

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 31 de marzo de 2023.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 1 de marzo de 2023, **avoca** conocimiento de la causa **No. 124-23-EP, acción extraordinaria de protección.**

### I. Antecedentes procesales

1. El 20 de enero de 2020, la Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios y Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales (“EPMSA”) presentó una demanda contencioso administrativa de tipo subjetivo en contra del Gobierno Provincial de Pichincha (“Prefectura”)<sup>1</sup>.
2. El 22 de noviembre de 2022, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“Tribunal”), mediante auto, resolvió que el acto administrativo presunto no es ejecutable por lo que ordenó el archivo de la causa<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La demanda se fundamentó en que el demandante “*presentó el escrito de petición de SILENCIO ADMINISTRATIVO ante la Dirección de Gestión Ambiental del GAD PP, según consta de la fe de recepción de fecha 17 de octubre del 2019 (...) dicha petición hasta la presente fecha, no ha tenido respuesta alguna. 14. Concluidos el término de treinta días conforme el artículo 207 del COA, tiempo en el cual el EPMSA no obtuvo respuesta, por lo que pese a ello, se presentó un último oficio Nro. EPMSA-GG-2019-0386-OF recibido el 29 de noviembre del 2019 por el GAD PP, indicando que en vista de que ha operado el silencio administrativo positivo y que la EPMSA ha actuado conforme a la ley, se entiende que se da por ACEPTADO y CONCLUIDO EL PROCESO ADMINISTRATIVO correspondiente a la aprobación de los justificativos y medios de verificación del Plan de cierre de la licencia Ambiental Nro. 001-SA-GGP.RA.014.DGSG-12 de 5 de octubre del 2012 correspondiente al ex Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de Quito, debido a que la EPMSA ha justificado plenamente y en el momento oportuno cada uno de los puntos solicitados en el Plan de Acción del GAD-PP (por lo que), se deberá emitir el documento que corresponda en el cual se establezca el cierre de la LICENCIA AMBIENTAL*” (énfasis en el texto original). La pretensión del accionante fue que se “*confirme la ejecución del presunto acto administrativo por silencio administrativo positivo*” [sic]. La causa fue signada con el No. 17811-2020-00099.

<sup>2</sup> El Tribunal fundamentó su decisión en que, de conformidad con “*la parte final del art. 207 del Código Orgánico Administrativo, que dispone: ‘No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios invaliables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este Código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud (...) aunque la regla general consiste en que un acto administrativo presunto, derivado del silencio administrativo es legítimo y ejecutivo, existen actos administrativos presuntos derivados del silencio administrativo que por contener vicios invaliables, no pueden ser ejecutados por ilegítimos (...) La petición sin número de 17 de octubre de 2019, fue presentada por el peticionario ante el Director de Gestión Ambiental del GAD-PP, autoridad que no es competente para declarar el silencio administrativo positivo, como se solicita en la solicitud realizada en*

3. El 20 de diciembre de 2022, la EPMSA (“entidad accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 22 de noviembre de 2022 dictado por el Tribunal (“auto impugnado”).

## II. Oportunidad

4. La acción extraordinaria de protección fue presentada el 20 de diciembre de 2022 en contra de la sentencia emitida y notificada el 22 de noviembre de 2022. Por lo que, se observa que la demanda ha sido presentada dentro del término establecido en los artículos 60, 61 numeral 2 y 62 numeral 6 de la LOGJCC y el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

## III. Pretensión y fundamentos

5. La entidad accionante afirma que el auto impugnado vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. Como fundamento de su pretensión, la entidad accionante formula los cargos que se sintetizan a continuación.
6. En su demanda, la entidad accionante hace referencia a i) los hechos que dieron paso a la controversia de origen, y ii) las razones en las que el Tribunal habría fundamentado el auto impugnado. Frente a ello, afirma que “*este argumento jurídicamente es erróneo, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación*”. Según la entidad accionante, aquel error también produciría la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. La entidad accionante agrega que:

---

*sede administrativa . 4.6. En este contexto, además la Sala advierte que el trámite de aprobación de la solicitud de EPMSA para que se acepte y concluya el proceso así como se ordene la baja de la licencia ambiental antes referida, tiene un procedimiento específico previsto en el Acuerdo Ministerial No. 061 MAE (publicado en el R.O. EE. No. 316 de 4 de mayo de 2015) que, en definitiva, no es una autorización administrativa sino constituye un procedimiento para cumplir una obligación por parte del administrado, que concluye con el proceso que le lleva a la baja de la licencia ambiental. Esta disquisición resulta relevante, toda vez que a pesar de que es evidente que el GAD-PP no se pronunció hasta el momento sobre la documentación y medios de verificación correspondientes al plan de acción requeridos por éste, si se hubiere pronunciado a tiempo, ese pronunciamiento bajo ningún concepto constituye una autorización administrativa conforme lo previsto en el artículo 209 del COA, sino un paso adicional dentro de un procedimiento para que el peticionario pueda cumplir con su obligación legal. En esta línea, esta Sala no deja de advertir que EPMSA pretendió ejecutar el supuesto silencio administrativo positivo, prescindiendo de la autoridad competente y pretendiendo hacerlo en sede administrativa; y, luego presentando erróneamente su petición ante esta sede contencioso- administrativa para que, a su vez, ejecute un acto ficto presentado ante una autoridad incompetente (...) la Sala advierte que existen los vicios descritos en la normativa citada, que impiden que el acto administrativo entre a la órbita de la presunción de legalidad de la manifestación realizada en ejercicio de la función administrativa, pues ha sido dictada por autoridad incompetente, fuera del cumplimiento de los fines y competencias que la ley le otorga y es contrario a la Constitución y a la ley. Consecuentemente, al ser el acto ficto nulo de pleno derecho, se entiende que no tiene valor jurídico alguno”.*

*El error en que se incurre en el Auto Interlocutorio parte de la equivocada consideración de señalar que el Director de Gestión Ambiental del GAD PP no es (...) competente para conocer el procedimiento de autorización o aprobación de la Auditoría Ambiental de Cierre del Proyecto*

7. La entidad accionante también indica que *“la confusión en la normativa aplicable a los fundamentos de hecho del procedimiento sometido a conocimiento del Tribunal, derivan en la falta de motivación del Auto Interlocutorio”*.
8. Sobre la vulneración de los derechos alegados, la entidad accionante arguye que aquella se produjo *“toda vez que los jueces no motivaron su decisión incurriendo en (...) errores”*. Luego, transcribe fragmentos del auto impugnado y hace un resumen del mismo.

#### **Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación**

9. En cuanto a la vulneración, la entidad accionante refiere que el Tribunal *“omite mencionar la fuente de la doctrina a la que hace mención, así como no identifica a que legislación internacional se refiere o cuales han sido las sentencias mencionadas como ‘jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo’”*. Por ello, no se habrían enunciado las normas o preceptos jurídicos en los que se funda, debido a que *“contrario a lo que el Tribunal señala (...) el Director de Gestión Ambiental del GAD-PP sí es el órgano competente”*, pues habría existido una renovación de competencias en el distrito Metropolitano de Quito.
10. Además, la entidad accionante indica que debió considerarse la resolución administrativa 014-DGSG-12 de 5 de octubre de 2012, Licencia Ambiental N° 001-SA-GPP, pues aquella prescribe el procedimiento para la fase de cierre de licencia ambiental. A juicio de la entidad accionante *“el pronunciamiento que se esperaba por parte del GAD PP, de conformidad con lo establecido en el artículo 209 del COA, se constituye en una autorización administrativa de la Auditoría Ambiental de Cierre, de manera que no es “un paso adicional dentro de un procedimiento”, como de forma errónea establece el número 4.5 de la sentencia”*, y transcribe el artículo 209 del Código Orgánico Administrativo. Así, la entidad accionante concluye que *“queda demostrado que en el acto administrativo presunto no se encuentra ninguno de los vicios invalidadables señalados en el artículo 105 del COA, por cuanto el Director de Gestión Ambiental del GAD PP es el órgano competente”*.

#### **Sobre el derecho a la seguridad jurídica**

11. La entidad accionante transcribe el artículo 82 de la Constitución. Luego afirma que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando el Tribunal concluyó que *“se evidencia, de la audiencia indica que la autoridad administrativa no contestó la petición de 17 de octubre del 2019”, por lo que ante este hecho demostrado en el proceso y aceptado por el Tribunal, la consecuencia jurídica esperada en aras de la seguridad jurídica, era que se acepte la demanda, y se ejecute el silencio administrativo en que incurrió el GAD PP”*.

#### **Sobre la tutela judicial efectiva**

12. En su demanda, la entidad accionante transcribe el artículo 75 de la Constitución, y el artículo 23 del Código Orgánico de la Función Judicial. Posteriormente, concluye que *“siendo la EPMSA la titular del derecho a la tutela judicial efectiva que ha sido vulnerado, corresponde que la Corte Constitucional repare las vulneraciones causadas por el Auto Interlocutorio”*.
13. Con base en los argumentos expuestos, la entidad accionante solicita que se admita la presente acción, declare la vulneración de los derechos alegados, se deje sin efecto *“la sentencia de mérito dictada por mayoría el 25 de agosto del 2022”*, y se sortee un nuevo tribunal que *“conozca y resuelva acerca del recurso de casación propuesto por mi representada”*.

#### IV. Admisibilidad

14. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional<sup>3</sup>. Previo a efectuar el análisis de admisibilidad de la presente demanda, es necesario reiterar el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección que exige que sus requisitos y causales de admisión sean interpretados de forma estricta, evitando así que la Corte Constitucional actúe como una instancia adicional.
15. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 6 *supra*, este Tribunal de Sala de Admisión observa que la entidad accionante dirige su argumentación a fundamentar los errores en los que habría incurrido el Tribunal, al dictar el auto impugnado. En particular, el accionante afirma que la autoridad administrativa ante la cual habría solicitado la ejecución del silencio administrativo sí era competente. Lo cual, no habría sido observado por el Tribunal. Lo propio se verifica en el cargo sintetizado en el párrafo 8 *supra*, pues la entidad accionante indica que el auto impugnado no estaría motivado, a causa de los *errores* en los que habría incurrido el Tribunal. Por ello, la entidad accionante incurre en el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC que exige *“[q]ue el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”*.
16. Por su parte, el cargo sintetizado en el párrafo 7 *supra*, hace referencia a una presunta confusión de la normativa aplicable al caso concreto. Por ello, la entidad accionante incurre en el numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC que exige *“[q]ue el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley”*.
17. El presente Tribunal de Sala de Admisión recuerda que, el primer requisito de admisibilidad verifica si la argumentación reúne los siguientes tres elementos:

<sup>3</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículos 94 y 437. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 58.

establecer una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado, una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental (tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial u objeto de la acción); y, una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata<sup>4</sup>.

18. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 9 *supra*, la entidad accionante afirma como tesis la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. También expone como base fáctica una omisión del Tribunal, debido a que no se harían enunciado las normas y preceptos jurídicos en los que se fundamentó el auto impugnado. Además, la entidad accionante recalca que la autoridad administrativa sí habría sido competente para resolver el silencio administrativo. No obstante, la entidad accionante no desarrolla una justificación jurídica que refiera cómo la omisión antedicha vulnera sus derechos de manera directa e inmediata.
19. Lo propio se observa en el cargo sintetizado en el párrafo 12 *supra*, pues si bien la entidad accionante afirma como tesis la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, no expone una base fáctica ni una justificación jurídica que identifiquen la acción u omisión del Tribunal, ni como aquella afecta su derecho de manera directa e inmediata. En contraposición, afirma que la entidad accionante es titular del derecho y la vulneración debe ser reparada por este Organismo.
20. En consecuencia, con base en el análisis realizado en los párrafos 18 y 19 *supra*, la entidad accionante incumple el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC que exige “[q]ue exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso”.
21. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 10 *supra*, el argumento de la entidad accionante se reduce a desarrollar la forma en la que debía decidir el Tribunal. Su fundamentación se circunscribe a explicar el procedimiento para el cierre de una licencia ambiental y cuál habría sido el pronunciamiento “*que se esperaba por parte del GAD PP (pues,) el acto administrativo presunto no se encuentra en ninguno de los vicios invaliables señalados en el artículo 105 del COA*”. Lo propio se verifica en el cargo sintetizado en el párrafo 11 *supra*, pues la entidad accionante atribuye la vulneración del derecho a la seguridad jurídica a su inconformidad con la “*consecuencia jurídica esperada*” que correspondía a que “*se acepte la demanda*”. Por ello, la entidad accionante incurre en el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC que exige “[q]ue el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

22. Toda vez que la demanda incurre en presupuestos para ser inadmitida, este Tribunal de Sala de Admisión se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

**V. Decisión**

23. En razón de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección **No. 124-23-EP**.
24. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la LOGJCC no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
25. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión de 31 de marzo de 2023.- Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**