

Quito, D.M., 06 de abril de 2022.

CASO No. 68-17-EP

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

SENTENCIA No. 68-17-EP/22

Tema: En la presente sentencia, tras analizar una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, la Corte resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de una sentencia de casación que declaró la caducidad de un recurso.

I. Antecedentes Procesales

1. El 9 de marzo de 2006, el abogado Pedro José Moscoso Hermida, en calidad de vicepresidente y representante legal de la Empresa Estatal de Comercialización y Transporte de Petróleos del Ecuador EP Petrocomercial, interpuso recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo en contra del director nacional de Hidrocarburos y del Ministro de Energía y Minas, demandando la resolución emitida por esta última autoridad el 28 de septiembre de 2005¹. El proceso fue signado con el No. 17811-2013-13271² y conocido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 (en adelante “TDCA 1”).
2. Mediante auto dictado el 16 de junio de 2015, el TDCA 1 declaró que había operado la caducidad del derecho de la entidad actora, por lo que inadmitió su demanda³. De

¹Dictada dentro del expediente administrativo No. 423-2004, por la cual se resolvió negar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el representante de EP Petrocomercial; y, confirmar en todas sus partes la resolución de multa impuesta por el director nacional de Hidrocarburos el 10 de mayo de 2004. La multa impuesta fue por la cantidad de \$1.000,00, debido a que en la planta envasadora de EP Petrocomercial ubicada en el Km. 7 ½ vía Guayaquil-Salinas, la balanza no cumplía los rangos de legibilidad y no se realizó la prueba de estanqueidad a todos los cilindros.

² La entidad actora manifestó en su demanda que: “*el acto administrativo emanado de la Dirección Nacional de Hidrocarburos, constante en la providencia de 10 de mayo de 2004, confirmada por el señor Ministro de Energía y Minas, mediante Resolución de 28 de septiembre de 2005, es nulo en virtud de que ha caducado el procedimiento administrativo sancionador y de control de la Administración, ya que la Dirección Nacional de Hidrocarburos suspendió, por más de 20 días, el impulso del presente expediente administrativo, sin que PETROCOMERCIAL haya recibido, dentro de este plazo, requerimiento alguno por parte de la Administración.*” (fj. 6 del expediente de instancia).

³ “*En el presente caso, el actor impugna la resolución de 28 de septiembre del 2005 dentro del expediente administrativo No. 423-2004 por lo que el acto administrativo impugnado que presuntamente vulnera un derecho subjetivo del recurrente es el citado, como el propio accionante lo indica en su libelo inicial, mientras la demanda se ha presentado el 13 de marzo del 2006 lo que demuestra que ha transcurrido en exceso el término de los noventa días que tenía el actor para deducir su acción, como se desprende de la razón sentada por la funcionaria judicial responsable de los sorteos que obra a fs. 8 de*

esta decisión, el representante legal de la ahora EP Petroecuador, interpuso un recurso de casación, proceso al que correspondió el No. 17741-2015-0868 y que fue admitido a trámite mediante auto dictado el 6 de octubre de 2016.

3. El 14 de diciembre de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, resolvió declarar la caducidad de la acción dentro del proceso No. 17811-2013-13271.
4. El 4 de enero de 2017, la empresa Pública EP Petroecuador, representada por la procuradora judicial de su gerente general y representante legal (en adelante “la entidad accionante”), propuso una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 14 de diciembre de 2016. Esta acción fue signada en la Corte Constitucional del Ecuador con el número 68-17-EP.
5. Mediante auto de 4 de mayo de 2017, se admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el día 31 de mayo de 2017, correspondió el conocimiento de la presente causa a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
6. Posteriormente, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo el 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante auto dictado el 4 de marzo de 2022, por el cual solicitó que los jueces demandados presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

A. De la entidad accionante

8. La entidad accionante alega que se han vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación.
9. A la tutela judicial efectiva, *“por no haber analizado [la Sala] todos los fundamentos expuestos en el Recurso de casación presentado por EP PETROECUADOR, dejando a mi representada en indefensión, esto por cuanto el*

los autos, lo que determina que se ha producido la CADUCIDAD del derecho, la misma que, por corresponder al derecho público aún se declara de oficio.- (...)” (fs. 14 del expediente de instancia).

proceso no ha contado con las garantías mínimas que resguarden los derechos de la Empresa Pública, lo que transgrede el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador”.

10. A la motivación, por cuanto la Sala no se habría pronunciado sobre todos los cargos en los cuales se sustentó el recurso de casación, sino tan solo sobre la caducidad de la acción.
11. Alega, además, que la Sala no habría considerado en su resolución, la excepción a la caducidad según la cual, conforme al artículo 204 del ERJAFE, *“la Autoridad administrativa podría como máximo suspender el trámite por 20 días, no más de un año como se hizo”*. Y además, que se habría limitado a *“hacer un control de formalidad en la presentación de la acción; razón por la cual, se ha viciado el procedimiento y provocado indefensión para mi representada.”*
12. Bajo estos argumentos, solicita que se revoque la resolución impugnada.

B. De la autoridad judicial impugnada

13. Los señores jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a pesar de haber sido legalmente notificados con oficio N° 352-CCE-ACT-TNM-2022, no comparecieron al proceso constitucional para señalar un medio para futuras notificaciones, ni enviaron el informe motivado solicitado en providencia de 4 de marzo de 2022.

IV. Análisis del caso

14. Conforme se desprende del texto de la demanda objeto de análisis, la entidad accionante sostiene el mismo cargo para alegar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la motivación. Dicho cargo radica en la presunta falta de pronunciamiento sobre todos los puntos o fundamentos de su recurso de casación.
15. Para el efecto, se tiene en cuenta que este Organismo ha reconocido diversos tratamientos a la tutela judicial efectiva: como derecho autónomo; como un derecho que se puede analizar en conjunto con otros derechos; y, como un derecho que puede ser reconducido a otros derechos vinculados⁴. En este último sentido, *“cuando la tutela judicial efectiva es invocada o argumentada junto con una garantía del debido proceso, el juez o jueza podrá reconducir el análisis a la garantía del debido proceso que corresponda”*⁵.
16. La entidad accionante ha invocado de manera conjunta e indistinta la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la motivación para el mismo cargo, indicando que *“la trasgresión del derecho a obtener de la autoridad pública*

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 106.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 138.

resoluciones motivadas, conlleva a la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, particular que como he probado ha sido ignorado por la referida Sala.”. Por lo tanto, para este Organismo la cuestión en análisis podría analizarse como vulneración a la motivación⁶, y en tal virtud se procede a reconducir el análisis a esta última garantía bajo el siguiente problema jurídico.

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía de la motivación?

17. La Constitución en su artículo 76 consagra el derecho al debido proceso, enumerando una serie de garantías, de entre las cuales destaca, en su artículo 7, literal l), la de la motivación. En su texto pertinente, expresa que:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

18. Al respecto, esta Corte ha identificado el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación, el cual establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. La fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso; y, por su parte, la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.⁷
19. Asimismo, se ha reconocido que una argumentación jurídica adolece de una deficiencia motivacional cuando “no consigue tener una estructura mínimamente completa integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente”⁸. La Corte ha identificado tres tipos de deficiencia motivacional: 1) la inexistencia; 2) la insuficiencia; y 3) la apariencia. La vulneración de la motivación se da porque la fundamentación estaría afectada por algún tipo de vicio motivacional, entre los cuales se han identificado los de incoherencia, inatención, incongruencia e incomprensibilidad⁹.
20. La alegación de la entidad accionante respecto a que la Sala no se habría pronunciado sobre la totalidad de cargos planteados, se enmarcaría dentro del tipo de

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 129.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.

⁸ Ibidem, párrafo 65.

⁹ Ibidem, párr. 66 a 99.

aparición motivacional, en el supuesto del vicio de incongruencia¹⁰ frente a las partes, mismo que la Corte ha distinguido en los siguientes términos:

La incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.

21. Según la entidad accionante, la Sala que dictó la sentencia de casación no se pronunció sobre todos los cargos que planteó en su recurso, sino tan solo en lo atinente a la caducidad de la acción. Con ello, de la revisión del recurso de casación¹¹, se observa que este fue planteado en invocación de la causal primera del artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación, con los siguientes cargos específicos: errónea interpretación del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos; y, falta de aplicación de los artículos 156, 199 y 204 del ERJAFE.
22. De la revisión del expediente de casación, se observa que mediante auto del 6 de octubre de 2016, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso planteado. Posteriormente, mediante sentencia dictada el 14 de diciembre de 2016¹², dicha Sala resolvió declarar la caducidad de la acción dentro del proceso No. 17811-2013-13271. La Sala desarrolló su fundamentación en la sección segunda de la sentencia (II.- Argumentos que considera el Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia) dividido en dos sub numerales: “2.1. Validez procesal”; y, “2.2. Respecto de la caducidad en la presentación de la acción”.
23. Según se observa, el sub numeral 2.2. fue el único punto de análisis por parte de la Sala para atender el recurso de casación y se basó únicamente en el argumento relativo a la caducidad de la acción. Si bien este hecho evidenciaría, en principio, que la sentencia impugnada no atendió todos los puntos o cargos del recurso de casación, incurriendo en aparente incongruencia, conviene analizar las razones en las cuales se sustentó la fundamentación y la posterior decisión.

¹⁰ Según la Corte, existe incongruencia “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho)”. (Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 86).

¹¹ Fojas 23 a 28 del expediente No. 17811-2013-13271.

¹² Fojas 7 y 8 del expediente de casación No. 17741-2015-0868.

24. La Sala inició su análisis en consideración de la Resolución No. 13-2015 de la Corte Nacional de Justicia¹³, citando el artículo 1 y sus literales a), b) y c), que son aquellos donde se encuentra reproducido el precedente jurisprudencial obligatorio:

“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; b) Operada la caducidad a petición de parte o de oficio, mediante auto o sentencia, al juzgador de instancia o casación le está vedado entrar a considerar otros aspectos procesales para pronunciar sentencia de fondo o mérito; y, 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.”

25. En virtud de ello, la Sala contabilizó los días hábiles transcurridos entre el 29 de septiembre de 2005 (fecha de emisión del acto administrativo impugnado) y el 9 de marzo de 2006 (fecha de presentación de la demanda de recurso subjetivo), con lo que, apoyada en el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, verificó que *“ha transcurrido con exceso el término de 90 días”* señalado en el antedicho artículo, *“por lo que caducó el derecho del actor para presentar esa acción.”*
26. Volviendo al análisis motivacional de la sentencia en sí misma, se aprecia que del precedente jurisprudencial invocado, en el literal b) del artículo 1 de la resolución 13-2015, consta que una vez operada la caducidad *“al juzgador de instancia o de casación le está vedado entrar a considerar otros aspectos procesales para pronunciar sentencia de fondo o mérito”*. Esta Corte observa que la referida regla jurisprudencial justifica la debida congruencia motivacional en este tipo de decisiones casacionales de índole contencioso administrativa, dado que una vez verificado el hecho de haber operado la caducidad (circunstancia fáctica), en estos casos no resultaría exigible a la autoridad jurisdiccional que se pronuncie sobre los demás puntos o aspectos constitutivos del recurso de casación.

¹³ Resolución de precedente jurisprudencial No. 13-2015 de la Corte Nacional de Justicia, publicada en el Registro Oficial No. 621, primer suplemento, del 5 de noviembre de 2015.

27. Ahora bien, cabe precisar que la regla jurisprudencial en este tipo de decisiones casacionales, no implica de manera alguna que la autoridad jurisdiccional se encuentre exenta de motivar su pronunciamiento sobre la caducidad de la acción. Al contrario, este debe estar suficientemente fundamentado en sus aspectos fácticos y normativos. Por tanto, bajo este marco de consideraciones se procede a verificar si la decisión impugnada cumplió con una motivación suficiente.
28. En el presente caso, se tiene que una vez que detectó la operatividad de la caducidad, la Sala estuvo impedida de pronunciarse sobre los otros cargos del recurso de casación de la hoy accionante. Ello, en virtud de lo dispuesto en el literal b) del artículo 1 de la resolución 13-2015. Y se observa también de su pronunciamiento que ofreció de forma suficiente las razones tanto fácticas (transcurso del tiempo) como normativas (contenido del precedente jurisprudencial en el que se sustenta y el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo) para deducir la caducidad, explicando la pertinencia de aplicación del fundamento normativo al fáctico.
29. De este modo, la Sala cumplió con la obligación de motivar de manera suficiente su decisión y, por lo demás, invocó al mismo tiempo la razón jurídica por la cual se encontraba impedida de pronunciarse sobre los otros cargos (aspectos procesales) del recurso de casación de la hoy accionante, toda vez que detectó la caducidad. En esta misma línea, se considera que el criterio de congruencia frente a las partes se relaciona con los argumentos relevantes para resolver el problema jurídico y los ignorados o no resueltos en este caso concreto, no habrían tenido incidencia en la decisión de declaración de caducidad.
30. En consecuencia y por las razones expuestas, esta Corte concluye que en la decisión impugnada no existió vulneración del derecho de motivación, por lo que procede a desestimar la presente acción.

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. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 68-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese 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 nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL