

Quito, D.M., 01 de marzo de 2023

CASO No. 63-18-EP

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

SENTENCIA No. 63-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima las acciones extraordinarias de protección presentadas en contra de la sentencia de 28 de octubre de 2017, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil; y, en contra del auto de 22 de noviembre de 2017, dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia emitidas en el marco de un proceso contencioso administrativo. La Corte no encuentra la vulneración al derecho al debido proceso en las garantías de no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y de motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 22 de noviembre de 2016, Jimmy Oscar Morán Ramírez y Edwin David Córdova Riera presentaron una acción subjetiva en contra de la viceministra de acuicultura y pesca, el subsecretario de acuicultura y la Procuraduría General del Estado con el fin de que se declare la nulidad de la resolución administrativa de 28 de julio de 2016.¹
2. El 28 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (“Tribunal Distrital”), mediante sentencia, aceptó parcialmente la demanda y declaró la nulidad de la resolución administrativa de 28 de

¹ En la demanda se señaló como acto administrativo impugnado “la Resolución administrativa expedida en Manta el día 28 de Julio de 2016, dictada por la Viceministra de Acuicultura y Pesca (...) dentro del Recurso Extraordinario de Revisión signado con el No. RR-ACUACULTURA-001-2016, trámite que corresponde a un expediente administrativo, dentro del cual se efectuó la adjudicación de 18,27 hectáreas de zona de playa y bahía (...), mediante Resolución fechada 07 de agosto de 2014 (...) con el acto administrativo contenido en la ADJUDICACIÓN realizada a nuestro favor y con el pago realizado de las obras de infraestructura oportunamente se perfeccionó la adjudicación como tal, naciendo de este acto administrativo DERECHOS SUSTANTIVOS A NUESTRO FAVOR (...)”. La resolución impugnada resolvió, entre otras medidas, admitir el recurso extraordinario de revisión, así como, dejar sin efecto la resolución de 7 de agosto de 2014 “mediante la cual se adjudicó a los señores Edwin David Córdova Riera y Jimmy Oscar Morán Ramírez, las obras de infraestructura existentes sobre una extensión de 18,27 hectáreas de zona de playa y bahía.” La cuantía de la demanda ascendió a USD 300.000. El proceso fue signado con el No. 09802-2016-00959.

julio de 2016.² Ante esta decisión, el Ministerio de Acuacultura y Pesca y la Procuraduría General del Estado interpusieron, por separado, recursos de casación.

3. El 22 de noviembre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“conjuer de la Corte Nacional”) inadmitió los recursos de casación.³
4. El 19 de diciembre de 2017, el Ministerio de Acuacultura y Pesca (“Ministerio o MAP”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de agosto de 2017 y del auto de 22 de noviembre de 2017 (“demanda 1”).
5. El 20 de diciembre de 2017, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de agosto de 2017 y del auto de 22 de noviembre de 2017 (“demanda 2”).⁴

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 19 de junio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las acciones extraordinarias de protección.⁵

² En la sentencia, el Tribunal Distrital determinó, principalmente, lo siguiente: “*El desarrollo de la presente causa ha tenido como incidente importante la falta de ejercicio del derecho a la defensa por parte de la entidad accionada durante la audiencia de juicio, actualmente escindida pero no extinguida, de manera que esa falta de tutela no es imputable al Tribunal sino a la falta de cuidado del demandado (entiéndase la entidad pública escindida). Cabe aclarar que los patrocinadores comparecieron a la audiencia preliminar y a la primera parte de la audiencia de juicio, empero durante la reanudación de ésta, el defensor técnico autorizado por la entidad accionada se negó a intervenir, lo cual consta en el audio agregado al expediente (fojas 2299). (E)l acto impugnado contiene una motivación diminuta ya que no ha analizado la totalidad de los hechos existentes al momento de su emisión, así como los fundamentos de derecho aplicables; consecuentemente, al no existir pertinencia en la aplicación de las normas jurídicas empleadas, el nexo de lógica se encuentra viciado, vulnerando la garantía constitucional establecida en el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Carta Magna.*”

³ El conjuer de la Corte Nacional, sobre el recurso del Ministerio, estableció, principalmente, lo siguiente: “(D)e la lectura del recurso de casación, aparece que la casacionista pretende que se vuelva a valorar las pruebas aportadas al proceso, (confundiendo el recurso extraordinario como una apelación), lo que escapa de la competencia de este Juzgador, además de confundir la causal primera que es una violación directa de normas sustantivas con la causal segunda que tiene que ver con los defectos en la estructura de la sentencia.” Sobre el recurso de la PGE, determinó: “(E)l recurrente en ningún momento llega a señalar el motivo por el cual acusa al fallo de falta de motivación, es decir si estima que carece de lógica, razonabilidad o comprensibilidad, todo lo contrario, se limita a realizar un ejercicio argumentativo de instancia en el cual arguye la falta de motivación amparada en el razonamiento de la causal segunda donde indica que la sentencia se basa en falencias para llegar a su resolución sin precisar de forma técnica la forma en la que se incurrió en el vicio lo cual deviene en una fundamentación alejada a los requisitos de procedencia de este caso, por tanto las alegaciones para esta causal resultan inadmisibles.”

⁴ Ver párrafos 16 y 17 *infra*.

⁵ El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa No. 63-18-EP estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza. El 4 de julio de 2018, mediante sorteo, se asignó la causa a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade. El 12 de noviembre de 2019, por sorteo, se asignó el conocimiento de la causa al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes,⁶ quién avocó conocimiento del caso el 10 de enero de 2023 y solicitó a los jueces del Tribunal Distrital y al conjuer de la Corte Nacional presentar su informe de descargo motivado.
8. El 17 de febrero de 2023, Dorian Iván Rodríguez Silva, juez del Tribunal Distrital, presentó el informe de descargo.

II. Competencia

9. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Fundamentos de las acciones

3.1. Fundamentos de las acciones y pretensiones

A. Demanda 1

Sobre la sentencia del Tribunal Distrital

10. El Ministerio alega que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento,⁷ por cuanto el Tribunal Distrital “*al conocer de la existencia del Decreto Ejecutivo 06 del 24 de mayo del 2017, y la petición de desistimiento de la defensa del Estado por parte del abogado del MAGAP, conocía que (...) en la actualidad son dos personas jurídicas distintas y por ello, ante el abandono del defensor, debía suspenderse la audiencia para que el Estado no quede en indefensión, hecho que no ocurrió en el proceso.*”
11. Agrega que “(e)*se hecho, permitió que el Estado, quede sin prueba y sin defensa de manera tal que la resolución originada por dicha falta de defensa, fue contraria a los derechos de la institución (...)*”.
12. Asimismo, el Ministerio señala que el Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa,⁸ debido a que “(…) *al no tener conocimiento que el anterior MAGAP haya comunicado al nuevo ministerio, oportunamente con la fecha de la audiencia de juicio, el tribunal tenía la obligación constitucional de comunicar por*

⁶ El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

⁷ CRE, artículo 76 numeral 7 literal a.

⁸ CRE, artículo 76 numeral 7 literal b.

cualquier medio al Ministerio de Acuacultura y Pesca y conceder el tiempo suficiente para la preparación de su defensa (...)”.

13. Además, el Ministerio indica que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica,⁹ “(...) *al no respetar las normas de proceso y la obligación de no dejar en indefensión a ninguna persona, en cualquier estado del procedimiento.*”

Sobre el auto de inadmisión del recurso de casación

14. El Ministerio manifiesta, de forma general, que se vulneraron sus derechos, dado que “*al realizarse la audiencia de juicio el 19 de junio del 2017, cuando el abogado defensor del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”), decidió que no podía defender al Ministerio de Acuacultura y Pesca, por la existencia del Decreto Ejecutivo 06 del 24 de mayo del 2017, este hecho fue comunicado a los jueces del Tribunal, mediante escritos de fecha 27 de julio y 07 de agosto del 2017, y atendido negativamente en SENTENCIA de fecha 22 de noviembre del 2017, las 19h40.*”
15. Finalmente, el Ministerio solicita que en sentencia se declare la vulneración de los derechos constitucionales y, como consecuencia, se declare la nulidad del proceso desde la audiencia de juicio de 19 de junio de 2017.

