

Quito, D.M., 15 de febrero de 2023

**CASO No. 724-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 724-17-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional declara la vulneración de la tutela judicial efectiva en el derecho de acceso a la administración de justicia, en el auto que ordenó el archivo de la demanda y en el que negó el pedido de aclaración, dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato dentro del juicio No. 18803-2017-00028.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 25 de enero de 2017, Mariano Curicama Guamán, María Eugenia Paredes Robalino, Jorge Alfonso Vallejo Mera, Rubén Viñán Guamán y Jorge Eudoro Romero Oviedo (“los accionantes”) presentaron una acción subjetiva o de plena jurisdicción en contra de la Contraloría General del Estado (“CGE”)<sup>1</sup>. El proceso se signó con el No. 18803-2017-00028.
2. El 3 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (“Tribunal Distrital”) requirió a los accionantes que aclaren y completen su demanda de conformidad con los artículos 142 numeral 7, 143 numeral 5 y 308 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), en relación con los medios de prueba y la razón de notificación de la resolución administrativa impugnada<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Los accionantes impugnaron la resolución No. 8013 de 31 de mayo de 2016, que habría sido notificada el 22 de septiembre de 2016, por la cual se resolvió confirmar la responsabilidad civil solidaria predeterminada mediante las glosas No. 6097 a 6109, 6117 y 6118 de 31 de agosto de 2009, por el valor de \$ 103.223,16, cuando ostentaron los cargos de prefecto, coordinadora financiera, tesorero y exconsejeros del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo (“GAD de Chimborazo”), respectivamente. Esta responsabilidad se determinó como resultado del examen especial DR6-0030-2008, practicado a varias cuentas del GAD de Chimborazo por gastos de representación a los exconsejeros de la referida entidad entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2007. Los accionantes alegaron que no existía perjuicio económico al Estado porque los pagos de representación a los exconsejeros se realizaron con base a pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado y en una ordenanza que fue aprobada por el GAD de Chimborazo sin objeción. A su vez, sostuvieron que la facultad de determinación de la CGE caducó pues la resolución habría sido notificada el 22 de septiembre de 2016; y, porque los actos a los cuales se imputa la responsabilidad ocurrieron entre 2004 y 2007.

<sup>2</sup> En la misma fecha, esto es el 3 de febrero de 2017, conforme se observa a foja 84 del expediente del Tribunal Distrital, los accionantes solicitaron a la CGE “copias certificadas en las que conste la razón de la fecha de notificación” de la resolución administrativa impugnada.

3. El 6 de febrero de 2017, los accionantes presentaron un escrito con el cual consideraron haber cumplido lo dispuesto por el Tribunal Distrital<sup>3</sup>.
4. El 13 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital ordenó el archivo de la demanda y la devolución de los documentos adjuntados a ella<sup>4</sup>. En contra de esta decisión, el 16 de febrero de 2017, los accionantes interpusieron recurso de aclaración señalando que sí completaron la demanda en función del requisito contemplado en el artículo 308 del COGEP.
5. El 23 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital negó el recurso de aclaración interpuesto<sup>5</sup>.
6. El 30 de marzo de 2017, los accionantes presentaron, en conjunto, acción extraordinaria de protección en contra de los autos emitidos por el Tribunal Distrital (i) el 13 de febrero de 2017 y (ii) el 23 de febrero de 2017.
7. El 16 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción y, el 6 de septiembre de 2017, se sorteó el caso a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

---

<sup>3</sup> Particularmente, sobre el requisito contemplado en el artículo 308 del COGEP, los accionantes adjuntaron el escrito referido en la nota al pie precedente, señalando que, hasta el 6 de febrero de 2017, la CGE no había respondido su requerimiento. Agregaron que con base en el artículo 309 del COGEP, la entidad demanda está obligada a contestar la demanda y a presentar copias certificadas del expediente administrativo para que el Tribunal Distrital puede resolver “*esta circunstancia en la audiencia preliminar*”.

<sup>4</sup> El Tribunal Distrital determinó que con el escrito presentado por los accionantes se dio cumplimiento a los requisitos contemplados en los artículos 142 numeral 7 y 143 numeral 5 del COGEP, sin embargo, en cuanto al requisito del artículo 308 del COGEP determinó que no se completó, pues no se verifica “[...] la razón sentada por el competente empleado indicando a quien, donde y cuando (sic) notifica el acto que se impugna. Tanto más que las boletas [...] [tienen] circunstancias incongruentes con las fechas manuscritas [...] consignada[s] en cada boleta no brinda[n] certeza sobre la fecha que aseveran los actores ocurrió la notificación del acto administrativo [...] lo que además de inobservar el artículo 308 del COGEP, hace irregular a la demanda por existir inconsistencia entre los asertos de la demanda y la documentación adjuntada. [...] Por este antecedente, es claro al Tribunal que las normas procesales no son de cumplimiento facultativo y en este sentido, la circunstancia de presentar la demanda sin la respectiva razón de notificación es una omisión cuya consecuencia es el rechazo de la demanda [...] No se revierte este imperativo legal previsto en el artículo 308 del COGEP, por la falta de respuesta oportuna al oficio de 02 de febrero de 2017 presentado por los actores en la Contraloría General del Estado, toda vez que el artículo 308 del COGEP y el auto de 3 de febrero de 2017 emitido por este Tribunal dispuso a la parte actora que complete su demanda adjuntando la respectiva razón de notificación del acto administrativo impugnado, no le dispuso requerir un requisito del que no disponía al tiempo de demandar [...]”.

<sup>5</sup> A pesar de negar el pedido, el Tribunal Distrital, frente a los argumentos de los accionantes, explicó que “no se puede argumentar que la razón de notificación consista en el manuscrito realizado por el propio interesado”; que los accionantes recién buscaron cumplir con el requisito con el escrito presentado ante la CGE el 3 de febrero de 2017 una vez que se les ordenó completar la demanda; y, que el requisito “*procesal está implementado para que el Juzgador pueda o no aplicar las disposiciones legales que establecen la prescripción del derecho para ejercer la acción contenciosa administrativa*”.

8. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.
9. Una vez posesionada la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, por sorteo le correspondió el conocimiento de esta acción; avocó conocimiento y solicitó informe respectivo a la judicatura demanda, mediante auto del 28 de noviembre de 2022.
10. Posteriormente, de conformidad con el resorteo<sup>6</sup> efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 25 de enero de 2023, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto dictado el 8 de febrero de 2023.

## **II. Competencia**

11. 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 (“CRE”) y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

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

### **3.1 De la parte accionante**

12. Los accionantes alegan la vulneración de sus derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y a la defensa; y, a la seguridad jurídica (artículos 11.3, 75, 76.7 y 82 de la Constitución).
13. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, los accionantes afirman que, a su parecer, los autos impugnados, al exigir la razón de notificación del acto administrativo atacado, consideran que no sería una solemnidad sustancial y que, al haberla exigido, vulneran el acceso a la justicia. A su vez, afirman que, dieron cumplimiento al requerimiento de la autoridad judicial de presentar la razón de notificación, se cumplió con ello porque presentaron un escrito dentro del término de 3 días ordenado y adjuntaron el acto administrativo impugnado junto con la fecha en la cual recibieron el mismo y con copia del escrito por el cual solicitaron a la CGE la razón de notificación, sin embargo, aquella institución no habría dado respuesta hasta ese momento. Agregan que, a su juicio, aquel requisito pudo haber sido subsanado pues *“solo es un documento que sirva (sic) para verificar que la demanda se haya presentado a tiempo, es decir no es necesario anunciarlo ni actuarlo como prueba [...]”*. En ese sentido, mencionan que *“[d]el contenido de esta norma, vendrá a su*

---

<sup>6</sup> Artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional: *“[...] Cuando los votos a favor del proyecto no sean suficientes para su aprobación, el Pleno sorteará, en la misma sesión, por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, una nueva jueza o juez sustanciador entre aquellos que votaron en contra del proyecto, para que presente un nuevo proyecto en el que se argumente la tesis de la mayoría, el cuál será sometido nuevamente a consideración del Pleno de la Corte Constitucional [...]”*.

*conocimiento que la única causa para ordenar el archivo de una demanda **es que no se complete la demanda**, pero no dice que el Tribunal puede considerar si los puntos que se completan son o no suficientes [...]*” (énfasis del original).

14. Alegan que en los procesos No. 18803-2016-00121, 18803-2016-00122, 18803-2016-00158, en contra de la CGE, la judicatura accionada no habría archivado las demandas y por ello afirman que se configura “*una violación al derecho a la igualdad*”.
15. Afirman que, de conformidad con la garantía de cumplimiento de normas, el Tribunal Distrital debió verificar un vicio “*insanable [...] conforme lo establece el Art. 23 inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial*” y debió actuar conforme al artículo 294 numeral 2 del COGEP “*que se refiere a la audiencia preliminar [...]*”. Por lo cual, consideran que se les privó de su derecho a la defensa.
16. Con respecto al derecho a la seguridad jurídica, alegan que, a pesar de haber presentado un escrito dentro del término otorgado, con el cual consideran haber completado el requerimiento del Tribunal Distrital, se archivó su demanda, “*es decir que la actuación del Tribunal generó que nuestro derecho a demandar caduque [...]*”.
17. Sobre la base de lo expuesto, solicitan que se declare la vulneración de sus derechos antes mencionados, se dejen sin efectos los autos impugnados y se ordene al Tribunal Distrital que califique su demanda.

### 3.2 De la parte accionada

18. En la sustanciación de la presente causa, el Tribunal Distrital presentó su informe motivado en el término otorgado. Respecto del primer cargo del accionante (párrafo 13), el Tribunal Distrital establece lo siguiente: “*...hemos dicho reiteradamente que sorprendió (sic) la parte recurrente al manifestar indiscriminadamente que cumplió el antedicho requisito de la demanda con la boleta que adjuntó a la misma, si en ella consignó su firma propia lo que reitera en la demanda de acción extraordinaria de protección manifestando: “...he presentado el acto impugnado que contiene la fe de recepción del administrado...”, como si pudiera de ese modo arrogarse las competencias de los empleados de la administración. E igualmente sostenemos que sorprendió (sic) señalando que luego de pedirle este Tribunal que complete su demanda, la parte actora le requirió a la Contraloría General del Estado un requisito que debía adjuntarlo inicialmente, de lo que puede concluirse que no preparó adecuadamente su defensa, por lo tanto esa omisión y sus consecuencias no son imputables a este Tribunal, pero ahora debe responder la Corte Constitucional por aquella omisión, incurriendo en parcialidad al haber admitido a trámite la presente acción que no pasa de ser auxilio a una defensa pobre como se deja indicado*”.
19. En cuanto a que el accionante considera a la solicitud de la razón de notificación como una formalidad, el Tribunal cita la sentencia 041-10-SEP-CC<sup>7</sup> de la Corte

<sup>7</sup> “...En efecto, el señalamiento de excesivos formalismos en los requisitos para la interposición de un recurso, no coadyuva a un adecuado desarrollo favorable del derecho a la tutela judicial efectiva, el debido

Constitucional y en entendimiento de ella, establece: “...no es válido a los Jueces elegir a su discreción qué normas han de aplicarse estrictamente y qué normas han de resignarse con el propósito de garantizar el acceso a la justicia como piensa la parte accionante que debimos hacer, despreciando los requisitos procesales de la demanda e incluso sugiriendo que la interpretación judicial de las normas puede rebasar el ámbito de competencia de los jueces y resolverse contra norma expresa”.

#### IV. Análisis del caso

20. El artículo 94 de la Constitución dispone que la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución; en concordancia con el artículo 58 de la LOGJCC. Así, el control que realiza la Corte Constitucional a través de la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y las garantías del debido proceso en la actividad de los jueces y juezas en su labor jurisdiccional, concretamente respecto de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
21. Conforme se desprende del texto de la demanda objeto de análisis, los accionantes impugnan el auto que ordenó el archivo de su demanda y el que desestimó su pedido de aclaración, dictados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato. Si bien la Corte Constitucional ha señalado que el disponer el archivo de la causa por no completar y aclarar la demanda, no resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada ni supone una decisión sobre el mérito de la controversia, y por tanto no sería objeto de acción extraordinaria de protección<sup>8</sup>, no obstante, a partir de las alegaciones determinadas por los accionantes, esta Corte considera que por la particularidad del caso concreto, *prima facie* podría existir un gravamen irreparable, debido a que presuntamente se habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, los autos impugnados se consideran definitivos<sup>9</sup> y por tanto objeto de acción extraordinaria de protección.
22. Por otro lado, mediante sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados, esta Corte resolvió tres casos con similares características procesales, cuyos accionantes, incluso, fueron patrocinados por el mismo profesional del derecho que comparece en esta causa, con los mismos argumentos; por tanto, reconoció que tales circunstancias podrían generar un gravamen irreparable. Así mismo, en la sentencia No. 1331-17-EP/21 hubo un pronunciamiento similar. En tal medida, en apego a sus precedentes,

---

proceso y el derecho a la defensa, pues constituye una imposición desproporcionada frente al objetivo que la Constitución demanda del sistema procesal, es decir, la realización de la justicia debe encontrar en las normas procesales cauces adecuados que, lejos de obstaculizarla, la posibiliten, causando, en estricto sentido, indefensión de la parte afectada por tal restricción. Esto no significa que exista absoluta permisibilidad en el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas de procedimiento para la idoneidad de los actos procesales, por el contrario, garantiza que el establecimiento de requisitos formales y materiales cumplan requisitos de proporcionalidad, en primer lugar; y por otra parte, que de tratarse de requisitos no sustanciales, la omisión en su cumplimiento no sea obstáculo para el pronunciamiento sobre el fondo del asunto sometido a decisión de los jueces...”

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2457-17-EP/21 de 31 de marzo de 2021, párr. 21.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP /19 de 20 de agosto de 2019, párr. 44.

este Organismo resolverá el caso observando el esquema argumentativo de los precitados fallos, en lo que fuera aplicable<sup>10</sup>.

23. Los accionantes alegan vulneración a sus derechos constitucionales a la igualdad, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de defensa, así como a la seguridad jurídica. A pesar de ello, no se verifica que hayan presentado argumentación clara y completa respecto de todos estos derechos.
24. En la sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. De acuerdo con esta sentencia, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos y argumentos formulados por la parte accionante respecto de las vulneraciones de derechos que se alegan. Por lo que esta Corte, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable, se abstiene de pronunciarse sobre las alegaciones respecto de la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a la defensa. Estos argumentos no muestran una relación específica y directa con los autos impugnados, pues no establecen con claridad presupuesto fáctico alguno que haya generado la presunta vulneración de estos derechos.
25. Respecto al argumento presentado por los accionantes, que el TCAT de Ambato calificó las demandas propuestas en otros casos (párrafo 14) sin exigir el mismo requisito, esta Corte verifica que los accionantes no aportan suficientes elementos, argumentos, ni detalles para emitir un pronunciamiento al respecto. Además, de la revisión de los casos mencionados en el Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE), no ha sido posible precisar el acontecer fáctico ni la individualización de los jueces que dictaron dichas decisiones. Por lo tanto, se descarta el análisis de este cargo.
26. Sobre las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de defensa, así como sobre el derecho a la seguridad jurídica, los accionantes se refieren a la inobservancia de normas. No obstante, la sola alegación de los accionantes respecto del presunto incumplimiento de normas del COGEP, y su inconformidad con lo resuelto, no comporta *per se* materia susceptible de ser revisada mediante esta garantía jurisdiccional, más aun teniendo en cuenta que a la Corte Constitucional no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya emitido las decisiones impugnadas sin cumplir con su obligación de respetar la Constitución<sup>11</sup>.
27. Por otra parte, esta Corte observa que los argumentos que tienen relación con los autos objeto de estudio, se concentran en la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. En consecuencia, y realizando un esfuerzo razonable<sup>12</sup>, el examen de

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No.766-17-EP/22, de 28 de noviembre de 2022, párr. 26.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1249-12-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 22.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

este caso se centrará, únicamente, en la presunta vulneración de este derecho a través del siguiente problema jurídico:

**¿Los autos de archivo de demanda y de negativa del recurso de aclaración y ampliación, vulneraron la tutela judicial efectiva de los accionantes, por cuanto denegaron su derecho al acceso a la administración de justicia?**

28. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en nuestra Constitución en el artículo 75, el mismo que señala que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; y que en ningún caso quedará en indefensión.
29. La Corte Constitucional ha determinado 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. La nominación de derechos, y no solamente momentos o elementos, cabe porque cada uno de ellos tiene titular, contenido propio, sujeto obligado y pueden ser exigibles; además denota la importancia que tiene cada uno de sus componentes para el sistema de administración de justicia y para las personas que requieren tutela efectiva de sus derechos”*<sup>13</sup>.
30. Respecto al derecho al acceso a la administración de justicia, ha señalado la Corte que este se concreta en el derecho a la acción y en el derecho a tener respuesta a la pretensión. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia y el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida<sup>14</sup>.
31. Si en el caso se demuestra que se pudo ejercer la acción y tener una respuesta motivada (favorable o no) a la pretensión, entonces se garantizó el acceso a la justicia. El acceso a la justicia no implica que la respuesta judicial sea favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales<sup>15</sup>.
32. En atención al desarrollo jurisprudencial de este Organismo y con base en lo expuesto, corresponde verificar la observancia del derecho al acceso a la justicia por parte de los jueces del Tribunal Distrital. Para el efecto se analizará si en este caso, las decisiones impugnadas constituyeron una barrera que impidió de forma irrazonable el acceso a la administración de justicia de los accionantes en la tramitación de su demanda contencioso administrativa. Es decir, que se deberá verificar si en este caso, la exigencia del Tribunal Distrital al solicitar a los accionantes cierta documentación devenía en un requisito obligatorio y necesario para calificar la demanda y darle trámite.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

<sup>14</sup> *Ibidem*, párr. 112 - 115.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 117 y 118.

33. Así, se verifica que los accionantes presentaron una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva en contra de resoluciones dictadas por la Contraloría General del Estado, que establecieron responsabilidades administrativas y civiles, según el caso. El Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato, que fue la judicatura que conoció las demandas de tales causas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 del COGEP<sup>16</sup> solicitó a los demandantes que aclaren y completen su demanda y que den cumplimiento a lo dispuesto en los numerales 7 y 8 del artículo 142<sup>17</sup>; numeral 5 del artículo 143<sup>18</sup> y artículo 308<sup>19</sup> del COGEP.
34. Además, solicitaron “*que se describa su contenido de forma clara de cada medio de prueba y se precise los datos y toda información necesaria para su actuación, señalando e indicando la forma en como esta prueba acredita los hechos destinados a sustentar sus pretensiones con la parte pertinente del medio probatorio*”. Los accionantes presentaron un escrito en el cual, señalan, haber dado cumplimiento a lo dispuesto por los jueces.
35. De la revisión de los autos impugnados se observa que los jueces ordenaron archivar la demanda, debido a que, a su entender, los demandantes incurrieron en la prevención legal del artículo 146 del COGEP, que dispone se ordene el archivo de la causa si no se cumplen los requisitos formales, por persistir en la omisión de no adjuntar la razón de la fecha de notificación de los actos impugnados, a pesar de haberseles dado el término legal para que completen y aclaren la misma.
36. Como se indicó, la alegación de los accionantes se relaciona con el derecho al acceso a la administración de justicia, pues, a su parecer, sí habrían completado y aclarado el requerimiento del Tribunal Distrital en relación con el requisito definido en el artículo

---

<sup>16</sup> COGEP: “Art. 146.- Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. Si la demanda no cumple con los requisitos previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de tres días, si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias (...).”

<sup>17</sup> COGEP: “Art. 142.- La demanda se presentará por escrito y contendrá: 7. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos. Se acompañarán la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los cuales declararán y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias, tales como la inspección judicial, la exhibición, los informes de peritos y otras similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, con indicaciones precisas sobre el lugar en que se encuentran y la solicitud de medidas pertinentes para su práctica. [...] 8. La solicitud de acceso judicial a la prueba debidamente fundamentada, si es del caso.”

<sup>18</sup> COGEP: “Art. 143.- A la demanda deben acompañarse, cuando corresponda, los siguientes documentos: [...] 5. Los medios probatorios de que se disponga, destinados a sustentar la pretensión, precisando los datos y toda la información que sea necesaria para su actuación.”

<sup>19</sup> COGEP: “Art. 308.- Cuando se trate de procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado”.

308 del COGEP<sup>20</sup>; a la vez, señalan que no pudieron contar con la razón de notificación del acto administrativo impugnado porque la CGE no la habría proporcionado oportunamente; y, que, en todo caso, al exigir el documento indicado se impide el acceso a la justicia pues es una formalidad subsanable.

37. Según se observa, tanto en el auto que archivó la demanda como en aquel que resolvió la aclaración, el Tribunal Distrital determinó que no se cumplió con la presentación de la razón de notificación del acto administrativo impugnado con base en el artículo 308 del COGEP. Al respecto, esta Corte ha señalado que se viola el derecho de acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia; y, el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida<sup>21</sup>. En este caso, se impide continuar con el proceso debido a la ausencia de la razón de notificación del acto administrativo impugnado.
38. En los escritos que completan la demanda, los accionantes señalaron que al momento de la notificación del acto administrativo que impugnan, no se les entregó la razón de notificación de la Contraloría General del Estado. Por ello, dentro del proceso, solicitaron a la Contraloría General del Estado que remita copia certificada de la razón de notificación del acto impugnado. A pesar de haberlo solicitado oportunamente, tal como demuestran con los documentos que adjuntaron a su demanda, no obtuvieron respuesta, por lo cual se habría configurado la imposibilidad material de acceso a los documentos en mención, debido a que los mismos no les habrían sido entregados ni conferidos posteriormente en el proceso contencioso administrativo.
39. Así, se observa en este caso, que los accionantes presentaron un escrito dentro del término concedido por los jueces, en el que manifestaron y explicaron su imposibilidad material de presentar la documentación exigida en el término previsto; de ahí que correspondía a los jueces garantizar el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la justicia de los accionantes, más no limitarse a archivar la demanda, pues si bien la norma procesal establece los requisitos legales<sup>22</sup> no es menos cierto que los accionantes solicitaron expresamente a los jueces se tome en cuenta su imposibilidad material, y esta no habría sido considerada. De lo expuesto, se evidencia que el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato, al archivar la demanda, sin tomar en consideración los argumentos particulares expresados por los accionantes, les impidió su acceso a la justicia.
40. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que cuando determinada persona o sujeto procesal en el ejercicio de su derecho al acceso a la justicia, haga uso de manera legítima de un mecanismo expresamente reconocido en el ordenamiento jurídico, las autoridades jurisdiccionales, por mandato constitucional, se encuentran en la obligación de precautelar dicho acceso de forma efectiva. Por tanto, aquella

---

<sup>20</sup> Ídem.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, fecha 10 de marzo 2021, párrafos 113.

<sup>22</sup> Esta Corte estima conveniente mencionar las reformas que sufrieron los referidos artículos 146 y 308 del COGEP respectivamente, ya que, si bien fueron posteriores a las decisiones judiciales impugnadas, en estas se advirtió posibles vulneraciones al derecho a la tutela judicial efectiva por parte de dichas disposiciones.

autoridad jurisdiccional deberá aplicar e interpretar las normas que regulan tal mecanismo, en el sentido que más favorezca la efectiva vigencia del mentado derecho constitucional y la realización de la justicia, buscando subsanar la mera omisión de formalidades y de ese modo, evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas, que de alguna manera dificulten el ejercicio material de los derechos constitucionales y adecuando sus actuaciones a la jurisprudencia de esta Corte<sup>23</sup>.

41. En suma, lo expuesto obliga a los juzgadores a adoptar las decisiones tendientes a garantizar el real y efectivo ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que la propia Constitución otorga a los sujetos procesales. Siendo que, una decisión jurisdiccional que de alguna manera limite el ejercicio de un derecho constitucional, debe obedecer al hecho que efectivamente se ha incumplido, un requisito procesal que resulte materialmente insubsanable.<sup>24</sup>
42. Por tales motivos, este Organismo ha determinado que la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva se puede verificar cuando “existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, 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>25</sup>
43. En consecuencia, con base en las consideraciones expuestas, esta Corte observa que en el presente caso los jueces del Tribunal Distrital no consideraron las alegaciones de los accionantes respecto de la presunta imposibilidad material de tener acceso a la razón de notificación requerida. Además, que el “...ordenar el archivo de la demanda y posteriormente negar su pedido de aclaración, supuso una barrera y un obstáculo irrazonable que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del derecho al acceso a la justicia...”<sup>26</sup>.
44. En el mismo sentido, la Corte ha expresado en anteriores ocasiones que, una decisión jurisdiccional que de alguna manera limite el ejercicio de un derecho constitucional, debe obedecer al hecho que efectivamente se ha incumplido, un requisito procesal que resulte materialmente insubsanable. De ahí que la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva se puede verificar cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia<sup>27</sup>.
45. Por lo cual, si los jueces no consideraron las alegaciones de los accionantes respecto de la presunta imposibilidad material de tener acceso a la documentación requerida; el

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 159-16-EP/21 de 16 de junio de 2021, párr. 38.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, párr. 39.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 112-113.

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 766-17-EP/22, párr. 44.

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1175-17-EP y acumulados/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 76. En similar sentido, ver: Sentencia No. 766-17-EP/22 de 28 de noviembre de 2022, párr. 43 y 44.

ordenar el archivo de la demanda y posteriormente negar el pedido de aclaración, supuso una barrera y un obstáculo irrazonable que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del derecho al acceso a la justicia. De tal modo, era obligación de los jueces precautelar el acceso a la justicia y el debido proceso previstos en los artículos 75 y 76 de la Constitución, que incluyen además el deber de precautelar el debido proceso administrativo; por lo que debieron considerar las presuntas alegaciones de la imposibilidad material del acceso al expediente administrativo y emprender acciones efectivas para lograr certeza en las fechas correspondientes con la finalidad de adoptar una decisión sobre la base de información pertinente y que permita observar con certeza la temporalidad de la acción contencioso administrativa y resolver conforme a derecho<sup>28</sup>.

### **V. Decisión**

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

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Como medidas de reparación integral del derecho a la tutela judicial efectiva se dispone:
  - a. Dejar sin efecto los autos dictados el 13 de febrero de 2017 y el 23 de febrero de 2017 por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, dentro del caso No. 18803-2017-00028.
  - b. Que, previo sorteo, una nueva conformación del Tribunal Distrital de lo Contencioso y Tributario de Ambato, conozca y resuelva la demanda presentada dentro del caso No. 18803-2017-00028.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 15 de febrero de 2023.- Lo certifico.

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

SENTENCIA No. 724-17-EP/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 724-17-EP/23, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 15 de febrero de 2023, por las razones que expongo a continuación.
2. La acción extraordinaria de protección 724-17-EP fue presentada por Mariano Curicama Guamán, María Eugenia Paredes Robalino, Jorge Alfonso Vallejo Mera, Rubén Viñán Guamán y Jorge Eudoro Romero Oviedo (“**los accionantes**”) en contra de los autos emitidos por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato (“**Tribunal Distrital**”), en una acción subjetiva contencioso administrativa, (i) el 13 de febrero de 2017 que ordenó el archivo de su demanda contencioso administrativa y (ii) el 23 de febrero de 2017 que desestimó su pedido de aclaración.
3. El voto de mayoría considera que el Tribunal Distrital vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el marco del proceso contencioso administrativo, seguido en contra de la Contraloría General del Estado (“**CGE**”) al haber archivado la demanda de los accionantes. Así, para la sentencia de mayoría, el solicitar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, ordenar el archivo de la demanda y posteriormente negar el pedido de aclaración, supuso un obstáculo irrazonable pues la CGE no entregaba el documento indicado. Así, la decisión de mayoría sostiene que el Tribunal Distrital no consideró que debido a que la CGE no entregó la razón de notificación del acto administrativo impugnado a los accionantes, habría tenido imposibilidad material para su acceso.
4. Dado que la sentencia de mayoría sigue la línea de los casos No. 766-17-EP/22, No. 1331-17-EP/22, 1175-17-EP/21 y acumulados, emito este voto salvado porque considero que la conclusión a la que arriba la decisión de mayoría escapa del objeto de la acción extraordinaria de protección y porque el Tribunal Distrital sí consideró las alegaciones de los accionantes en relación con el archivo de la demanda.
5. Así, encuentro que el auto de archivo de la demanda atendió a una exigencia determinada en el artículo 308<sup>1</sup> del COGEP, vigente a la época, e incluso el Tribunal Distrital buscó tutelar el derecho de acción al haber concedido un término para que los accionantes aclararen y completen su demanda. Con ello, la autoridad judicial actuó

---

<sup>1</sup> Artículo 308 COGEP: “*Requisitos de la demanda. Cuando se trate de procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado*”.

de conformidad con el artículo 307 del COGEP<sup>2</sup>, con el objetivo de tener certeza de la fecha de notificación del acto administrativo impugnado por los accionantes.

6. En esa línea de ideas, el Tribunal Distrital atendió las alegaciones de los accionantes al respecto explicando por qué era necesario contar con la razón de notificación del acto administrativo impugnado, esto es, para efectos de determinar la caducidad de la acción. A su vez, explicó que los datos manuscritos no podían considerarse como razón de notificación porque no dan constancia sobre la forma en que se notificó a los accionantes y no existía fe pública sobre la fecha de realización de la misma. Asimismo, el Tribunal Distrital señaló que, el hecho de que los accionantes hayan requerido a la CGE la razón de notificación en cuestión, no implicaba el cumplimiento del requisito, considerando además que los accionantes solo requirieron dicho documento a la CGE cuando el Tribunal les requirió completar y aclarar la demanda.
7. Al respecto, en la sentencia de mayoría, la Corte Constitucional considera que aquella interpretación no fue correcta e incluso sugiere que la traba obedece a una regulación normativa. En ese sentido, si existiese una traba procesal, esta obedece exclusivamente a una regulación normativa, mas no a una acción u omisión imputable a la autoridad judicial que observa tal normativa. Las cuestiones que no pueden ser atribuidas a una conducta judicial escapan del objeto de la acción extraordinaria de protección. En el mismo sentido, tampoco es posible atribuir la alegada vulneración de derechos por parte de la autoridad jurisdiccional accionada, a la supuesta negligencia de la CGE de entregar la razón de notificación de los actos administrativos.
8. De esa manera, si la sentencia de mayoría pretendía imputar al Tribunal Distrital una deficiencia procesal de una de las partes procesales, en este caso la CGE, o incluso del COGEP, debía señalar qué camino debía seguir el Tribunal Distrital, conforme a derecho, para no archivar la demanda. De lo contrario, se imputa a la autoridad judicial un aspecto que escapa de su accionar.
9. Finalmente, encuentro que en el voto de mayoría no se da respuesta a la alegación de la judicatura accionada planteada en su informe motivado la cual plantea que, el criterio de mayoría no explica qué alternativa tenía la autoridad judicial accionada para admitir la demanda y, a la par, para no considerar el requisito de los artículos 307 y 308 del COGEP que implicaba exigir la razón de notificación del acto administrativo impugnado para efectos de contabilizar la caducidad para demandar. Los informes motivados que presentan las judicaturas accionadas en el marco de acciones extraordinarias de protección, merecen ser abordados con la misma importancia que cualquier contestación a la demanda un proceso contencioso, por lo que sus argumentos de descargo merecen una respuesta de la Corte Constitucional, como parte del deber de motivación. En la presente causa, considero que los descargos

---

<sup>2</sup> Art. 307 del COGEP: “Prescripción. En el caso de las demandas presentadas ante las o los juzgadores de lo contencioso tributario y de lo contencioso administrativo o en aquellas materias especiales que según su legislación contemplen la prescripción del derecho de ejercer la acción, la o el juzgador deberá verificar que la demanda haya sido presentada dentro del término que la ley prevé de manera especial. En caso de que no sea presentada dentro de término, inadmitirá la demanda” (énfasis añadido).

presentados por los jueces del Tribunal Distrital no han recibido una respuesta adecuada en la sentencia de mayoría.

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

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 724-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de febrero de 2022, mediante correo electrónico a las 10:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

SENTENCIA No. 724-17-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia No. 724-17-EP/23, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. Los accionantes alegan que, a través de los autos dictados por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (Tribunal) de 13 de febrero de 2017 (archivo de la demanda) y 23 de febrero 2017 (negación de aclaración), se afectaron sus derechos a: **i)** la igualdad (11.3 CRE), **ii)** la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), **iii)** el debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas (art. 76.1 CRE), **iv)** la defensa (art. 76.7.a CRE), y **v)** la seguridad jurídica (art. 82 CRE). En el informe de descargo, el Tribunal asegura que los autos impugnados cumplen con las disposiciones aplicables y vigentes, pues la demanda presentada no cumplió con el requisito de adjuntar la razón de notificación del acto impugnado, según ordena el artículo 308 del Código Orgánico General de Procesos<sup>1</sup> (COGEP). El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó la acción extraordinaria de protección y declaró la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE).
3. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, y resoluciones con fuerza de sentencia, **una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios** dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no sea atribuible al titular del derecho presuntamente vulnerado.
4. Considero que en este caso operó la excepción a la regla de la preclusión por falta de agotamiento de recurso, según la cual, si este Organismo identifica de oficio, en la etapa de sustanciación, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable; la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso<sup>2</sup>.
5. De lo expuesto, se debió verificar: **(i)** si los accionantes contaban con un recurso disponible, eficaz y apropiado, y **(ii)** si la falta de agotamiento no era atribuible a su negligencia.
6. Sobre el **primer presupuesto**, este Organismo constata que los accionantes presentaron la acción extraordinaria de protección, principalmente, en contra del auto

---

<sup>1</sup> COGEP, artículo 308 “*Requisitos de la demanda.- Cuando se trate de procesos contenciosos tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado*” (énfasis añadido).

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1944-12-EP/19, párr. 40.

que declara el archivo de 23 de febrero de 2017. Sin embargo, a la fecha en que sucedieron los hechos, los accionantes **contaban con el recurso extraordinario de casación**, que podía ser interpuesto dentro del término de diez días posteriores a la ejecutoria del auto, según lo dispuesto en el artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP):

*“El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo. Igualmente procederá 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 proceso ni decididos en el fallo o contradicen lo ejecutoriado. Se interpondrá de manera escrita dentro del término de diez días, posteriores a la ejecutoria del auto o sentencia o del auto que niegue o acepte su ampliación o aclaración” (énfasis añadido).*

7. Además, este Organismo, en la sentencia No. 352-12-EP/19, ha establecido que la casación es un recurso procesal de carácter extraordinario, mediante el cual se pretende dejar sin efecto una decisión judicial dictada que adolece de un error sustancial en la aplicación o interpretación de una disposición jurídica. Este recurso tiene, entre otros, el objetivo de corregir y armonizar la interpretación y aplicación de las normas infra constitucionales. La casación, en consecuencia, es el **último recurso adecuado y eficaz** que puede emplearse dentro de un proceso ordinario contencioso administrativo para controlar las normas que regulan la excepción de la cosa juzgada y corregir errores de derecho justiciables mediante este recurso<sup>3</sup>.
8. Por tanto, se verifica que los accionantes contaban con un **mecanismo procesal, eficaz y apropiado**, el recurso extraordinario de casación (art. 266 del COGEP), para impugnar el auto que declaró el archivo de la demanda que, en este caso, puso fin al proceso de conocimiento.
9. Sobre el **segundo presupuesto**, al no haber interpuesto recurso extraordinario de casación sobre el auto que ordenó el archivo, los accionantes se limitaron a interponer recurso de aclaración sobre el mismo, y no agotaron oportunamente el recurso de casación, que pudo solventar las pretensiones antes de presentar la acción extraordinaria de protección.
10. Además, se constata que los accionantes no justifican de ninguna manera que el recurso disponible (recurso de casación) era ineficaz, inapropiado, tampoco que su falta de interposición no fue producto de su negligencia.
11. De lo expuesto, se verifica que se ha incumplido con el requisito constitucional de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios, y se corrobora que la falta de interposición del recurso extraordinario de casación se debió a la propia negligencia de los accionantes. Por lo tanto, la Corte no debió verse obligada a pronunciarse sobre los méritos del caso.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 352-12-EP/19, párr. 24.

12. Por lo que, considero que la acción extraordinaria de protección No. 724-17-EP debió ser rechazada, en aplicación a la excepción de la regla de la preclusión por falta de agotamiento de recursos.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 724-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 20:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 724-17-EP/23**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 15 de febrero de 2023, aprobó la sentencia N°. 724-17-EP/23 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), en la que se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por los señores Mariano Curicama Guamán, María Eugenia Paredes Robalino, Jorge Alfonso Vallejo Mera, Rubén Viñán Guamán y Jorge Eudoro Romero Oviedo (“**accionantes**”) en contra de los autos dictados el 13 y 23 de febrero de 2017 por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (“**Tribunal**”), en el marco del proceso signado con el N°. 18803-2017-00033 (“**proceso de origen**”).
2. En la sentencia de mayoría se aceptó la acción extraordinaria de protección. Así, se estableció que:

*[S]i los jueces no consideraron las alegaciones de los accionantes respecto de la presunta imposibilidad material de tener acceso a la documentación requerida; el ordenar el archivo de la demanda y posteriormente negar el pedido de aclaración, supuso una barrera y un obstáculo irrazonable que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del derecho al acceso a la justicia. De tal modo, era obligación de los jueces precautelar el acceso a la justicia y el debido proceso previstos en los artículos 75 y 76 de la Constitución, que incluyen además el deber de precautelar el debido proceso administrativo; por lo que debieron considerar las presuntas alegaciones de la imposibilidad material del acceso al expediente administrativo y emprender acciones efectivas para lograr certeza en las fechas correspondientes con la finalidad de adoptar una decisión sobre la base de información pertinente y que permita observar con certeza la temporalidad de la acción contencioso administrativa y resolver conforme a derecho.*

**I. Consideraciones**

3. Respetando los criterios expuestos en la sentencia de mayoría, procederé a exponer las razones por las cuales disiento de ellos.
4. Como se menciona en la decisión de mayoría, sentencias anteriores emitidas por esta Corte (entre ellas, principalmente, la Sentencia N°. 1175-17-EP y acumulados/21) contenían hechos y pretensiones similares a los de la presente causa. Hago notar, por ende, que las razones por las cuales voté en contra en la sentencia N°. 1175-17-EP<sup>1</sup>, serán explicitadas en el presente voto salvado.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ver, Sentencia N°. 1175-17-EP y acumulados/21: “Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín; y, **un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.” (Énfasis añadido).

<sup>2</sup> Ver también, votos salvados de las Sentencias N°. 766-17-EP/22 y N°. 1331-17-EP/22; cuya resolución también estuvo basada en la Sentencia N°. 1175-17-EP.

5. Ahora bien, la principal razón por la cual estoy en desacuerdo con la sentencia de mayoría se centra en que, desde mi punto de vista, el requisito de adjuntar la razón de notificación del acto impugnado en la demanda contencioso administrativa es de obligatorio cumplimiento, y no puede omitirse.
6. En este sentido, la sentencia de mayoría se emite en inobservancia de una norma vigente dentro del ordenamiento jurídico, pues el artículo 308 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) establece que:

*Cuando se trate de procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se adjuntará la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado (énfasis añadido).*

7. El requisito de la presentación de la razón de notificación para la calificación de la demanda no es una mera formalidad. Precisamente se requiere de la razón de notificación en aras de velar por la seguridad jurídica de los justiciables. Una lectura sistemática del Capítulo II del COGEP, sobre los procedimientos contencioso tributarios y administrativos, permite concluir lo anterior.
8. Pues bien, el artículo 306 del COGEP establece que, en la sustanciación de casos de acciones subjetivas o plena jurisdicción, “*el término para proponer la demanda será de noventa días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado*”. En el artículo 307 de la norma *ibidem*, por otro lado, se establece que, para que se dé la declaratoria de prescripción de la acción contencioso administrativa, “*la o el juzgador deberá verificar que la demanda haya sido presentada dentro del término que la ley prevé de manera especial. En caso de que no sea presentada dentro de término, inadmitirá la demanda*”. Es solo ahí que, el COGEP, de manera armónica, requiere que la razón de notificación se adjunte a la demanda, en el artículo 308.
9. Es decir, en aras de verificar que: (i) la demanda fue presentada dentro de término; y (ii) que la acción no ha prescrito, es necesario que se adjunte la razón de notificación. En otras palabras, es claro que el requisito de adjuntar la razón de notificación es *sine qua non* para que los jueces contencioso administrativos puedan admitir la causa a trámite, pues de no presentarla, les sería imposible verificar que la acción está planteada conforme a la Ley.
10. Pero este requerimiento no solamente es fundamental por cuestiones formales; sino que constituye también una regla de procedimiento clara para los operadores de justicia. Tomo como ejemplo el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que establece que “[l]a resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días, contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación” (énfasis añadido). Entonces, sería imposible que un tribunal de lo contencioso administrativo verifique la caducidad de la acción sancionatoria de la CGE de no contar con la razón de notificación del acto impugnado.

11. La Corte Nacional de Justicia ya ha establecido que la verificación de la caducidad de la potestad sancionadora de la CGE da como resultado la nulidad del acto administrativo impugnado.<sup>3</sup> Si del requisito de adjuntar la razón de notificación depende la nulidad de un acto y la sustanciación de un proceso, difícilmente se puede sostener que se trate de una mera formalidad. Por ello, una vez más, se confirma que el requisito previsto en el artículo 308 del COGEP no puede ser obviado.
12. Ahora bien, la doctrina también ha sido diametralmente clara respecto de los requisitos necesarios para la procedencia de una demanda. Así, por ejemplo, se ha manifestado que:

*Para demandar es necesario ejercitar válidamente la acción [...] para ejercitar válidamente la acción, se necesita [...] cumplir los demás presupuestos procesales de la acción y la demanda. Estas condiciones determinan la viabilidad de la demanda y de ahí que, si falta alguna de ellas, el juez no la atiende y no inicia el proceso*<sup>4</sup>.
13. En el caso *sub judice* justamente nos encontramos frente a esta cuestión. El Tribunal, en sujeción a sus obligaciones, únicamente observó que la acción se haya ejercitado válidamente; esto es, que contenga los anexos ordenados por ley. Al no encontrar esto, dispuso el archivo de la causa conforme lo prescrito en el artículo 146 del COGEP.<sup>5</sup>
14. Considero, por lo tanto, que no es posible sostener que el Tribunal ha vulnerado la tutela judicial efectiva por cumplir con mandatos normativos. En otras palabras, no considero que en el caso ha existido una vulneración a derechos constitucionales, cuando el Tribunal únicamente ha verificado que la demanda no contiene los requisitos necesarios según lo establecido en la ley.

---

<sup>3</sup> Ver, Resolución N°. 12-2021 de la Corte Nacional de Justicia, “Art. 1.- Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho: El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador” (énfasis añadido).

<sup>4</sup> Ver, Echandía Devis. (2012). Teoría General del Proceso. Buenos Aires. pág. 386.

<sup>5</sup> Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento N°. 506 de 22 de mayo de 2015, “Artículo 146: Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, **examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. Si la demanda no cumple con los requisitos formales previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de cinco días, determinando explícitamente el o los defectos. Si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias. Esta providencia será apelable**” (énfasis añadido).

## II. Conclusión

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

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 724-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 1 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 16:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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