



Quito, D. M., 03 de mayo del 2012

**SENTENCIA N.º 176-12-SEP-CC**

**CASO N.º 0427-09-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANCISIÓN**

**Jueza constitucional sustanciadora: Dra. Nina Pacari Vega**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 22 de junio del 2009 a las 15h22 ante la Corte Constitucional se presenta la acción que nos ocupa. Mediante auto del 25 de marzo del 2010 a las 10h14, la Sala de Admisión, considerando que la presente acción extraordinaria de protección sometida a juicio de admisibilidad reúne todos los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 52 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, así como los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, establecidos en el artículo 55 del mismo cuerpo normativo, la admite a trámite. La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, y del sorteo realizado, el 13 de abril del 2010 remite el proceso a la Segunda Sala para el trámite respectivo; el 9 de noviembre del 2010 la Sala realiza el sorteo de rigor, correspondiendo como jueza constitucional sustanciadora a la Dra. Nina Pacari Vega.

Mediante providencia del 11 de noviembre del 2010 a las 09h02, la Segunda Sala de esta Corte Constitucional, como Sala de Sustanciación, avoca conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección, y dispone en primer lugar que se notifique con el contenido de la providencia y la demanda respectiva al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca, a fin de que se presente un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda; en segundo lugar, se fija

para el día 01 de diciembre del 2010 a las 10h30, la realización de la audiencia pública determinada en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, y en tercer lugar se hace conocer con el contenido de la demanda y este auto a la contraparte del proceso, señora Lilián Guadalupe Herdoiza Vélez, para que se pronuncie en el plazo de 15 días respecto de la presunta vulneración de los derechos reconocidos en la constitución en el proceso de juzgamiento.

Mediante providencia del 01 de diciembre del 2010 a las 9h00, se dispone que por motivos de fuerza mayor, se difiera la audiencia señalada, para el día 14 de diciembre del 2010 a las 10h30.

### **De la solicitud y sus argumentos**

El legitimado activo, señor ingeniero Germánico Pinto T., ministro de Minas y Petróleos, presenta esta acción extraordinaria de protección, argumentando que la sentencia del 28 de octubre del 2003 a las 13h00 dictada en su momento por la Junta de Reclamaciones dentro del proceso 156-2001, y del auto del 29 de enero del 2009 a las 11h26, dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca, en el juicio 137-2004, mediante el cual se aprueba la liquidación de haberes desde el 26 de enero del 2001 hasta el 30 de septiembre del 2008 por concepto de remuneraciones no percibidas a favor de Lilián Guadalupe Herdoiza, en contra del Ministerio de Energía y Minas, hoy Minas y Petróleos, vulnera los derechos fundamentales.

Que los derechos constitucionales vulnerados por la sentencia que impugna son aquellos relativos a la seguridad jurídica, a la falta de motivación y al debido proceso, establecidos en la Constitución de la República, artículo 23 numerales 26 y 27, y artículos 24, 76 numerales 1 y 7 letra l, y 82.

Que la sentencia del 28 de octubre del 2003, dictada por la Junta de Reclamaciones, en su parte resolutive acepta la demanda y declara ilegal el acto administrativo contenido en la acción de personal N.º DRH 2001-014, y al mismo tiempo dispone que se restituya a la señora Guadalupe Herdoiza Vélez en su cargo y se pague las remuneraciones que ha dejado de percibir durante el tiempo transcurrido desde la destitución hasta el reintegro a su cargo.

Que el artículo 25 literal h de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público señala: "derechos de los servidores públicos...h) ser restituidos a sus puestos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia





en caso de que el Tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido y recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo”.

Que el auto del 29 de enero del 2009, al aprobar la liquidación presentada por el perito, se contrapone con lo dispuesto en la sentencia del 28 de octubre del 2003, inobservando nuevamente lo dispuesto en el artículo 25 literal h de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

Que en virtud de los antecedentes expuestos, y toda vez que se ha demostrado que la sentencia y el auto materia de la presente acción han vulnerado la garantía constitucional de la seguridad jurídica consagrada en los artículos 82 y 76 de la Constitución de la República, solicita que se revoque y deje sin efecto el auto del 29 de enero del 2009 a las 11h26, dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca, dentro del juicio 137-2004.

#### **Argumentos de la parte accionada**

Los accionados en esta acción extraordinaria de protección, jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca, mediante escrito presentado el 3 de diciembre del 2010 a las 9h26, manifiestan que el auto expedido por los suscritos conjuces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, que es del 29 de enero del 2009, goza de toda legalidad.

Que: “hemos señalado la fecha de la expedición del auto, con el propósito de precisar sí el término para accionar es oportuno y para ello, me remito al contenido del Art. 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone que el término máximo para interponer el Recurso Extraordinario de Protección, será de veinte días contados desde la fecha de notificación, actuación procesal que ha producido en legal forma el mismo día 29 de enero de 2009”.

Que al Tribunal de lo Contencioso Administrativo le correspondió ejecutar lo resuelto por la Junta de Reclamaciones; en esa resolución se dispone el pago de las remuneraciones que ha dejado de percibir la actora, lo que se liquidó pericialmente, por lo que la actuación en la expedición del auto es transparente, apegada al derecho y notificada oportunamente.

Que es importante resaltar que el auto impugnado es el del 29 de enero del 2009. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional fue expedida el 22 de octubre del 2009, es decir, luego de la expedición del auto que se pretende cuestionar sin fundamento.

Finalmente, concluyen manifestando que la acción planteada es inoportuna, carente de sustento, inadmisibles, que rompe el ordenamiento jurídico, por cuanto el auto que se impugna no contiene ninguna situación que pueda ser observada, sino más bien la expresión clara y precisa del cumplimiento del deber.

#### **Argumentos de otras personas con interés en el caso**

Mediante escrito presentado el 26 de noviembre del 2010 a las 14h02, comparece la señora Lilián Guadalupe Herdoiza Vélez, y en lo fundamental manifiesta literalmente que el “accionante ha comenzado por identificar una sentencia y un auto como aquellos en que se habría producido la violación de los derechos constitucionales que invoca: aquella dictada por la extinta Junta de Reclamaciones el 28 de octubre de 2003 declarando ilegal el acto de mi destitución; y éste, el auto de pago por medio del cual el Tribunal Distrital N° 3 de lo Contencioso Administrativo aprobó una liquidación pericial que fijó el monto de remuneraciones no percibidas por mí entre el 26 de enero de 2001 y el 30 de septiembre de 2008.”

Que en ambos casos, se dice que se ha violado el literal **h** del artículo 25 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, y con ello los derechos constitucionales al debido proceso, la motivación y la seguridad jurídica.

Manifiesta también que la Junta de Reclamaciones, mientras existió, tenía atribuida la facultad de conocer y fallar las reclamaciones de los servidores públicos de carrera contra las decisiones de sus superiores jerárquicos, y el servidor de carrera, acreditando su condición, el derecho a acudir a ella, como lo establecían los artículos 70 literal **a** y 111 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicada en el Registro Oficial N.º 574 del 26 de abril de 1978 y el artículo 112 de la misma ley. Si el fallo de la Junta absolvía al servidor destituido, este “será restituido a su puesto en un lapso no mayor de una semana, entregándosele, además los sueldos que dejó de percibir.



Argumenta que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en base a la cual actuó la Junta, fue expresamente derogada al expedirse la LOSSCA (el 6 de octubre del 2003), Ley Orgánica en cuya Décima Transitoria se ordenó, de modo textual, que: “Los procesos judiciales pendientes y los trámites administrativos iniciados con anterioridad a la expedición de la presente Ley, continuarán sustanciándose hasta su conclusión, con las normas de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa anterior y pasarán a ser conocidos por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo que corresponda”.

Que el fallo de la Junta, completado por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, mediante auto de aclaración emitido el 26 de septiembre del 2006, pudo haber sido objeto del recurso de casación, pero este modo de impugnación no fue presentado, como consta en las respectivas constancias procesales; en razón del mismo, el fallo quedó absolutamente firme, con efecto de cosa juzgada derivada de su condición de ejecutoría.

Que la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el 30 de julio del 2008, resolvió un recurso de hecho interpuesto por la Procuraduría General del Estado contra la negativa al recurso de casación, respecto de un auto que negó el pedido de nulidad procesal.

Señala también “que la autoridad nominadora, conforme lo establecen los Arts. 112 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y 78 de su Reglamento de Aplicación, en el plazo de treinta días a partir de la fecha de reincorporación, pague al actor, previa liquidación pericial, el valor de las remuneraciones que haya dejado de percibir hasta el vencimiento del lapso para la restitución...”. Dice que el Ministro procedió a emitir la acción de personal N.º 072768 el 1 de octubre del 2008 restituyéndolo en sus funciones quedando, como resulta obvio, sometidos a los resultados de la liquidación pericial el monto de sus remuneraciones.

Que tras cumplirse la actuación pericial, el Tribunal dictó el auto que se impugna; el auto dice: “Cuenca, 29 de enero de 2009 la 11h26.- VISTOS.- a petición de la actora y en razón de no haberse realizado observaciones al informe pericial presentado por el Ing. Fabián González E., se aprueba su informe.- El demandado en el término de 24 horas, pague o dimita bienes para el embargo por un monto de US\$ 91.490,14 (noventa y un mil cuatrocientos noventa dólares con 14/100, se fija los honorarios del perito actuante en el proceso, en la suma de US\$ 600.- Hágase saber”.

El auto fue impugnado de modo persistente por el Ministerio a través de sus abogados, bajo el argumento de que las providencias anteriores, mediante las cuales se corrió traslado del informe pericial, no habían sido notificadas. Sin embargo, el Tribunal despachó aquellos escritos haciendo notar que las constancias procesales contenidas en los instrumentos públicos acreditaban lo contrario a esa afirmación.

Que el fundamento de la presente acción constitucional es distinto, ya que no se alude a la supuesta falta de notificación del informe pericial, sino a otra cosa. En palabras textuales del accionante: “El citado auto de 29 enero de 2009, al aprobar la liquidación presentada por el perito se contrapone con lo dispuesto en la sentencia del 28 de octubre del 2003 ya que inobserva nuevamente la disposición del artículo 25 literal h de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las remuneraciones del sector público”. El accionante no dice porqué el auto se contrapone con el fallo de la Junta, ni mucho menos explica porqué, mediando tal contradicción, ambas decisiones coinciden en violar el artículo 25 literal h de la LOSSCA; la protesta es absolutamente incongruente.

Que la acción intentada no tiene fundamento constitucional. No existe ninguna violación del debido proceso, de la motivación o de la seguridad jurídica en la expedición y ejecución de las resoluciones ahora impugnadas, ni razón alguna para reclamar la intervención de esa alta Corte, mucho menos con los propósitos de revocatoria y nulidad, por lo que los Magistrados de la Corte se dignarán rechazar la demanda y aplicar, en lo que corresponda, la norma del artículo 23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

### **De la audiencia pública**

En la audiencia pública, el legitimado activo comparece por medio de su abogado defensor y se ratifica en los fundamentos de su acción extraordinaria de protección, en especial en el hecho de que durante la tramitación de la causa se violentó el debido proceso, la motivación y la seguridad jurídica.

Los legitimados pasivos, conjuces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, con sede en la Ciudad de Cuenca, a pesar de encontrarse legal y debidamente notificados, no comparecen a la audiencia.



## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICION

### De la competencia

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63, 191 numeral 2, literal d, y tercera disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; artículo 3 numeral 8, literal b, y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La naturaleza de la acción extraordinaria de protección consiste en que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que, asumiendo el espíritu tutelar de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control constitucional, por lo que los alcances que asume esta acción extraordinaria, abarcan a las resoluciones ejecutoriadas, las mismas que, como medida excepcional, pueden ser objeto de análisis ante el supuesto de vulneración de los preceptos constitucionales antes descritos, teniendo como efecto inmediato, si se encontrare la vulneración de estos derechos, la reparación del derecho violado y, por ende, el dejar sin efecto la resolución en firme o ejecutoriada que ha sido impugnada.

La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional consagrada en la Constitución de la República, que permite la defensa de los derechos constitucionales en circunstancias en que un auto, resolución o sentencia definitiva dictada por un juez de la Función Judicial, por acción u omisión, haya violado los derechos, existiendo acciones efectivas para el ejercicio de los mismos.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos que se encuentren en firme o ejecutoriados. En esencia, la Corte Constitucional, para el período de transición, por medio de esta

acción excepcional solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

### **Problemas jurídicos a resolver**

La Corte Constitucional, como máximo órgano de control e interpretación constitucional, dentro de su competencia no se encuentra investida para analizar aspectos de fondo y de forma que ya fueron estudiados en las instancias de la justicia ordinaria correspondiente, sino que debe verificar la violación de los derechos constitucionales o del debido proceso en el auto o sentencia definitiva dictada por el juzgador.

En este sentido, es necesario analizar si el auto dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca, el 29 de enero del 2009 a las 11h26, en el cual resolvió: “A petición de la actora y en razón de no haberse realizado observaciones al informe pericial presentado por el Ing. Fabián Gonzalez E., se aprueba el informe.- el demandado en el término de 24 horas, pague o dimita bienes para el embargo...”, vulnera o no derechos constitucionales al debido proceso y a la motivación, para lo cual, la Corte plantea los siguientes problemas jurídicos a resolver:

El auto dictado por los accionados, ¿es violatorio al debido proceso?

¿Existe falta de motivación en el auto impugnado?

### **El auto dictado por los accionados, ¿es violatorio al debido proceso?**

El debido proceso es un requisito fundamental en la administración de justicia; por ende, el juzgador debe irrestricto respeto al mismo en todos los procedimientos judiciales o administrativos; la omisión de aquel derecho en su efecto atenta los derechos constitucionales de las partes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, refiriéndose al derecho al debido proceso, en la Opinión Consultiva 16/99, manifestó que para que exista el “debido proceso legal” es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal que otros justiciables”.

Entonces, el debido proceso, como garantía, conforme lo establece la doctrina, lo constituye todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido



al proceso judicial o administrativo, que le aseguran a lo largo del mismo una recta, pronta y cumplida administración de justicia; que garantizan la libertad y la seguridad jurídica, la racionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho.

El artículo 76 de la Constitución de la República establece las garantías básicas del derecho al debido proceso, que deben ser observadas en todo trámite en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier naturaleza; estas garantías, en el numeral 7, respecto del derecho a la defensa, determinan en los literales g y h lo siguiente:

“g) En procedimientos judiciales ser asistidos por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor”.

“h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”.

En el presente caso, la alegación de violación de trámite formulada por el legitimado activo debe ser analizada a la luz de esta disposición constitucional, para de ahí poder determinar si existe vulneración al derecho constitucional del debido proceso.

En el caso concreto, el accionante, ante la demanda planteada en la ex Junta de Reclamaciones por la ingeniera Guadalupe Herdoiza Vélez, en ejercicio de su legítimo derecho a la defensa, interviene a través de su defensor en todas las etapas del proceso, contestando la demanda, evacuando las pruebas respectivas e impugnado los autos de la parte contraria, siendo legalmente proveído por la Presidencia de la Junta de Reclamaciones (fojas 148, 151 vta., y fojas 201-203 vta. y 204). Ahora bien, la sentencia dictada por la ex Junta de Reclamaciones, expresa: “Sin entrar a conocimiento de fondo del asunto, por haber operado la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad nominadora y al haber sido alegada expresamente por la demanda y declara ilegal y sin efecto jurídico el acto administrativo contenido en la acción de personal N° DRH 2001-014, de 26 de enero del 2001 y en consecuencia se ordena a) que la autoridad nominadora la restituya a Lilian Guadalupe Herdoiza Vélez, al puesto de Ingeniero en Geología Minas y Petróleos, (...), “c) que la autoridad nominadora, conforme lo establece en el Art. 112 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y 78 de su reglamento de aplicación, en el plazo de treinta días a partir de la fecha de reincorporación, pague al actor, previa

liquidación pericial, el valor de las remuneraciones...” normas legales vigentes para ese entonces.

De esta sentencia, el accionante solicita a los miembros de la ex junta de reclamaciones la respectiva aclaración, pero debido a la vigencia de la nueva Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, el proceso es trasladado al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca, para que continúe con la sustanciación de la causa por ser de su competencia; en tal virtud, ese Tribunal procede a citar al ministro de Energía y Minas y al procurador general del Estado, y con fecha 26 de septiembre del 2006 niega la solicitud de aclaración a la sentencia presentada por el ministro de Energía y Minas (fojas 319).

El organismo jurisdiccional, continuando con la sustanciación del proceso, emite los autos de ejecución de la sentencia, a los cuales el legitimado activo interpone los recursos de casación y de hecho, mismos que han sido despachados oportunamente por el organismo jurisdiccional respectivo (fojas 363, 373 y 374). El legitimado activo, en la persistencia de haber sido vulnerado en su derecho constitucional al debido proceso, manifiesta no haber sido notificado con los autos de fechas 16 y 17 diciembre del 2008, por lo que solicita al organismo jurisdiccional la declaración de nulidad del proceso desde que se omitió la notificación de las providencias. Al respecto, la Corte, al analizar el proceso, encuentra que con fecha 12 de enero del 2009 consta la notificación realizada al accionante en la casilla judicial N.º 876 (fojas 410 vta). Ante la persistencia de la declaración de nulidad que realiza el Ministerio de Energía y Minas, el Organismo Jurisdiccional emite el auto del 5 de febrero del 2009, en el que se aclara detalladamente fecha y hora de las notificaciones realizadas a las partes (fojas 414), esto demuestra claramente que el organismo jurisdiccional dictó las providencias y notificó oportunamente a las partes, sin haber omitido solemnidad alguna que afecte a la garantía constitucional del debido proceso.

En la ejecución de la sentencia y habiendo agotado el término para que las partes realicen las observaciones al informe pericial, y en ejercicio de su competencia, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 de Cuenca dicta el auto del 29 de enero del 2009, mismo que es motivo de impugnación por parte del legitimado activo, quien lo considera ilegal e inconstitucional por no haberse aplicado el artículo 25 literal h de la nueva Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y



Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, promulgada antes de que se dicte la sentencia.

En esta parte del proceso, el legitimado activo cambia el contexto del reclamo, es decir, ya no exige la nulidad del proceso por falta de notificación, sino que exige la aplicación de la nueva ley, con lo cual induce al organismo jurisdiccional a que se aplique una norma con carácter retroactivo, cuando el mismo es improcedente por mandato expreso de la ley contenida en las 17 reglas del artículo 7 del Código Civil. Es decir que la irretroactividad de la ley es un principio universal, que la ley rige para el futuro y que no tiene efectos retroactivos.

En consecuencia, todas las diligencias practicadas evidencian que no se ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso del accionante, por lo que la Corte Constitucional considera que los juzgadores no le han privado al accionante del derecho a ejercer la defensa de sus derechos.

#### **¿Existe falta de motivación en el auto impugnado?**

La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria con la decisión. En otras palabras: “La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es la exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable”<sup>1</sup>.

La motivación de las resoluciones judiciales es requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso queden en indefensión. Es decir, “las resoluciones judiciales que contengan contradicciones internas, arbitrariedades y errores lógicos que las conviertan en manifiestamente irrazonables aún teniéndola, se las considerará carentes de motivación y, por lo tanto, vulnerarán el derecho a la tutela efectiva (...)”

Para que se considere cumplido el requisito de la motivación, es necesario que lleve a cabo la doble finalidad de exteriorizar, de un lado, el fundamento de la decisión adoptada, haciendo explícito que éste responda a una determinada

<sup>1</sup> Prieto Sanchis, Atienza citado por Egas Zavala, Jorge. Apuntes de Derecho Constitucional. Guayaquil (EC) 2009, pág. 93.

interpretación del Derecho, y de permitir, de otro, su eventual control jurisdiccional mediante el efectivo ejercicio de los derechos”.

Resulta evidente, entonces “...que el deber de motivar así concebido dota a las resoluciones judiciales de una calidad epistémica que de otro modo no tendrían, y esto es lo que hace de él un dispositivo de garantía (...). En este contexto, el juez no puede decidir arbitrariamente, sino que está obligado a razonar de manera explícita las resoluciones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas ante los afectados, que no están reducidos a la pasividad inerte frente a ellas, y pueden discutir las con conocimiento de causa”<sup>2</sup>.

El artículo 76 de la Constitución de la República establece las garantías básicas del derecho al debido proceso que deben ser observadas en todo trámite en el que se determine derechos y obligaciones de cualquier naturaleza; estas garantías establecidas en el numeral 7, respecto de la obligación de los poderes públicos a motivar las resoluciones, determinan en el literal I lo siguiente:

“1) 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”.

En el caso *sub judice*, al analizar el auto impugnado del 29 de enero del 2009, la Corte formula las siguientes consideraciones:

El auto sobre el cual se ha planteado la acción extraordinaria de protección es respecto al mandamiento de ejecución dictado dentro del proceso administrativo, cuyo objeto era dar cumplimiento cabal a la sentencia dictada por la Junta de Reclamaciones del 28 de octubre del 2003, en la que se resolvió la reincorporación a la Dirección de Minería del Azuay de la Ing. Guadalupe Herdoiza Vélez, así como la cancelación, previa la liquidación pericial, de los haberes que hubiere dejado de percibir dicha funcionaria hasta su restitución al cargo.

Conforme lo establecido en el artículo 269 del Código de Procedimiento Civil, la sentencia es la resolución del juez acerca del asunto o asuntos principales del

---

<sup>2</sup> Perfecto Andrés Ibáñez, Justicia penal, derechos y garantías. Lima-Bogotá, Palestra y Temis, 2007, p. 193



juicio; la sentencia una vez ejecutoriada no puede alterarse en ninguna de sus partes, así lo dispone el artículo 295 ibídem.

En el presente caso, el auto impugnado, es decir, aquel dictado el 29 de enero del 2009 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, aprueba el informe pericial efectuado en la causa en relación a las remuneraciones no canceladas a favor de la funcionaria y dicta el correspondiente mandamiento de ejecución, con el que se concede 24 horas a la entidad demandada para que pague o dimita bienes; es decir, continúa con el trámite establecido para ejecutar en legal y debida forma una sentencia, cuya ejecutoria y por ende inmovilidad jurídica se encontraba establecida en firme.

La Corte observa que mediante providencia dictada el 2 de diciembre del 2008 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, se corrió traslado a las partes a fin de que en el término de 5 días se pronuncien respecto al informe pericial presentado; esta providencia es notificada al señor subsecretario jurídico, delegado del Ministerio de Minas y Petróleos, y al delegado del procurador general del Estado en la casilla judicial N.º 876 de la Dra. Tatiana Ochoa (profesional del derecho que consta designada como abogada defensora de la entidad demandada), ante lo cual y mediante escrito presentado por la entidad demandada el 3 de diciembre del 2008, solicitan se amplíe el término concedido para ser analizado el informe pericial, hecho que es aceptado, y mediante escrito del 12 de diciembre del 2008, el Ministerio solicitó que: “el perito calculador, indique en que se basó para proceder con dicho calculo; se sirva informar que normativa o cuerpo de leyes aplicó para dicha liquidación”.

Esta petición fue atendida por el perito mediante escrito presentado el 7 de enero del 2009 en el que manifiesta que su peritaje se basó en la sentencia dictada y que la normativa legal aplicada es la del Código del Trabajo; esta respuesta se pone en conocimiento de las partes por el término de 3 días, tiempo dentro del cual la actora solicita la aprobación del informe de liquidación; por su parte, la demandada no formula ninguna observación y recién el 3 de febrero, mediante escrito, afirman no haber sido notificados con la respuesta del perito a la consulta por ellos formulada, hecho que contradice la evidencia documental existente en el proceso, pues en este obra a fs. 410 vta., la razón sentada por la secretaria relatora del Tribunal, de la que se desprende que se ha notificado la providencia en la casilla judicial N.º 876 de la Dra. Tatiana Ochoa.

Es evidente que el proceso de ejecución seguido no podía modificar el fallo dictado, y lo único que este efectuaba es la efectivización de la resolución

tomada en el proceso, la misma que era inmutable, y esta efectividad procesal se produce con el mandamiento de ejecución emitido al haberse aprobado en legal y debida forma el peritaje.

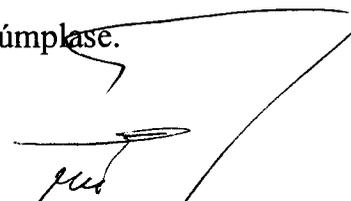
En conclusión, la decisión judicial impugnada no contiene contradicciones ni arbitrariedades que atenten contra el debido proceso, teniendo el auto impugnado una adecuada motivación que denota la coherencia entre los hechos fácticos que se analizan, la normativa invocada y la resolución adoptada.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, dicta la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Declarar que no ha existido vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Edgar Zárate Zárate,  
**PRESIDENTE (e)**



Dra. Marcia Raimos Benalcázar  
**SECRETARIA**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con cinco votos de los doctores: Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate; tres votos salvados de los doctores Patricio Herrera Betancourt, Diego Pazmiño Holguín y Freddy Donoso Páramo,



sin contar con la presencia del doctor Roberto Bhrunis Lemarie, en sesión extraordinaria del día jueves 03 de mayo del dos mil doce. Lo certifico.

  
Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA**

MRB/esl/ccp







**VOTO SALVADO**

**Dr. PATRICIO HERRERA BETANCOURT**  
**Dr. DIEGO PAZMIÑO HOLGUIN**  
**Dr. FREDY DONOSO PÁRAMO**

**CASO No. 0427-09-EP**

Por cuanto no compartimos la sentencia de mayoría de los Jueces del Pleno de este Organismo Constitucional, nos apartamos de dicho criterio y presentamos nuestro voto salvado en los siguientes términos:

**CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

**Armonización de la Normativa Constitucional.**

La sentencia impugnada en el presente caso, ha sido emitida el 28 de octubre de 2003, a las 13:00, dentro del juicio No. 156-2001, fecha en la cual estuvo vigente la Constitución Política del Ecuador de 1998. De este fallo ha derivado el auto emitido el 29 de enero del 2009, en la sustanciación de la fase de ejecución del citado juicio. El 20 de octubre del año 2008, en el Registro Oficial No. 449, se publicó la vigente Constitución. Por tanto, esta Corte considera indispensable efectuar un ejercicio de armonización de las reglas que gobiernan el debido proceso en la Constitución de 1998, bajo cuya vigencia se sustanció y resolvió el juicio; y, las reglas vigentes. En este sentido, se estima que si bien es cierto que la sentencia impugnada se emitió con vigencia de la anterior Constitución y por consiguiente no se pudieron haber vulnerado disposiciones de la actual, es menester señalar que una Constitución antes que normas contiene valores y principios, los que son comunes tanto en la anterior como en la actual Carta Constitucional, como la seguridad jurídica la motivación, los que son acusados de infringirse en la sentencia. Por tanto, puesta en marcha las garantías jurisdiccionales que no contemplaba la Constitución de 1998, pero sí la actual; la acción extraordinaria de protección procede a fin de adoptar el control de constitucionalidad de las decisiones judiciales, puesto que la finalidad primordial del nuevo Estado ecuatoriano es ser garante de los derechos constitucionales, los cuales, de conformidad con los numerales 3 y 5 del artículo 11 de la Constitución, son de directa e inmediata aplicación y plenamente justiciable, por y ante cualquier servidor público, jueza o juez, sin que puedan establecerse o exigir requisitos adicionales. Por tanto, si se presume que los derechos y principios constitucionales están siendo vulnerados hay que dar paso a esta acción a fin de adoptar el control de constitucionalidad de las disposiciones judiciales.

**Objeto y finalidad de la Acción Extraordinaria de Protección:**

La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación y de administración de justicia constitucional, siendo por tanto, indispensable que ejerza ese control y demás atribuciones señalados en la Constitución de la República, pues, su función primordial es preservar la supremacía e integridad de la misma, y asegurar la efectiva aplicación de los derechos y principios constitucionales, conforme lo prescribe en su artículo 424, toda vez que el control de constitucionalidad abarca a otros operadores, y sin distingo de quien lo aplique

perseguirá igual fin, de garantizar la supremacía de la Constitución, y por tanto, las decisiones judiciales adoptadas no pueden escapar a dicho control. En otras palabras, la Corte Constitucional ejerce un control especial en la actividad juzgadora de los jueces ordinarios, pues, fiscaliza sus decisiones en los que se haya violado las reglas que gobiernan el debido proceso y derechos reconocidos en la Constitución, sin que ello signifique intromisión en la independencia del juez. Por tanto, la finalidad de la acción extraordinaria de protección se justifica por la necesidad de garantizar la validez de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico y por ejercer una verdadera justicia constitucional, cuya misión principal consiste en comprobar, custodiar, preservar o restablecer cualquier derecho constitucional vulnerado de la persona, pues, el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos fundamentales que son de aplicación directa e inmediata, sin que deba exigirse para su ejercicio condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución, o falta de norma para justificar su violación; son plenamente justiciables por mandato del Art. 11 numeral 3.

### *Análisis jurídico del caso*

Recapitulando los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos por el legitimado activo, en lo principal dice:

“Del simple análisis de la parte resolutive de la sentencia del 28 de octubre de 2003, dictada por la Junta de Reclamaciones y el citado artículo, se desprende que la Junta no observó tal disposición expresa, violando flagrantemente la norma referida, parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano y que constituye por tanto la violación al derecho a la seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, así como los artículos 76. 1, 7 literal 1).

La declaratoria de ilegalidad de los actos administrativos implica que estos, han sido dictados en contraposición a normas legales, sin embargo existieron y tuvieron vida jurídicamente mientras la sentencia que los declara ilegal no haya sido dictada y ejecutoriada, esto es la acción de personal impugnada por la actora en este juicio fue legítima hasta la fecha en que la sentencia dictada por al Junta de Reclamaciones, en tal virtud no procede el pago de los valores dejados de percibir durante el tiempo en que la persona permaneció destituida” (Fs. 52 a 54 del expediente constitucional).

Teniendo en cuenta lo manifestado, deberá abordar, exclusivamente los problemas jurídicos trascendentales relacionados a la infracción de derechos constitucionales o del debido proceso; descartando los asuntos irrelevantes, sin que ello implique omisión de los jueces de la Corte Constitucional a la cuestión alegada por las partes en esta acción. En este contexto, el elemento medular de la acción planteada es determinar si en efecto, el demandado, Ministro de Minas y Petróleo (ahora Ministro de Recursos Naturales No Renovables), ha quedado en inseguridad jurídica por falta del debido proceso correspondiente a la motivación, en las decisiones judiciales que se impugna, estos son:

- a) Sentencia de 28 de octubre de 2003, a las 13:00, dictada en su momento por la Junta de Reclamaciones, dentro del proceso No. 156-2001; y,



- b) Auto expedido el 29 de enero del 2009, a las 11:26, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca, en la fase de ejecución.

### Identificación del problema jurídico

**¿Ciertamente los Jueces de la Junta de Reclamaciones, vulneró la seguridad jurídica y la motivación en la decisión judicial adoptado en el proceso No. 156-2001?**

### Argumentación del problema jurídico

El artículo 24. 1 de la Constitución Política del Ecuador, vigente a la época en que se inició el juicio en contra del Ministro de Minas y Petróleos (actualmente Ministro de Recursos Naturales No Renovables), establecía:

*“Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia: 1. Nadie podrá ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté legalmente tipificado como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se aplicará una sanción no prevista en la Constitución o la Ley. Tampoco se podrá juzgar a una persona sino conforme a las leyes preexistentes, con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.*

Similar disposición se encuentra en la actual Constitución de la República, artículo 76.3. Lo fundamental para cumplir con la regla constitucional, es acatar el principio de legalidad en todas las materias, a fin de evitar el ejercicio abusivo de los derechos, los excesos de poder, la arbitrariedad en la decisión de la controversia. En síntesis, todo operador de la justicia debe garantizar la seguridad jurídica de las personas, pues, nadie puede ser sancionado en su persona o en sus bienes, sino en virtud de una ley que así lo establezca y no la voluntad de los justiciables o de sus operadores.

La nueva corriente del constitucionalismo cuestiona la posición del juez como un simple “director del proceso” o espectador; mira al juez imbuido en el activismo judicial, que hace suya la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva; cumple un papel mucho más proactivo e investigativo, más comprometido en lograr la verdad procesal, tomando como puntos referenciales y obligados el ordenamiento jurídico y la realidad social; es decir, siendo “el custodio responsable del derecho sustancial disputado por las partes, y perceptivo de las condiciones materiales o sociales que rodean al hecho; dando énfasis a la necesidad de la defensa en juicio o comparecencia de las partes en equidad, con poder suficiente para disponer medidas de tutela urgente, o preventivas, también llamadas medidas de satisfacción inmediata o precautorias, y reafirmando su voluntad de dar a cada uno su derecho en el momento oportuno.

La Constitución de la República consigna que nadie podrá ser privado del derecho a un debido proceso y a la de defensa; derechos constitucionales que vinculan directamente a los poderes públicos, tanto a la administración y a los tribunales que juzgan; instancias que deben limitar y ceñir sus actuaciones, aún las discrecionales, a las disposiciones legales y constitucionales. Las partes en un proceso tienen derecho a proponer toda clase de pruebas e intervenir en la práctica de las mismas, las que deben ser tomadas en cuenta y ser valoradas por la instancia juzgadora a la hora de tomar la decisión, para desterrar cualquier tipo de indefensión y asegurar la mayor imparcialidad posible.

El artículo 76, numeral 1 de la Constitución de la República preceptúa que corresponde a la autoridad judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

En el presente caso, consta en el proceso los antecedentes que dieron origen a la denuncia por presuntas irregularidades en contra de algunos funcionarios y empleados de la Dirección Regional de Minería del Azuay, entre ellos, la Ing. Lilian Guadalupe Herdoiza Vélez (actora en Junta de Reclamaciones), que ejercía cargo de Directora Regional de Minería del Azuay, razón por la cual ha dispuesto las investigaciones para el esclarecimiento de los hechos denunciados. El Director de Recursos Humanos del Ministerio de Energía y Minas (hoy Ministerio de Recursos Naturales No Renovables), con fecha 20 de diciembre del 2000, da a conocer el informe de Sumario Administrativo en contra de la Ing. Lilian Guadalupe Herdoiza Vélez, donde se determina, que la citada funcionaria ha inobservado las disposiciones previstas en los literales a), b), e) y h) del Art. 58; y letra c) del Art. 60 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, recomendando imponer la sanción disciplinaria de destitución, prevista en el Art. 62 literal e) ibidem, como se evidencia del sumario administrativo instaurado en su contra.

La sentencia de 28 de octubre del 2003, emitida por la Junta de Reclamaciones, aduce que ha operado la prescripción de la facultad sancionadora y consecuentemente, acepta la demanda y declara sin efecto jurídico la Acción de Personal No. DRH-2001-014 de 26 de enero del 2001, sin motivar, en flagrante violación del artículo 24 numeral 13 de la Constitución Política del Ecuador, -ahora Art. 76. 7 literal l) de la Constitución-, que dice:

*“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 consideran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.*

Conforme la premisa que antecede, el fallo de la Junta de Reclamaciones, no ha considerado el sumario administrativo instaurado por el Ministerio de Energía y Minas, ni las fechas de la denuncia, inobservando el artículo 115, numeral 2 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, respecto al procedimiento administrativo, que dispone: *“El plazo máximo en el que se debe notificarse la resolución será el correspondiente al silencio administrativo, salvo el caso de los procedimientos iniciados de oficio, en los cuales la resolución deberá ser expedida en un plazo que no podrá exceder los 60 días, salvo lo previsto en las leyes especiales”* (Énfasis añadido).

En el presente caso, consta en el proceso que la denuncia tiene origen el 22 de noviembre del 2000, fecha en la que se inició la sustanciación del sumario administrativo, que culminó con la expedición de la **resolución** el 20 de diciembre del 2000, es decir, dentro del plazo establecido en la ley. En tal virtud, la Autoridad emite la Acción de Personal DRH-2001-014 el 26 de enero del 2001, una vez ejecutoriada, **ejecutando** la **resolución** de destitución de la Ing. Lilian Guadalupe Herdoiza Vélez, por lo que la facultad sancionadora de la autoridad accionada no ha

prescrito. En tal virtud, el fallo de la Junta de Reclamaciones, no ha cumplido con los presupuestos de seguridad jurídica y motivación, mencionados en los apartados anteriores.

Conviene precisar que la garantía del debido proceso consolida a su vez la seguridad jurídica que constituye el elemento esencial y patrimonio común de la cultura del Estado de derechos y justicia; garantiza la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley; es la confiabilidad en el orden jurídico, la certeza sobre el derecho escrito y vigente, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica. Las Constituciones que han regido en nuestro país, garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones, como el principio de la legalidad y el debido proceso. Según Rudolf Streinz, en su obra *Seguridad Jurídica como desafío a la jurisdicción Constitucional*, "Si el derecho es la condición fundamental de la seguridad jurídica, entonces está unido simultáneamente e indisolublemente con la justicia y la seguridad jurídica, ya que ambas son partes esenciales de la idea del derecho". Desde este punto de vista, la seguridad jurídica constituye uno de los deberes fundamentales del Estado; se encuentra reconocida y garantizada por nuestra Constitución de la República (artículo 82 ), consigna que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Este principio a su vez tiene conexidad con otros principios, como aquel que señala que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, y que las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso, una de ellas, el derecho a ser oído o a replicar en el juicio. Según el principio de la verdad procesal, el juez resuelve un caso en base a la verdad procesal que surge del proceso, esto es, la que consta en los elementos probatorios y de convicción agregados a los autos, puesto que para el juez lo importante y único es la verdad procesal, ya que su decisión tendrá que ceñirse a ella, y solo entonces será recta y legal. El proceso civil busca el desarrollo de procedimientos destinados al establecimiento de la verdad jurídica objetiva. El juez, para fallar, está obligado a verificar, pero tiene que tener certeza necesaria de que lo verificado se ajusta a la realidad, es decir, "*...la decisión judicial se basa en un conocimiento acertado de los hechos, en el conocimiento de la verdad del hecho radica el principio lógico del proceso*"<sup>1</sup>.

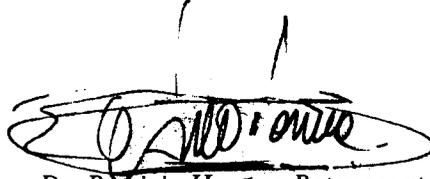
De las puntualizaciones o razones expuestas, consideramos que, efectivamente, el legitimado activo quedó en la inseguridad jurídica e indefensión, lo que pone en evidencia que el fallo de la Junta de Reclamaciones, y los consiguientes autos y providencia, emitidas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 de Cuenca, (caso No. 137-2004) en la fase de ejecución del juicio, que condena al pago de una indemnización a la institución pública demandada, ha vulnerado los derechos constitucionales previstos en los artículos 76. 1 y 7 letra l) y 82 de la Constitución de la República, toda vez que, el órgano jurisdiccional *prima facie*, inobservó las disposiciones en vigor ya citadas.

En mérito de lo expuesto, consideramos que se debe aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Ing. Germánico Pinto, Ministro de Minas y Petróleos (actualmente Ministro de Recursos Naturales No Renovables), que impugna la sentencia

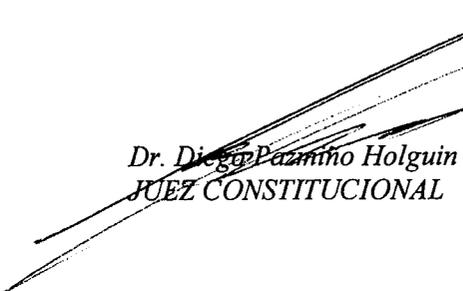
---

<sup>1</sup> Taruffo Michele, Note per una riforma del diritto delle prove, en Revista di Diritto Processuale, Bologna, 1986, No 2/3, pag. 243.

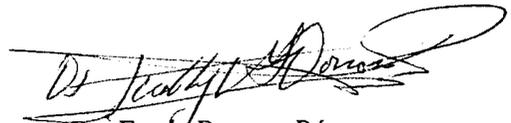
emitida el 28 de octubre de 2003; y, el consecuente auto de 29 de enero del 2009, materia de esta acción.



Dr. Patricio Herrera Betancourt  
JUEZ CONSTITUCIONAL



Dr. Diego Pazmiño Holguin  
JUEZ CONSTITUCIONAL



Dr. Fredy Donoso Páramo  
JUEZ CONSTITUCIONAL



CORTE  
CONSTITUCIONAL

**CAUSA 0427-09-EP**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Edgar Zárate Zárate, Presidente (e) de la Corte Constitucional, el día jueves 19 de julio de dos mil doce.- Lo certifico.

  
Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

MRB/lcca

