

Quito, D.M. 19 de mayo de 2021

CASO No. 2350-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia la Corte Constitucional analiza y desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el IESS en contra del auto que inadmitió el recurso de casación, dentro de un proceso contencioso administrativo iniciado en contra de dicha entidad. El derecho analizado es el debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes Procesales

1.1. Trámite en las instancias

1. Mercy del Pilar Loaiza Maldonado y Etel María Loyza Aguilar, funcionarias del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, presentaron de forma conjunta un recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra de dicha entidad¹. Aquello con la finalidad de reclamar el “(...) *pago de los valores de nuestra subrogación de cargos directivos del área administrativa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de la ciudad de Machala, Provincia de El Oro, en el periodo comprendido desde junio del 2004 al 9 de mayo del 2005 y por tanto se deje sin efecto el acto resolutorio del memorando No. IESS-DNGTH-2014-5314-M de fecha Quito, D.M, 10 de junio del 2014 (...)*”.²
2. Mediante sentencia dictada y notificada el 07 de octubre de 2015, los jueces del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (en adelante “el TDCA”) aceptaron la demanda y dispusieron que “(...) *el Director General del IESS proceda a la liquidación y pago de la diferencia que existe entre la remuneración mensual unificada del puesto de las servidoras y del puesto subrogado desde junio del 2004 hasta el 9 de mayo del 2005 fecha en la [que] terminó el*

¹ La causa fue signada en el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil con el No. 09802-2014-0193. Las actoras reclamaron el pago por subrogación de los cargos según el siguiente detalle: 1.- ETEL MARIA LOAYZA AGUILAR, la cantidad de \$ 3.955,07 y 2.- MERCY DEL PILAR LOAYZA MALDONADO, el valor de \$ 8.858,65.

² Ver foja 30 del expediente No. 09802-2014-0193.

encargo, pago que deberá ser efectuado dentro del término de quince días, posteriores a la ejecutoria [de] este fallo (...).³

3. El 12 de octubre de 2015, Bernardina Yullet Erazo Valverde, en su calidad de directora provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social solicitó aclaración y ampliación de la sentencia referida en el párrafo *ut supra*. Dicha solicitud fue rechazada por los jueces del TDCA al considerarla improcedente.⁴
4. El 10 de noviembre de 2015, la directora provincial de Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social presentó recurso de casación. Dicho recurso fue concedido por los jueces del TDCA por considerar que este “(...) *satisface las exigencias de rigor que establecen los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación (...)*”⁵. El 03 de diciembre de 2015, el proceso fue recibido en la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.⁶
5. El 21 de octubre de 2016, Daniella Camacho Herold, entonces conjuenza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió el recurso de casación por considerar, en definitiva, que este “(...) *no reúne los requisitos puntualizados en los Arts. 6 numeral 4 y 7 numeral 3 de la Ley de Casación y los Conjuenes de casación no tienen facultad para subsanar de oficio las deficiencias o errores de quién lo interpone, se inadmite el presente recurso de casación (...)*”⁷

1.2. Trámite en la Corte Constitucional

6. El 10 de noviembre de 2016, Bernardina Yullet Erazo Valverde, en su calidad de directora provincial de Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**en adelante “el IEES” o “la entidad accionante”**) presentó acción extraordinaria de protección en contra de: **a)** la sentencia dictada el 07 de octubre de 2015 por los jueces del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (**en adelante “el TDCA**), y **b)** del auto dictado el 21 de octubre de 2016, por la conjuenza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**en adelante “la conjuenza accionada”**).
7. El 24 de enero de 2017, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2350-16-EP. Mediante sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, efectuada el 08 de febrero de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 12 de

³ Ver fojas 170 y vuelta ibíd.

⁴ Ver auto de 28 de octubre de 2015, foja 177 ibíd.

⁵ Ver auto de 18 de noviembre de 2015, foja 185 ibíd.

⁶ En casación el proceso fue signado con el No. 17741-2015-1571.

⁷ Ver foja 4 del expediente casación.

noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 21 de abril de 2021. A través de dicho auto se dispuso que los jueces accionados presenten un informe motivado sobre los fundamentos de la mencionada demanda. Los jueces accionados remitieron el informe requerido.⁸

9. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Argumentos de las partes

3.1. Por parte del IESS

11. En la demanda de acción extraordinaria de protección la entidad accionante sostiene que, tanto en la sentencia dictada el 07 de octubre de 2015, por el TDCA como en el auto dictado el 21 de octubre del 2016, por la conjueza accionada, se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y a la seguridad jurídica. En cuanto a dichas alegaciones el IESS refiere de forma textual los artículos 76.1 y 82 de la CRE⁹, así como un pasaje del considerando séptimo de la sentencia dictada por el TDCA¹⁰, y normas de la Ley Orgánica de Servicio Civil y

⁸ Ver escritos de 23 de abril de 2021, remitido por Daniella Camacho Herold, quien actuó en la época de sustanciación del referido recurso de casación como conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Y el escrito de 27 de abril de 2021, remitido por Luis Benigno Romero Abad, Angel Enrique Vera Lalama y Fabian Roberto Cueva Monteros, jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede en Guayaquil.

⁹ Art. 76.1 de la CRE: “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: 1) Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (...)”.

Art. 82 de la CRE: “El derecho a 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.

¹⁰ (...) De lo expuesto se puede colegir que los encargos fueron realizados el 06 de mayo del 2003 y el 24 de abril del 2003, fecha en que estuvo vigente la Ley de Remuneraciones de los Servidores públicos, y que en su artículo 20 establecía: “Cuando por disposición de la Ley o por orden escrita de autoridad competente, un servidor deba subrogar a superiores jerárquicos que perciban mayor remuneración, recibirá la diferencia del sueldo básico y los gastos de representación que correspondan a aquel, durante el tiempo que dure el remplazo, a partir del segundo mes de subrogación y hasta por un máximo de dos años, sin perjuicio de los derechos del titular”, norma que en el presente caso les regía. La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa entró en vigencia a partir de la publicación en el registro oficial 184 del 06 de octubre del 2003, siendo esta una ley posterior al encargo realizado, desconociendo

Carrera Administrativa y su reglamento, relativas a los encargos y subrogaciones de los servidores públicos¹¹.

12. En cuanto al auto que inadmitió el recurso de casación, el IESS afirma que se inobservó el artículo 169 de la CRE. Sobre ello, también transcribe de forma textual la referida norma constitucional. Finalmente, señala que “(...) *Los señores Jueces de la Sala [de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia] al emitir su auto resolutorio con escasa motivación y refiriéndose en todo momento a aspectos generales de procedibilidad del recurso, han coadyuvado con la vulneración de las garantías del Debido Proceso (sic), determinada en el Art. 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador (...)*”.¹²

3.2. Por parte de los jueces accionados

13. Mediante oficio recibido en este Organismo el 27 de abril de 2021, los **jueces del TDCA**, luego de explicar los antecedentes fácticos y procesales del caso han sabido informar que su decisión “(...) *se expidió con la construcción de la debida fundamentación, de manera motivada, existiendo armonía del derecho con los hechos juzgados, garantizando, la seguridad jurídica de los sujetos procesales, así como el derecho a percibir una remuneración justa, acorde las funciones y cargo desempeñados en el periodo que reclama, otorgando una tutela judicial efectiva (...)*”.
14. Por su parte, la **conjueza accionada** sostiene, en lo principal, que “(...) *por el hecho de que no se admita un recurso de casación, no significa que se viole el debido proceso en razón de que el recurso de casación se lo rechaza precisamente por no reunir los requisitos que son de su esencia y de la naturaleza del recurso de casación. En cuanto al cargo sobre la supuesta violación al derecho a la seguridad jurídica, la conjueza accionada también recalca que este no ha sido afectado, ya que “(...) si [en el recurso de casación] no se cumple con los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación el recurso no puede progresar y en consecuencia no puede ser admitido a trámite (...)*”.

IV. Análisis constitucional

15. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, disponen que:

"La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá

el principio de irretroactividad de las leyes, aceptado por nuestro ordenamiento jurídico como regla general, igual que en la mayoría de las legislaciones (...)".

¹¹ Artículo 132 de la LOSSCA, reformada el 12 de mayo del 2005. Así como, el artículo 238 del reglamento a la LOSSCA.

¹² Ver foja 7 del expediente constitucional.

cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado. (...)".

"La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución."

16. En cuanto a la carga argumentativa que deben presentar los accionantes en las demandas de acción extraordinaria de protección la Corte Constitucional ha determinado que:

"(...) Para que esta Corte pueda emitir un pronunciamiento sobre las alegadas vulneraciones de derechos constitucionales, la acción extraordinaria de protección debe necesariamente contener 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. La existencia de dicho argumento es fundamental para que la Corte Constitucional pueda ejercer de manera adecuada el correspondiente control a la actividad de los órganos que ejercen jurisdicción y verificar que en el ejercicio de dicha jurisdicción no se produzcan vulneraciones de derechos constitucionales. La falta de argumento acerca de las presuntas vulneraciones de derechos impide que esta Corte efectúe el referido control e identifique si existe vulneración de los derechos (...)".¹³

17. No obstante, si al momento de dictar sentencia se constata que uno de los cargos carece de una argumentación completa, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si a partir de dicho cargo corresponde determinar la violación a un derecho fundamental.¹⁴
18. En el caso concreto, el IESS alega la vulneración de derechos constitucionales en la sentencia dictada por el TDCA y el auto de inadmisión del recurso de casación. Sin embargo, tal como se dejó anotado en el párrafo 11 *supra*, la Corte Constitucional encuentra que respecto de la primera decisión judicial impugnada, únicamente, se enuncian las citas textuales de los derechos alegados como vulnerados¹⁵, así como del artículo 169 de la CRE, relativo al sistema procesal como medio para la realización de la justicia, un extracto de la sentencia impugnada, así como normas infraconstitucionales relativas a los encargos y subrogaciones de los servidores públicos. Por lo cual este Organismo, aun cuando ha efectuado un esfuerzo razonable, se encuentra impedido de analizar las alegadas vulneraciones de derechos.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1448-13-EP/19, párrafo 31.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21.

¹⁵ Derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 de la CRE) y derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE).

19. Por su parte, en cuanto al auto que inadmitió el recurso de casación, el IESS invoca la vulneración del derecho al debido proceso en el cumplimiento de normas, ya que a su criterio este se dictó *con escasa motivación y refiriéndose en todo momento a aspectos generales de procedibilidad del recurso*.
20. Al respecto, si bien la entidad accionante alega la vulneración del derecho establecido en el artículo 76.1 de la CRE, esta Corte considera que el cargo señalado en el párrafo anterior más bien guardaría relación con el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76.7, letra l) de la CRE.
21. En tal sentido, el análisis que se desarrollará a continuación se centrará en determinar si en el auto que inadmitió el recurso de casación, dictado el 21 de octubre del 2016, por la conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se garantizó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

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

22. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que:

“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: (...) 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. (...)”

23. En cuanto a dicha garantía del debido proceso, este Organismo ha señalado que *“(...) los juzgadores en la sentencia, para que se considere que hay motivación, deben al menos i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (...)”¹⁶*. Por lo tanto, para que exista motivación no es necesario altos estándares de argumentación jurídica, sino el cumplimiento mínimo de los mencionados parámetros.
24. En la especie, se observa que en el auto de inadmisión impugnado se identificó que la recurrente alega la falta de aplicación de los artículos 132 de la LOSCCA y 238 del Reglamento de la LOSCCA. Sobre dicho cargo, la conjueza accionada indicó que este no puede prosperar, ya que además de las normas alegadas como inaplicadas la entidad recurrente *“(...) debió señalar aquellas que a su juicio fueron indebidamente*

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1184-12-EP/19, párrafo 19.

aplicadas y que dieron lugar a que se excluya las que acusa como no aplicadas, lo cual en la especie no ocurre (...).¹⁷

25. Luego, en el considerando quinto del auto de inadmisión *in examine*, la conjeza analiza el cargo relacionado con la “*indebida y errónea interpretación y aplicación de lo dispuesto en el Art. 20 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos*”. Al respecto, considera que dicho cargo es improcedente en virtud de que “*(...) tanto las causales de casación así como sus yerros son independientes y excluyentes; y, no coadyuvantes (...)*”. Por lo expuesto, concluye que el recurso de casación presentado por el IESS “*(...) no reúne los requisitos puntualizados en los Arts. 6 numeral 4 y 7 numeral 3 de la Ley de Casación (...)*”.
26. De lo reseñado en los párrafos precedentes, esta Corte observa que en la decisión judicial impugnada se identificaron los cargos planteados por la entidad recurrente y se explicó que aquellos no habrían sido procedentes en virtud de la naturaleza misma de las causales alegadas por la casacionista. Lo cual, finalmente devino en la improcedencia del recurso presentado, ya que a criterio de la conjeza nacional se incumplió con los requisitos previstos en la Ley de Casación para superar la fase de admisibilidad del recurso de casación. Específicamente, el requisito relacionado con la fundamentación del recurso.
27. La Corte Constitucional advierte que la conjeza accionada circunscribió su análisis a verificar si el recurso de casación cumplía con los requisitos de admisibilidad establecidos en la ley de la materia, lo cual es propio de la fase de admisibilidad de tal recurso. Además, se observa que para ello, también enunció las normas y se explicó su pertinencia conforme el recurso de casación interpuesto. Es decir, solo si se supera esta fase, correspondería a la respectiva sala especializada analizar si en la sentencia recurrida existen violaciones al ordenamiento jurídico, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de ésta. Aquello en virtud de la naturaleza excepcional, rígida y formal del recurso de casación.
28. Por lo tanto, este Organismo constata que el auto que inadmitió el recurso de casación no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **2350-16-EP**.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

¹⁷ Ver considerando cuarto del auto de inadmisión del recurso de casación.

3. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL