

Quito, D.M., 24 de agosto de 2022

**CASO No. 2106-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2106-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 21 de junio de 2017, dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por no constatar la acusada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica.

**I. Antecedentes**

1. El 14 de septiembre de 2015, Amilay María Guaycha Briones, presidenta y representante legal de la compañía NEGOCIOS GUAYCHA CIA. LTDA. (la compañía), presentó una acción subjetiva en contra del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP)<sup>1</sup>. En su demanda, impugnó las resoluciones administrativas No. 071 de 14 de marzo de 2014 y No. 279 de 4 de julio de 2014 emitidas por el MAGAP, que determinaron la declaratoria de utilidad pública por “razones de interés social y de ocupación inmediata” sobre 129,66 has. de propiedad de la compañía.
2. El 21 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (el Tribunal) aceptó la demanda propuesta por NEGOCIOS GUAYCHA CIA. LTDA y declaró la nulidad de las resoluciones administrativas impugnadas. El MAGAP presentó recurso de ampliación, mientras que la Procuraduría General del Estado (PGE) presentó recursos de ampliación y aclaración.
3. El 18 de abril de 2017, el Tribunal negó los recursos formulados por el MAGAP y la PGE.
4. El 21 de abril de 2017, el MAGAP presentó recurso de casación en contra de la sentencia de 21 de febrero de 2017.
5. El 21 de junio de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (la Sala) inadmitió el recurso deducido por el MAGAP. El MAGAP presentó recursos de aclaración y ampliación.

<sup>1</sup> Juicio No. 09802-2015-00699. El MAGAP y la PGE propusieron excepciones que versaron en la improcedencia e ilegitimidad de la acción, nulidad procesal, caducidad del derecho de la parte actora para demandar y la legalidad y legitimidad del acto administrativo impugnado.

6. El 14 de julio de 2017, la Sala negó los recursos formulados por el MAGAP.
7. El 7 de agosto de 2017, Richard Holguín Chan, en su calidad de coordinador general de asesoría jurídica y delegado del MAGAP (la entidad accionante), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 21 de junio de 2017.
8. El 2 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
9. El 25 de octubre de 2017, el caso fue sorteado a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
10. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
11. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
12. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 12 de abril de 2022, y dispuso a la Sala presentar un informe motivado sobre los fundamentos de la demanda.
13. El 14 de abril de 2022, la Sala presentó su informe motivado.

## **II. Competencia**

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## **III. Pretensión y sus fundamentos**

### **A. De la entidad accionante**

15. La entidad accionante alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación, a la defensa y a la seguridad jurídica<sup>2</sup>.
16. Para sustentar las pretensiones en contra del auto de 21 de junio de 2017, la entidad accionante expresa los siguientes cargos:

---

<sup>2</sup> Constitución, artículos 75, 76 (7) (I) y 82.

- 16.1. Sobre el derecho al debido proceso, argumenta que la Sala vulneró su derecho por la falta de motivación, ya que se limitó “[a] *establecer que no procedía el recurso de casación planteado [...] [s]in que para esto, se haya –al menos– hecho referencia a citas o extractos del recurso de casación planteado [...] no se le ha advertido al recurrente por qué se ha incumplido con la fundamentación*”.
- 16.2. Sobre el derecho a la defensa, la entidad accionante señala que la Sala debía revisar la admisibilidad de su recurso de casación con base en la norma aplicable<sup>3</sup>, y “[...] *permitir que se configure una correcta aplicación del derecho al debido proceso y del derecho a la defensa*”.
- 16.3. Sobre la garantía de la motivación, la entidad accionante indica que “[e]n ningún momento la *Conjuez* (sic) *señaló la norma jurídica o la regla jurisprudencial, que obligue al recurrente en la fundamentación del recurso, señalar cuál es la correcta interpretación de la norma que se acusa infringida y cómo la presunta infracción influye en la causa*”. Agrega que la Sala señaló que el recurso no cumple los requisitos establecidos en la ley, y que no se identifica “*la debida justificación de la autoridad judicial sobre las cuales expidió su decisión [...]*” (énfasis en el original).
- 16.4. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante argumenta que, al ser un derecho *interdependiente* se encuentra vinculado al derecho al debido proceso y la seguridad jurídica. Concluye que la vulneración a la garantía de la motivación en un *proceso jurisdiccional* implica la vulneración a la tutela judicial efectiva, “[p]ues *ambos derechos son de dependencia recíproca*”.
- 16.5. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, indica que la Sala inobservó las normas procesales que regulan su actividad al calificar su recurso de casación “[s]in que se haya enunciado los *antecedentes de hecho (el recurso interpuesto) o las normas jurídicas aplicables (que impongan requisitos más rigurosos)*”.
17. Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte su demanda, se deje sin efecto el auto impugnado, y que se disponga que un nuevo *conjuez* califique la admisibilidad de su recurso de casación.

## B. Del órgano jurisdiccional accionado

18. La Sala Especializada Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia manifestó que el recurso de casación fue rechazado “[p]or no reunir uno de los requisitos [...] *como es la falta de fundamentación*”, que el auto de inadmisión está

---

<sup>3</sup> Ley de Casación (derogada), artículo 8.

motivado porque enuncia las normas aplicables y detalla los elementos que provocaron su improcedencia<sup>4</sup>.

#### IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental<sup>5</sup>.
20. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 16.1 y 16.3 *supra*, ambos argumentos se basan en que la Sala no explicó por qué inadmitió el recurso de casación, vulnerando así la garantía de la motivación. Por lo que la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró el auto de inadmisión impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la Sala no explicó suficientemente la inadmisión?**
21. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 16.2 y 16.5 *supra*, la entidad accionante se centra en que la Sala debió revisar la admisibilidad de su recurso de casación en atención a la normativa aplicable. De esta forma, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró el auto de inadmisión impugnado, el derecho a la seguridad jurídica por no haber observado normas aplicables?**
22. En atención al cargo sintetizado en el párrafo 16.4 *supra*, como el mismo accionante lo reconoce se refiere a la vulneración de derechos que se analizarán en los problemas jurídicos formulados; por lo tanto, no se planteará un problema jurídico.

#### V. Resolución del problema jurídico

##### A. **¿Vulneró, el auto de inadmisión impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la Sala no explicó suficientemente la inadmisión?**

23. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal l) dispone que: “[n]o 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”.
24. Al respecto, este Organismo ha determinado que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, y está integrada por dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, que incluye la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Daniella Lisette Camacho Herold, conjuez de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, informe S/N de 14 de abril de 2022.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.

25. La *fundamentación normativa suficiente*<sup>7</sup> consiste en que la decisión debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. La Corte verifica que, en la decisión judicial impugnada, se enunciaron normas relacionadas con la competencia<sup>8</sup>, la oportunidad para presentar el recurso extraordinario de casación, la legitimación activa, la indicación de la sentencia recurrida y las normas infringidas<sup>9</sup> en relación con las causales primera, cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.
26. En cuanto a las causales invocadas en el recurso de casación, la Corte observa que la Sala analizó cada una de las causales, consideró que dicha fundamentación no configuraba los presupuestos de admisibilidad, y explicó las razones por las cuales era necesario que el accionante exponga un fundamento jurídico adecuado. Finalmente, la Sala resolvió que el recurso no cumplía con los requisitos y lo inadmitió a la luz del artículo 6 numeral 4 y artículo 7 numeral 3 de la Ley de Casación.
27. Por tanto, el auto impugnado contiene una fundamentación normativa suficiente, porque enuncia de forma suficiente las normas en que sustenta su decisión, y explica de forma justificada la pertinencia de estas normas frente al caso concreto.
28. Sobre la *fundamentación fáctica suficiente*<sup>10</sup>, si bien esta Corte ha indicado que por lo general en los autos de dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones de puro derecho, en estos autos la fundamentación fáctica se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso. Así, 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 (artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación. En este caso, se observa que en el considerando cuarto del auto impugnado se analizó la causal primera e identificó la norma erróneamente interpretada según la entidad accionante. La Sala manifestó el alcance de la fundamentación del recurso de casación al invocar la norma erróneamente interpretada y explicó las razones para requerir dentro del fundamento jurídico, el correcto alcance o interpretación que debía darse a la norma y cómo este debía influir en la decisión de la causa impugnada, requisito que no se cumplió en el recurso.
29. Así mismo, se verifica que, en el considerando quinto, la Sala estableció la causal cuarta de casación y analizó los argumentos de la entidad accionante. De igual forma, explicó la argumentación pertinente que debía darse a la causal invocada y determinó que el recurrente no llegó a configurar la causal. Así afirmó:

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.1.

<sup>8</sup> Constitución, artículo 182; Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 201 (2) sustituido por la disposición reformativa segunda numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos; Resolución No. 06 de 25 de mayo de 2015 emitido por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia.

<sup>9</sup> La entidad accionante alegó como normas infringidas la Constitución 76 (7) (l), 82 y Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículo 65.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.2.

*“[l]a recurrente en la fundamentación no realiza la comparación entre la pretensión de la demanda, las excepciones, las excepciones planteadas en la contestación a la misma y lo resuelto en sentencia por el Tribunal, para así demostrar la configuración al vicio argüido [...]”.*

30. En el considerando sexto analizó la causal quinta y su relación con la normativa invocada por la entidad accionante. Adicionalmente, explicó la configuración de dicha causal, su transcendencia en la justificación argumentativa, y determinó que:

*“[e]s la recurrente quien debe demostrar en forma analítica la incongruencia o inconsistencia de la fundamentación la cual denuncia en (sic) la sentencia, para poder apreciar si existen o no realmente los vicios que se alegan, lo cual en la especie no ocurre por lo que no puede prosperar los cargos alegados [...]”.*

31. Por tanto, el auto impugnado contiene una fundamentación fáctica suficiente, puesto que la Sala centró su análisis en los argumentos del recurso de casación y, una vez realizada dicha confrontación, concluyó que su recurso no cumplía con los requisitos del artículo 6 numeral 4 y artículo 7 numeral 3 de la Ley de Casación.
32. Por lo expuesto, la Corte verifica que el auto impugnado contiene una justificación normativa suficiente y una justificación fáctica suficiente, por lo que, cumple con el estándar mínimo de motivación.
33. En consecuencia, el auto impugnado no vulneró al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

**B. ¿Vulneró el auto de inadmisión impugnado, el derecho a la seguridad jurídica por no haber observado normas aplicables?**

34. La Constitución establece, en el artículo 82, que la seguridad jurídica *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
35. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite al individuo contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, si no por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>11</sup>.
36. La entidad accionante alega que la Sala no analizó la admisibilidad de su recurso de casación con base en la normativa aplicable y que fueron inobservadas.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2190-17-EP/22, párr. 22.

37. Tal como se verificó en el problema jurídico anterior, la Sala al analizar las causales e inadmitir el recurso de casación aplicó las reglas procesales de la Ley de Casación, que fueron las normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente, tal como ordena el artículo 82 de la Constitución. Por estas razones, no hubo una inobservancia al ordenamiento jurídico que acarree la afectación de preceptos constitucionales.
38. Por lo tanto, no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en el auto impugnado.

## VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 2106-17-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, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 24 de agosto de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**