

Quito, D.M. 21 de diciembre de 2022

**CASO No. 869-18-EP**

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

**SENTENCIA No. 869-18-EP/22**

**Tema:** En aplicación de la excepción a la regla de preclusión, la Corte rechaza la demanda de acción extraordinaria de protección debido a que el accionante no agotó el recurso de casación frente al auto de abandono emitido en la causa de origen, como un recurso extraordinario disponible en el ordenamiento jurídico, en el caso concreto.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 08 de mayo de 2014, Carlos Manuel Idrovo Quito (en adelante, “**el accionante**”) presentó ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil (en adelante, “**el Tribunal**”) una acción objetiva o de anulación por exceso de poder en contra del Ministerio de Educación, solicitando la nulidad del acuerdo ministerial No. 2579 de 24 de abril de 2014 emitido por el Ministerio de Educación, con el cual se configuró la destitución del accionante de su cargo como docente del colegio fiscal General Antonio Elizalde. La causa fue signada con el No. 09801-2014-0279.<sup>1</sup>
2. El 18 de octubre de 2016, el Tribunal declaró el abandono de la causa.<sup>2</sup> Entre el 08 de noviembre de 2017 y el 05 de febrero de 2018, el accionante presentó escritos impulsando el proceso y solicitando que se dicte sentencia. El 12 de marzo de 2018,

<sup>1</sup> A la fecha de presentación de la demanda se encontraba en vigencia la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Al amparo de esta norma, los jueces de lo contencioso administrativo debían calificar la demanda y tramitarla en el proceso que correspondía según la formulación de la misma y de las pretensiones, por lo que, si el administrado equivocaba la vía, los jueces la reconducían, que fue lo que ocurrió en el caso. Dentro de la sustanciación de la causa, el 04 de abril de 2016 el Tribunal procedió a dictar el auto de apertura de prueba por el término de diez días, conforme lo ordenado en el artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; el 26 de abril de 2016 el Tribunal ordenó la práctica de pruebas; el 13 de septiembre de 2016 el Tribunal emitió una providencia por la cual reasignó la causa a otros jueces, y se dispuso al secretario relator que siente razón en autos del tiempo transcurrido desde la última diligencia hasta esa fecha, al tenor de la previsión legal de los artículos 245 y 246 del Código Orgánico General de Procesos – COGEP. El 15 de septiembre de 2016 el accionante presenta un escrito solicitando que se dicte sentencia.

<sup>2</sup> El Tribunal se fundamentó en la razón sentada por el secretario relator que señaló que, entre la fecha de la última actuación procesal de 28 de abril de 2016 y el 13 de septiembre de 2016 habían transcurrido ciento noventa y tres (193) días hábiles, y aduciendo que de conformidad con el artículo 245 del COGEP se configuró el abandono ya que en el término de ochenta (80) días no ha existido impulso procesal. En el mismo auto, el nuevo Tribunal refiere la Resolución 07-15 de 09 de julio de 2015, emitida por la Corte Nacional de Justicia, que señaló que este término se aplicará para aquellas providencias emitidas o actuaciones procesales realizadas con posterioridad a la fecha en que entró en vigencia el COGEP.

el Tribunal emitió un auto en el que señaló que en el caso concreto había operado el abandono.<sup>3</sup>

3. El 21 de marzo de 2018, el accionante presentó la acción extraordinaria de protección en contra del auto de abandono referido. La Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaiza, dispuso que el accionante complete y aclare la demanda mediante auto de 19 de junio de 2018. Luego de la renovación de la Corte Constitucional, la causa fue re-asignada a la Sala de admisión conformada por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez, Hernán Salgado Pesantes y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quienes la admitieron a trámite mediante auto de admisión de 03 de abril de 2019. La causa fue signada con el No. 0869-18-EP.
4. El 10 de febrero de 2022 se renovó parcialmente la Corte Constitucional, y de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 17 de febrero de 2022, correspondió el conocimiento del caso al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 06 de diciembre de 2022 y solicitó el informe de descargo a la parte accionada.

## **II. Competencia**

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “CRE”); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”);

## **III. Argumentos de las partes**

### **a) Fundamentos y pretensión del accionante Carlos Manuel Idrovo Quito**

6. El accionante alega que el auto de abandono dictado por el Tribunal el 18 de octubre de 2016 vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), a la defensa (art. 76.7.a, b, c, h y m CRE), y la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Como pretensión, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y que, como medidas de reparación integral, se ordene que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil deje sin efecto el auto de abandono, que conozca la causa y declare la nulidad del acto administrativo

---

<sup>3</sup> Concretamente, el Tribunal señaló: “Mediante auto de 18 de octubre del 2016 (foja 81) y notificado el 19 de octubre del 2016, éste órgano de justicia, en forma motivada, declaró el abandono de la causa; de la revisión de la misma, no se encuentra la interposición de recurso alguno por parte del accionante, los diferentes escritos que presenta el actor, están relacionados al pedido de que se dicte sentencia, sin observar que la causa fue declarada en abandono el 18 de octubre del 2016” (sic).

que fue impugnado en el proceso de origen, que se le restituya a su cargo de docente y se paguen las remuneraciones que ha dejado de percibir desde que fue destituido.

7. Sobre la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, advierte que en los procesos que se sustanciaban al amparo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y del Código de Procedimiento Civil, los jueces tenían la obligación de emitir sentencia motivada luego de haber evacuado las pruebas dentro de doce días, como ocurrió en el caso, sin necesidad de impulso procesal de las partes, conforme lo preveía el artículo 288 de la norma adjetiva referida, y concluye: *“es decir que es y era de responsabilidad de los jueces, haber emitido la sentencia desde el 26 de Abril del 2016 por cuanto había concluido la prueba y no lo hicieron, esperaron varios meses y así se lo hice conocer el día 15 de Septiembre del 2016, que den el impulso procesal por haberse cumplido todas las diligencias y que emitan la sentencia o resolución y no lo hicieron, se limitaron a buscar abandonos de causas para afectar mis derechos”*.<sup>4</sup>
8. Sobre el derecho a la defensa, alega que, al decretar el abandono, se le privó de la oportunidad de solicitar audiencia de estrados en la cual habría podido presentar en forma verbal o escrita las razones o argumentos que le asisten, y a recibir una sentencia motivada.
9. Sobre la seguridad jurídica, únicamente cita los artículos 82 y 11 numeral 5 de la Constitución.

**b) Contestación de los jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.**

10. A requerimiento del juez sustanciador, los jueces Kelvin Sánchez, Jorge Guevara y Luis Romero presentaron su informe de descargo en el que, en lo medular, indicaron: *“4.- [...] el Tribunal con auto 18 de octubre del 2016, en atención a la Disposición Final Segunda, los artículos 245 y 246 del Código Orgánico General de Procesos, normas procesales vigentes en aquel año, así como los artículos 3 y 5 de la Resolución No. 07-2015, publicada en el Registro Oficial No. 539 de 09 de julio del 2015, emitida por la Corte Nacional de Justicia, declaró el abandono de la causa, auto que fue debidamente notificado a las partes el 19 de octubre del 2016, conforme Usted señor Juez, lo podrá observar en el expediente procesal./ 5.-Llama la atención Señor Juez Constitucional, y conforme Usted lo podrá verificar del cuaderno procesal, que la parte actora, en forma sorprendente presenta UN AÑO DESPUÉS,*

<sup>4</sup> Nota aclaratoria: Sobre el abandono de los procesos en materias no penales, mediante Resolución No. 07-2015 de 09 de julio de 2015, la Corte Nacional de Justicia dispuso: *“Art 3.- Para la declaración del abandono, en cada caso, la o el juzgador contará el término tomando en cuenta el contexto de los artículos 245 y 246 del COGEP, esto es, a partir de la notificación de la última providencia recaída en alguna gestión o actuación procesal, útiles para dar curso al proceso. El término previsto en el inciso anterior se aplicará para aquellas providencias emitidas o actuaciones procesales realizadas con posterioridad a la fecha en que entró en vigencia el COGEP.”* El inciso anterior previó: *“[...] a partir del 22 de mayo de 2015, en que se publicó el COGEP en el Registro Oficial, se aplicarán las normas del abandono previstas en dicho cuerpo normativo.”*

*de haber sido declarado el abandono de la causa, un escrito (08 de noviembre del 2017) requiriendo resolución o sentencia, sin embargo no desconoce que la causa ha sido declarada en abandono, con aquello se corrobora que la parte accionante, conoció oportunamente del auto que declaró el abandono y que no interpuso ningún recurso horizontal o vertical, sobre la decisión tomada por el Tribunal, lo que permitió que el auto de abandono se haya ejecutoriado por el ministerio de la ley.”<sup>5</sup> (énfasis en el original).*

#### IV. Cuestión previa: Sobre el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios.

11. Previo a analizar los cargos propuestos por el accionante, corresponde a la Corte Constitucional verificar si el accionante cumplió con el requisito de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios, antes de presentar su acción extraordinaria de protección. Para ello, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

**¿El accionante agotó el recurso de casación en contra del auto de 18 de octubre de 2016, a través del cual el Tribunal Contencioso Administrativo declaró el abandono, previo a proponer su acción extraordinaria de protección?**

12. En este acápite se analizará si el accionante cumplió o no con el requisito de agotamiento de recursos previo a proponer su acción extraordinaria de protección. Si no lo cumplió, la Corte no analizará el fondo de las pretensiones de la demanda y rechazará la acción por improcedente.
13. El artículo 94 de la Constitución de la República establece que la acción extraordinaria de protección “...procederá **cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal**, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado” (énfasis añadido), requisito que además se encuentra desarrollado en el artículo 61 numeral 3 de la LOGJCC.
14. Como excepción a la regla de preclusión de admisibilidad<sup>6</sup>, en la sentencia No. 1944-12-EP/19, la Corte señaló: “(...) *si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, 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; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia*”.

<sup>5</sup> Auto de 07 de diciembre de 2022 por el cual el juez sustanciador solicita a los jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil que remitan su informe sobre el caso, en el término de 5 días.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 037-16-SEP-CC, págs. 28 a 31. La Corte Constitucional estableció la regla de preclusión de la admisibilidad, según la cual, si una demanda de acción de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

15. En casos contenciosos administrativos, la Corte Constitucional, fundamentados en las resoluciones de la Corte Nacional de Justicia y de la ex Corte Suprema, ha sostenido que el recurso de casación constituye un medio de impugnación eficaz para atacar el auto en el que se declara el abandono.<sup>7</sup>
16. Por ello, corresponde verificar si el accionante agotó o no el recurso de casación, o si, en su defecto, justificó que dicho recurso era ineficaz o que la falta de interposición del mismo no se debió a su negligencia.
17. En el caso bajo análisis, se desprende que, el 18 de octubre de 2016, el Tribunal declaró el abandono de la causa, frente a lo cual, el hoy accionante presentó escritos solicitando que se continúe el trámite de la causa. Luego, el 12 de marzo de 2018, el Tribunal emitió un auto general rechazando las solicitudes toda vez que ya se había declarado el abandono del proceso. El 21 de marzo de 2018, el accionante presentó la acción extraordinaria de protección.
18. Asimismo, se puede apreciar que en la demanda no existe ningún apartado que esté encaminado a argumentar que el recurso de casación no constituye un recurso eficaz para impugnar la declaratoria de abandono, así como tampoco se observa justificación alguna respecto a que la falta de interposición del mismo no se debió a su negligencia.
19. En síntesis, en el caso concreto la Corte observa que la acción extraordinaria de protección presentada por Carlos Manuel Idrovo Quito incumplió el requisito de agotamiento de recursos establecido en el artículo 94 de la Constitución y 61.3 de la LOGJCC. Es menester precisar que el agotamiento de todos los recursos ordinarios y

---

<sup>7</sup> Sentencia No. 2407-16-EP/21, de 19 de mayo de 2019, p. 41. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Nacional de Justicia mediante Resolución 05-2019, además de la ex Corte Suprema de Justicia, a través de la Resolución No. 315 de 9 de mayo de 1996, publicada en el Registro Oficial 982 de 5 de julio de 1996. Esta decisión señala que cabe este recurso extraordinario cuando el auto de abandono es final y definitivo, es decir, no permite el debate del fondo del asunto en el mismo proceso o en otro distinto, en el caso del Código de Procedimiento Civil, conforme lo determinó la Ex Corte Suprema. En este sentido, tanto la Ley de Casación que estuvo en vigencia hasta el año 2016, como el Código Orgánico General de Procesos que fue expedido el 22 de mayo de 2015 y que entró en vigencia un año después, prescriben de forma similar que, para que una sentencia o un auto puedan ser materia de casación deben cumplir los siguientes requisitos: (1) Que sean dictados por uno de los tribunales de justicia señalados en el artículo 2 de la Ley de Casación o en el 266 del COGEP, respectivamente, y específicamente por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo; (2) Que tales sentencias o autos sean dictados dentro de un proceso de conocimiento; y, (3) Que pongan fin a un proceso.

Asimismo, la Corte Constitucional ha expedido múltiples sentencias en las que se ha pronunciado requiriendo el agotamiento del recurso extraordinario de casación frente al auto que declara el abandono de un proceso contencioso administrativo, de conformidad con la Ley de Casación, norma vigente a la época. Así, por ejemplo, en la sentencia 779-16-EP/21, de 10 de marzo de 2021, la Corte señaló: “21. De la revisión del expediente se constata que el accionante no agotó el recurso extraordinario de casación, que era la vía adecuada y eficaz de acuerdo a la normativa vigente a la época de los hechos. La Corte ha señalado que el auto de abandono, dentro de procesos contenciosos administrativos, son autos definitivos que ponen fin al proceso e impiden que este continúe. Por lo tanto, dicho auto es susceptible de ser recurrido mediante casación. Por otro lado, el accionante tampoco explicó las razones para considerar que la casación no constituye un recurso adecuado o eficaz, o para justificar que su falta de interposición no se debió a su negligencia”. De la misma manera se analiza en la sentencia 326-17-EP/21 de 28 de julio de 2021.

extraordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, de manera oportuna, es obligación y responsabilidad de las partes procesales, no siendo posible para esta Corte ignorar la falta de su interposición.

- 20.** Por los argumentos expuestos, esta Corte se encuentra impedida de pronunciarse sobre el fondo del caso y rechaza por improcedente la demanda presentada por Carlos Manuel Idrovo Quito.

### **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.** Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada No. **869-18-EP**.
- 2.** Ordenar la devolución del expediente al tribunal de origen.
- 3.** Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 21 de diciembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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