B. Demanda 2

Sobre la decisión impugnada

16. Este Organismo ha establecido que en la sustanciación de la acción extraordinaria de protección se deben analizar todas las decisiones judiciales en contra de las cuales se establezcan argumentos relevantes de posibles vulneraciones a derechos constitucionales; incluso cuando en la demanda dichas decisiones no se incluyan bajo el título de “decisión impugnada” o similar.¹⁰
17. La PGE, de forma expresa, argumenta que la acción extraordinaria de protección se presenta en contra del auto de 22 de noviembre de 2017 emitido por el conjuer de la Corte Nacional. Sin embargo, luego de haber realizado una lectura integral de la demanda, este Organismo constata que también existen cargos relativos a la sentencia del Tribunal Distrital. En consecuencia, considerará lo alegado respecto a las dos decisiones judiciales dictadas el 28 de agosto de 2017 y 22 de noviembre de 2017, respectivamente, dentro del proceso contencioso administrativo.

Sobre la sentencia del Tribunal Distrital

⁹ CRE, artículo 82.

¹⁰ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1234-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020; sentencia No. 2049-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020; y, sentencia No. 1499-17-EP/22 de 22 junio de 2022.

18. La PGE alega que el Tribunal Distrital vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación¹¹ y menciona que en *“la (...) decisión de Tribunal sobre la excepción previa de Cosa Juzgada, se evidencia que no se cumple con el mínimo indispensable para que se pueda considerar como motivada (...)”* (sic).
19. Expone que la premisa del Tribunal Distrital de que *“(l)os asuntos discutidos en la vía jurisdiccional constitucional no constituyen cosa juzgada si son tutelados en la vía jurisdiccional que controla su legalidad”* no se apoya en *“ninguna norma, ni de orden constitucional, ni de orden legal, ni infra legal, ni jurisprudencial, ni siquiera por una referencia de doctrina, sino solamente por una Resolución de la Corte Nacional de Justicia (...)”*.
20. Así también, la PGE indica, de forma general, que *“el abogado que tenía conocimiento de la causa, desistió de la defensa técnica, en base al Decreto Ejecutivo 06 del 24 de mayo de 2017 (...), y al conocer el Tribunal que, inicialmente se había citado al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (“MAGAP”), debía disponer que la audiencia se difiera y ordenar se comunique o cite al Ministerio de Acuacultura y Pesca”*.

Sobre el auto de inadmisión del recurso de casación

21. La PGE alega que el conjuez de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación,¹² porque *“no dice las razones por las cuales según (el conjuez) el recurso de casación presentado por institución no poseería la suficiente fundamentación requerida en casación.”* (sic)
22. Además, menciona que *“(e)l juzgador omite mencionar los argumentos legales que restaría pertinencia o suficiencia a los asertos del recurso esgrimido por la parte de la Procuraduría General del Estado.”* (sic)
23. Agrega que con la falta de motivación del auto del conjuez de la Corte Nacional se *“vulnera directamente el derecho constitucional a dirigir peticiones individuales a las autoridades y a recibir respuestas motivadas (art. 66 numeral 23), a la defensa (art. 76, numeral 7 literal a), a la tutela judicial efectiva (Art. 75), a la seguridad jurídica (artículo 82) y al debido proceso (Art. 76) (...)”*.
24. Finalmente, la PGE pretende que esta Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales y ordene la reparación con base en la norma constitucional.

3.2. Posición de la parte accionada

25. El juez del Tribunal Distrital, en el informe de descargo, señaló que *“(...) llegado el día y hora de la reanudación de la audiencia de juicio, el defensor técnico de la entidad*

¹¹ CRE, artículo 76 numeral 7 literal 1.

¹² CRE, artículo 76 numeral 7 literal 1.

accionada se presentó y afirmó no poder continuar patrocinándola en mérito de la escisión sufrida por el decreto ejecutivo, pero justificó su postura en la potencial ausencia de procuración judicial o ratificación de gestiones por parte de las nuevas autoridades quienes, según lo afirma la demanda de la presente acción extraordinaria de protección, demoraron en realizar sus gestiones operativas internas para asumir los temas de su competencia, asunto que no es imputable al órgano de justicia y que mal puede ser considerado un eximente de responsabilidad para el Ministerio (o para sus abogados específicamente), o trasladarse el gravamen sobre la contraparte que sí se preparó y asistió a la reanudación.”

26. El juez del Tribunal Distrital agrega que “(l)a designación de nuevos patrocinadores por parte del Ministerio ocurrió mediante escrito del 27 de julio de 2017, es decir con posterioridad a la reanudación de la audiencia de juicio que fue evacuada el 19 de junio de 2017, según puede apreciarse en el sistema e-satje. Esto significa que para el momento de ese escrito, el Tribunal ya había dictado su resolución oral y se encontraba pendiente de emisión la sentencia escrita (...)”.
27. El conjuer de la Corte Nacional no presentó su informe de descargo, pese a que fue debidamente notificado.

IV. Análisis constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. Conforme al artículo 94 de la CRE, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
29. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.¹³
30. Esta Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos. Para verificar que exista una argumentación completa se deben reunir, al menos, tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (tesis); (ii) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado tal vulneración (base fáctica) y, (iii) una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica). Estos son los elementos mínimos que permitirían a la Corte analizar una alegada violación de derechos constitucionales.¹⁴

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2719-17-EP/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

31. Cuando un cargo no posea tal estructura mínimamente completa, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para determinar si, “*a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.*”¹⁵

4.1.1. Demanda 1

Sobre la sentencia del Tribunal Distrital

32. Conforme al párrafo 13 *supra*, el Ministerio indica que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica (tesis); sin embargo, no desarrolla un argumento completo. Señala que el Tribunal Distrital no respetó las normas del proceso y la obligación de no dejar en indefensión a ninguna persona (base fáctica) pero no plantea una justificación jurídica respecto a cómo tal omisión vulneró el derecho referido directa e inmediateamente. Por lo cual, no es posible analizar la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
33. Por otra parte, de acuerdo a los párrafos 10, 11 y 12 *supra*, el Ministerio arguye que el Tribunal Distrital debió suspender la audiencia de juicio para que el Estado no quede en indefensión, debido a la petición del abogado del entonces MAGAP (denominado MAG desde la emisión del Decreto Ejecutivo No. 6) de no ejercer la defensa técnica de la entidad y que debía comunicar al MAP la fecha de realización de la audiencia.
34. Por lo que esta Corte considera oportuno analizar los cargos referidos en el párrafo precedente a luz de la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. Así, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de 28 de agosto de 2017, dictada por el Tribunal Distrital, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento del Ministerio por no haber suspendido la sustanciación de la causa a pesar de que el abogado del MAG se negó a continuar con la defensa técnica de la entidad?

Sobre el auto de inadmisión del recurso de casación

35. De conformidad con el párrafo 14 *supra*, el Ministerio menciona que se comunicó a los jueces que el abogado del MAGAP decidió que no podría defender al MAP por la existencia del Decreto Ejecutivo No. 06 y que aquello fue atendido de forma negativa en la decisión del conjuez de la Corte Nacional. De ello, esta Corte advierte que la alegación del Ministerio se refiere a la misma base fáctica sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, lo cual, se tratará con el problema jurídico planteado en el párrafo 34 *supra*.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21; sentencia No. 1952-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 15.

4.1.2. Demanda 2

Sobre la sentencia del Tribunal Distrital

- 36.** Asimismo, de acuerdo a los párrafos 18 y 19 *supra*, la PGE alega que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dado que la decisión del Tribunal Distrital sobre la excepción previa de cosa juzgada no cumple con el mínimo de motivación y no se apoya en ninguna norma, jurisprudencia o doctrina.
- 37.** De los cargos expuestos en el párrafo anterior, luego de realizar un esfuerzo razonable, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de 28 de agosto de 2017, emitida por el Tribunal Distrital, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE por no contener una motivación fáctica y jurídica suficiente en la decisión sobre la excepción previa de cosa juzgada?

- 38.** Ahora bien, de acuerdo al párrafo 20 *supra*, la PGE indica que al existir un “desistimiento” por parte de la defensa técnica el Tribunal Distrital debió disponer que se difiera la audiencia y citar al MAP. Tal alegación se tratará con el problema jurídico planteado en el párrafo 34 *supra*.

Sobre el auto de inadmisión del recurso de casación

- 39.** Conforme el párrafo 23 *supra*, la PGE alega que se han vulnerado distintos derechos constitucionales¹⁶ (tesis), dada la falta de motivación del auto de inadmisión del recurso de casación (base fáctica). No obstante, no establece las razones por las que tal omisión de la autoridad judicial habría vulnerado los derechos constitucionales referidos de forma directa e inmediata. De forma que, no es posible plantear un problema jurídico para analizar la alegada vulneración, pese a realizar un esfuerzo razonable.
- 40.** Ahora bien, de acuerdo a los párrafos 21 y 22 *supra*, la PGE alega que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no establecer las razones para determinar que el recurso de casación no contiene una fundamentación suficiente y omitir los argumentos por los cuales los fundamentos del recurso interpuesto no eran pertinentes.
- 41.** De los cargos señalados en el párrafo anterior, esta Corte, al realizar un esfuerzo razonable, plantea el siguiente problema jurídico:

¹⁶ CRE, artículo 66 numeral 23 (derecho de petición); artículo 76 numeral 7 literal a (derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento); artículo 75 (derecho a la tutela judicial efectiva); y, artículo 82 (derecho a la seguridad jurídica).

¿El auto de 22 de noviembre de 2017, emitido por el conjuerz de la Corte Nacional, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE por no contener una motivación fáctica y jurídica suficiente?

4.2. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿La sentencia de 28 de agosto de 2017, dictada por el Tribunal Distrital, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento del Ministerio por no haber suspendido la sustanciación de la causa a pesar de que el abogado del MAG se negó a continuar con la defensa técnica de la entidad?

- 42.** El artículo 76 numeral 7 literal a) de la CRE reconoce el derecho a la defensa como un componente del debido proceso y enuncia las garantías mínimas que comprenden tal derecho en los siguientes términos:

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: (...) 7.- El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; (...).

- 43.** El derecho a la defensa debe garantizarse de forma integral durante la tramitación de cualquier procedimiento en que se determinen derechos y obligaciones e:

(...) impone al juez el deber de: (...) no excluir (a los sujetos procesales) indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho de las personas a exponer sus posiciones, a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa.¹⁷

- 44.** Esta garantía, implica que la posibilidad de ejercer el derecho de defensa no sea limitada de forma arbitraria en ningún momento del procedimiento.¹⁸
- 45.** El Ministerio alega que el Tribunal Distrital debió suspender la audiencia de juicio para que el Estado no quede en indefensión, dado que el abogado del MAG se negó a ejercer la defensa técnica de la entidad por la existencia del Decreto Ejecutivo No. 06 del 24 de mayo del 2017.
- 46.** Este Organismo verifica que el abogado que representaba al MAG compareció a la audiencia de juicio de 19 de junio de 2017 dentro del procedimiento contencioso administrativo y que la PGE no acudió a tal diligencia pese a ser notificada.¹⁹ No obstante, del acta resumen de la audiencia se advierte que el abogado de la entidad

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 024-10-SEP-CC de 3 de junio de 2010 dentro del caso No. 0182-09-EP, pág. 8.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 38.

¹⁹ Foja 2302 del expediente del Tribunal Distrital.

pública se negó a intervenir como defensor técnico en virtud del Decreto Ejecutivo No. 06 y señaló, que por esta razón, no tiene competencia para actuar en la audiencia.²⁰

47. De otra parte, se constata que el 9 de agosto de 2017 (aproximadamente dos meses después de la audiencia) el MAP presentó un escrito, a través del cual desautorizó a los abogados del MAG que intervinieron en la causa y designó a un nuevo defensor.²¹

48. Asimismo, de la sentencia de 28 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital se refirió a tal incidente y señaló que:

(...) esa falta de tutela no es imputable al Tribunal sino a la falta de cuidado del demandado (entiéndase la entidad pública escindida). Cabe aclarar que los patrocinadores comparecieron a la audiencia preliminar y a la primera parte de la audiencia de juicio, empero durante la reanudación de ésta, el defensor técnico autorizado por la entidad accionada se negó a intervenir.

49. Esta Corte analizará si la actuación del abogado del MAG en la audiencia de juicio se encontraba justificada y si, en consecuencia, el Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa al no suspender la audiencia.

50. En el caso concreto, se observa que, con la expedición del Decreto Ejecutivo No. 6 el MAG y el MAP debían coordinar de forma diligente todas las acciones en el contexto del proceso contencioso administrativo que derivó del ejercicio de las competencias del entonces MAGAP. En particular, debían prever el patrocinio de la entidad demandada en el proceso de origen y observar que el mismo decreto ejecutivo determinó un plazo de transición de 90 días para continuar con las gestiones de los servicios originados en las dependencias de acuicultura y pesca.²²

51. Las instituciones que forman parte del sector público tienen que cumplir con el deber de coordinación interinstitucional en el marco de sus competencias, sin perjuicio de los cambios orgánicos de las instituciones que puedan generarse. Esto a la luz del artículo 226 de CRE.²³

²⁰ Fojas 2300 v. y 2304 v. del expediente del Tribunal Distrital.

²¹ Foja 2347 del expediente del Tribunal Distrital.

²² Decreto Ejecutivo No. 6 de 24 de mayo de 2017; artículo 1: “Escíndase del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, el Viceministerio de Acuicultura y Pesca y créese el Ministerio de Acuicultura y Pesca, como organismo de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios, con sede en la ciudad de Quito”; disposición transitoria segunda: “A fin de garantizar la continuidad de los servicios originados y contratados en las dependencias de acuicultura y pesca del actual Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, dichas dependencias continuarán con su gestión durante el período de transición de 90 días contados a partir de la fecha de expedición del presente Decreto Ejecutivo bajo la dirección del Ministro o Ministra de Acuicultura y Pesca designado por Presidente de la República”.

²³ CRE, artículo 226: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”

- 52.** En este sentido, el Tribunal Distrital no excluyó indebidamente del proceso al Ministerio al no suspender la continuación de la audiencia de juicio frente a la negativa de ejercer la defensa técnica del MAP. Esto, por cuanto la actuación del abogado del MAG fue injustificada, ya que la separación de las instituciones públicas en mención no obstaba su deber de defensa en representación de la entidad demandada, dada la existencia del periodo de transición. Incluso en la sentencia el Tribunal Distrital indicó que existió una falta de cuidado por parte de la entidad demandada en la reanudación de la audiencia de juicio que no es atribuible a los juzgadores.
- 53.** Asimismo, se constata que en el proceso de origen se notificó con las diligencias realizadas en el juicio a la PGE, entidad que también fue demandada en el proceso contencioso administrativo.
- 54.** Por todo lo expuesto, este Organismo verifica que el Tribunal Distrital no limitó de forma arbitraria el ejercicio del derecho a la defensa del Ministerio en la audiencia de juicio. En consecuencia, no se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento del Ministerio.

B. *¿La sentencia de 28 de agosto de 2017, emitida por el Tribunal Distrital, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE por no contener una motivación fáctica y jurídica suficiente en la decisión sobre la excepción previa de cosa juzgada?*

- 55.** El artículo 76 de la CRE reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

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: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) 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.

- 56.** La Corte Constitucional ha establecido que la garantía de la motivación se satisface cuando la decisión contiene una argumentación jurídica que cuente con una “*estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente*”.²⁴

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61; sentencia No. 1499-17-EP de 22 junio de 2022, párr. 31; y, sentencia No. 2376-17-EP/22 de 16 de noviembre de 2022, párr. 27.

57. En cuanto a la fundamentación normativa suficiente, la motivación no puede limitarse a citar normas,²⁵ esta “*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*”²⁶.
58. Sobre la fundamentación fáctica suficiente, esta “*debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.*”²⁷
59. Es importante señalar que la Corte Constitucional ha manifestado que “(s)i una motivación a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de motivación no se vulnera”.²⁸ Así, en ningún caso, la garantía de la motivación incluye el derecho al acierto o corrección jurídica de las resoluciones judiciales. En consecuencia, no le corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la corrección de las decisiones judiciales impugnadas.
60. En el presente caso, la PGE señala que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque la decisión del Tribunal Distrital sobre la excepción previa de cosa juzgada no cumple con el mínimo de motivación y tampoco se funda en ninguna norma, jurisprudencia o doctrina.
61. De la revisión de la sentencia del Tribunal Distrital se observa que en la sección “*DECISIÓN SOBRE LAS EXCEPCIONES PREVIAS PRESENTADAS*”, el Tribunal Distrital se refirió a las excepciones previas deducidas por la PGE a la luz del artículo 153 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”).
62. Sobre la excepción previa de cosa juzgada, el Tribunal Distrital determinó que esta excepción se fundamentó en que “*los asertos fueron discutidos en la Acción de Protección 09209-2016-05292*”.
63. El Tribunal Distrital resolvió que “*los asuntos discutidos en la vía jurisdiccional constitucional no constituyen cosa juzgada si son tutelados en la vía jurisdiccional que controla su legalidad*”. Además, señaló que así se ha pronunciado la Corte Nacional de Justicia en la resolución No. 52-2014 dictada en el juicio No. 448-2010. Por tanto, desechó la excepción previa de la PGE.
64. De ello, esta Corte encuentra que el Tribunal Distrital, en efecto, se refirió a la excepción previa de cosa juzgada deducida por la PGE conforme al artículo 153 del COGEP y dio una respuesta a la misma de acuerdo al pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia en la resolución No. 52-2014. De modo que, fundó su decisión en los argumentos señalados por la PGE y a la luz de una resolución de carácter general.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19 de 18 d octubre de 2019, párr. 46.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

²⁸ *Ibidem*, párr. 29.

65. Así, la decisión del Tribunal Distrital cuenta con una fundamentación fáctica y jurídica suficiente. Por tanto, no se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE.

C. ¿El auto de 22 de noviembre de 2017, emitido por el conjuez de la Corte Nacional, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE por no contener una motivación fáctica y jurídica suficiente?

66. Respecto a la fundamentación fáctica suficiente en los autos que resuelven la inadmisión del recurso de casación, esta Corte ha referido que corresponde a *“los argumentos planteados por quien presenta el recurso”*. De esa forma, *“para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjueza o conjuez nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP, que hayan sido señalados en el recurso de casación”*.²⁹

67. En este caso, la PGE manifiesta que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dado que en el auto del conjuez de la Corte Nacional no se establecen las razones para determinar que el recurso de casación no contiene una fundamentación suficiente y se omite plantear los argumentos por los cuales los fundamentos del recurso interpuesto no eran pertinentes.

68. De la revisión del auto impugnado, se aprecia que el conjuez de la Corte Nacional, inicialmente se refirió a su competencia para conocer y resolver sobre la admisibilidad del recurso de casación y sustentó la misma en el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), en relación con la resolución No. 06-2015 de la Corte Nacional de Justicia.³⁰

69. Se refirió a la procedencia y temporalidad del recurso de casación con base en el artículo 266 del COGEP; a la legitimación para interponer el recurso de acuerdo al artículo 277 de dicho cuerpo normativo; y, al derecho a recurrir a la luz del artículo 76 numeral 7 literal m de la CRE.³¹

70. También, indicó los requisitos que debe cumplir el recurso de casación para su admisibilidad, para lo cual, se refirió a los artículos 267 y 268 del COGEP.³²

71. En el análisis de admisibilidad de los recursos de casación, citó fallos de la Corte Nacional de Justicia y doctrina respecto a la naturaleza extraordinaria del recurso.³³ Adicionalmente, explicó los requisitos que debe incluir un recurso de casación dada su naturaleza.³⁴

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 298-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párr. 42.

³⁰ Foja 3 del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

³¹ Fojas 3 y 3v. Del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

³² Fojas 3 y 3 v. del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

³³ Foja 4 v. del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

³⁴ Foja 4 v. del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

72. Ahora bien, en el proceso de origen, se observa que la PGE fundamentó el recurso de casación en la causal 2³⁵ del artículo 268 del COGEP. Así, en su recurso, la PGE alegó como normas de derecho infringidas los artículos 76 numeral 7 literal 1 de la CRE, así como, el artículo 89 del COGEP y el artículo 130 numeral 4 del COFJ.
73. Sobre la causal del recurso de casación referida, el conjuer de la Corte Nacional cita la resolución No. 164-2009 de la Corte Suprema de Justicia y sentencias de la Corte Constitucional, respecto a la causal casacional segunda y el deber de motivar las decisiones judiciales.
74. El conjuer de la Corte Nacional, al analizar la admisibilidad de la causal invocada, indicó que:
- (E)l recurrente en ningún momento llega a señalar el motivo por el cual acusa al fallo de falta de motivación, es decir si estima que carece de lógica, razonabilidad y comprensibilidad, todo lo contrario, se limita a realizar un ejercicio argumentativo de instancia en el cual arguye la falta de motivación acaparada en el razonamiento de la causal segunda (...) sin precisar de forma técnica la forma en la que se incurrió en el vicio lo cual deviene en una fundamentación alegada a los requisitos de procedencia de este caso (...).³⁶*
75. Conforme los párrafos precedentes, esta Corte observa que el conjuer de la Corte Nacional hizo referencia a las normas aplicables respecto a su competencia, la procedencia, la temporalidad y la legitimación del recurso, así como, a las normas que establecen los requisitos formales del recurso de casación y a doctrina y una resolución sobre la naturaleza de tal recurso. Además, analizó tales normas y doctrina en concordancia con las particularidades del caso concreto y el escrito del recurso de casación interpuesto (párrafos 68 al 71 y 73 *supra*).
76. De modo que, el conjuer de la Corte Nacional no solo se limitó a hacer referencia a la normativa, sino que justificó su aplicación a lo alegado por el recurrente. Así, el auto impugnado cuenta con una fundamentación normativa suficiente.
77. Así también, de los párrafos 72 al 74 *supra*, se aprecia que el conjuer de la Corte Nacional consideró y dio una respuesta a los argumentos que estableció la PGE respecto a la causal casacional alegada. El conjuer de la Corte Nacional revisó los cargos planteados y analizó su admisibilidad. De modo que, el auto impugnado cuenta con una fundamentación fáctica suficiente.
78. Por lo expuesto, se evidencia que el auto de 22 de noviembre de 2017, dictado por el conjuer de la Corte Nacional, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE.

³⁵ COGEP, artículo 268 numeral 2: “Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación.”

³⁶ Foja 6 del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

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** las acciones extraordinarias de protección presentadas dentro del caso **No. 63-18-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL