

Quito, D.M., 04 de agosto de 2021

CASO No. 2393-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia analiza si la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de negativa de un recurso de hecho, interpuesto a su vez contra un auto de inadmisión de recurso de casación, dentro de un juicio subjetivo en lo contencioso administrativo, cumple con el objeto de esta garantía jurisdiccional. Tras el análisis correspondiente, la Corte concluye que esta decisión no es susceptible de acción extraordinaria de protección, por lo que rechaza la acción planteada.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 9 de abril de 2014, el señor Luis Alberto Andrango, en calidad de gerente general de la compañía de transporte en taxis TAXORBE S.A. (en adelante **Taxorbe S.A.**), presentó demanda subjetiva o de plena jurisdicción en contra del secretario de movilidad y del alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante Municipio de Quito). Taxorbe alegó que se había configurado un silencio administrativo positivo en su favor, pues previamente solicitó al Municipio de Quito un incremento de trescientos setenta y siete habilitaciones operacionales de taxis convencionales ordinarios para Taxorbe, sin que la entidad pública haya contestado dicha petición¹. El juicio fue signado con el número 17811-2014-0695 y conocido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante **TDCA No. 1**).

2. Mediante sentencia dictada el 3 de diciembre de 2015, el TDCA No. 1 resolvió aceptar la demanda; declaró que operó en favor de Taxorbe S.A. el efecto positivo del silencio administrativo contemplado en el artículo 387 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante **COOTAD**); dispuso que el Municipio de Quito a través de la Secretaría de Movilidad deberá hacer efectivos los derechos derivados del acto administrativo presunto; además, que se deberá implementar y habilitar todo trámite e incrementar las trescientos setenta y siete

¹ La compañía demandante señaló como pretensión que se declare que ha sido aceptada positivamente la petición contenida en el oficio suscrito el 18 de febrero de 2014 y presentado a las 13h50, dirigida al Secretario de Movilidad del Municipio de Quito; y que, como consecuencia de ello, se disponga que dentro del plazo de 30 días se implemente y habilite todo trámite y se incremente trescientos setenta y siete habilitaciones operacionales de los registros municipales de taxis convencionales ordinarios en beneficio de Taxorbe S.A. (f. 14 del expediente de instancia).

habilitaciones operacionales de taxis, para lo cual concedió al Municipio de Quito un término de sesenta días para cumplir lo dispuesto.

3. Inconformes con esta decisión, tanto el Municipio de Quito como la Procuraduría General del Estado, presentaron respectivamente recurso de casación, los cuales fueron conocidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, siendo signado el juicio con el número 17741-2016-0106.

4. A través de auto del 22 de septiembre de 2016, el conjuer de la referida Sala inadmitió los recursos de casación interpuestos, considerando que el silencio administrativo es un proceso de ejecución y no de conocimiento y por tanto no cabía el recurso interpuesto. De esta decisión, el Municipio de Quito interpuso recurso de hecho, solicitando que se suspenda la ejecución de la sentencia. Dicho recurso fue negado mediante auto del 10 de octubre de 2016².

5. El 10 de noviembre de 2016, Marco Proaño Durán, en calidad de subprocurador metropolitano de patrocinio del Municipio de Quito, propuso acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 10 de octubre de 2016 por el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

6. Mediante auto de 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los entonces jueces Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa el 12 de noviembre de 2019, que correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Mediante providencia de 1 de diciembre de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó a la autoridad judicial demandada que emita su correspondiente informe de descargo.

8. El 15 de diciembre de 2020, el abogado Teo Balarezo Cueva, en calidad de Subprocurador Metropolitano, Representante Legal y Judicial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, presentó escrito señalando casillas y correos electrónicos para futuras notificaciones. Del mismo modo, el 17 de diciembre de 2020, los jueces del TDCA No. 1 presentaron su informe de contestación.

² El conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, indicó en lo principal, que: “(...)Como está establecido una de las garantías del debido proceso constituye el respecto al trámite propio de cada procedimiento, garantía que está prescrita en la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76, numeral 3.- El Art. 9 de la Ley de Casación, prescribe que: ‘Si se denegare el trámite del recurso (se refiere al recurso de casación) el recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el juez u órgano judicial respectivo, éste sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia’ (hoy Corte Nacional de Justicia).’ El recurso de hecho es un recurso vertical jerárquico de naturaleza jurisdiccional, que únicamente, viabiliza el conocimiento del recurso de casación denegado por el juez a quo; razón por la cual no procede el recurso de hecho al encontrarse el proceso y el recurso en conocimiento de la Corte Nacional de Justicia, por ello se lo niega. (...)”

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República (en adelante “CRE”) y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La institución accionante alega que al haberse negado sin motivación alguna y de forma arbitraria, sin fundamento fáctico ni jurídico, el recurso de casación y posterior el recurso de hecho, se le han vulnerado sus derechos al debido proceso, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, defensa y a recurrir.

11. Indica que el auto que declaró improcedente el recurso de hecho, vulneró el derecho al debido proceso, debido a que *“se emitió la decisión de no aceptar tanto el recurso de hecho como el recurso de casación sin motivación alguna y sin hacer una relación circunstancial entre los hechos y las normas de derecho”*.

12. Respecto a la tutela judicial efectiva, dice que el referido auto vulneró ese derecho, porque la decisión *“se realizó sin tomar en cuenta en ningún momento la argumentación realizada por el Municipio [...] en base a los principios de tutela judicial efectiva, debido proceso y derecho a la defensa y se ha negado el derecho que tiene la Municipalidad para que se revisen las alegaciones presentadas y así de este modo se pueda corregir las violaciones perpetradas en contra de la Municipalidad”*.

13. Sobre la seguridad jurídica, manifiesta que al negar el recurso de hecho *“no se ha respetado lo dispuesto en la Constitución de la República y en la Doctrina Constitucional, respecto de los derechos fundamentales que poseen tanto ciudadanos como entidades públicas y privadas”*.

14. En lo que al derecho a la defensa y a recurrir respecta, plantea el mismo argumento para ambos, alegando que al rechazar el recurso de hecho e inadmitir a trámite el recurso de casación formulado, *“se ha puesto fin a un proceso de conocimiento, [que] era plenamente procedente ya que cumple a cabalidad los requisitos de la Ley de Casación”*. Finalmente, dice que *“[e]l análisis que hacen tanto el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, como el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, son análisis simples que no analizan al silencio administrativo cuando éste proceso se vuelve de conocimiento, incluso no se toma en cuenta la Jurisprudencia emitida por la Corte Nacional de Justicia y la Ex Corte Suprema, jurisprudencia de cumplimiento obligatorio, en donde claramente se determina cuáles son los requisitos para otorgar el silencio administrativo mediante decisión judicial, uno de esos requisitos es que la solicitud HAYA SIDO DIRIGIDA ANTE AUTORIDAD COMPETENTE, en todo el proceso se demostró que la*

Secretaría de Movilidad del Municipio de Quito, no es la competente para otorgar habilitaciones de taxis urbanos, sino la Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT)”.

15. Con base a estas alegaciones plantea como pretensión que se deje sin efecto el auto impugnado que negó el recurso de hecho, el auto resolutorio que inadmitió el recurso de casación y la sentencia dictada por el TDCA No. 1 “*ya que es la decisión judicial principal mediante la cual, posteriormente se inadmite el recurso de casación y se niega el recurso de hecho*”.

3.2. Posición de las autoridades judiciales requeridas

16. El 17 de diciembre de 2020, los jueces del TDCA de Quito, Verónica Jiménez Hurtado, Remigio Sacoto Aguilar y Patricio Calderón Imbaquingo, en respuesta al requerimiento que les hiciera la jueza sustanciadora, hicieron un recuento procesal del caso, poniendo en conocimiento que presentada la acción extraordinaria de protección, se dispuso el 16 de noviembre de 2016 proseguir con la ejecución, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 62 de la LOGJCC. Es así que ponen en conocimiento el escrito presentado el 7 de noviembre de 2017 por Taxorbe S.A., por el cual manifestó que el Municipio de Quito ha procedido a cumplir a satisfacción con la sentencia dictada a su favor, por lo que solicitó el archivo de la causa y que se oficie a la Corte Constitucional del Ecuador para que dentro del caso No. 2393-16-EP, se haga conocer que el Municipio ha cumplido en su totalidad la sentencia dictada dentro del caso. Del mismo modo, dan cuenta del auto dictado el 13 de noviembre de 2017, por el que se puso en conocimiento de las partes procesales el cumplimiento del fallo dictado por dicho Tribunal y se dispuso oficiar a la Corte Constitucional del Ecuador para que conozca el contenido de dicho auto.

17. A pesar de haber sido debidamente notificada, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo no dio contestación ni presentó el informe requerido por la jueza constitucional sustanciadora de esta causa.

IV. Análisis constitucional

18. 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 en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la CRE.

19. Esta Corte Constitucional en la sentencia No. 154-12-EP/19 estableció una excepción a la regla jurisprudencial referente a la preclusión procesal y determinó que en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de acción extraordinaria de protección, desnaturalizando la garantía, la Corte Constitucional puede rechazarlas por improcedentes. Al respecto, en la sentencia No. 154-12-EP/19 esta Corte Constitucional estableció que: “si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.

20. Por otro lado, este Organismo en su sentencia No. 1502-14-EP/19, determinó que un auto definitivo es aquel que “(1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”.

21. Según fuera explicado en párrafos 4 y 5 *supra*, el auto impugnado por la entidad accionante es el dictado el 10 de octubre de 2016, que negó por improcedente el recurso de hecho. Sin embargo, se observa que los argumentos de la entidad accionante se formulan contra el auto de inadmisión del recurso de casación también, y por tal motivo, el presente análisis constitucional se realiza respecto de las dos decisiones. En lo que respecta al referido auto de inadmisión del recurso de casación, se observa que este fue dictado conforme al artículo 2 de la Ley de Casación, a través del siguiente análisis:

“De lo expuesto, queda claro que el recurso de casación es un medio de impugnación restrictivo; y, en la especie, existe abundante jurisprudencia respecto del silencio administrativo en el sentido de que son procesos de ejecución, más no de conocimiento.- Es incontrovertible, y así lo señala la doctrina y la jurisprudencia universal[1], que el silencio administrativo surge cuando no se ha dado contestación al administrado respecto de sus peticiones, durante el lapso señalado por la ley, cuando ésta expresamente le da un efecto positivo, y origina un derecho autónomo, que no tiene relación alguna con sus antecedentes, y que en consecuencia, de no ser ejecutado de inmediato por la administración, puede ser base suficiente para iniciar un proceso, no de conocimiento sino de ejecución, ante la respectiva jurisdicción contencioso administrativa; derecho éste que una vez establecido no sufre menoscabo alguno por cualquiera manifestación posterior en contrario de la autoridad administrativa que guardó el silencio que le dio origen.- Por estas consideraciones, y siendo el silencio administrativo un proceso de ejecución y no de conocimiento, en aplicación del Art. 2 de la Ley de Casación, se inadmite el recurso de casación interpuest[o]”.

22. Como es conocido, en materia administrativa, una vez que opera el silencio administrativo se generan efectos ya sean en sentido positivo o negativo, según determine la ley. Los referidos efectos crean un orden de cosas que habilitan al peticionario a recurrir ante la autoridad competente para exigir su ejecución. Cuando opera el silencio administrativo en sentido positivo se produce, como ha sido reconocido jurisprudencialmente, una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo.³ No obstante, para que proceda la ejecución del silencio administrativo, debe tener lugar la verificación previa de aspectos atinentes al cumplimiento de requisitos formales y materiales respecto a la petición de la que resultó el silencio. Tales aspectos se centran en la competencia de la autoridad a quien fue dirigida la petición para resolverla; la legalidad de la pretensión peticionada; la

³ Corte Suprema de Justicia, Fallo de Triple Reiteración publicado en la Gaceta Judicial No. 15 Serie XVI, correspondiente a mayo-agosto de 1999. (Resoluciones No. 321-97, 195-99 y 217-99).

verificación que de haber sido aprobado de manera expresa lo solicitado, no habría sido afectado por nulidad, entre otros. La resolución de dichos aspectos no son propias de un proceso de conocimiento, pues no pretenden la declaración de un derecho u otras situaciones afines a dicho tipo de procesos, sino más bien a que se disponga la ejecución inmediata,⁴ a lo que cabe agregar, siempre que se verifiquen los requisitos formales y materiales respecto a la petición de la que resultó el silencio.

23. En el caso *sub iudice*, los jueces determinaron que, al no constituir un proceso de conocimiento, mal pudo ser objeto de recurso de casación. Esto, en virtud del artículo 2 de la Ley de Casación, normativa aplicable para la sustanciación de dicho recurso: “[E]l 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 (...)”.⁵

24. En relación a las consideraciones precedentes y a los supuestos referidos en el párrafo 20 *supra*, se observa lo siguiente: el auto impugnado negó el recurso de hecho que se interpuso sobre el auto que declaró inadmisibles los recursos de casación. Ninguno de estos autos llegan a pronunciarse de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, pues al no haber sido previstos dichos recursos por el ordenamiento jurídico para los casos de silencio administrativo, los autos de 10 de octubre de 2016 (negativa del recurso de hecho) y de 22 de septiembre de 2016 (inadmisión del recurso de casación), se expidieron de forma posterior a la finalización del proceso, quedando descartado el supuesto (1.1).

25. Respecto al supuesto (1.2), el auto impugnado y el auto de inadmisión de recurso de casación no tienen un efecto concreto y directo en la continuación de la causa ni pone fin a la misma, pues, al no estar previstos estos recursos en el ordenamiento jurídico, resultan inoficiosos y no tienen incidencia sobre el proceso.⁶ Por lo que, en definitiva, el proceso tuvo su fin con la sentencia de 3 de diciembre de 2015 dictada por el TDCA No. 1 dentro del proceso No. 17811-2014-0695.

26. Asimismo, se advierte que tanto el auto impugnado como el auto de inadmisión del recurso de casación, no generan un gravamen irreparable para que pueda calificar como objeto de una acción extraordinaria de protección, puesto que el proceso había concluido con la sentencia de 3 de diciembre de 2015, de manera que las situaciones jurídicas no podían ser alteradas por la decisión impugnada.⁷ Además, conforme se

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia, resolución No. 331-97, caso seguido por la compañía *Agip del Ecuador en contra del Ministerio de Energía y Minas* (R.O. 287 del 31 de marzo de 1998).

⁵ En este sentido, sentencias No. 067-16-SEP-CC, caso No. 1299-14-EP; y, No. 118-15-SEP-CC, caso No. 0237-13-EP, pp. 7-8; y, No. 586-16-EP/21, párr. 18.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 340-13-EP/19, 28 de octubre de 2019, párr. 32; 1645-11-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 26; y, 464-14-EP/20, 08 de julio de 2020, párr. 26.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 586-16-EP/21, párr. 18 a 20 inclusive.

expuso en los párrafos 16 y 17, se evidencia que el Municipio de Quito cumplió con satisfacción y en su totalidad con la sentencia dictada a favor de Taxorbe S.A.

27. Por lo expuesto, dado que en el presente caso la decisión jurisdiccional impugnada y el auto que inadmitió el recurso de casación, no son objeto de acción extraordinaria de protección conforme a los artículos 94 de la Constitución de la República y 58 de la LOGJCC, esta Corte Constitucional no se pronunciará sobre el fondo del mismo.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Rechazar por improcedente** la acción extraordinaria de protección **No. 2393-16-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese 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 nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de miércoles 04 de agosto de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL