

Quito, D.M., 7 de octubre de 2020

**CASO NO. 123-15-EP**

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

**SENTENCIA**

**TEMA:** Esta sentencia desestima la acción extraordinaria de protección planteada por el IESS en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 05 de enero de 2015, dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso contencioso administrativo Nro. 17811-2013-0390. En el análisis, esta Corte no encontró vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 19 de abril de 2004, Piedad Beatriz Monge Galindo presentó una demanda contenciosa administrativa ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Nro. 1 en Quito (en adelante el “**TDCA**”) en contra del Director General y Subdirector de Recursos Humanos del Instituto de Seguridad Social - “**IESS**”- y el Procurador General del Estado. Como pretensión solicitó que se declare mediante silencio administrativo la aceptación a su solicitud de reliquidación de indemnización por renuncia voluntaria y que se declare la ilegalidad del Oficio Nro. 2000121-9378-AJ expedido por el Subdirector de Recursos Humanos del IESS<sup>1</sup>. Además, que se ordene a la entidad demandada el pago de su reliquidación correspondiente<sup>2</sup>.
2. Diez años más tarde, el TDCA mediante sentencia de 27 de marzo de 2014, resolvió aceptar la demanda. Consecuentemente, ordenó a la entidad demandada el pago de la reliquidación correspondiente a la indemnización a favor de Piedad Beatriz Monge Galindo. Frente a dicha decisión, la entidad demandada interpuso recurso extraordinario de casación y la causa subió para conocimiento de la Corte Nacional de Justicia.

<sup>1</sup> Oficio N°. 2000121-9378-AJ de 19 de noviembre del 2003, suscrito por Marcelo Reinoso, Subdirector de Recursos Humanos del IESS, que negó la solicitud de la actora respecto a la procedencia del pago de reliquidación correspondiente.

<sup>2</sup> Solicitó el pago de la reliquidación prevista en el inciso segundo de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

3. Mediante auto de 05 de enero de 2015, el tribunal de conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió<sup>3</sup> a trámite el recurso de casación presentado por el IESS<sup>4</sup>. Dicha decisión se notificó a las partes el 06 de enero de 2015.

4. Finalmente, el 16 de enero de 2015, Martha Alexandra Padilla Murillo, en su calidad de Procuradora Judicial del Director General del IESS (en adelante “**la entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 05 de enero de 2015, por el tribunal de conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**la Sala**” o la “**CNJ**”).

5. Mediante auto de 28 de abril de 2015, la Sala de Admisión<sup>5</sup> de la Corte Constitucional admitió a trámite la referida acción extraordinaria de protección.

6. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante la Asamblea Nacional del Ecuador, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

7. En sorteo efectuado ante el Pleno de este organismo en sesión de 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del presente proceso al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de esta acción mediante providencia de 20 de agosto de 2020. En dicha providencia, se solicitó el informe de descargo a los jueces accionados. Siendo el estado de la causa se procede a emitir la respectiva sentencia.

## II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección (“**AEP**”) de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), 58 a 64, 191 numeral 2, literal “d” de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y artículo 50 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

---

<sup>3</sup> El argumento para inadmitir se sustentó en que la entidad recurrente al momento de fundamentar sus causales no logró determinar de forma clara cuál fue el alcance equivocado que le dio el juzgador *a quo* a las normas invocadas, tampoco, expresó como debió ser la correcta interpretación de las normas invocadas. Asimismo, respecto a la falta de aplicación del artículo 76.7.1 de la CRE, se evidencia un error en la formulación, por cuanto, esta causal corresponde a la quinta del mencionado Art. 3 de la Ley de Casación.

<sup>4</sup> La entidad demandada fundamentó su recurso en base a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por la errónea interpretación y falta de aplicación de normas.

<sup>5</sup> El tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las ex juezas y ex juez constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Alfredo Ruiz Guzmán.

### III. Alegaciones de las partes

#### a. Por la entidad accionante – Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

9. La entidad accionante formula la presente acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 05 de enero de 2015, dictado por el tribunal de conjuces de la CNJ. Así, alega como vulnerados los siguientes principios y derechos constitucionales: tutela judicial efectiva<sup>6</sup>, el debido proceso en la garantía de la motivación<sup>7</sup>, seguridad jurídica<sup>8</sup>, el sistema procesal y los principios para la realización de la justicia<sup>9</sup>, la impugnabilidad de los actos administrativos ante la vía administrativa o jurisdiccional<sup>10</sup>, y finalmente, la sujeción de la administración de la justicia a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley<sup>11</sup>.

10. En su demanda indica que la decisión judicial impugnada incurrió en una violación a los principios procesales para la realización de la justicia, ya que “(...) *El artículo 173 de la CRE (...) de acuerdo al Art. 169 ibídem, el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, y (sic.) ‘No se sacrificará justicia por la sola omisión de formalidades’ habiendo sido violadas dichas normas constitucionales en el auto de 05 de enero del 2015, al no haber sido aplicadas en el auto, dejando en consecuencia en indefensión al IESS*”.

11. Con relación al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante señala que “[D]e igual forma, al no admitirse a trámite el recurso de casación interpuesto por el IESS, el auto de 5 de enero de 2015 viola también el Art. 82 de la CRE que prescribe (...). *La seguridad jurídica debe ser aplicada en el campo judicial a través de la correcta aplicación e interpretación de las leyes y normas constitucionales, en respeto al debido proceso y a la motivación de resoluciones*”.

12. Respecto a la tutela judicial efectiva, manifiesta que: “[E]l artículo 75 ibídem, toda persona tiene derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, y que ‘en ningún caso quedará en la indefensión’; pero al no admitirse a trámite el recurso de casación en el auto mencionado, se viola flagrantemente estas normas constitucionales que no han sido aplicadas; violando así el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso, ya que se deja en indefensión al IESS”.

13. Sobre una posible vulneración a la garantía al debido proceso en la garantía de la motivación, sostiene que: “[E]l literal l) del art. 76 de la CRE, también determina: *Las resoluciones de las (sic). Poderes públicos deberán ser motivadas. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se*

<sup>6</sup> Art. 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>7</sup> Art. 76 numeral 7, literal l, ibid.

<sup>8</sup> Art. 82, ibíd.

<sup>9</sup> Art. 169 ibíd.

<sup>10</sup> Art. 173, ibíd.

<sup>11</sup> Art. 172, ibíd.

*considerarán nulos...”, como el Art. 31 de la Ley de Modernización del Estado han sido infringidos, al no ser motivado debidamente el auto de 05 de enero del 2015, lo que acarrea nulidad del auto por falta de una real motivación”.*

**14.** Finalmente y en base a los argumentos que preceden, la entidad accionante solicita a la Corte Constitucional que “[e]n sentencia se declare la vulneración de los derechos constitucionales expuesto en esta [AEP], aceptando esta acción se deje sin efecto y sin valor legal alguno el auto de 05 de enero de 2015, dictado por el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CNJ, disponiendo desde luego, se admita a trámite el recurso de casación interpuesto por el IESS (...)”.

#### **b. Por las autoridades judiciales demandadas**

**15.** El 27 de agosto de 2020, la jueza nacional Daniella Lisette Camacho Herold, presentó el correspondiente informe de descargo solicitado por el juez constitucional sustanciador conforme lo señalado en el párrafo 7 *supra*. Entre otras cosas, manifiesta que: “Señores Magistrados, se ha convertido en una práctica, de quienes interponen recursos infundados, que la inadmisión de los mismos, viola garantías constitucionales como la tutela efectiva, imparcial y expedita, la seguridad jurídica, el debido proceso (sic.) etc.”.

**16.** En este sentido, indica que: “la Sala de Admisión de la Corte Constitucional al dictar auto de acción extraordinaria de protección, refiriéndose al recurso de casación ha dicho: ‘Adicionalmente es necesario señalar que respecto a la forma como se encuentra establecido en la ley el recurso de casación, este es un recurso excepcional que exige un riguroso formalismo, el legislador limitó su interposición y lo rodeó de presupuestos y requisitos especiales, de manera que el órgano judicial competente para conocerlo, la Corte Nacional de Justicia, está limitada en su atribución de admitir o rechazar este recurso, sin que por esta razón nos encontremos frente a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, o se trate de una forma de sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, o se viole el debido proceso’”.

**17.** Finalmente, la jueza nacional concluye que: “En el texto del auto de inadmisión constan los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por dicho Tribunal de Conjuces, lo cual permite evidenciar que el mismo fue dictado respetando el debido proceso, la seguridad jurídica, encontrándose el auto debidamente motivado, en conformidad con los artículos 76 y 82 de la CRE, por lo que comedidamente solicitamos el mismo sea tenido como informe suficiente”.

#### **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

**18.** Previo a plantear los problemas jurídicos, es necesario precisar que las alegaciones vertidas en torno a una supuesta afectación de los artículos constitucionales referentes a: **i)** el sistema procesal y los principios para la realización de la justicia (art. 169); **ii)** la sujeción de la administración de la justicia a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley (art. 172); y, **iii)** la impugnación de los

actos administrativos ante la vía administrativa o judicial (art. 173). Si bien los referidos artículos contienen principios constitucionales de índole procesal<sup>12</sup>, en la demanda no se presentan de manera relacionada con derechos de protección susceptibles de ser tutelados mediante una acción extraordinaria de protección<sup>13</sup>. Por lo tanto, se descarta su examen.

**19.** Luego, respecto a una posible vulneración a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica invocados por la entidad accionante en los párrafos 11 y 12 *ut supra*, y pese a que esta Corte realiza un esfuerzo razonable para identificar si de la demanda se desprende algún argumento que evidencie o permita analizar una clara transgresión a derechos constitucionales, conforme lo señalado en la sentencia 1967-14-EP/20. Se evidencia en la demanda la ausencia de una *base fáctica* consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” cuya consecuencia habría sido la vulneración a los derechos constitucionales.

**20.** Asimismo, no se prevé una *justificación jurídica* que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulneró dichos derechos fundamentales en forma “*directa e inmediata*”<sup>14</sup>. Por lo anterior, esta Corte también se abstiene de realizar un análisis de fondo respecto sobre dichos derechos constitucionales.

**21.** Finalmente, el análisis de esta Corte se limitará únicamente a analizar la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación por medio del siguiente problema jurídico:

***¿El auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 05 de enero del 2015 por el tribunal de conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el debido proceso en la garantía de motivación?***

**22.** La Constitución de la República, en la letra l) del numeral 7 del artículo 76, establece como una de las garantías del derecho al debido proceso y a la defensa, que: “*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 consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*”

**23.** Esta Corte Constitucional, mediante sentencia No. 609-11-EP/19<sup>15</sup> ha señalado que existe motivación cuando: “*La decisión judicial se estructura lógicamente, de tal forma que guarda la debida coherencia y relación entre los alegatos y las normas jurídicas,*

---

<sup>12</sup> Estas normas se encuentran desarrolladas en el *Capítulo Cuarto* de la CRE, que se relaciona con la “*Función Judicial y Justicia Indígena*”. Asimismo, se desarrollan en la sección primera, que se relaciona con los “*Principios de la Administración de Justicia*”; y, la sección tercera que se relaciona con los “*Principios de la Función Judicial*”.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1035-12-EP/19, de 22 de enero de 2020. Párr. 12.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020. Párr. 18.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 609-11-EP/19 de 28 de agosto de 2019, Párr. 30.

*siendo que los criterios jurídicos vertidos a lo largo de la misma tienen un hilo conductor con los argumentos puestos en conocimiento del operador de justicia. De este modo, el fallo es coherente entre las premisas”.*

**24.** Para este Organismo la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que 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. Con mayor razón, deben motivar sus fallos las juezas y jueces que, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, modifican situaciones jurídicas, enunciando en la resolución las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho<sup>16</sup> entre otras<sup>17</sup>.

**25.** La entidad accionante argumenta que la decisión judicial bajo análisis ha infringido el deber de motivación con sustento en el artículo 31 de la Ley de Modernización del Estado<sup>18</sup> “LME”. Consecuentemente, a juicio de la entidad accionante, esta omisión, acarrea la “*nulidad del auto por falta de una real motivación*”. En tal sentido, a esta Corte le corresponde verificar si en el auto impugnado: se enunciaron las normas o principios en que se funda y si se explica la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso.

**26.** En la especie, el auto impugnado se encuentra compuesto de las siguientes partes: i) antecedentes; ii) oportunidad; iii) vicios acusados; y, iv) análisis. Respecto a los antecedentes, se detalla que la economista Olga Núñez en su calidad de Directora General encargada del IESS, interpuso el recurso de casación respecto de la sentencia de 27 de marzo de 2014 dictada por el TDCA. Luego, la Sala se declara competente en base a la normativa pertinente<sup>19</sup> para conocer el recurso de casación y en cuanto a la oportunidad de la presentación del recurso, la Sala declara que ha sido presentado dentro del término contemplado en el artículo 5 de la Ley de Casación<sup>20</sup>.

**27.** Ahora bien, en relación con los vicios acusados, la Sala identifica que la entidad recurrente acusa el vicio de errónea interpretación al artículo 52 de la LME y a la

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, Párr. 28.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 871-14-EP/20 de 26 de agosto de 2020, Párr. 16.

<sup>18</sup> Ley de Modernización del Estado (año 1993) Art. 31.- Motivación. - Todos los actos emanados de los órganos del Estado, deberán ser motivados. La motivación debe indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo. La indicación de los presupuestos de hecho no será necesaria para la expedición de actos reglamentarios.

<sup>19</sup> Conforme consta a fojas 3 del cuerpo de casación. El tribunal de conjuces se declara competente en virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 182 y numeral primero del artículo 184 de la CRE, así como, los artículos 200 y numeral segundo del artículo 201 del COFJ y artículos 1 y 8 de la Ley de Casación.

<sup>20</sup> Art. 5 de la Ley de Casación. - Términos para la interposición. - El recurso deberá interponerse dentro del término de cinco días posteriores a la notificación del auto o sentencia o del auto definitivo que niegue o acepte su ampliación o aclaración. Los organismos y entidades del sector público tendrán el término de quince días.

Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa “LOSCCA”.

**28.** Respecto a lo anterior, la Sala indica que la entidad recurrente debió establecer cuál es la correcta interpretación que el juzgador a quo debió darle a la norma denunciada en la sentencia recurrida. Y, con este argumento, la Sala concluye que la entidad recurrente se ha limitado a señalar una serie de alegatos y hechos sin determinar cuál fue el alcance equivocado que el juzgador a quo dio a las normas invocadas, sin tampoco expresar cómo debió ser la correcta interpretación de las normas de derecho sustancial. Por ello, la Sala concluyó inadmitir este cargo.

**29.** Finalmente, respecto al yerro de falta de aplicación de la causal primera<sup>21</sup> del artículo 3 de la Ley de Casación, la Sala identifica como normas acusadas al artículo 76, numeral 7, literal “I” de la CRE, artículos 99 y 125 de la LOSCCA y al artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**30.** Con lo anterior, esta Corte observa que la Sala explicó las razones por el cual dicho cargo no podía prosperar: *“la falta de aplicación se refiere a que el Juez omitió incluir en el fallo normas de derecho que habrían determinado que la decisión adoptada fuese diferente; por consecuencia, el casacionista debe determinar cuál es la norma correcta que debió ser aplicada en lugar de la citada en la sentencia”*. Este razonamiento, adicionalmente, se sustentó en base a una explicación doctrinal<sup>22</sup>, y concluyó que, en la especie no existe una correcta construcción respecto al cargo casacional señalado, por lo tanto, no correspondía atenderlo. Finalmente, la Sala llamó la atención a la recurrente por invocar erróneamente el artículo 76.7 literal I de la CRE que trata sobre motivación<sup>23</sup>, pues, a su juicio, dicho cargo se debió sustentar por la causal quinta de la mencionada Ley de Casación<sup>24</sup>.

**31.** De lo expuesto en los párrafos anteriores, se observa que el auto impugnado enuncia las normas o principios en que se funda y explica la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso. En este sentido, la Sala llegó a la conclusión de que los cargos no estaban debidamente fundamentados, y por lo tanto, no podían ser atendidos en el recurso de casación, razón por la cual, se resolvió inadmitir dicho recurso.

**32.** Para esta Corte Constitucional, no dar trámite a un recurso de casación cuando éste no cumple con los requisitos formales establecidos en la normativa pertinente, no constituye *per se* vulneración de derechos constitucionales<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Ley de Casación, artículo 3.- 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;

<sup>22</sup> La Sala cita a Jorge Cardozo Isaza. “Manual Práctico de Casación Civil”. Editorial Temis. Bogotá. 1984. Pág. 49.

<sup>23</sup> Artículo 76, literal 7, letra I de la CRE.

<sup>24</sup> Artículo 3 de la Ley de Casación. – “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”.

<sup>25</sup> Ibídem. Párr. 40.

33. Además, como ha sucedido en este caso concreto, conviene recordar a la accionante que, al formular acciones extraordinarias de protección en contra de autos de inadmisión de recursos, presentar como único argumento que los conjuces no han dado trámite a dicho recurso, no resulta *lato sensu* suficiente para exponer ante la Corte Constitucional, una grave transgresión de derechos constitucionales.

34. Por todas las consideraciones hasta aquí formuladas, esta Corte concluye que el auto de inadmisión del recurso de casación de 05 de enero de 2015 emitido por el tribunal de conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia 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 presentada por Martha Alexandra Padilla Murillo en su calidad de Procuradora Judicial del Director General del IESS.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver los expedientes a la Corte Nacional de Justicia y al TDCA.
3. Notifíquese, publíquese 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 7 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**