abandono, este tiene por objeto evitar la imposición de una carga desproporcionada a la contraparte dentro de un proceso judicial al dejarlo, indefinidamente abierto; así también, tiene una naturaleza jurídica sancionatoria a la inactividad procesal y de conclusión extraordinaria del proceso⁵. Esta figura parte de la presunción de que es voluntad del actor no continuar la tramitación de la causa, cuestión que se advierte en razón de su falta de impulso procesal, pues de acuerdo al principio dispositivo, que rige en el sistema procesal ecuatoriano, la parte es la obligada a impulsar la causa. Al respecto, la Corte ha señalado que:

*Las normas jurídicas en referencia, regulan a la institución del abandono de modo general, cuando todas las partes que figuran en el juicio, han cesado en su prosecución durante un determinado espacio de tiempo, lo que equivale a una presunción objetiva que es voluntad de las partes dejarlo extinguir. Dentro del principio de eficacia de la administración de justicia no se pueden mantener en materia civil sin que medie una debida impulsión por parte de quienes se coligen son los interesados en las mismas (...)*⁶.

24. De acuerdo al artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, vigente al momento de tramitar la causa, el abandono procedía cuando el *“procedimiento en la vía de lo contencioso – administrativo se suspendiere de hecho durante un año por culpa del demandante”* y el artículo 58 del mismo cuerpo normativo disponía que *“el término para el abandono de la instancia correrá desde la fecha de la última diligencia practicada en el juicio, o desde la última petición o reclamación constante de autos”*.
25. Esta Corte ha sostenido que en caso de que corresponda al juzgador ejecutar lo dispuesto en la última diligencia o contestar la última petición constante de autos no procede declarar el abandono en tanto el *“abandono no opera cuando la misma autoridad ha incumplido con su obligación de dar contestación a una solicitud de las partes, ya que en ese caso debido a la negligencia de la autoridad jurisdiccional no se puede presumir la voluntad de las partes de dar por terminado un proceso, si al contrario estas se encuentran a la espera de una contestación a su petición”*⁷.
26. De este modo, tanto el juzgador como la parte interesada en la prosecución de la causa, tienen obligaciones procesales respecto de la figura del abandono. En relación con el juzgador, esta Corte reitera que cuando resuelve sobre la procedencia del abandono debe: **(i)** tener en cuenta a quién es atribuible la falta de impulso del proceso y **(ii)** haber dado oportuna contestación a las solicitudes

⁴Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 183-17-SEP-CC de 14 de junio de 2017, pág. 32.

⁵Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 17-13-CN/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 21.

⁶Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 008-16-SCN-CC, pág. 52, de 05 de octubre de 2016.

⁷Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 183-17-SEP-CC de 14 de junio de 2017, pág. 52.

realizadas por las partes dentro del expediente⁸, siempre que las mismas sean procedentes de acuerdo al curso del proceso⁹, y ejecutado las disposiciones dictaminadas en el mismo.

27. En el caso concreto se observa que mediante auto de 12 de octubre de 2011¹⁰, el Tribunal Distrital admitió a trámite la causa y dispuso las citaciones respectivas a los demandados al tenor del siguiente texto: *“En consecuencia con el contenido de la demanda y auto recaído en ello cítese”*. No obstante, estas no se cumplieron, pues en el expediente no constan las boletas ni las razones de citación.
28. En el expediente se observa también que, con posterioridad, el 04 de julio de 2013, el 29 de agosto de 2014 y el 04 marzo de 2015, el accionante solicitó nuevamente se realice la citación y deprecatorio correspondiente según lo señalado en la demanda. Dichos escritos fueron agregados al expediente con fecha 10 de marzo de 2015, pero en ese mismo auto, previo a resolver lo solicitado, los jueces del Tribunal Distrital dispusieron que por secretaría se sienta razón de la *“última diligencia practicada en la presente causa hasta el escrito presentado por parte del actor de fecha 04 de julio del 2013”*. En virtud de aquello, el 27 de abril de 2015, el Secretario Relator sentó razón de que desde que se admitió la demanda y dispuso la citación hasta el escrito de 04 de julio de 2013 pasó **“un año, ocho meses y veintidós días”** (énfasis de origen); por lo que, en lugar de atenderse el pedido se declaró el abandono de la causa.
29. Así las cosas, una vez verificadas las constancias procesales, esta Corte constata que el proceso se encontraba a disposición del juez, pues la diligencia de citación no había sido practicada. Por lo que, la suspensión de hecho del proceso a la que se refiere el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en este caso es imputable a la autoridad judicial y no a la parte actora. Además, difícilmente podía ser verificada la voluntad del accionante de no continuar la tramitación de la causa, pues aún con el paso del tiempo la parte actora insistió en que se cumpla con lo dispuesto respecto a la citación y al deprecatorio solicitado en su demanda.
30. Por lo expuesto, al haber declarado el abandono -cuando el proceso se encontraba en manos del Tribunal por no haberse ejecutado la diligencia dispuesta en auto de 12 de octubre de 2011- se evidencia que el actuar de los jueces se dio sin el deber de cuidado correspondiente. De modo que esta Corte considera que el Tribunal Distrital incumplió su deber de tramitar la causa con debida diligencia y, en consecuencia, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 851-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 26 y sentencia No. 133-18-SEP-CC de 11 de abril de 2018.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1234-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 53.

¹⁰ Expediente del Tribunal Distrital fs. 14.

El auto de 10 de noviembre de 2015 expedido por el congreso de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?

31. Conforme se expresó anteriormente, la debida diligencia implica que los juzgadores tienen la obligación de observar las garantías del debido proceso y actuar de forma cuidadosa en la tramitación de las causas puestas a su conocimiento; de modo que, deben velar porque en todo proceso las personas reciban una respuesta oportuna a través del ejercicio de las garantías mínimas previstas en la Constitución.¹¹
32. El derecho a acceder a los recursos judiciales se presenta como un derecho constitucional de configuración legal; es decir, su regulación o previsión se encuentra en manos del legislador. Así, de conformidad con lo que establecía el artículo 2 de la Ley de Casación, norma vigente al momento de la presentación de la demanda, el recurso de casación procedía respecto de las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por los tribunales contenciosos administrativos y de lo fiscal; considerando procedente el recurso de casación del auto de abandono, por valorar que es un auto definitivo que pone fin al proceso.
33. Esta línea de criterio se puede observar también en resoluciones emitidas por Corte Nacional de Justicia,¹² aplicables a la época del caso en análisis, mismas que dejan en claro que el auto de abandono *“aun cuando no contiene un pronunciamiento sobre las pretensiones de las partes, si pone fin al proceso porque no permite la continuación de la causa”*, por lo tanto es susceptible de ser recurrido en casación.
34. De la revisión procesal del presente caso, se observa que en el auto de inadmisión del recurso de casación (10 de noviembre de 2015), el congreso de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se limitó a indicar que el auto de abandono dictado por el Tribunal Distrital no podía ser considerado

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1234-14-EP/20, de 11 de marzo de 2020.

¹² Así, por ejemplo, la Resolución No. 57-2011; 11 de marzo de 2011: “El art. 2 de la Ley de Casación prescribe: El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo, de lo que se infiere que para que una sentencia o auto puedan ser materia de casación deben sujetarse al siguiente presupuesto, o lo que es lo mismo, cumplir los siguientes requisitos: 1.- Que sean dictados por uno de los tribunales de justicia señalados en la disposición transcrita; 2) Que tales sentencias o autos sean dictados en un proceso de conocimiento; y, 3.-Que pongan fin a un proceso, lo que nos lleva a la conclusión que no todo auto es materia de recurso de casación. **En el caso sub júdi[c]e, es incuestionable que se cumplen todos los requisitos, inclusive el tercero que muchas veces induce a dudas, pues el auto de abandono es innegable que pone fin al proceso, y por tanto procede del recurso interpuesto”**; y, la Resolución No. 05-2019: “ Las resoluciones judiciales son finales y definitivas cuando el juzgador emite un pronunciamiento acerca del asunto o asuntos de fondo sometidos a su juzgamiento, mediante sentencia, que no permita volver a discutir el asunto en un nuevo juicio (cosa juzgada formal y material); o también cuando dicta un auto que, aun cuando no contiene un pronunciamiento sobre las pretensiones de las partes, si pone fin al proceso porque no permite la continuación de la causa, como ocurre con los autos que de nulidad procesal de toda la causa, desde la misma demanda o los autos en que se declara el abandono de la causa”.

como auto susceptible del recurso extraordinario de casación, bajo el argumento de que no se trabó la *litis* y no habían sido discutidos los asuntos de fondo de la controversia por no haberse citado a la parte demandada. Por tal razón, consideró que el proceso nunca se configuró como un juicio de conocimiento. Así señaló:

siendo que no se trabó la litis, y, en consecuencia no se discutió sobre los asuntos de fondo de la controversia por no haberse citado a la parte demandada; en consecuencia, el proceso nunca versó sobre ninguna de las pretensiones excepciones propuestas, es decir que, el proceso nunca se configuró como un juicio de conocimiento, frente a lo cual, siendo que no se cumple con lo previsto en el artículo 2 de la Ley de Casación, se torna el INADMISIBLE el recurso interpuesto

35. Pese a lo establecido por el conjuez, en el caso que nos ocupa es evidente que el juicio contencioso administrativo se trata de un proceso de conocimiento y que el auto de abandono dictado constituye un auto definitivo que puso fin al proceso e impidió que este continúe; por lo tanto, es susceptible de ser recurrido mediante casación.
36. Por las consideraciones expuestas, se observa que el conjuez de la Sala de casación al inadmitir el recurso presentado por el hoy accionante, actuó sin el deber de cuidado que exige la sujeción al principio de acceso a la justicia y debida diligencia e inobservó su obligación de actuar en respeto del ordenamiento jurídico vigente, vulnerando así en su decisión el derecho a la tutela judicial efectiva.

El auto de 10 de noviembre de 2015 expedido por el conjuez de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho a la motivación?

37. La Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal 1) establece que: “*Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.
38. Así, la Corte analizará si la decisión impugnada contiene (i) la enunciación de normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; y, (ii) la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
39. De la revisión del auto de 10 de noviembre de 2015 se evidencia que el conjuez nacional inicia por hacer recuento de los antecedentes procesales y cita la resolución que se pone en su conocimiento, esto es el auto emitido el 28 de abril de 2015. Posterior a ello, en aplicación del inciso segundo del artículo 388 del Código de Procedimiento Civil, establece que: “*Salvo disposición en contrario de la ley, la Corte Suprema, los tribunales distritales y las cortes superiores de justicia, declararán de oficio o a petición de parte el abandono de las causas por el ministerio de la ley, cuando hubieren permanecido en abandono por el plazo de*

dieciocho meses contados desde la última diligencia que se hubiese practicado o desde la última solicitud hecha por cualquiera de las partes” (...).’’.

40. En el acápite segundo, analiza la procedencia del recurso de casación, es decir si cumple con los artículos 2 y 7 de la Ley de Casación. Así, menciona que el artículo 2 de la norma delimita lo que puede ser objeto del recurso de casación de la siguiente manera:

El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo.

Igualmente procede respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado (...).

41. A la luz del artículo citado el conjuez determina que los procesos de conocimiento son: “(...) aquellos en los cuales el juez conoce los hechos y el derecho propuesto por las partes y luego de su valoración jurídica emite una declaración de certeza que produce efectos jurídicos, cuyo mandato consiste en declarar, conceder o reconocer un derecho”. A esta conceptualización propia la complementa con citas doctrinarias.
42. Con estos elementos, el conjuez señala que la pretensión del accionante es que: “se deje sin efecto un auto que declara el abandono de la causa”; lo que a su criterio no constituye objeto del recurso de casación tomando en cuenta que: “los jueces en ningún momento llegaron a conocer los hechos y el derecho propuesto por las partes, toda vez que no se llegó a citar con el contenido de la demanda, impidiendo que se trabase la litis; tampoco, entonces, los jueces llegaron [a] hacer (sic) una valoración jurídica y en consecuencia dictar una resolución en relación a declarar, conceder o reconocer un derecho. (...) En la presente causa esto no ocurre, no se resuelve ningún asunto relacionado a la controversia sometida a conocimiento de los juzgadores”.
43. Con lo cual, en el acápite tercero, resuelve que no se cumple con el artículo 2 de la Ley de Casación e inadmite el recurso expresando lo siguiente: “Por las consideraciones expuestas, siendo que no se trabó la litis, y, en consecuencia no se discutió sobre los asuntos de fondo de la controversia (...) el proceso nunca versó sobre ninguna de las pretensiones excepciones propuestas, es decir que, el proceso nunca se configuró como un juicio de conocimiento, frente a lo cual, siendo que no se cumple con lo previsto en el artículo 2 de la Ley de Casación, se torna el (sic) INADMISIBLE el recurso interpuesto por la Compañía DURAGAS S.A”.
44. Con lo analizado, esta Corte observa que el auto dictado el 10 de noviembre de 2015 enuncia las normas en que se funda la decisión y desarrolla la pertinencia de

su aplicación a los antecedentes de hecho del caso concreto. Por consiguiente, no se evidencia vulneración al debido proceso en la garantía de motivación.

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. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en el auto de abandono y en el auto de inadmisión del recurso de casación, dictados por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil y el conjuer de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, respectivamente.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - a. Dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 10 de noviembre de 2015 dictado por el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
 - b. Dejar sin efecto el auto que declaró el abandono expedido por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil el 28 de abril de 2015, dentro del juicio No. 09802-2011-0733-JV.
 - c. Retrotraer el proceso hasta el auto dictado el 12 de octubre de 2011 a fin de que se cumpla lo ahí dispuesto respecto a la citación de la parte demandada.
 - d. Disponer que se efectúe el sorteo correspondiente para que una nueva integración del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil conozca el proceso contencioso administrativo desde el auto de 12 de octubre de 2011. El Tribunal que conozca el proceso debe garantizar la tutela judicial efectiva de las partes y además el deber de la debida diligencia en la tramitación de la causa.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 25 de noviembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2049-15-EP/20

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia No. 2049-15-EP/20, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 25 de noviembre de 2020 con el voto favorable de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y los votos concurrentes del juez Alí Lozada Prado y mío.
2. La sentencia analiza una acción extraordinaria de protección planteada por DURAGAS S.A. (en adelante, “la compañía accionante”) dentro del proceso No. 17741-2015-0634, signada ante esta Corte con el No. 2049-15-EP. La Corte resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección y, en consecuencia, **(1)** declarar que el auto de abandono expedido el 28 de abril de 2015 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil y el auto de inadmisión de casación expedido el 10 de noviembre de 2015 por el congreso de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de DURAGAS S.A; y, **(2)** como medidas de reparación integral, **(2.1)** dejar sin efecto los autos de 28 de abril de 2015 y 10 de noviembre de 2015; y, **(2.2)** ordenar que se efectúe el sorteo correspondiente para que una nueva integración del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil conozca el caso desde el auto de 12 de octubre de 2011 a fin de que se cumpla lo ahí dispuesto respecto a la citación de la parte demandada.
3. Concuerdo con la sentencia en cuanto a decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección. En particular, coincido con el análisis de que el auto de inadmisión de casación expedido el 10 de noviembre de 2015 por el congreso de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de DURAGAS S.A. Como se afirma en la sentencia, así como en decisiones previas de esta Corte, el artículo 2 de la Ley de Casación permitía la interposición de recurso de casación en contra de autos de abandono expedidos dentro de procesos de conocimiento, por tratarse de un autos definitivos que ponen fin a procesos, con efectos incluso más rígidos en materia contenciosa, donde rigen estrictos plazos de caducidad de

la acción, que no admiten interrupciones de ningún tipo y que una vez fenecidos no permiten una nueva proposición de la acción¹.

4. No obstante, me aparto del análisis de la sentencia en cuanto a la decisión de analizar vulneraciones de derechos en el auto dictado el 28 de abril de 2015 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a su emisión. De la acción extraordinaria de protección planteada no se desprende que dicho auto haya sido impugnado. Al respecto, cabe precisar que:
 1. En los acápites II y IV de la demanda se identifica como decisión judicial impugnada exclusivamente al auto de inadmisión del recurso de casación expedido el 10 de noviembre de 2020 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
 2. En el acápite VI, la compañía indica que considera que sus derechos se vieron vulnerados (i) cuando el Tribunal Distrital decidió “*rechazar la demanda [...] y declarar la legalidad del acto impugnado*”; y, (ii) cuando la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación. Sin embargo, de la revisión integral del expediente no se desprende que el Tribunal Distrital haya decidido rechazar la demanda y declarar la legalidad del acto impugnado. Por el contrario, en el presente caso el Tribunal Distrital decidió declarar el abandono de la causa y archivarla. Dicha decisión de archivo no se encuentra cuestionada en la acción extraordinaria de protección.
5. En ciertos casos, esta Corte ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido identificadas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada cuando de la argumentación se desprende claramente la intención del accionante de impugnarlas. No obstante, en el presente caso, de la revisión integral de la demanda tampoco se desprende que exista argumento alguno de la compañía accionante tendiente a cuestionar la decisión de declarar el abandono de la causa y archivarla, o a fundamentar por qué dicha declaratoria le habría producido una vulneración de derechos.
6. En este sentido, no concuerdo con la sentencia en cuanto esta afirma que “*[...]en el acápite ‘ANTECEDENTES DE HECHO’, los argumentos del accionante sobre la vulneración de derechos constitucionales no fueron dirigidos exclusivamente a impugnar el referido auto, sino que también se encaminaron a imputar presuntas vulneraciones de derechos contra la decisión dictaminada por el Tribunal Distrital, esto es la declaratoria de abandono*”. A mi juicio, esta afirmación no se ajusta a la verdad procesal, pues el accionante no se refiere en momento alguno a la declaratoria de abandono. En una sentencia de

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2020, párr. 27.

acción extraordinaria de protección, los fundamentos de la Corte deben basarse en los argumentos que presenten las partes en sus demandas.

7. Esta postura no implica desconocer que, en ocasiones anteriores, esta Corte ya se ha pronunciado sobre las posibles vulneraciones de derechos que pueden derivar de las declaratorias de abandono cuando existe inacción por parte de la judicatura². Sin embargo, a la luz de la demanda presentada por la compañía accionante, en el presente caso el análisis de la Corte debió limitarse a la decisión judicial impugnada y a los argumentos que se encuentran contenidos en la acción, ninguno de los cuales versa sobre el abandono.
8. Pretender que la Corte Constitucional en una acción extraordinaria de protección analice todas las posibles vulneraciones de derechos ocurridas en el proceso que da origen a la acción extraordinaria de protección, y se pronuncie incluso respecto de actuaciones que no han sido impugnadas sin que exista siquiera un argumento de las partes sobre tal vulneración, implica desconocer la naturaleza extraordinaria de esta acción. La acción extraordinaria de protección es un medio de impugnación de decisiones judiciales que tiene por objeto corregir vulneraciones de derechos constitucionales derivados de una acción u omisión de la autoridad judicial que la emite. En este sentido, al conocer una acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional debe limitarse a corregir las vulneraciones que se desprenden de la decisión judicial que se impugna sobre la base de los argumentos contenidos en la acción, pues lo contrario implicaría que la Corte Constitucional se convierta en una instancia adicional y tenga a cargo la revisión de todas las etapas procesales de los procesos que llegan a su conocimiento. Al ser una acción de carácter extraordinario, las demandas deben ser presentadas de forma diligente, con una identificación precisa de la decisión judicial que se impugna y argumentos claros sobre el derecho violado así como sobre la relación directa e inmediata entre dicha violación y la acción u omisión de la autoridad judicial. Esto permite que la acción no se convierta en una nueva fase o instancia dentro del trámite del proceso sino que su objeto se limite a la verificación de si se ha violado o no derechos constitucionales en la providencia jurisdiccional cuestionada.
9. En el caso que nos ocupa, el auto de 28 de abril de 2015 emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil no fue una decisión expresamente impugnada por la compañía accionante y la demanda no contiene argumento alguno respecto a una potencial vulneración de derechos como consecuencia de la declaratoria de abandono. En función de la demanda, la Corte no debió retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión de dicho auto. No obstante, coincido con la sentencia respecto de la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección, toda vez que se identifica claramente una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el auto de inadmisión del recurso de casación expedido el 10 de noviembre de 2015 por el

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1234-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020.

conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 2049-15-EP, fue presentado en Secretaría General, el 25 de noviembre de 2020 mediante memorando No. 0191-2020-CCE-DSM-V; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2049-15-EP/20

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo en estimar las pretensiones respecto de la providencia efectivamente impugnada, es decir, del auto de inadmisión de casación, disiento en que también se haya considerado como impugnado al auto de abandono. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, las resumo en los términos que se exponen en los siguientes párrafos.

2. En la demanda no se impugnó explícitamente el auto de abandono, pues se afirmó:

La presente acción extraordinaria de protección la interpongo en contra del auto de fecha 10 de noviembre de 2015, en el cual, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmite el Recurso de Casación interpuesto por DURAGAS S.A. el 6 de mayo de 2015, en contra del auto dictado por los Señores Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.2, el 28 de abril de 2015, a las 16h18, dentro del juicio 2011-0733.

3. La demanda se refirió a la actuación del tribunal distrital en los siguientes términos:

[...] en el auto del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo se rechazó la demanda deducida por la compañía AUTOGAS S.A., declarando la legalidad del acto impugnado, se ha inaplicado tantas instituciones procesales -garantías de derechos constitucionales- que me han terminado causando perjuicios ciertos [...].

4. La demanda, entonces, tampoco impugnó implícitamente el auto de abandono, por las dos siguientes razones:

4.1. La referencia transcrita en el párrafo 3 *supra* corresponde a una sentencia del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo que habría declarado la legalidad de un acto administrativo cuestionado por AUTOGAS S.A., mientras que, en el juicio 2011-0733, el Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo declaró el abandono de una demanda presentada por DURAGAS S.A. Es decir, la referencia de la demanda a la actuación del tribunal distrital es errada respecto del demandante, del órgano jurisdiccional y del contenido de la providencia judicial.

4.2. En la cita del párrafo 3 *supra*, la compañía accionante no formula alegaciones relativas a la presunta vulneración de derechos fundamentales por el

auto de abandono, pues solo afirmó que no se habrían aplicado muchas "instituciones procesales", lo que le habría causado perjuicios.

5. Conforme a los razonamientos anteriores, soy de la opinión que no se debía considerar como una de las providencias impugnadas al auto de abandono.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en la causa 2049-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 02 de diciembre de 2020, mediante correo electrónico a las 14:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL