

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2023

CASO 2186-18-EP

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

SENTENCIA 2186-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en el marco de un proceso contencioso administrativo al verificar que las sentencias impugnadas no vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia dado que la declaratoria de caducidad del ejercicio del derecho de acción, derivado de la modificación, de oficio, del tipo de acción contencioso administrativa presentada inicialmente por el accionante, no constituye una barrera arbitraria al acceso a la administración de justicia.

1. Antecedentes procesales

1. El 31 de enero de 2017, Diego Patricio Aguirre Figueroa dedujo una acción especial de controversias en materia de contratación pública en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) solicitando el pago de los servicios prestados a la institución en el marco del proyecto IESS-BIESS VISITA TU BARRIO, “adeudados y acordados en el Convenio de Pago” más intereses legales por mora, honorarios profesionales y daños y perjuicios por un monto total de USD 259.892,49 (proceso judicial 17811-2017-00127).¹
2. En auto de 07 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**TDCA**”) dispuso que el actor aclare y complete su demanda, entre otros, respecto de lo siguiente: “[a]tento a lo dispuesto en el Art. 308 del referido cuerpo legal [COGEP], adjunte copia de la resolución, del acto administrativo, o del contrato impugnados”. El actor aclaró que “la disposición impugnada se encuentra en el

¹ Señaló que, a través del proyecto, se realizan “actividades y eventos comunicacionales basados en la participación directa de los afiliados, beneficiarios y ciudadanía en general, en temas relacionados con salud preventiva, capacitación en seguridad social, estilo de vida saludable, deportes, atención al usuario, entre otros” y explicó que el IESS le solicitó realizar la producción de los mismos. Por ello,

ejecut[ó] 6 eventos IESS-BIESS VISITA TU BARRIO [...] sin embargo me han negado el derecho de conocer el número de la partida presupuestaria destinada a los eventos que realicé. [...] [T]odo se encuentra entregado y realizado como se solicitó y por el contrario sin el pago realizado, yo me encuentro en deuda con todos mis proveedores, y con un daño tanto económico, como moral, ya que afecto (sic) mi buen nombre y reputación.

Documento IESS-PG-2015-2766 TEMP, obtenido del Sistema de Gestión Documental #Fojas: 376”.²

3. El 08 de febrero de 2018, Diego Patricio Aguirre Figueroa reformó la pretensión de su demanda a fin de solicitar el pago de los valores adeudados, sin mencionar que provienen de un “Convenio de Pago”, pues en función de la contestación a la demanda, “[p]or primera vez llega a nuestro conocimiento que el IESS nunca instrumentalizó el convenio de pago”.
4. En sentencia de 12 de marzo de 2018, el TDCA rechazó la demanda al considerar que la pretensión del actor no se encuadraba a una controversia relativa a la ejecución de un contrato administrativo o convenio de pago, sino a una acción subjetiva que había caducado de conformidad con el artículo 306 numeral 1 del COGEP.³ Diego Patricio Aguirre Figueroa interpuso recurso de casación.
5. En sentencia de mayoría de 18 de julio de 2018, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) resolvió no casar la sentencia de 12 de marzo de 2018.⁴
6. El 16 de agosto de 2018, Diego Patricio Aguirre Figueroa (“**accionante**”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 12 de marzo de 2018 y 18 de julio de 2018.
7. Por sorteo de 19 de marzo de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El 17 de abril de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
8. La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento y requirió a las autoridades judiciales accionadas un informe de descargo mediante auto de 06 de julio de 2023.

² A foja 376 del expediente de instancia consta una impresión simple del sistema de gestión documental QUIPUX de la cual se desprende el recorrido del documento temporal signado con el número IESS-PG-2015-2766-TEMP y en la que consta: “De acuerdo con la sumilla del señor Director Gneral (sic) proceder autorizando a la Directora Nacional de Comunicación la sucripción (sic) del convenio respectivo y solicitándole que informe al area (sic) del (sic) auditoria (sic) para los fines pertinentes las razones por las cuales no se siguió (sic) el procedimiento legal correspondiente”.

³ Artículo 306 del COGEP: “Oportunidad para presentar la demanda. Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente: 1. En los casos en que se interponga una acción subjetiva o de 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”.

⁴ El recurso de casación fue admitido a trámite el 11 de mayo de 2018, “exclusivamente por el caso 1 del artículo 268 del COGEP, por indebida aplicación del numeral 1 del artículo 326 del COGEP”. No se admitió a trámite el cargo de falta de motivación, invocado al amparo del caso 2 del artículo 268 del COGEP.

2. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC.

3. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

10. El accionante alega la vulneración de los derechos a la libertad de trabajo y prohibición de realizar trabajo gratuito, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en general, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, así como al principio *in dubio pro actione* (artículos 11 numerales 5 y 7, 66 numeral 17, 75, 76 numeral 7 literal 1 y 82 de la Constitución).
11. En cuanto a la tutela judicial efectiva, explica que este derecho “supone que toda pretensión que se deduce frente a otro debe ser atendida por los órganos jurisdiccionales”. Así, señala que las sentencias impugnadas cambiaron la acción especial de controversias en materia de contratación pública por una acción subjetiva sin que haya existido un hecho o acto administrativo notificado que haya sido perjudicial y, por lo tanto, susceptible de ser impugnado a fin de contabilizar el término de caducidad de la acción subjetiva. Considera que, si bien no se firmó un contrato administrativo, sí existió un proceso precontractual y el IESS reconoció que no se firmó el contrato “por errores y omisiones internas”. Por ello, estima que al dejar de atender al tipo de acción demandada “se nos dejaría en estado de indefensión”.
12. Sobre la motivación, explica que “[p]ese a que la entidad demandada no presentó la excepción previa de caducidad, los Jueces la aplicaron equivocadamente y sin permitir al actor demostrar la relación bilateral y proceso precontractual que existió en este caso, lo cual justificaba la causal de controversias en materia de contratación pública”. Agrega que la Sala Nacional incurre en una motivación insuficiente al no haber considerado que, en la audiencia preliminar, el TDCA omitió analizar la relación que mantenía con el IESS, cuestión que provocó que el TDCA no realice “un examen oportuno y correcto de la causa”, declarando la caducidad del ejercicio de su derecho de acción. Asimismo, señala que ni la Sala Nacional ni el TDCA analizaron que existió “un procedimiento precontractual precario” que convertía a la controversia en una de contratación pública. Finalmente, se refirió al voto salvado de la sentencia de casación, en el cual se habría identificado una vulneración de la garantía de la motivación en la sentencia del TDCA.

13. En relación a la seguridad jurídica, señala que se vulneró como consecuencia de la violación a la garantía de la motivación. Agrega que también se vulneró
- al no aplicar las garantías constitucionales, y procesales dentro del proceso judicial correspondiente, y rechazar la demanda sin el análisis procesal oportuno [...] [además de la] inobservancia del artículo 11 numeral 9 de la Constitución [...] así como se ha irrespetado la disposición constitucional de no obligar a nadie a realizar un trabajo gratuito o forzoso.
14. Respecto del debido proceso en general, alega que no existe “cuando la sentencia o auto judicial emitidos, no contienen la suficiente motivación; y, producto de violaciones a nuestros derechos constitucionales, se nos dejaría en indefensión”.
15. Sobre el principio *in dubio pro actione* sostiene que, en caso de duda, “debe hacerse una interpretación favorable a los intereses de los justiciables” y que el TDCA “no considero (sic) la finalidad de la demanda y los hechos que se habían suscitado, y emitió, junto con dos de los Jueces de la Corte Nacional, decisiones judiciales definitivas sin la debida y suficiente motivación”.
16. Por lo expuesto, solicita que se declare la vulneración de los derechos invocados, se deje sin efecto las decisiones impugnadas y se ordene la reparación de sus derechos.

3.2. Argumentos de la autoridad judicial accionada

3.2.1. Del TDCA

17. En escrito recibido el 14 de julio de 2023, Ximena Velastegui Ayala y Pablo Castañeda Albán, jueces del TDCA, realizan un recuento de las principales actuaciones procesales y explican que la sentencia de 12 de marzo de 2018 cumple los parámetros de motivación de esta Corte y no adolece de vicios motivacionales.
18. Agregan que el accionante admitió en su demanda de acción extraordinaria de protección que la prestación de servicios no se materializó en un contrato porque se presentaron diversas circunstancias que “no permitieron en su momento instrumentar ni operativizar la etapa precontractual. Además, de reconocer que el IESS nunca instrumentalizó el convenio pago”. Así, al no existir contrato ni convenio de pago, la pretensión del accionante se enmarcó en una acción subjetiva que había caducado, criterio que fue ratificado por la Sala Nacional y que habría sido reproducido por varios tribunales de lo contencioso administrativo y por la Corte Nacional de Justicia. En tal sentido, argumentan que se “observó estrictamente la normativa legal que rige el actuar de los jueces contencioso administrativos”.

19. Además, señalan que el criterio del voto salvado de la sentencia de casación no es vinculante y que ni el ordenamiento jurídico ni la jurisprudencia prevén la existencia del “supuesto procedimiento precontractual precario” que se menciona; por lo que, “mal puede servir de sustento para emitir un fallo” y concluir que la sentencia del TDCA no estaba motivada.
20. Finalmente, sostienen que no se vulneró el principio *in dubio pro actione* toda vez que “no hay en el presente caso duda sobre la aplicación de la normativa legal vigente y pertinente al caso, no existe oscuridad ni conflicto alguno que sea materia de la causa, ya que es claro la inexistencia de un conflicto de naturaleza contractual”, y solicitan que se niegue la presente acción extraordinaria de protección.
21. Por su parte, Hipatia Ortiz Vargas, quien actuó como jueza del TDCA, en escrito recibido el 14 de julio de 2023, realiza un recuento de las principales actuaciones procesales y señala que el accionante reconoció, en el proceso de origen y en su acción extraordinaria de protección, que no existía un contrato ni un convenio de pago, ante lo cual el TDCA verificó que se trataba de una acción subjetiva y declaró su caducidad en aplicación de normas legales, un precedente jurisprudencial vinculante y fallos de la Corte Nacional de Justicia.
22. Sostiene que el accionante no argumentó concretamente cómo se produjo la infracción motivacional en su demanda y alega que la sentencia del TDCA contiene una motivación suficiente. Asimismo, argumenta que no existió vulneración de la seguridad jurídica, del artículo 11 numeral 9 de la Constitución ni de la prohibición de obligar a alguien a realizar un trabajo gratuito o forzoso, y que las vulneraciones alegadas sobre estas disposiciones no están sustentadas en la demanda del accionante.
23. En cuanto a la tutela judicial efectiva, refiere que se aplicó la normativa pertinente y que la argumentación del accionante es “contradictoria y confusa”, pretendiendo que la Corte se pronuncie sobre un tema de legalidad relativo al tipo de acción contencioso administrativa que debió tramitarse, evidenciando su inconformidad. Añade que el accionante no quedó en indefensión y pudo interponer los recursos disponibles en el ordenamiento jurídico.
24. Sobre el principio *in dubio pro actione*, alega que no era pertinente, dado que no existían dudas sobre la naturaleza de la acción subjetiva que reclamó el accionante “siendo obligación del TDCA cumplir y hacer cumplir la norma previa, pública y clara sobre el término para la proposición de esta acción”.

25. Finalmente, sobre el voto salvado de la sentencia de casación, alega que “no tiene eficacia jurídica” y que “contradice el criterio sentado en la causa No. 17811-2016-01588, que en una situación similar al presente caso determinó que, un reclamo por el no pago de valores por servicios sin cobertura contractual, debe impugnarse a partir de su entrega, [...] [debiendo] presentar la demanda en el término de 90 días”.

3.2.2. De la Sala Nacional

26. En escrito recibido el 17 de julio de 2023, Patricio Secaira Durango, Milton Velásquez Díaz y Fabián Racines Garrido, jueces de la Sala Nacional, señalan que la sentencia de 18 de julio de 2018 está debidamente motivada “conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento la jueza y los jueces nacionales, que la suscribieron”.

3.3. Argumentos de la contraparte del proceso de origen

27. En escrito de 12 de octubre de 2022, el IESS solicitó que se dicte sentencia dentro de la presente causa. Adicionalmente, señaló que el accionante presentó una acción por controversias en materia de contratación pública, pese a que era evidente que no existió un proceso de contratación pública puesto que “todas las actuaciones efectuadas por el legitimado activo estuvieron al margen de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su reglamento general y de más (sic) legislación aplicable”. Por ello, el TDCA habría declarado la caducidad de la acción, en virtud de la resolución 13-2015 de la Corte Nacional de Justicia, al haber considerado que la pretensión del accionante tenía que ver con una acción subjetiva.
28. En su escrito, agregó que la demanda de acción extraordinaria de protección incurre en deficiencias argumentativas y explicó por qué, a su consideración, las sentencias impugnadas están motivadas y no vulneran los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. Finalmente, alegó que el voto salvado emitido en la sentencia de casación tiene una argumentación deficiente para concluir que la sentencia del TDCA no estaba motivada. Por lo expuesto, solicitó que se rechace la presente acción.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

29. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁵

⁵ Esta Corte ha señalado que existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró

30. Respecto de los cargos sintetizados en los párrafos 11 y 15 *ut supra*, el accionante alega que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio *in dubio pro actione* toda vez que el TDCA cambió la acción especial de controversias en materia de contratación pública, inicialmente planteada por el accionante, por una acción subjetiva y la Sala Nacional lo ratificó. Esto, pese a que habría existido un proceso precontractual, no existía un hecho o acto administrativo susceptible de ser impugnado a través del recurso subjetivo y no se consideró la finalidad de la demanda ni los hechos del caso. Respecto de la motivación (párr. 12 *ut supra*), el accionante sostiene que la parte demandada no presentó la excepción de caducidad y que existiría insuficiencia motivacional al no haberse considerado determinados hechos para declarar la caducidad del ejercicio de su derecho de acción, como la relación que mantenía con el IESS y la existencia de “un procedimiento precontractual precario” que convertía a la controversia en una de contratación pública.
31. Al respecto, este Organismo encuentra que, la argumentación del accionante se centra en cuestionar el cambio del tipo de acción contencioso administrativa presentada inicialmente, que derivó en el archivo de su demanda. Por tanto, para evitar la reiteración argumental, se resolverán los cargos de los párrafos 11, 12 y 15 *ut supra* analizando el derecho a la tutela judicial efectiva a través del siguiente problema jurídico: *¿Vulneran, las sentencias de 12 de marzo de 2018 y 18 de julio de 2018, el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en el componente de acceso a la justicia al haber modificado, de oficio, el tipo de acción contencioso administrativa presentada y haber declarado la caducidad del ejercicio de su derecho de acción?*
32. Sobre el cargo del párrafo 13 *ut supra*, el accionante alegó la vulneración de la seguridad jurídica argumentando—de forma general—que se dio como consecuencia de la violación a la motivación, así como por la falta de aplicación de garantías constitucionales y procesales y la inobservancia de un principio y de la prohibición de realizar trabajo gratuito o forzoso. Asimismo, sobre el debido proceso en general, señaló en el párrafo 14 *ut supra* que no existe cuando las decisiones impugnadas no contienen suficiente motivación y que se lo dejó en indefensión. Al respecto, aun haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte se ve impedida de plantear un problema jurídico respecto de estas alegaciones pues, si bien se plantea una tesis y una base fáctica, este último elemento es incompleto dado que el accionante no da cuenta de qué actuaciones u omisiones concretas habrían vulnerado de forma directa e inmediata

(*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

los derechos invocados, limitándose a realizar alegaciones generales, por lo que, se los descarta del análisis.

5. Resolución del problema jurídico

¿Vulneran, las sentencias de 12 de marzo de 2018 y 18 de julio de 2018, el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en el componente de acceso a la justicia al haber modificado, de oficio, el tipo de acción contencioso administrativa presentada y haber declarado la caducidad del ejercicio de su derecho de acción?

33. El artículo 75 de la Constitución dispone 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; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.
34. El accionante alegó la vulneración de la tutela judicial efectiva toda vez que el TDCA cambió, de oficio, la acción especial de controversias en materia de contratación pública inicialmente planteada, por una acción subjetiva y la Sala Nacional lo ratificó. Esto, pese a que habría existido un proceso precontractual, no existía un hecho o acto administrativo susceptible de ser impugnado a través del recurso subjetivo y no se consideró la relación que el accionante mantenía con el IESS, la finalidad de la demanda ni los hechos del caso.
35. Al respecto, esta Corte recuerda que no le corresponde pronunciarse sobre el tipo de acción contencioso administrativa en la que se enmarcaba la pretensión del accionante, sino que debe centrarse en determinar si el hecho de haber declarado la caducidad del ejercicio del derecho de acción derivada del cambio del tipo de acción inicialmente presentada, constituyó una violación a la tutela judicial efectiva.
36. Esta Corte ha señalado que el derecho a la tutela judicial efectiva se compone de tres supuestos que son: el derecho al acceso a la administración de justicia, el derecho a un debido proceso judicial, y el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.⁶ Con respecto al acceso a la justicia, la Corte Constitucional ha considerado que se concreta en el derecho a la acción y a obtener respuesta a la pretensión. El derecho a la acción se vulnera cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia⁷ y el derecho a recibir respuesta cuando no se permite que

⁶ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

⁷ Estas pueden ser 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

la pretensión sea conocida⁸ o cuando la acción no surte los efectos para los que fue creada.⁹

37. Adicionalmente, esta Corte 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 -a menos que la imposibilidad de tal ejercicio, obedezca a la regulación normativa que reciben los derechos constitucionales [...].* Por tanto, aquella 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 [...]¹⁰ (énfasis añadido).

38. Así, resulta fundamental que el órgano jurisdiccional emita una sentencia que resuelva de manera definitiva la controversia, sin perjuicio de que puedan existir situaciones en las cuales, por no contar con los elementos suficientes o por producirse determinadas circunstancias, el órgano que administra justicia no pueda resolver sobre el fondo del caso puesto a su conocimiento.¹¹ En esa línea, si bien los juzgadores deben garantizar el real y efectivo ejercicio del derecho al acceso a la justicia, este puede verse limitado en supuestos como “[la] inobserv[ancia] [de la parte procesal de] los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción”,¹² en particular, si se trata del incumplimiento de “un requisito procesal que resulte materialmente insubsanable”.¹³

39. En el presente caso, de la revisión de los recaudos procesales se verifica lo siguiente:

39.1. El accionante planteó una acción especial de controversias en materia de contratación pública solicitando el pago de los servicios prestados al IESS por el proyecto IESS-BIESS VISITA TU BARRIO, “adeudados y acordados en el Convenio de Pago”.

(desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso). Ver CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 113.

⁸ CCE, sentencia 427-14-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 13.

⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 116.

¹⁰ CCE, sentencia 159-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 38.

¹¹ CCE, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 48.

¹² CCE, sentencia 1245-17-EP/22, 01 de junio de 2022, párr. 25.

¹³ CCE, sentencia 159-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 39.

- 39.2.** Ante el requerimiento del TDCA,¹⁴ el accionante aclaró que “la disposición impugnada se encuentra en el Documento IESS-PG-2015-2766 TEMP, obtenido del Sistema de Gestión Documental #Fojas: 376”.
- 39.3.** El 08 de febrero de 2018, el accionante reformó la pretensión de su demanda a fin de solicitar el pago de los valores adeudados, sin mencionar que provienen de un “Convenio de Pago”, pues en función de la contestación a la demanda, “[p]or primera vez llega a nuestro conocimiento que el IESS nunca instrumentalizó el convenio de pago”.
- 40.** En virtud de ello, el TDCA, en sentencia de 12 de marzo de 2018, rechazó la demanda presentada por el accionante sobre la base del siguiente razonamiento:

la pretensión del actor conforme consta en su demanda, está relacionada con el reconocimiento de pago de los valores adeudados y acordados en el Convenio de Pago, [...] por los trabajos realizados a favor del IESS, [...] *sin que exista un contrato administrativo celebrado entre las partes, ni un convenio de pago como lo ha reconocido el actor en esta audiencia, de aquello se desprende que la pretensión del actor es resarcir un derecho subjetivo violado por la falta de pago de la entidad demandada, por lo que este Tribunal considera que la pretensión del actor se enmarca dentro de una acción de plena jurisdicción o subjetiva*, la cual conforme el artículo 306 numeral 1 del COGEP debe ser interpuesta dentro del término de 90 días, contados a partir de la fecha en que se notificó con el acto impugnado [...] y por tanto, [...] *se ha producido la caducidad del derecho de acción, al no haberse presentado la demanda dentro del término indicado, [...] contado desde el 3 de junio de 2015, fecha en la cual se realizó la última entrega de los materiales, [...] hasta la fecha de presentación de la demanda, el 31 de enero de 2017, [...]. Inclusive, si se contara desde el acto administrativo al que se refiere el actor, y consta individualizado en su escrito de complemento de demanda, a fojas 376, el cual tiene fecha de 27 de octubre de 2015, ha transcurrido en igual forma, el tiempo que tenía el accionante para accionar [...]. El Tribunal destaca que la caducidad puede ser declarada a petición de parte o de oficio, mediante auto o sentencia, conforme lo ha dispuesto la Resolución de Triple Reiteración No. 13-2015 [...]* (énfasis añadido).

- 41.** En la misma línea, en la sentencia de 18 de julio de 2018, la Sala Nacional resolvió no casar la sentencia de 12 de marzo de 2018 al considerar que:

la aspiración del demandante tiene como finalidad el pago de los valores adeudados, [...] por concepto de actividades y eventos comunicacionales en el desarrollo del proyecto IESS-BIESS VISITA TU BARRIO [...] *aspiración que indudablemente se enmarca dentro del requerimiento del numeral 1 del artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos [...]* pues evidentemente dentro del proceso de instancia por un lado no se ha verificado la existencia del respectivo contrato administrativo, y por otro lado según establece el Tribunal A quo se pretende dichos pagos “...sin que exista un contrato administrativo celebrado entre las partes, ni un convenio de pago como lo ha reconocido

¹⁴ En auto de 07 de febrero de 2017, el TDCA dispuso que el accionante aclare y complete su demanda, entre otros, respecto de lo siguiente: “[a]tento a lo dispuesto en el Art. 308 del referido cuerpo legal [COGEP], adjunte copia de la resolución, del acto administrativo, o del contrato impugnados”.

el actor en esta audiencia,...”. [...] El Pleno de la Corte Nacional de Justicia mediante Resolución No. 13-2015 [...] declaró la existencia del precedente jurisprudencial obligatorio en cuanto a la caducidad en la presentación de la demanda en la vía contencioso administrativa [...] [del cual se desprende que] *la clase de recurso que se propone se determina únicamente por el propósito que mueve al accionante para proponer la acción [...] en la especie el motivo que mueve al accionante es defender un derecho subjetivo*, como consta de lo señalado anteriormente en la pretensión del actor [...], conforme el artículo 326 numeral 1 del COGEP, por tanto se ha producido la caducidad de la acción al no haberse presentado la demanda dentro del término de noventa días señalados por el artículo 306 numeral 1 del COGEP [...] verificándose de esta forma que el Tribunal A quo no ha incurrido en el vicio de aplicación indebida del numeral 1 del artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos [...] (énfasis añadido).

42. En razón de lo expuesto, esta Corte advierte que, tanto el TDCA como la Sala Nacional, consideraron que la pretensión del accionante se encuadraba en una acción subjetiva que había caducado, en lugar de una acción especial de controversias en materia de contratación pública puesto que no existía un contrato administrativo o convenio de pago y dado que el accionante pretendía “resarcir un derecho subjetivo violado por la falta de pago de la entidad demandada”.
43. Ambas judicaturas accionadas fundamentaron sus decisiones, entre otras normas, en la Resolución 13-2015, de 30 de septiembre de 2015, dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia que establece en su artículo 1 literal c):

Artículo 1.- Confirmar el criterio expuesto por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y aprobar el informe expedido por el Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; en consecuencia, *dado que la caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso*; declara la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho, en el siguiente sentido: [...]

c) La clase de recurso que se propone se determina únicamente por la pretensión que mueve al accionante para promover la acción: si ésta es la de defender directamente un derecho subjetivo violado o ejecutar el silencio administrativo, el recurso necesariamente será de carácter subjetivo, y corresponde al Tribunal así señalarlo, sin considerar la calificación que al mismo haya dado el proponente (énfasis añadido).

44. En esa línea, se verifica que, en razón del precedente jurisprudencial obligatorio citado, las autoridades judiciales accionadas estaban habilitadas para establecer qué tipo de acción contencioso administrativa se ajustaba a la pretensión del accionante —a su criterio, una acción subjetiva— sin que hayan estado obligadas a adherirse a la calificación que se efectuó en la demanda, esto es, una acción especial de controversias en materia de contratación pública.

45. Como consecuencia de la calificación de la acción como subjetiva, el TDCA declaró la caducidad de su ejercicio, lo cual fue ratificado por la Sala Nacional. Aquello, tuvo como efecto que la justicia contencioso administrativa no se haya pronunciado sobre el fondo de la pretensión del accionante, obedeciendo a la regulación jurisprudencial dada por el precedente contenido en la Resolución 13-2015, que habilita a las autoridades judiciales a declarar la caducidad de oficio, en auto o sentencia, en concordancia con el artículo 306 numeral 1 del COGEP que determina el término para la presentación de la acción subjetiva.¹⁵ Por ende, no se desprende que las autoridades judiciales accionadas hayan impuesto una traba irrazonable, injustificada o arbitraria para el acceso a la justicia, pues actuaron de conformidad con la jurisprudencia vinculante y normativa vigente.
46. Por lo expuesto, las judicaturas accionadas no conocieron el fondo como pretendía el accionante, limitándose a determinar que no se está ante un contrato o convenio, y con ello se estableció el cambio de acción y su caducidad, sin que corresponda evaluar la corrección o no del razonamiento del TDCA ni de la Sala Nacional. Siendo así, no se advierte una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia.

6. 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. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁵ Artículo 306 del COGEP: “Oportunidad para presentar la demanda. Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente: 1. En los casos en que se interponga una acción subjetiva o de 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”.

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, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL