Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021.

CASO No. 476-19-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Paúl Damián Velasco Molina, en calidad de Gerente de la Autoridad Portuaria de Guayaquil contra la sentencia de 12 de noviembre de 2018 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. La Corte Constitucional concluye que existió violación del derecho al debido proceso en las garantías de motivación y defensa por no haber existido un pronunciamiento de fondo acorde con los estándares de suficiencia de la motivación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 19 de junio de 2012, el señor Leónidas Plaza Verduga, en calidad de procurador judicial de la Compañía ZOFRAGUA S.A. ("**Zofragua**"), presentó una demanda contencioso-administrativa en contra de la Autoridad Portuaria de Guayaquil ("**APG**") por las resoluciones N°. PD-012-2012 de 20 de marzo de 2012; y, Nº. G-208-2012, de 23 de marzo de 2012.[1] La acción fue signada con el Nº. 09801-2012-0565 y fue sorteada al Tribunal Contencioso Administrativo Nº. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil ("**Tribunal**").[2]

2. La APG reconvino la demanda, defendió la legalidad de las resoluciones impugnadas y solicitó el pago de una indemnización de USD 25 000 000.00.

[1] A través de estas resoluciones se dio por terminado el contrato de comodato para la operación y control de zona franca que mantenían ambas partes ("**Contrato**"). Zofragua demandó la ilegalidad de las resoluciones y, a consecuencia, requirió una indemnización de: (i) USD 8 439 077.04, por daño emergente, (ii) USD 386 115 980.00 por lucro cesante; y (iii) los valores que se habrían ejecutado por la póliza de cumplimiento de contrato, por el monto de USD 350 000.00.

[2] A criterio de Zofragua, la APG habría terminado arbitrariamente el contrato de comodato. La terminación unilateral se habría dado a consecuencia de un incumplimiento al plan de inversiones que Zofragua debía ejecutar en el bien inmueble objeto del Contrato. Zofragua alegó que cumplió con sus obligaciones bajo el Contrato, al punto que destinó un monto de USD 8 439 077.04 para inversiones bajo el acuerdo con APG. Para la demandante, la terminación unilateral era producto de un acto arbitrario, pues alegó que para que se restituya el bien sin reconocimiento del pago de inversiones en favor de Zofragua, era necesaria que la terminación sea por mutuo consentimiento, lo cual no ocurrió.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3. El 2 de abril de 2015, el Tribunal desechó la demanda de Zofragua por improcedente[3] y rechazó la reconvención de APG por haber sido presentada de forma extemporánea.

4. E1 9 de abril de 2015, Zofragua interpuso recurso de aclaración en contra de la sentencia. El 29 de abril de 2015, el Tribunal desechó el recurso por improcedente.

5. El 17 mayo de 2015, Zofragua interpuso recurso de casación. El 12 de noviembre de 2018, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala**")[4] casó parcialmente el recurso planteado, aceptó parcialmente la demanda presentada y dispuso que:

> *la Autoridad Portuaria de Guayaquil devuélva las inversiones realizadas por la compañía Zofragua S.A. [sic] en los bienes de Autoridad Portuaria de Guayaquil, para lo cual deberá usar el peritaje constante en el Oficio MIDUVI-DINAC-MRS-2012-No 235 de 28 de febrero de 2012 (USD 4 793 769.42) realizado por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, DINAC. En lo demás se niega las pretensiones de los demandantes* (…).

6. El 15 de noviembre de 2018, el señor Xavier Eduardo Ugolotti Villagómez, en calidad de Gerente encargado de la APG, interpuso recurso de aclaración contra la sentencia. El 18 de diciembre de 2018, la Sala desechó el recurso de aclaración.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

7. El 10 de enero de 2019, el señor Paúl Damián Velasco Molina, en calidad de Gerente de la APG ("**APG**" o "**accionante**"), presentó acción extraordinaria de protección ("**demanda**") en contra de la sentencia de 12 de noviembre de 2018 ("**sentencia impugnada**").

8. El 2 de julio de 2019, la causa fue sorteada y le correspondió la sustanciación de la misma al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

9. El 18 de julio de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa.[5]

10. A través de varias solicitudes, la APG compareció a la Corte Constitucional y solicitó la priorización de la causa.[6]

---

[3] El Tribunal resolvió que las resoluciones impugnadas eran legítimas y estaban debidamente motivadas. A criterio de la autoridad judicial, Zofragua había incumplido el Contrato, con lo cual estaba impedida de solicitar la indemnización de perjuicios. Además, indicó que los daños alegados no habían sido probados.
[4] La sentencia impugnada fue emitida con voto de mayoría de los jueces Cynthia Guerrero Mosquera y Pablo Tinajero Delgado, y un voto salvado del juez Alvaro Ojeda Hidalgo.
[5] Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.
[6] La APG argumentó que es una entidad sin fines de lucro que tiene a cargo la gestión y dirección de puertos y que constituyen un sector estratégico de acuerdo a la Constitución. En tal sentido, afirmó que la

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

11. El 21 de julio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la priorización de la resolución de esta causa.[7]

12. El 9 de septiembre de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada (Sala) para que presente su informe de descargo. Así también, solicitó un informe al Tribunal Contencioso Administrativo Nº. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil respecto de la ejecución de la sentencia de casación.

II. Competencia

13. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

14. La APG considera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales: **(i)** al debido proceso en las garantías a ser juzgado por un juez competente y a la motivación (art. 76 numerales 3 y 7, literales k y l de la CRE); **(ii)** a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE) y **(iii)** a la tutela judicial efectiva, (art. 75 de la CRE).

15. Sobre ***la garantía al juez competente*** indica que la Sala, dentro del análisis del recurso de casación, procedió "*a valorar la prueba atribuyéndose una competencia que no tiene*". Fundamenta su alegación con base en los siguientes argumentos:

(i) Las atribuciones otorgadas a un tribunal de casación, en este caso la Corte Nacional de Justicia, implican "*analizar el derecho y no los hechos*"[8].

---

sentencia impugnada ha ocasionado una grave vulneración de derechos y podría poner en riesgo la operación de los principales puertos del país, por lo que solicitó la resolución prioritaria del proceso.

[7] El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión efectuada el 21 de julio de 2021, resolvió adelantar el orden cronológico y priorizar el presente caso, al amparo de los números 3 y 7 del artículo 5 de la Resolución Interpretativa de la Norma de Trámite y Resolución en Orden Cronológico y las Situaciones Excepcionales, Nº. 003-CCE-PLE-2021.

[8] Fs. 61v del expediente Nº. 476-19-EP, demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 8: "*La casación en el Ecuador es un recurso extraordinario que tiene por objeto precautelar la correcta aplicación de la ley y unificar la jurisprudencia. En tal sentido conforme a su finalidad y atendiendo a su naturaleza se trata de un recurso en el cual el juez examina el derecho y no hechos. Es un recurso extraordinario en que se examina la correcta aplicación del derecho en la sentencia o auto que pone fin*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

(ii) A su juicio, el recurso de casación interpuesto por Zofragua y admitido por la causal tercera de la Ley de Casación[9], no otorgaba funciones para que la Sala "*valore abiertamente la prueba*" en los considerandos 3.7.2., 3.7.3., 3.7.4., y 3.7.5. de la sentencia impugnada. Afirma que la Sala debía emitir un nuevo fallo, con base en los hechos ya establecidos en la sentencia de instancia, lo cual no habría ocurrido.

16. La APG añade que la "*casación presentada por* [Zofragua] *solo fue admitida al* [sic] *trámite por la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación* (…) *sin embargo* (…) *en la sentencia violatoria de derechos constitucionales la sala refiere que el fallo carece de motivación*".

17. Respecto a ***la falta de motivación***, la accionante refiere que esta no es razonable ni lógica[10] (con base en el anterior *test de motivación*) por los siguientes argumentos:

(i) La sentencia impugnada carece de razonabilidad pues "*se fundamenta en normas jurídicas ajenas a la realidad de los hechos materia de la controversia*" ya que a su juicio, las normas que fundamentan el análisis (principalmente el art. 685 del Código Civil, en ese entonces) hacían referencia al contrato de comodato como un derecho real, cuando en realidad el contrato de comodato es un negocio de naturaleza real, que sería una cuestión distinta a la que hace referencia la autoridad judicial.

(ii) La sentencia impugnada no es lógica pues habría otorgado una indemnización de USD 4 793 769,42 por "devolución de las inversiones realizadas" sin previamente declarar la ilegalidad de las resoluciones administrativas impugnadas.[11] Por lo que, acusa que la Sala habría otorgado una pretensión sin haberse pronunciado respecto a un problema jurídico materia del proceso.

---

al proceso. Tan cierto es aquello que el Código Orgánico de la Función judicial conceptualiza a la casación como un recurso extraordinaria de control de legalidad y no como una instancia o grado".

[9] Ley de Casación, Registro Oficial Suplemento Nº. 274, 19 de mayo de 2006 ("**Ley de Casación**"): "*Art. Casuales:* (...) *3. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto*".

[10] Este Organismo a través de la Sentencia No. 1158-17-EP/21 (párr. 51-52), se alejó expresamente del precedente incluido en sentencia No. 227-12-SEP-CC de la anterior conformación de esta Corte Constitucional. En lo posterior se reconducen los argumentos a un análisis concordante con las líneas jurisprudenciales actuales de este Organismo.

[11] Fs. 69 del expediente 476-19-EP, demanda de acción extraordinaria de protección: "*Vemos que la pretensión procesal se resume en la declaratoria de ilegalidad de dos actos administrativos y el resarcimiento de los daños y perjuicios generados por los actos administrativos presuntamente* ilegales, *indemnización que a su vez se compone de daño emergente y lucro cesante. Resulta que en la* [sentencia impugnada] (…) *no se declara la ilegalidad de ninguno de los actos administrativos objeto de la impugnación, de hecho ninguna autoridad en ninguna instancia ha declarado que dichos actos administrativos sean ilegales, los que al contrario por mandato de la ley se presumen legítimos y ejecutivos. En ninguna parte de la sentencia se describe o se atribuye conducta antijurídica o ilegal a* [APG] *sin embargo se casa la sentencia parcialmente y se dispone que se devuelva las inversiones realizadas, lo que constituye aceptar la pretensión procesal de pago de daño emergente* (…)."

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

18. Finalmente, la APG argumenta que, a consecuencia de estos hechos, también se habría ocasionado una violación a los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

19. Por los argumentos expuestos, solicita: **(1)** que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales; **(2)** que se acepte la presente acción extraordinaria de protección; y, **(3)** que se disponga una reparación integral a su favor, que deberá incluir el dejar sin efecto la sentencia de 12 de noviembre de 2018.

3.2. De la parte accionada

20. El 14 de septiembre de 2021, la Sala presentó su informe de descargo. En lo medular, indicó que la sentencia se encuentra debidamente motivada y que conforme la Resolución No. 08-2021 de 28 de enero de 2021 del Pleno del Consejo de la Judicatura, se designó nuevos jueces a formar parte de la Sala a quienes se les ha asignado el caso.

3.3. Del informe por parte del Tribunal Contencioso Administrativo Nº. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil

21. El 15 de septiembre de 2021, los jueces del Tribunal informaron que el 31 de enero de 2019 se dictó el mandamiento de ejecución a fin de que la APG pague el monto de USD 4 793 769,42 a Zofragua. El 12 de junio de 2019, la APG realizó el depósito de los valores. Por lo que, indica que la decisión se encuentra ejecutada.

IV. Análisis

22. La entidad accionante alega la violación de sus derechos al debido proceso en las garantías al juez competente y motivación, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. Empero, los argumentos de la accionante se circunscriben a: **(i)** impugnar una supuesta extralimitación de las atribuciones que le otorga la Ley de Casación (artículo 3 numeral 3) a la Corte Nacional de Justicia, al haber valorado nuevos hechos dentro de la sustanciación del recurso de casación interpuesto y haber determinado que la sentencia adolecía de falta de motivación cuando el recurso no fue admitido por dicha causal, y **(ii)** una vulneración a la garantía de motivación pues alega que se ordenó una indemnización sin que exista un análisis de mérito sobre la legalidad o no de las resoluciones.

23. En atención a las alegaciones de la APG y en aplicación del principio *iura novit curia*[12], esta Corte analizará si la alegada extralimitación por parte de la autoridad judicial demandada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (artículo 76.1 de la CRE).

[12] LOGJCC, artículo 4 numeral 13: "*Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 13.* ***Iura novit curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional***." (énfasis añadido).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

24. Por otra parte, los cargos relacionados con la falta de un análisis de méritos sobre la legalidad o no de las resoluciones se analizarán a la luz del derecho al debido proceso en las garantías de motivación y defensa (art. 76 numeral 7 literales a) y l).

25. En razón de estas consideraciones, esta Corte procede a realizar el análisis constitucional correspondiente.

4.1. ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de APG por una supuesta extralimitación en sus funciones?

26. El derecho al debido proceso es un principio constitucional que está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía; entre ellas, la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal; o la garantía de *in dubio pro reo*, que supone que en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplique la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. Estas son conocidas como garantías *propias*.[13]

27. Por otro lado, la Constitución contempla otras reglas del debido proceso, denominadas por esta Corte como *impropias* y son aquellas que contienen una remisión a las *reglas de trámite* previstas en la normativa procesal[14], *i.e.* la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 de la CRE) o la garantía de ser juzgado por un juez competente y con observancia al trámite propio (art. 76.3. de la CRE).

28. Debe tomarse en cuenta que, en estos casos, una violación a una regla de trámite no supone automáticamente una vulneración al debido proceso, es decir, no siempre existe relevancia constitucional de por medio. Como lo ha dicho esta Corte:[15]

> [p]*ara que esto ocurra , es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal,* ***se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a***

[13] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 23; Constitución, artículo 76. El debido proceso involucra a su vez, las garantías del derecho a la defensa.
[14] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 23: "*23.1. El derecho al debido proceso es un principio constitucional que está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía (art. 76 de la Constitución y sus numerales* (…) ***23.2. Si bien el derecho al debido proceso es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho al debido proceso. 23.3. La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de reglas de trámite.*** *(…)"* (énfasis agregado).
[15] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 23.4.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho. (énfasis agregado).

29. De ahí que, en el contexto de un análisis sobre las garantías impropias en específico, la Corte Constitucional está llamada a verificar afectaciones que tengan una trascendencia constitucional consistente, es decir, que, en el caso de verificarse un incumplimiento al orden jurídico, se produzca una afectación a los principios constitucionales del debido proceso. Así, la mera constatación de que una norma procesal ha sido infringida, no supone *per se* una violación al debido proceso constitucional, al mismo tiempo que, tampoco le corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales.[16]

30. Por lo indicado, para que exista la violación de las garantías impropias deben concurrir los siguientes requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso (*trascendencia constitucional*).[17]

31. El artículo 76 numeral 1 de la CRE establece, como garantía del derecho al debido proceso, que: *"Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*".

32. Esta garantía obliga a las autoridades administrativas y/o jurisdiccionales a observar con estricto apego la normativa correspondiente y evitar una actuación arbitraria. Esta garantía refuerza el valor de certidumbre y estabilidad que se exige en todo proceso en que se determina un derecho y/u obligación; así, las partes tendrán la seguridad de que se respetarán las reglas de juego y que su situación jurídica no será modificada a través de mecanismos irregulares.[18]

33. Entendido el contenido de esta garantía, la APG alega que la Sala vulneró sus derechos al: (i) valorar prueba en la sustanciación del recurso, inobservando sus atribuciones como juez de casación; y, (ii) casar la sentencia por una causal (motivación) distinta a la admitida (indebida aplicación de los preceptos aplicables a la valoración de la prueba). En definitiva, acusa una inobservancia a las reglas para la sustanciación del recurso de casación.

34. Para definir si existió una inobservancia a las reglas que regulan la tramitación del recurso planteado y si la misma tuvo una consecuencia de relevancia constitucional,

---

[16] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1758-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 35; Sentencia No. 989-1 l-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párrs. 20-21. Si bien en estas decisiones la Corte analizó una vulneración a la seguridad jurídica, ratifica el criterio de que el máximo intérprete constitucional en su actividad de control no puede pronunciarse sobre el mérito del caso, esto es, sobre la correcta o incorrecta aplicación del derecho.

[17] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr.27.

[18] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 797-14-EP/20, 19 de mayo de 2020, párr. 18-21. Como determina la decisión citada, la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes es la aplicación del principio de seguridad jurídica en el marco del debido proceso.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

es pertinente describir cuáles son las reglas de trámite aplicables a la casación a la época del proceso, así como el objeto del recurso presentado por Zofragua.

a) Sobre el recurso de casación

35. El recurso de casación constituye un examen de legalidad a las sentencias emitidas por las autoridades jurisdiccionales de instancia. Es decir, tiene por objeto verificar la correcta aplicación de las normas infraconstitucionales, al mismo tiempo que, busca la unidad de las decisiones judiciales como garantía de certeza para los individuos. En el contexto de este caso, la Corte Nacional verifica una "*violación indirecta a la ley sustantiva*" que, para su configuración, requiere (i) un yerro a los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; y, además, (ii) que tal error haya generado una infracción a normas de derecho.[19]

36. En principio, un tribunal de casación no valora hechos nuevos en el examen de casación, pues su atribución se reduce a verificar que los jueces *a quo* hayan cumplido con la ley, a partir del marco fáctico ya establecido por las partes previamente.[20]

37. Conforme lo prescribe el artículo 16 de la Ley de Casación, si la Corte Nacional encuentra procedente el recurso, "*casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto*". En este evento, la autoridad jurisdiccional puede (i) emitir una sentencia de fondo sobre los hechos que determinó el juez de instancia o (ii) enmendar el error de la judicatura inferior, y, de ser necesario, valorar la prueba que obra de autos para emitir la sentencia de mérito.[21]

38. Finalmente, debe recalcarse que el principio general de preclusión procesal prevé que los procesos judiciales se desarrollan a través de etapas sucesivas; de manera que, la continuación de una etapa supone la clausura de la anterior. [22] Así, no es

---

[19] Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 17 de agosto de 2021, caso 17741-2012-0401, párr. 4.4.; Corte Suprema de Justicia, resolución Nº. 568-99, juicio 109-98, 8 de noviembre de 1999; *véase también*, Santiago Andrade Ubidia, *La casación civil en el Ecuador*. 1ra Edición. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Andrade & Asociados, 2005, 155-15; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1136-14-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 24 y 25.

[20] Ley de Casación, "*Art. 16.- Sentencia.- Si la Corte [Nacional] de Justicia encuentra procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto* (…)".

[21] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 2238-17-EP/21, párr. 44; 525-14-EP/20, párrs. 42 y 43; 1964-14-EP/20, párr. 17

[22] Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 0980-12-EP, Sentencia No. 115-15-SEP-CC, 8 de abril de 2015, pág. 8: *"(...) debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo que establece el principio de preclusión procesal, los procesos judiciales ordinarios están conformados por diversas etapas que se desarrollan en forma sucesiva, cada una de las cuales supone la clausura definitiva de la anterior, de manera que no es posible el regreso o la renovación de momentos procesales ya extinguidos y consumados. Esta Corte Constitucional se ha pronunciado en este sentido, sobre el enunciado principio procesal que rige al recurso de casación: 'La preclusión procesal tiene por finalidad posibilitar el progreso de los procesos judiciales mediante la prohibición de retrotraer el procedimiento y con ello*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

permisible retrotraer el proceso a un momento anterior o la renovación de una etapa previa, salvo aquellas excepciones fundamentadas.[23] En lo concerniente a la casación, una vez admitido un recurso por una causal o argumento en específico, impide que la autoridad judicial, en fase de sustanciación, resuelva o analice causales no admitidas o aspectos sustanciales que no comprenden el objeto del recurso extraordinario.

b) Sobre el recurso de casación interpuesto por Zofragua

39. El 17 de mayo de 2015, Zofragua planteó recurso de casación en contra de la sentencia emitida el 2 de abril de 2015 por parte del Tribunal Contencioso Administrativo Nº. 2 con sede en Guayaquil. El recurso se fundamentó en las causales primera[24], tercera[25] y quinta de la entonces vigente Ley de Casación.[26]

40. El Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 28 de septiembre de 2017, admitió a trámite el recurso de casación interpuesto por Zofragua, únicamente por la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación.

41. Sobre la causal admitida, Zofragua alegó que la sentencia del Tribunal habría incurrido en los siguientes vicios[27]:

---

consolidar los momentos cumplidos. De este modo se garantiza el derecho a la segundad jurídica de las partes procesales y el acceso a una tutela judicial efectiva, puesto que con ello las partes procesales tienen la certeza de que el proceso judicial avanzará de modo continuo y que no pueden revisarse o retrotraerse tramos que ya han culminado y que se han consolidado' ".

[23] Por ejemplo, la línea jurisprudencial de esta Corte Constitucional determinada en la Sentencia No. 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 48-54. *Véase*, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1944-12-EP/19 del 5 de noviembre de 2019, párr. 26

[24] Ley de Casación, artículo 3, causal primera: "*1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva.".* Fs. 5069 y 5069v del expediente Nº. 09801-2012-0565. Zofragua alegó que el Tribunal no consideró "*lo dispuesto en el ordinal 18 del Art. 7 del Código Civil* (…) *que decía 'En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración'; esto es , no ha aplicado la norma pertinente, tal cual estaba obligado de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2 del Art. 129 del Código Orgánico de la Función Judicial'* (…) *lo que permitió al Tribunal, fundamentar, gran parte de su fallo, en normas que no estuvieron vigentes al momento de la celebración del contrato real y formal de COMODATO*".

[25] Ley de Casación, artículo 3, causal tercera: "*3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto*". La fundamentación y resolución de este recurso se explican en el párrafo 41 de esta decisión.

[26] Ley de Casación, artículo 3, causal quinta: "*5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles*.". Fs. 5074 del expediente Nº. 09801-2012-0565. Zofragua alegó que la sentencia adolecía de un vicio de congruencia pues en el considerando 3.1. el Tribunal habría rechazado las excepciones respecto de improcedencia de la demanda y, en la parte decisoria se resolvió desechar la demanda por improcedente.

[27] Fs. 5060-5079 del expediente Nº. 09801-2012-0565.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

(i) La sentencia no habría aplicado el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil ("**CPC**"), que facultaba a los jueces a valorar las pruebas del proceso en su conjunto y de acuerdo a la sana crítica.[28]

(ii) El Tribunal no habría aplicado el artículo 115 del CPC y el artículo 76 numeral 4 de la CRE.[29]

c) Sobre la sentencia de casación emitida por la Sala respecto de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación

42. La Sala decidió casar parcialmente la sentencia del Tribunal. A decir de la APG, la autoridad judicial demandada valoró hechos en los considerandos 3.7.2., 3.7.3., 3.7.4., y 3.7.5. de la decisión impugnada y casó la sentencia por una causal no admitida, incumpliendo las reglas de trámite (atribuciones) de la Corte Nacional de Justicia. Dichas reglas se resumen en los artículos 3 (causal tercera) y 16 de la Ley de Casación, así como reglas jurisprudenciales propias de este tipo de recursos (expuestos en párrafos 35-38 *supra*).

43. Ahora bien, a este Organismo le corresponde verificar los cargos acusados por la APG y si la Sala irrespetó las reglas de procedimiento del recurso de casación (indicado en el literal *a)* de esta sección). En los considerandos 3.7.2., 3.7.3., 3.7.4. y 3.7.5. de la sentencia impugnada, la Sala manifestó:

> *3.7.2 Por lo que* [,] *el casacionista fundamentó debidamente la causal tercera, por lo que* [sic] *al respecto es necesario indicar que: el artículo 1644 del Código Civil, vigente a la fecha, señalaba: "Novación es la sustitución de una nueva obligación a otra anterior, la cual queda por lo tanto extinguida", de igual manera el artículo 1459 del Código Civil mencionaba: "El contrato es real cuando, para que sea perfecto, es necesario la tradición de la cosa a la que se refiere; es solemne cuando*

[28] Fs. 5070 del expediente Nº. 09801-2012-0565. Para Zografua, el vicio procesal se produjo cuando el Tribunal no consideró que el Contrato de comodato con la APG se habría "novado" en varias ocasiones; pero, al no haberse inscrito en el registro de la propiedad del cantón competente, no habría surtido efectos jurídicos válidos. Esta aparente falta de aplicación del artículo 115 del CPC, habría implicado una "inaplicación de normas de derecho", particularmente los artículos 703, 1459, 1644 y 2077 del Código Civil, vigentes a la época. Estas disposiciones refieren a que un contrato de comodato es de naturaleza real y, como tal, para que se perfeccione se requiere la tradición de la cosa. A juicio de Zofragua, la tradición se verificaba con la inscripción en el registro de la propiedad competente. *Ver,* Código de Procedimiento Civil, Registro Oficial Nº. 58, 12 de julio de 2005, artículo 115: "*La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos.*
La jueza o el juez tendrá obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas."

[29] Fs. 5073-5074v del expediente Nº. 09801-2012-0565. ya que no verificó que la cláusula cuarta del Contrato de comodato determinaba la restitución de los bienes inmuebles en favor de la APG, siempre que terminase de mutuo consentimiento; cuestión que no habría sucedido pues se terminó unilateralmente. Para Zofragua, esto habría generado una falta de aplicación del segundo inciso del artículo 685 del Código Civil; de los artículos 82, 321 y 323 de la CRE, y los artículos 9 (imparcialidad de los jueces), 19 (principio de inmediación y concentración) y 23 (principio de tutela judicial efectiva de los derechos) del Código Orgánico de la Función Judicial.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

está sujeto a la observación de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no suerte ningún efecto civil". El segundo inciso del artículo 2077 del Código Civil establece en los comodatos o préstamo de uso, que "Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa" en concordancia con el artículo 703 del Código Civil que señala que "La inscripción del título de dominio y de cualquier otro de los derechos reales mencionados en el artículo precedente, se hará en el registro del cantón en que esté situado el inmueble". ***En consecuencia si la novación del contrato de comodato o préstamo de uso, no se inscribió, no podía producir efectos jurídicos válidos por lo que esto produjo el Tribunal de instancia inobservare el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República*** *que señala que en todo proceso se asegurará el debido proceso como las siguientes: "Las pruebas obtenidas o actuadas con violación a la Constitución o la ley no tendrá validez alguna y carecerán de eficacia probatoria"* ***es decir la prueba no fue valorada conforme a los principios de la sana crítica****, por lo que el fallo del Tribunal Distrital carece de la motivación que establece el artículo 76 numeral 7 literal 1).*

3.7.3 ***El Tribunal al momento de expedir su fallo no analizó y no valoró que mediante un documento de naturaleza privada de fecha 19 de mayo de 2009 que aprobó el Directorio de Autoridad Portuaria de Guayaquil en la que se aprobó una reprogramación del cronograma de inversiones a realizar por Zofragua S.A. , la cual no tuvo las formalidades que establece el Código Civil****, y con lo cual la Autoridad Portuaria de Guayaquil declaró la terminación unilateral del contrato de comodato o préstamo de uso, celebrado el 3 de octubre de 2001, e inscrito en el Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil entre la Autoridad Portuaria de Guayaquil y la compañía Zofragua S.A.*

3.7.4 ***La falta de valoración de la prueba, principalmente la cláusula cuatro del contrato de comodato o préstamo de uso, por parte del Tribunal de Instancia también condujo a la falta de aplicación del artículo 685 segundo inciso del Código Civil*** *que establece: "si se ha edificado, plantado o sembrado a ciencia y paciencia del dueño del terreno, quedará éste obligado, para recobrarlo, a pagar el valor del edificio, plantación o semejante".* ***En cuanto no se observó que dicha cláusula establecía que los bienes edificados en el suelo que Autoridad Portuaria de Guayaquil entregó a Zofragua S.A., las mejoras y todo pasarán a dominio de la comodante (Autoridad Portuaria de Guayaquil) siempre y cuando fuera la terminación por mutuo consentimiento****, lo cual no se dio en el presente caso por tratarse de una decisión de terminación unilateral del contrato de comodato por parte de Autoridad Portuaria de Guayaquil, por lo que es procedente casar la sentencia por referida causal.*

3.7.5 ***Es necesario mencionar que La Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, mediante Oficio MIDUVI-DINAC-MRS-2012-No 235 de 28 de febrero de 2012, luego de la inspección y peritaje realizados presentó un informe técnico de peritaje de las obras realizadas hasta el 10 de febrero del 2012, en los predios que fueron cedidos en comodato a ZOFRAGUA S.A., el cual determina un valor por concepto de obras realizadas de cuatro millones setecientos noventa y tres mil setecientos sesenta y nueve 42/100 dólares de los Estados Unidos de América (US$4.793.769,42)****. Sin que sea necesario más consideraciones ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> *AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, 1) Se casa parcialmente el recurso de casación interpuesto por* [Zofragua] *en contra de la sentencia emitida el 2 de abril del 2015, a las 10h30, dentro del juicio contencioso administrativo No. 09802-2012-565-Tz* [sic] *por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo, con sede en la ciudad de Guayaquil. 2) De conformidad con el artículo 16 de la Ley de Casación, se acepta parcialmente la demanda presentada* [por Zofragua] *en contra de* [APG] *y se dispone que* [APG] ***devuelva las inversiones realizadas por la compañía*** [Zofragua] *en los bienes de* [APG], ***para lo cual deberá usar el peritaje constante en el Oficio MIDUVI-DINAC-MRS-2012-No 235 de 28 de febrero de 2012 realizado por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, DINAC****. En lo demás se niega las pretensiones de los demandantes.* (énfasis agregado)

44. De la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte arriba a las siguientes conclusiones:

(i) *Considerando 3.7.2.*: La Sala explica que "*la prueba no fue valorada por parte del Tribunal conforme a la sana crítica*" lo que habría ocasionado que no se considere que ciertas modificaciones al Contrato no habrían surtido efectos jurídicos.

De la revisión de la sentencia por parte del Tribunal y el considerando expuesto, esta Corte no identifica una alteración al marco fáctico expuesto en la sentencia de instancia, pues se refirió al Contrato y a sus modificaciones, las cuales, bajo la valoración en conjunto efectuada por la autoridad judicial, no habrían surtido efectos jurídicos.

Sumado a ello, esta Corte observa que la Sala, a consecuencia de declarar el incumplimiento a las normas de valoración de la prueba en el considerando 3.7.2., indicó que la sentencia emitida por parte del Tribunal "*carece de motivación*". No obstante, a juicio de este Organismo esta frase no es determinante ni relevante para los efectos de la conclusión vertida por la autoridad judicial. La afirmación de la Sala es aislada pues no se verifica que la Sala haya efectuado un análisis sobre la fundamentación fáctica o jurídica por parte de la sentencia objeto de la casación. De ahí que esta aseveración no influye en la decisión y, por tanto, no constituye una violación al principio de preclusión indicado en el párrafo 38 *supra*.

(ii) *Considerando 3.7.3.*: la Sala indica que el Tribunal no valoró que el documento de 19 de mayo de 2009 "*no tuvo las formalidades que establece el Código Civil*". Esta Corte no encuentra que se haya alterado el marco fáctico establecido en la sentencia de instancia y, en consecuencia, que la Sala haya obviado las reglas de trámite del recurso de casación pues la Sala valoró la prueba ya establecida por el Tribunal (documento de 19 de mayo de 2009) y llegó a una conclusión respecto de una cuestión de derecho, *i.e.* si cumplía o no con las formalidades, cuestión que refiere a un análisis de derecho.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

(iii) *Considerando 3.7.4.*: La Sala explicó que el Tribunal no habría tomando en cuenta que se produjo la terminación unilateral del Contrato y no una terminación por mutuo consentimiento y llega a la conclusión de que existió una falta de aplicación del artículo 685 del Código Civil, concluyendo que "*es procedente casar la sentencia por referida causal*". A juicio de este Organismo, no se verifica una variación fáctica en este punto sino un análisis respecto de un medio probatorio y, si existieron errores *in procedendo* que trajeron una violación a la norma sustantiva. Por lo tanto, no se observa una violación al trámite de casación.

(iv) *Considerando 3.7.5.*: Esta Magistratura no verifica que la autoridad judicial accionada se haya extralimitado en sus funciones, pues se refirió a un medio probatorio en específico, *i.e.* Oficio MIDUVI-DINAC-MRS-2012-No 235 de 28 de febrero de 2012, una vez que resolvió casar la sentencia.

45. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra que la Sala haya violado reglas de trámite del recurso de casación. De manera que, no corresponde verificar una violación al derecho al debido proceso en su dimensión constitucional, y por lo mismo se descarta la transgresión de este derecho.

4.2. ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación y defensa de la APG?

46. El derecho al debido proceso en la garantía a la motivación se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE, y dispone que:

> *7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:* (…) *l) 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.*

47. La Corte Constitucional ha manifestado que la motivación es una expresión de legitimidad de las decisiones, esta garantía:

> *se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad* (…).[30]

48. El ámbito de protección de la motivación no abarca altos estándares de argumentación jurídica. El estándar de evaluación de la actividad judicial es que los jueces deban expresar de manera *suficiente* las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. En el precedente No. 1158-17-

[30] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 1728-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 28.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

EP/21 (*Garantía de la motivación*), la Corte determinó que una argumentación es *suficiente*:[31]

> (...) *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* (...) *la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, "la motivación no se agota con la mera enunciación de* [... los] *antecedentes de hecho* [es decir, de los hechos probados]*", sino que, por el contrario, "los jueces* [...] *no motiva*[n] *su sentencia* [... si] *no se analizan las pruebas* (...) (énfasis añadido).

49. Asimismo, en los casos en los que una decisión cuenta con una fundamentación fáctica y normativa que aparenta ser suficiente, pero esconde un vicio argumentativo (contradicciones, por ejemplo) en realidad, la argumentación –aunque mínima– disfrazaría vicios que implicarían un irrespeto a la garantía de motivación. Estos vicios pueden ser: *incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprensibilidad*.[32]

50. Tomando en cuenta lo anterior, al tratarse de un recurso de casación, la motivación mínima y libre de vicios argumentales que se exige a los jueces de la Corte Nacional implica: **(a)** por un lado, justificar de forma suficiente el razonamiento acerca de la causal específica por la que se admitió el recurso de casación (indebida aplicación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, en el caso) [33] y, **(b)** en el evento de que se concluya que el cargo casacional procede, emitir una sentencia sustitutiva en la que acepte o niegue la demanda por el mérito de los hechos, mediando una fundamentación fáctica y jurídica mínima. En el caso particular, resolviendo las pretensiones y excepciones planteadas dentro del proceso y determinando la legalidad o ilegalidad de las resoluciones administrativas impugnadas.[34]

51. La accionante alega dos particularidades. *Primero*, acusa que la sentencia estaría fundamentada en normas impertinentes; a su juicio, se habría incumplido el requisito de *razonabilidad* del anterior *test de motivación*, pues, se alega que parte de la fundamentación normativa de la Sala habría contenido normas que no eran

---

[31] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021. Párr. 57.
[32] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21. Sección G.c. Tipos de deficiencia motivacional.
[33] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 144-16-EP/21, 10 de marzo de 2021. Párr. 41: "(…) *los jueces de la Corte Nacional de Justicia deben realizar un primer pronunciamiento motivado en el que determinen si la decisión recurrida incurrió en alguno de los vicios alegados y admitidos a trámite. Luego, si determinan que la decisión recurrida incurrió en el vicio analizado, deberán casarla y realizar un segundo pronunciamiento motivado (que corresponde a la sentencia sustitutiva) sobre las pretensiones contenidas en la demanda y las excepciones comprendidas en la contestación para resolver el conflicto planteado*."
[34] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 144-16-EP/21, 10 de marzo de 2021. Párr. 39-40.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

"aplicables" a la controversia (párr. 17.i. *supra*). Este cargo ataca directamente a la forma en la que los jueces de casación aplicaron el derecho, lo cual no puede ser revisado por esta Corte Constitucional, pues la garantía de motivación no protege si la argumentación de una autoridad judicial es correcta o incorrecta sino, si la explicación de su razonamiento es suficiente y si no contiene errores manifiestos (vicios), por lo que, este cargo es descartado.

52. *Segundo,* la APG cuestiona la falta de pronunciamiento de la Sala respecto de la sentencia de mérito (párr. 15.ii y 17.ii *supra*) en relación a que la sentencia no habría realizado un pronunciamiento de fondo, particularmente, respecto de la legalidad o ilegalidad de las resoluciones impugnadas (emitidas por la APG) a pesar de haber casado la sentencia y haber ordenado una indemnización como consecuencia de aceptar la demanda presentada por Zofragua.

53. En razón de lo expuesto, esta Corte analizará si la Sala realizó un pronunciamiento de fondo y, de ser el caso, si la sentencia de fondo cumple con los parámetros de suficiencia sobre la garantía de motivación.

54. Como se mencionó previamente (párrafos 37 y 50 *supra*), en caso de que se concluya que el cargo casacional está fundamentado, los jueces de Corte Nacional deben emitir una sentencia sustitutiva en la que resuelva el fondo del caso.

55. Tomando en cuenta lo anterior, de la revisión de la sentencia impugnada se verifica que la Sala, luego del análisis de casación (acápites 3.7.2. al 3.7.4 de la decisión) explica que:

> *3.7.5 Es necesario mencionar que La Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, mediante Oficio MIDUVI-DINAC-MRS-2012-No 235 de 28 de febrero de 2012, luego de la inspección y peritaje realizados presentó un informe técnico de peritaje de las obras realizadas hasta el 10 de febrero del 2012, en los predios que fueron cedidos en comodato a ZOFRAGUA S.A., el cual determina un valor por concepto de obras realizadas de cuatro millones setecientos noventa y tres mil setecientos sesenta y nueve 42/100 dólares de los Estados Unidos de América (US$4.793.769,42). Sin que sea necesario más consideraciones (…) Se casa parcialmente el recurso de casación interpuesto (…) 2)* ***De conformidad con el artículo 16 de la Ley de Casación, se acepta parcialmente la demanda presentada*** [por Zofragua] *en contra de* [APG]**] *y se dispone que*** [APG] ***devuelva las inversiones realizadas por la compañía*** [Zofragua] ***en los bienes de*** [APG], ***para lo cual deberá usar el peritaje constante en el Oficio MIDUVI-DINAC-MRS-2012-No 235 de 28 de febrero de 2012 realizado por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, DINAC. En lo demás se niega las pretensiones de los demandantes***. (énfasis añadido).

56. Este Organismo verifica que una vez casada la sentencia, no existe un razonamiento que explique cómo la autoridad judicial llega a la conclusión de mérito de la acción

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

de plena jurisdicción o contenciosa subjetiva. Bajo la garantía Constitucional del artículo 76 numeral 7 literal l), existe la obligación de que toda decisión de autoridad del poder público de enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Este estándar se mantiene en el pronunciamiento respecto del mérito de un recurso de casación.

57. La Corte ha dicho que la Corte Nacional puede violar el debido proceso en su dimensión constitucional si es que resuelve casar una sentencia sin expedir una sustitutiva. Es decir, que no basta que exista un pronunciamiento en el *dictum* del caso, sino se debe explicar como se resuelve la *litis* de forma motivada. En palabras de esta Corte:[35]

> *De acuerdo al artículo 16 de la Ley de Casación, cuando una Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia resuelve casar una sentencia, está obligada a expedir la que en su lugar corresponda. Es decir,* ***no basta con pronunciarse en el dictum (decisión) sobre las pretensiones planteadas por la parte recurrente sino que corresponde dictar una nueva sentencia que resuelva la litis de manera motivada***. (énfasis añadido)

58. La Sala se limitó a citar el artículo 16 de la Ley de Casación, ordenar el pago de una indemnización y negar las demás pretensiones de la demanda. No obstante, no explica cómo llega a resolver en la forma en la que lo hace (no importa a la justicia constitucional si esta fue correcta o no), es decir, sin que media una fundamentación suficiente de la decisión.

59. De acuerdo al catálogo de la Constitución, el derecho a motivar las decisiones del poder público forma parte de las garantías del derecho a la defensa y, su contenido implica que una parte litigante conozca cómo el poder público (en este casos los jueces) ha resuelto su controversia y el razonamiento bajo el cual se le ha impuesto una obligación judicial de indemnizar a la parte accionante. En este caso, respecto de la terminación unilateral de un contrato.

60. En la misma línea, y como ha sido materia de pronunciamiento de esta Corte en otros casos[36], cuando una sentencia es casada, aquello implica que deja de surtir efectos en el plano jurídico y al omitirse dictar un fallo de reemplazo, se impidió que la APG obtenga una resolución al conflicto que fue iniciado en su contra así como una respuesta a las excepciones de APG en el caso.

61. En consecuencia, al no dictarse el fallo de mérito en contravención a su obligación de motivación, y bajo el artículo 16 de la Ley de Casación, se afectó el derecho al

[35] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 141-16-EP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 40; Sentencia N°. 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párrafo 74; Sentencia N°. 1051-15-EP/20, 15 de julio de 2020, párr. 53.
[36] *Íbid.*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

debido proceso de la APG, en el elemento correspondiente a obtener una sentencia fundada en derecho.

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:

(i) **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **Nº. 476-19-EP**.

(ii) **Declarar** que la sentencia de 12 de noviembre de 2018, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho al debido en las garantías de motivación y defensa de la Autoridad Portuaria de Guayaquil.

(iii) **Disponer**, como medidas de reparación integral:

a. **Dejar** sin efecto la sentencia 12 de noviembre de 2018 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, exclusivamente, respecto del pronunciamiento realizado en la sección 3.7.5. de la sentencia impugnada por incumplir con la suficiencia de la motivación;

b. **Ordenar** que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia emita una sentencia de mérito teniendo en cuenta los estándares de suficiencia expuestos en esta decisión, y con base a lo resuelto en el análisis de casación realizado en la sentencia impugnada;

c. **Dejar** a salvo los derechos de la Autoridad Portuaria de Guayaquil para iniciar las acciones que se crea asistida respecto de los daños que hubiere podido sufrir a consecuencia de la vulneración de derechos constatada.

d. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.12.29 11:58:01 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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 Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos en contra de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Ramiro Avila Santamaría, en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Firmado digitalmente por CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec