

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 2118-18-EP

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

SENTENCIA 2118-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia dictada por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo al no identificar la vulneración de la garantía impropia de cumplimiento de normas y derechos de las partes por la declaración de caducidad, pese a que tal alegación no fue planteada como una excepción previa por la entidad demandada en el proceso originario.

1. Antecedentes

1. El 12 de abril de 2017, la señora Nancy Guadalupe Redrobán Pastrano presentó una demanda de plena jurisdicción o subjetiva en contra del presidente, los vocales y el director general del Consejo de la Judicatura (CJ) y la Procuraduría General del Estado (PGE) por la cual impugnaba las resoluciones emitidas dentro del procedimiento disciplinario MOT-1109-SNCD-2016-DV (0059I-2016), de 29 de noviembre de 2016, que destituyó a la actora del cargo de jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Ambato provincia de Tungurahua;¹ y 30 de noviembre de 2016 que ratificó la resolución anterior y se pronunció sobre la situación jurídica de la secretaria de la Unidad Judicial;² así como la acción de personal 2304-DP18-2016-FR de fecha 30 de

¹ Pleno del Consejo de la Judicatura. Resolución de 29 de noviembre de 2016, por la cual, el Pleno del CJ decidió:

[...] 10.1 Acoger parcialmente el informe motivado emitido el 12 de septiembre de 2016, por la Directora Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura.

[...] 10.2 Declarar a la abogada Nancy Guadalupe Redrobán Pastrano, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Ambato [...] responsable de haber incurrido en las infracciones disciplinarias establecidas en el numeral 2 del artículo 107 del Código Orgánico de la Función Judicial, esto es: 'recibir a una de las partes o a su defensor para tratar asuntos relativos a la causa, sin proceder en la forma prevista en el artículo 103 número 14, para que la otra parte pueda ejercer su derecho a concurrir a la audiencia'; y, responsable de manifiesta negligencia, infracción disciplinaria establecida en el numeral 7 del artículo 109 del cuerpo legal ibídem

[...] 10.4 Imponer a la abogada Nancy Guadalupe Redrobán Pastrano, la sanción de destitución de su cargo, en aplicación del artículo 112 del Código Orgánico de la Función Judicial [...].

² Pleno del Consejo de la Judicatura. Resolución de 30 de noviembre de 2016, por la cual el Pleno del CJ resuelve: "Ratificar la responsabilidad atribuida junto con la sanción impuesta a la abogada Nancy

noviembre de 2016, por la que se ejecutó la sanción impuesta; en tal sentido, solicitó que se declare la nulidad de los actos administrativos impugnados, se le reintegre a su cargo, se paguen los sueldos y beneficios legales no percibidos desde su destitución hasta el momento del reintegro así como el pago de daños y perjuicios, honorarios y demás rubros a los que tendría derecho. La causa se signó con el número 18803-2017-00086.

2. El 25 de agosto de 2017, el CJ presentó su contestación a la demanda, en la que indicó que la sanción determinada en contra de la demandante devino de un procedimiento administrativo que garantizó el debido proceso, por lo que, los actos administrativos impugnados “gozan de legalidad y de legitimidad, por cuanto fueron emitidos cumpliendo con todos los requisitos legales necesarios que apoyan su vigencia y validez”.³ Así mismo, la entidad refirió que la potestad sancionatoria no habría prescrito conforme lo alegó la demandante, refirió que la acción de personal no es un acto administrativo y que no existen vulneraciones al debido proceso. Respecto a las excepciones previas, el CJ indicó “En el presente caso, por no existir, no propongo excepción previa”.⁴
3. El 05 de diciembre de 2017, se llevó a cabo la audiencia preliminar ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (“**TDCA**” o el “**Tribunal**”), diligencia en la que el TDCA declaró la validez del proceso y la competencia; y, fijó fecha para el desarrollo de la audiencia de juicio.
4. Después de desarrollada la audiencia de juicio, el 06 de febrero de 2018, el TDCA dictó sentencia en la que declaró la prescripción de la acción conforme al artículo 306 numeral 1⁵ del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”), ya que, habría transcurrido en demasía el término para presentar la demanda, considerando que la resolución de 29 de noviembre de 2016 se ejecutó el 30 del mismo mes y año. En cuanto a la resolución de 30 de noviembre de 2016, notificada a la demandante el 01 de diciembre de 2016, el TDCA determinó que la misma no interrumpió el término de

Guadalupe Redrobán Pastrano, por sus actuaciones como jueza [...] mediante resolución dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, el 29 de noviembre de 2016”.

³ Causa 18803-2017-00086. Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato. Expediente 7. Foja 631.

⁴ *Ibid.* Foja 634.

⁵ COGEP Art. 306.- 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.

caducidad del derecho a demandar, pues tal acto administrativo (30 de noviembre de 2016) no afectaba los derechos de la demandante.

5. El 09 de febrero de 2018, la señora Nancy Guadalupe Redrobán Pastrano solicitó aclaración y ampliación de la sentencia anterior. El 07 de marzo de 2018, el TDCA resolvió los recursos horizontales en mención.
6. El 19 de marzo de 2018, la demandante presentó recurso extraordinario de casación en atención a las causales 1 y 3 del artículo 268 del COGEP.
7. El 04 de junio de 2018, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo (“**conjuer nacional**”) declaró la inadmisibilidad⁶ del recurso. De esta decisión, el 07 de junio de 2018, la demandante presentó recursos de ampliación y aclaración. Posteriormente, el 08 de junio de 2018, la demandante solicitó la revocatoria del auto de inadmisión del recurso de casación; y, el 19 de junio de 2018, solicitó al conjuer se excuse de conocer la causa. Estas solicitudes fueron atendidas el 11 de julio de 2018, por el conjuer nacional.
8. El 07 de agosto de 2018, la señora Nancy Guadalupe Redrobán Pastrano (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del TDCA y el auto de 11 de julio de 2017, por el cual se negó la revocatoria al auto de inadmisión del recurso de casación.
9. El 19 de marzo de 2019, la causa 2118-18-EP fue sorteada a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 17 de abril de 2019, el Tribunal de Sala de Admisión⁷ de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa.
10. En el Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano (“**SATJE**”) se identifica que la accionante presentó el 17 de agosto de 2020 una acción de protección número 17230-2020-07868 en contra del CJ y la PGE, cuyas decisiones son a su favor, tanto el fallo de primera instancia de 08 de septiembre de 2020, como la sentencia de segunda instancia de 25 de mayo de 2021.

⁶ El auto refirió:

“En cumplimiento con lo dispuesto con el Art. 201.2 del COFJ, reformado por mandato de la Disposición reformativa Segunda numeral 4 del COGEP; e inciso primero del Art. 270 del COGEP, Se declara la INADMISIBILIDAD del Recurso de Casación interpuesto, por no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación. Devuélvanse los autos al tribunal de origen para los fines correspondientes”.

⁷ Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce; y, el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

11. El 12 de enero de 2023, en respeto al orden cronológico, la jueza ponente avocó conocimiento de la misma, ordenó que se notifique a las partes, y solicitó el informe de descargo a las judicaturas que emitieron los actos impugnados.
12. El 31 de enero de 2023, los señores Walter Patricio Garnica Bustamante, Hernán Neri Salinas Cabrera y Edison Ramiro Guerrero Zúñiga, jueces del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, presentaron su informe de descargo.

2. Competencia de la Corte Constitucional

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); y, 191.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Pretensión y argumentos de las partes

3.1 La accionante

14. La accionante refiere que las decisiones impugnadas vulneran los siguientes derechos constitucionales: tutela judicial efectiva (art. 75), debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes por parte de la autoridad judicial; derecho a la defensa en cuanto a que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa; (art. 76 numerales 1 y 7 literales a) b)) y seguridad jurídica (art. 82).
15. Respecto a la tutela judicial efectiva, la accionante menciona que el auto de inadmisión del recurso de casación confundió el recurso empleado, pues no interpuso un recurso de hecho sino de casación, y que, para corregir este error en el auto de ampliación y aclaración el conjuer se refirió a un *lapsus calami*. Así mismo, refiere que el conjuer no se habría excusado de conocer la causa “pese a que se reclamó oportunamente la amistad que tenía con el Dr. Gustavo Jalkh, en ese tiempo Presidente del Consejo de la Judicatura”. Finalmente, expone que el auto de inadmisión de casación ratificó la vulneración emanada de los jueces del TDCA.
16. La accionante menciona que la sentencia del TDCA vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva porque pese a que la prescripción no fue alegada como una excepción

previa por parte del Consejo de la Judicatura, el Tribunal la empleó de forma oficiosa en su sentencia, situación que no habría sido procedente.

17. En cuanto al derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos a las partes; derecho a la defensa y contar con el tiempo y medios adecuados para ejercerlo, la accionante menciona que tanto el TDCA como el conjuerz nacional le privaron de este derecho “al haber radicado el contenido del fallo en una excepción previa de prescripción, que jamás fue invocada por los demandados al contestar la demanda por mí formulada, por ello mal podía defender ni esgrimir ningún argumento respecto de una cuestión de derecho que jamás fue debatida en el proceso, esto impidió la defensa”.
18. Sobre el derecho a la seguridad jurídica la accionante expone que el mismo se vio afectado porque “el demandado debe proponer las excepciones previas pertinentes que franquea el Art. 153 del COGEP, la excepción previa de prescripción jamás fue alegada por los demandados”; y pese a ello, el TDCA empleó la figura en mención, lo que a su criterio vulnera la seguridad jurídica porque es deber de la administración de justicia cumplir con el sistema jurídico procesal y emitir decisiones fundamentadas y no arbitrarias.
19. La accionante menciona que su demanda es relevante porque “el contenido material de una norma no puede ser distorsionado por los jueces, mediante interpretación restringida y direccionada, porque atenta contra la tutela judicial, que debe ser efectiva y abarcando el fondo del asunto”. Finalmente, la accionante solicita que se acepte su demanda, se declare la vulneración a sus derechos y se deje sin efecto, tanto el auto de inadmisión de casación, como la sentencia dictada por el TDCA.

3.2 Legitimados pasivos

20. El conjuerz de la Sala Nacional no presentó su informe de descargo. De otro lado, el 31 de enero de 2023, Hernán Salinas Cabrera, Edison Guerrero Zúñiga y Walter Garnica Bustamante, jueces del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, presentaron su informe de descargo. Al respecto, mencionan que la sentencia impugnada resuelve “los puntos de controversia que miran a la defensa de los derechos de la accionante frente a la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura”.
21. Exponen las normas que regulan el proceso contencioso administrativo e indican que:

[...] en el presente caso al demandarse en contra de dos actos administrativos el análisis del Tribunal fue que respecto a la primera resolución que resuelve la destitución de la

accionante se encuentra prescrito su derecho de accionar, y la segunda de autotutela no vulnera ningún derecho de la accionante, tanto más que todos los cargos de ilegalidad de la demanda principalmente van encaminados a la primera resolución que destituye a la actora, más (sic) no a la resolución de auto tutela administrativa.

22. El TDCA menciona que:

[...] el legislador no había previsto actitudes como la que incurrió la demandante al ejercer si (sic) demanda en contra de dos actos administrativos aquel que la destituye y aquel otro que resuelve una autotutela que no fue ni siquiera interpuesta por la accionante, pero del que esperó su pronunciamiento para demandar el último de los noventa días señalados en el artículo 360 del COGEP pero excediendo este término respecto del acto que le impuso su destitución.

23. Además, citan el artículo 29⁸ del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) e indican que “al provocarse duda en la aplicación del artículo 307 del COGEP por impugnarse dos actos administrativos” la sentencia resolvió declarar la prescripción de la acción respecto al acto de destitución de la accionante, “considerando que era de cargo de la actora promover la defensa oportuna de sus derechos más (sic) no que acogiéramos una excepción previa que no había deducido la parte demandada”.

24. Exponen que la accionante “sorprendió a la Corte Constitucional al confundir la prescripción detallada en el artículo 153 numeral 6 del COGEP con aquella específica y prevalente del artículo 307 del COGEP”; y, en ese sentido, al haber impugnado dos actos administrativos, el TDCA conforme al artículo 313 del COGEP “(...) se vio obligado en sentencia a decidir sobre los actos impugnados (...)”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

25. La Corte Constitucional ha referido que los problemas jurídicos a ser resueltos a través de una acción extraordinaria de protección, provienen principalmente de los cargos efectuados por los accionantes, es decir, de las acusaciones que la demanda dirige al

⁸ Código Orgánico de Función Judicial, Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de marzo de 2009. Art. 29.- Interpretación de normas procesales.- Al interpretar la ley procesal, la jueza o juez deberá tener en cuenta que el objetivo de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley sustantiva o material. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes. Cualquier vacío en las disposiciones de las leyes procesales, se llenará con las normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas, con los principios constitucionales y generales del derecho procesal.

acto procesal objeto de esta garantía por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁹

26. Mediante sentencia 1967-14-EP/20 esta Corte se pronunció sobre la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para entender cuándo existe una argumentación mínimamente completa; esto consiste en la verificación de al menos los siguientes elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que demuestre porqué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).
27. En el presente asunto, la accionante ha demandado la presunta vulneración a derechos constitucionales respecto de dos decisiones judiciales. Así, respecto al auto de inadmisión del recurso de casación,¹⁰ la accionante presenta como tesis la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva; como base fáctica determina tres situaciones: i) que el auto de inadmisión confundió el recurso empleado al considerar que era uno de hecho y no de casación, lo que fue solventado en el recurso de ampliación y aclaración a través de la explicación de un *lapsus calami*; ii) que el conjuer no se excusó de resolver su recurso, pese a que habría tenido un vínculo de amistad con el ex presidente del CJ; y iii) el auto de inadmisión de casación ratificó la vulneración emanada de los jueces del TDCA; en cuanto a la fundamentación jurídica, la accionante no presenta ningún tipo de justificación que permita a este Organismo, inclusive realizando un esfuerzo razonable, pronunciarse al respecto, además este Organismo identifica que la accionante pretende que a través de esta acción se corrija la decisión y que la Corte se pronuncie sobre el fondo del caso; por lo que, esta decisión no será objeto de análisis.
28. En cuanto a la sentencia dictada por el TDCA la accionante emplea como tesis la vulneración a diferentes derechos constitucionales; sin embargo, para fundamentar su reclamación presenta una base fáctica y una justificación jurídica común, esto es que el Tribunal empleó la figura de la caducidad (art. 307 COGEP) de la acción para negar su demanda, sin que la misma haya sido alegada como una excepción previa por parte de los demandados en el proceso originario, lo que habría generado que la accionante se encuentre en indefensión. En este sentido, a fin de evitar la reiteración argumental

⁹ CCE. Ver Sentencias 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr.11.

¹⁰ Si bien en la demanda se identifica de manera expresa como decisión impugnada al auto de 11 de julio de 2017 que negó la revocatoria al auto de inadmisión del recurso de casación, de la demanda se desprende que la reclamación propuesta por la accionante va en contra del auto de inadmisión del recurso de casación.

respecto al análisis de los diferentes derechos constitucionales¹¹ este Organismo analizará la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes; por lo que, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al declarar la caducidad de la acción (art. 307 COGEP) en sentencia sin que haya sido alegada como una excepción previa por parte del CJ?

5. Resolución del problema jurídico

- 29.** El artículo 76 numeral 1 de la CRE dispone que: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
- 30.** La Corte ha caracterizado a este tipo de garantía como impropia, por lo que, no configura por sí sola supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contiene una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal.¹² De modo que, para que exista una vulneración a las garantías impropias se requiere de: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.¹³
- 31.** En el caso bajo análisis, la accionante considera que el TDCA al declarar la prescripción entendida como caducidad de la acción en su sentencia de juicio, sin que previamente ésta haya sido alegada como una excepción previa por el CJ, vulneró el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos para las partes. En tal sentido, corresponde a esta Corte identificar, en primer lugar, las reglas de trámite que presuntamente fueron inobservadas.
- 32.** El proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo se enmarca dentro de los procesos ordinarios. En este sentido, para iniciar este tipo de proceso, el administrado presenta una demanda, que debe cumplir con los requisitos legales, entre

¹¹ CCE, sentencia 889-20-JP/21,10 de marzo de 2021, párr. 122.

¹² CCE, sentencia 3002-17-EP/22 ,09 de noviembre de 2022, párr. 34.

¹³ CCE, sentencia 740-12-EP/20 (Garantías propias e impropias del derecho al debido proceso),07 de octubre de 2020, párr. 27.

los cuales, se encuentra el determinado en el artículo 306 del COGEP vinculado al término para su presentación, así, para las acciones subjetivas, la norma fija el término de “noventa días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado”. Adicionalmente, el artículo 307 de la misma norma dispone:

Art. 307.- Prescripción. En el caso de las demandas presentadas ante las o los juzgadores [...] 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.

33. De lo referido, se identifica que los jueces de lo contencioso administrativo, previo a la calificación de la demanda tienen el deber de verificar si ésta fue presentada dentro del término legal. Si cumple con la presentación dentro del término, la califican, caso contrario, emiten un auto de inadmisión, el cual es susceptible de impugnación.¹⁴
34. Ahora, si la demanda es calificada a trámite, ésta es trasladada a la contraparte a fin de que presente su contestación,¹⁵ la cual deberá contener el pronunciamiento “en forma expresa sobre cada una de las pretensiones de la parte actora, sobre la veracidad de los hechos alegados en la demanda y sobre la autenticidad de la prueba documental que se haya acompañado, con la indicación categórica de lo que admite y de lo que niega”.¹⁶ Así mismo, la demandada podrá “deducir todas las excepciones de las que se crea asistida contra las pretensiones de la actora, con expresión de su fundamento fáctico”.¹⁷

¹⁴ Corte Nacional de Justicia, resolución 13-2015 de 5 de noviembre de 2015,

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:

a) Los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, mediante auto definitivo inadmitirán a trámite la demanda, cuando verifiquen que se produjo la caducidad del ejercicio del derecho para presentar la demanda en la vía contencioso administrativa. Este auto es susceptible de recurso de casación; ...

¹⁵ COGEP. Art. 309.

¹⁶ COGEP. Art. 151.

¹⁷ *Ibíd.*

35. Las excepciones previas entendidas como “medios de defensa de los que dispone la parte demanda, relativos a la validez del proceso o extensión de la obligación”,¹⁸ se encuentran determinadas en el artículo 153 del COGEP;¹⁹ y, tal como se refirió previamente, éstas deben ser planteadas en la contestación a la demanda.
36. Cabe indicar que el COGEP divide en dos momentos al proceso ordinario; por lo que, algunas cuestiones deben ser conocidas y resueltas de forma previa a la instauración del juicio propiamente. En este sentido, conforme al artículo 294 del COGEP, en la audiencia preliminar, el juez “solicitará a las partes se pronuncien sobre las excepciones previas propuestas. De ser pertinente, serán resueltas en la misma audiencia”, esto debido a que las excepciones preliminares persiguen excluir la discusión sobre el fondo de la controversia, y en tal sentido, deben ser examinadas, probadas y resueltas por el juzgador en la audiencia preliminar, situación que se determina además en el artículo 295 del COGEP que dice:

Art. 295.- Resolución de excepciones. Se resolverán conforme con las siguientes reglas:

1. Si se acepta una excepción previa que no es subsanable, se declarará sin lugar la demanda y se ordenará su archivo.
2. Si se acepta la excepción de defecto en la forma de proponer la demanda, la parte actora subsanará los defectos dentro del término de seis días, otorgando a la parte demandada el término de diez días para completar o reemplazar su contestación y anunciar prueba, atendiendo las aclaraciones o precisiones formuladas. De no hacerlo se tendrá la demanda o la reconvenición por no presentada.
3. Si se aceptan las excepciones de falta de capacidad, de falta de personería o de incompleta conformación del litisconsorcio se concederá un término de diez días para subsanar el defecto, bajo apercibimiento de tener por no presentada la demanda y de aplicarse las sanciones pertinentes.
4. Si el asunto es de puro derecho se escuchará las alegaciones de las partes. La o el juzgador emitirá su resolución y notificará posteriormente la sentencia por escrito.

¹⁸ Corte Nacional de Justicia. Absolución de consultas, criterio no vinculante de 03 de agosto de 2018. Disponible en:

https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/consultas_absueltas/No_Penales/Civil/53.pdf

¹⁹ COGEP. Art. 153.- Excepciones previas. Solo se podrán plantear como excepciones previas las siguientes: 1. Incompetencia de la o del juzgador. 2. La incapacidad o falta de personería de la parte actora o su representante. 3. Falta de legitimación en la causa o incompleta conformación de litis consorcio. 4. Error en la forma de proponer la demanda, inadecuación del procedimiento o indebida acumulación de pretensiones. 5. Litispendencia. 6. Prescripción. 7. Caducidad. 8. Cosa juzgada. 9. Transacción. 10. Existencia de convenio, compromiso arbitral o convenio de mediación.

Terminados los alegatos, la o el juzgador podrá suspender la audiencia hasta que forme su convicción, debiendo reanudarla para emitir su resolución mediante pronunciamiento oral de acuerdo con lo previsto en este Código.

37. Del artículo en mención se distinguen tres escenarios: “a) la aceptación de excepciones previas subsanables; b) la aceptación de excepciones previas no subsanables; y, c) los asuntos de puro derecho”.²⁰
38. Ahora, la Corte Nacional de Justicia, al presentarse dudas sobre la aplicación de las normas del COGEP, emitió la resolución 12-2017 (publicada en el Suplemento del Registro Oficial 21 de 23 de junio de 2017), en la cual sobre la caducidad, expuso:

[...]La caducidad implica la extinción de un derecho por el transcurso del tiempo concedido para su ejercicio; de manera que opera cuando no se ha ejercitado dentro del término previsto para tal efecto.

La caducidad es una institución particularmente relevante en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa y tributaria; aunque de acuerdo a nuestro ordenamiento resulta también aplicable en el ámbito laboral.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia hace algún tiempo ha dejado establecido la obligatoriedad del juzgador de declarar la caducidad. Incluso, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, de conformidad con el artículo 185 de la Constitución de la República, fundado en los fallos de triple reiteración de la Sala de lo Contencioso Administrativo ha declarado la existencia del precedente jurisprudencial, estableciendo 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’; de manera que los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, mediante auto definitivo inadmitirán a trámite la demanda, cuando verifiquen que se produjo la caducidad del ejercicio del derecho para presentar la demanda en la vía contencioso administrativa.

En igual sentido, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia mediante Resolución 05/2016 ha establecido que en los juicios individuales de trabajo por despido ineficaz, el juzgador al momento de calificar la demanda podrá declarar la caducidad de la acción (Art. 1); así como también ha establecido que si la caducidad se ha alegado como excepción previa, ésta sea analizada y resuelta en la fase de saneamiento del juicio sumario.

El Código Orgánico General de Procesos consolida aquello, no porque en su artículo 307 establece que ‘[e]n 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

²⁰ Corte Nacional de Justicia, resolución 12-2017 de 03 de mayo de 2017, pág. 12.

término, inadmitirá la demanda'; sino también porque prevé unas normas específicas que regulan los procedimientos de la jurisdicción contenciosa administrativa y contenciosa tributaria, que deben sustanciarse de acuerdo a lo previsto en el Capítulo II del Título I del Libro IV del Código Orgánico General de Procesos.

Conforme lo expuesto, no cabe duda que la o el juzgador debe declarar la caducidad en la primera providencia, e inadmitir la demanda. No obstante, cuando la caducidad se ha planteado como excepción previa, asumimos que la demanda se admitió a trámite, dando lugar al cumplimiento de los actos de proposición; por lo que no puede dictarse auto de inadmisión sino que debe resolverse como una cuestión sustancial del proceso, por lo tanto, el juzgador debe acogerla mediante sentencia.²¹

39. Es así, que en la mencionada resolución 12-2017 se estableció que:

Artículo 1.- Todas las excepciones previas que hayan sido oportunamente planteadas por la parte demandada deberán resolverse por la o el juzgador en la audiencia preliminar o en la primera fase de la audiencia única [...]

Artículo 4.- De encontrarse procedente una excepción previa no subsanable, la o el juzgador deberá resolver conforme la naturaleza de la misma.

Si acepta las excepciones previas que se refieran a cuestiones exclusivamente procesales; esto es, inadecuación del procedimiento, indebida acumulación de pretensiones o litispendencia, resolverá mediante auto interlocutorio.

Si acepta las excepciones previas que se refieran a una cuestión sustancial del proceso; esto es prescripción; caducidad; cosa juzgada; transacción; existencia de convenio, compromiso arbitral o convenio de mediación, aceptará mediante sentencia.

La decisión definitiva, debidamente motivada, deberá ser notificada por escrito dentro del término previsto en la ley.

Artículo 5.- Los procedimientos cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa y contencioso tributaria se sustanciarán de conformidad al Capítulo II del Título I del Libro IV del Código Orgánico General de Procesos; y, las excepciones previas que se deduzcan se resolverán atendiendo a su naturaleza jurídica.²²

40. Como se observa, la Corte Nacional determinó que en la jurisdicción contenciosa administrativa las excepciones previas que se deduzcan se atienden de acuerdo a su naturaleza y conforme a las normas que regulan el trámite propio de este tipo de procedimientos en el COGEP. Ahora, ¿qué sucede si no se presentó oportunamente la excepción previa de caducidad?; pues, existe la posibilidad de que ésta sea resuelta de forma oficiosa por el TDCA en la sentencia de juicio debido a que el artículo 313 primer inciso del COGEP dispone:

²¹ Corte Nacional de Justicia, resolución 12-2017 de 03 de mayo de 2017, pág. 23 y 24.

²² Corte Nacional de Justicia, resolución 12-2017 de 03 de mayo de 2017, pág. 31 y 32.

Art. 313.- Contenido de la sentencia.- Además de los requisitos generales previstos para la sentencia, esta decidirá con claridad los puntos sobre los que se produjo la controversia y aquellos que en relación directa a los mismos comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución o acto impugnados, supliendo incluso las omisiones en que incurran las partes sobre puntos de derecho, o se aparte del criterio que aquellas atribuyan a los hechos.

41. Es decir, conforme a lo determinado se puede concluir que en los procesos contenciosos administrativos la caducidad, puede ser declarada en las siguientes circunstancias: i) de oficio en el auto de inadmisión de la acción; ii) en la audiencia preliminar a través de sentencia, cuando esta ha sido alegada; y, iii) de oficio conforme al artículo 313 de la misma norma.
42. Ahora, en el caso bajo análisis, la accionante refiere que la sentencia dictada por el TDCA vulneró el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes porque la excepción previa de caducidad (art. 307 del COGEP), no fue alegada por el CJ; y, pese a ello, una vez efectuada la audiencia de juicio, se emitió sentencia en la que se declaró la caducidad de la acción de manera oficiosa, situación que a su criterio ya no era posible, pues la potestad del TCDA habría precluido. Al respecto, de la sentencia impugnada se observa que el TDCA en su acápite séptimo denominado “motivación” identificó los actos administrativos impugnados, siendo estos el de 29 noviembre de 2016, notificado el mismo día, por el cual se sancionó a la accionante con la destitución de su cargo; y, el acto de 30 de noviembre de 2016, notificado a la accionante el 01 de diciembre de 2016, por el cual, en aplicación de la auto tutela modificó la sanción a la abogada Jenny Solis, secretaria de la unidad judicial de la cual era jueza la accionante; en tal sentido, determinó que los actos fueron emitidos por la autoridad competente.
43. Posteriormente, llevó a cabo el análisis de legalidad de los actos impugnados. Así, respecto, al acto de 29 de noviembre de 2016, refirió:

[...] la Resolución de fecha 29 de noviembre de 2016, que se impone a la actora la sanción de destitución del cargo de Jueza [...] ha sido legalmente notificada al correo electrónico señalado [...] el 29 de noviembre del 2016, a las 20h18, según razón que consta a fojas (584), y ejecutada el 30/nov/2016, mediante la Acción de Personal No. 2304-DP18-2016-FR, que rige a partir de 30/nov/2016. Por las circunstancias anotadas, el Tribunal concluye que, desde el día siguiente al de la notificación que señala el artículo 306 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), esto es, desde el 30 de noviembre del 2016, hasta la presentación de la demanda, hecho ocurrido el miércoles 12 de abril de 2017, a las 09h53, que ha ingresado a la Sala de Sorteos de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (fojas 251 vlta), se evidencia que se ha producido la prescripción del ejercicio de la acción, por haber transcurrido en demasía los noventa (90)

días término que señala la norma para el ejercicio de la acción de plena jurisdicción o subjetiva. La posterior resolución administrativa también impugnada por la actora dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, de fecha 30 de noviembre de 2016, a las 16h50, en la que se resuelve auto tutela a favor de la Abg. Jenny Catalina Solís Villacres, Secretaria de la Unidad Judicial Penal, no interrumpe el término de caducidad del derecho a demandar, pues al realizar el respectivo control de legalidad de ésta, se observa que dicha resolución impugnada en nada afecta a los derechos subjetivos de la actora, porque la resolución que efectivamente vulnera sus derechos subjetivos, como ya se dijo es la primera resolución de fecha 29 de noviembre de 2016, por tanto no hay una relación directa de fondo entre las dos, ni la una es principal y la otra accesoria, ni tampoco se necesitaba emitir la segunda resolución (auto tutela) para que se ejecute la primera, o tenga validez. (...) en tal sentido si la actora consideró que ésta vulneraba sus derechos subjetivos, debió ejercer la acción jurisdiccional dentro del término de los noventa días, y no necesitaba esperar que se emita la segunda resolución administrativa para acudir con su acción subjetiva, pues la segunda resolución de auto tutela es discrecional de la administración, es decir el Pleno del Consejo de la Judicatura podía o no emitir esta resolución de auto tutela de sus actos administrativos, por eso es que la resolución de fecha 29 de noviembre de 2016, es definitiva y causa estado en la vía administrativa, quedando como única opción al administrado su impugnación jurisdiccional, dentro del término legal, conforme ya se ha explicado ampliamente.

44. Adicionalmente, el TDCA aclaró por qué no declaró la caducidad al momento de calificar la demanda, o en la audiencia preliminar, pues a su entender al haber sido impugnados dos actos administrativos por parte de la accionante, “correspondía la sustanciación del proceso, a efectos de conocer los cargos de ilegalidad esgrimidos en contra de las indicadas resoluciones impugnadas, y verificar en un análisis de fondo, si dichas resoluciones afectaban o no derechos subjetivos, y principalmente cuál era la relación de fondo entre las dos, conforme ya se ha explicado”. Así mismo, refirió que en atención al artículo 313 del COGEP “se vio obligado en sentencia decidir sobre los actos impugnados, y como en la presente causa se fijó como objeto de la controversia la impugnación de dos actos administrativos, el Tribunal está decidiendo respecto de cada uno de ellos”. Por lo que:

[...] se establece que la acción formulada por la demandante carece de fundamento, ya que sus alegaciones resultan extemporáneas por haber prescrito su derecho a demandar respecto de la resolución que la destituye; y respecto de la segunda resolución de auto tutela administrativa, como ya se dijo entre otras argumentaciones expuesta en este fallo, no se observa violación a derecho subjetivo alguno, por tanto no se ha logrado desvirtuar las presunciones de legalidad y ejecutoriedad de los actos administrativos impugnados

45. Una vez descrito el análisis efectuado en la sentencia impugnada, este Organismo no identifica que se haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, porque, como se indicó anteriormente, si bien la caducidad de la acción contencioso administrativa no fue alegada por el CJ, esto no imposibilitó al Tribunal declararla al emitir su decisión

conforme al artículo 313 del COGEP, que faculta al TDCA a suplir las omisiones en las que incurrió el CJ, cuanto más “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”²³, situación que según el TDCA se presentó en este asunto, pues la accionante no presentó su acción dentro del término legal fijado para ello.

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 *2118-18-EP*.
2. *Ordenar* la devolución del expediente al tribunal de origen
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²³ Corte Nacional de Justicia, resolución 13-2015 de 5 de noviembre de 2015.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 2118-18-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), y a pesar de encontrarme de acuerdo con la sentencia de mayoría, formulo respetuosamente el siguiente voto concurrente de la sentencia 2118-18-EP.
2. Como antecedente, se encuentra que Nancy Guadalupe Redrobán Pastrano presentó una demanda de plena jurisdicción o subjetiva en contra del Consejo de la Judicatura, en la que impugnaba las siguientes actuaciones: resolución de 29 de noviembre de 2016, que destituyó a la actora del cargo de jueza de la Unidad Judicial Penal de Tungurahua; y, resolución de 30 de noviembre de 2016 que ratificó la resolución anterior y se pronunció sobre la situación jurídica de la secretaria de la Unidad Judicial.
3. Respecto de la primera resolución impugnada, se observa que el Tribunal sostuvo que “se ha producido la prescripción del ejercicio de la acción, por haber transcurrido en demasía los 90 días término,¹ por lo que determinó que la acción carece de fundamento ya que sus alegaciones resultan extemporáneas por haber prescrito el derecho a demandar”.² En el mismo sentido, se observa que el Tribunal estableció que se encontró impedido de declarar la prescripción del ejercicio de la acción al momento de calificar la demanda, en observancia del artículo 307 del COGEP, que se refiere expresamente a la prescripción. Sin embargo, el Tribunal, cuando analiza el segundo acto impugnado, lo hace respecto de la caducidad, lo cual resulta confuso en el momento de precisar los términos.
4. Por lo antes mencionado, la jueza suscrita, considera necesario determinar que no es competencia de la Corte Constitucional corregir la aplicación de los antes mencionados términos, aun cuando los mismos se confundan en la motivación de la sentencia impugnada. Resulta de trascendental relevancia, recordar los precedentes de la Corte Constitucional mediante los cuales se ha reiterado que no le corresponde a este Organismo, la corrección o incorrección de las decisiones judiciales.³

¹ Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el Cantón Ambato. Sentencia 18803-2017-00086 de 06 de febrero de 2018. Fojas 748 – 758 del expediente de instancia.

² *Ibid.*

³ Esta Corte ha señalado “la garantía de la motivación o incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las decisiones judiciales”. CCE, sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 28; sentencia 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47. En similar sentido, véanse: sentencia 392-13-EP/19, de 2 de

5. Si bien, se entiende que la sentencia de instancia es la que confunde ambos términos, el análisis de la sentencia concurrida debe mantener los términos que en origen usó el TDCA para resolver el caso; a decir, el término prescripción. Esta magistratura considera que, no es competencia de la CCE la modificación o corrección de los términos usados por el TDCA. Se escaparía de nuestra injerencia que nos apartemos de los usos de los términos que le otorgó el tribunal de instancia, y ahora, en la decisión de la Corte Constitucional cambiemos el término prescripción por caducidad, a fin de establecer que el término correcto sería caducidad. Además, se observa que la intención del pleno es aclarar que en el caso quizás estaríamos en presencia de una excepción en virtud del paso del tiempo respecto del derecho procesal de iniciar una acción, y no del reclamo de un derecho subjetivo configurado por el paso del tiempo, al menos a la luz del Derecho Civil. Sin embargo, no está en nuestra competencia modificar el término que uso el TDCA en su sentencia y que, tienen su fundamento jurídico en el artículo 307 del COGEP.
6. Por otro lado, no es necesario para resolver el caso, que la CCE aborde en la sentencia, la discusión respecto de estos dos términos (prescripción y caducidad); ya que en el Derecho Administrativo, estos no tienen la misma interpretación que en el Derecho Civil; y, los TDCA a lo largo del tiempo les han otorgado distintas interpretaciones, ya que las propias normas administrativas los confunden. Entre algunos ejemplos tenemos que; en el caso de la potestad sancionadora conforme al COA, el artículo 245 trata a la prescripción para referirse al paso del tiempo para iniciar acciones procesales, en el artículo 244 se menciona a la caducidad como un derecho sustantivo, una potestad; sin embargo, en el artículo 132 se determina la caducidad como el transcurso del tiempo para el inicio de un procedimiento. Otro ejemplo de ello, se evidencia en el Código Tributario, que en su artículo 94, trata a la caducidad como la facultad de la administración para determinar la obligación tributaria; es decir, atendiendo a un derecho sustantivo y no a un derecho procesal. Con esto queda evidenciado que los términos jurídicos: prescripción y caducidad en Derecho Administrativo, no pueden servirse de una interpretación análoga respecto al Derecho Civil.
7. Por consiguiente, la suscrita jueza, no comparte, el abordaje utilizado para los términos prescripción y caducidad, así como el análisis de la sentencia de la Corte Nacional de Justicia realizada en el voto de mayoría del pleno.⁴ En consecuencia, debieron mantenerse

octubre de 2019, párr. 31; sentencia 1855-12- EP/20, de 8 de enero de 2020, párr. 38; sentencia 1313-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, párr. 44; sentencia 376-15- EP/20, de 28 de octubre de 2020, párr. 35; y, sentencia 2118-15-EP/20, de 18 de noviembre de 2020, párr. 22.

⁴ La decisión de la Corte Nacional de Justicia no cumple el parámetro de triple fallo reiterado, por ende no posee la característica de jurisprudencia obligatoria.

los términos y los usos que les dio la judicatura de origen; es decir, referirse a prescripción, más no a caducidad.

8. Por las consideraciones expuestas, respetuosamente esta magistratura presenta su voto concurrente.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2118-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 25 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 8:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)