



Quito D.M., 11 de abril de 2018

**SENTENCIA N.º 135-18-SEP-CC**

**CASO N.º 0451-17-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La señora Bernardina Yullet Erazo Valverde, en calidad de directora provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 07 de febrero de 2017, a las 12:20, por el doctor Iván Saquicela Rodas, conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 17741-2016-0673.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó el 01 de marzo de 2017 que en referencia a la causa N.º 0451-17-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto dictado el 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por la jueza y jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0451-17-EP.

En sesión ordinaria del Pleno del Organismo efectuada el 13 de diciembre de 2017, se realizó un sorteo de causas, en virtud del cual correspondió el conocimiento del caso N.º 0451-17-EP a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.

La jueza sustanciadora, doctora Roxana Silva Chicaíza, mediante auto de 06 de marzo de 2018, avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección y dispuso que se notifique con el contenido de la misma a las partes procesales, a la

Procuraduría General del Estado, al señor conjuuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y a los terceros con interés.

### **Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial que impugna la accionante es el auto dictado el 07 de febrero de 2017, a las 12:20, por el doctor Iván Saquicela Rodas, conjuuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 17741-2016-0673, que en su parte pertinente establece:

(...) Una vez que se ha concedido el recurso, el Conjuuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo que suscribe, avoca conocimiento y realiza las consideraciones que siguen:

#### **PRIMERA – COMPETENCIA**

La Constitución de la República del Ecuador, en el inciso tercero del artículo 182 determina que: "...Existirán conjuuezas y conjuueces que formarán parte de la Función Judicial, quienes serán seleccionados con los mismos procesos y tendrán las mismas responsabilidades y el mismo régimen de incompatibilidades que sus titulares..." De conformidad con lo preceptuado en la Disposición Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial el 22 de mayo de 2015, que sustituye el numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, es atribución del Conjuuez de la Corte Nacional de Justicia calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne, en armonía con lo previsto en el artículo 2 de la Resolución No. 06 de fecha 25 de mayo de 2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia. En consecuencia, este Conjuuez es competente para resolver respecto a la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto. **SEGUNDA – PROCEDENCIA**

El artículo 2 de la Ley de Casación, establece que el recurso de casación procede bajo dos supuestos; 1) contra autos y sentencias que pongan fin a procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo; 2) contra providencias expedidas por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado. **TERCERA – LEGITIMACIÓN**

En cuanto a la legitimación, el artículo 4 de la Ley de Casación dispone que el recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido el agravio en la sentencia o auto, y agrega: "No podrá interponer el recurso quien no apeló de la sentencia o auto expedido en primera instancia ni se adhirió a la apelación de la contraparte, cuando la resolución del superior haya sido totalmente confirmatoria de aquélla. No será admisible la adhesión al recurso de casación. En el presente caso, la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es adversa al INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL.

#### **CUARTA – TEMPORALIDAD**

El artículo 5 de la Ley de Casación determina que el recurso de casación deberá ser





interpuesto dentro del término de cinco días, contados a partir de la notificación del auto o sentencia o del auto definitivo que niegue o acepte su aclaración o ampliación; los organismos y entidades del sector público tienen un término de quince días. Del expediente se desprende que el recurso fue interpuesto dentro del término legal contemplado en la ley de la materia, en consecuencia y, al tenor de la norma mentada, se declara que el recurso se interpuso en el tiempo legalmente oportuno.

#### **QUINTA - DERECHO A RECURRIR**

La Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal m) y la Convención Interamericana de Derechos Humanos en el artículo 8 numeral 2 literal h), determinan que toda persona tiene el derecho de comparecer ante el órgano judicial competente e interponer el recurso que creyera estar asistido, pero el ejercicio de este derecho requiere del cumplimiento de requisitos y formalidades para que sea admitido a trámite, de acuerdo a lo prescrito en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación.

#### **SEXTA - REQUISITOS FORMALES**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la ley rectora de la materia, el escrito contentivo del recurso de casación debe cumplir con una serie de requisitos formales para su procedencia:

- a. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales:

La recurrente indica la sentencia con individualización del proceso y las partes procesales, señalando que el fallo recurrido es el dictado dentro del Juicio de impugnación No. 2009- 0555-1, de 09 de marzo del 2016, a las 09h12, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.

- b. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido:

Las normas que la parte impugnante considera infringidas, tal como se detalla a continuación son: Constitución de la República del Ecuador: Artículo 82. Ley De Seguridad Social, Reglamento y Resoluciones: Artículos 16 y 27. Resolución del Consejo Directivo No. 100: Artículo 5 literal b). Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte: Artículo 19.

- c. La determinación de las causales en que se funda:

El artículo 3 de la Ley de Casación señala taxativamente las causales en las cuales puede fundarse el recurso, procediendo únicamente cuando se cumpla con alguno de los supuestos señalados a continuación:

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;

2da. Aplicación indebida, falla de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente;

3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto;

4ta. Resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la litis;

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.

En el presente caso, la causal en la que el recurrente fundamenta su recurso es la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

- d. Los fundamentos en que se apoya el recurso: Una vez, que se han examinado los requisitos formales previos, el suscrito Conjuez procederá a realizar la calificación del recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Casación, que en su parte pertinente señala que "El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso".

#### SÉPTIMA - FUNDAMENTO DEL RECURSO DE CASACIÓN

La Corte Suprema de Justicia en múltiples fallos dictados ha expresado que este es un recurso "...vertical, extraordinario, formalista, riguroso, independiente, de noble finalidad, especial y de excepción; de carácter dispositivo y casuístico; de oportunidad, de alta técnica jurídica; completo, de admisibilidad restringida; axiomático y de orden público; de aplicación estricta, matemática en su análisis". (Suplemento Registro Oficial 99, de 2 de julio de 1997, página 6). De ahí que la doctrina lo caracteriza señalando que: "es una fase procesal de naturaleza diferente a las restantes, que tiene un solo objetivo, impugnar la sentencia o auto recurrido, variando en consecuencia las motivaciones de la controversia, que ya no es la pretensión del actor y la contradicción del demandado, sino la pretensión del recurrente de alcanzar que se invalide el fallo por considerar que en el mismo se ha violado la ley. Es pues una nueva acción, semejante a una demanda y que tiene el carácter de extraordinario y excepcional, es casuístico y formalista, y si no se cumplen con los requisitos señalados en la ley de la materia, el recurso es improcedente" (Registro Oficial 100 de 3 de julio de 1997, página 16). Para Humberto Murcia Bailen, "la casación es un recurso limitado, porque la ley lo reserva para impugnar por medio de él solo determinadas sentencias, formalista; es decir, que impone al recurrente, al estructurar la demanda con la que sustenta, el inexorable deber de observar todas las exigencias de la técnica de casación a tal punto que el olvido o desprecio de ellas conduce a la frustración del recurso y aún al rechazo *in limine* del correspondiente libelo" (MURCIA BALLÉN, Humberto, Recurso de Casación Civil, Bogotá, 2005. Página. 71). El objetivo fundamental del recurso, es atacar la sentencia para invalidarla o anularla por los vicios de fondo o forma de los que pueda adolecer; proceso que se verifica a través de un cotejamiento riguroso y técnico de la sentencia con el ordenamiento jurídico vigente, para encontrar la procedencia o no de las causales invocadas. Al ser el recurso de casación un medio extraordinario que le concede la ley a la parte agraviada, uno de los requisitos sine qua non para la procedencia es que el escrito contentivo del recurso se encuentre debidamente fundamentado, esto se traduce en que el recurso interpuesto cuente con las normas de derecho que estima infringidas, que se individualice la causal y el vicio que acusa, y que exista una correlación entre los yerros aducidos y la confrontación que necesariamente la parte impugnante debe realizar con la sentencia; este ejercicio argumentativo en definitiva no es otra cosa que la fundamentación conforme a hecho y a derecho que imperiosamente debe presentar la parte recurrente. En el caso que nos ocupa se ha limitado la labor jurisdiccional de este Juzgador a revisar la falta de aplicación de normas de derecho de conformidad con la causal primera tal como expresamente ha determinado la recurrente en la casación interpuesta para lo cual se realizarán las siguientes consideraciones:

7.1. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS PROPUESTOS PARA LA CAUSAL PRIMERA.- El vicio que la causal primera imputa al fallo, es el de violación directa de la norma sustantiva, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, porque no se ha dado la correcta subsunción del hecho en la norma; es decir, no se ha producido



el enlace lógico de la situación particular que se juzga con la previsión abstracta y genérica realizada de antemano por el legislador; yerro que se produce por la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de las normas de derecho, siempre que estos vicios sean determinantes de la parte dispositiva de la sentencia o auto, lo que el recurrente debe fundamentar debidamente. La aplicación indebida ocurre cuando la norma ha sido entendida rectamente en su alcance y significado; mas se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla. La falta de aplicación se manifiesta si el juzgador yerra ignorando la norma en el fallo. La errónea interpretación tiene lugar cuando, siendo la norma cuya transgresión se señala la pertinente para el caso, el juzgador le ha dado un sentido y alcance que no tiene, que es contrario al espíritu de la Ley. Para la fundamentación de la causal primera alegada el recurrente transcribe la parte resolutive de la sentencia y argumenta que el Tribunal *Aquo* no ha considerado para emitir la resolución la Ley de Seguridad Social, su Reglamento, y mucho menos sus Resoluciones, y que por tanto ha incurrido en una aplicación indebida y errónea violentando expresa disposiciones constitucionales y legales. De esta primera aseveración expuesta se colige que el recurrente incurre en una argumentación imprecisa al señalar que la sentencia contiene los dos vicios simultáneos de aplicación indebida y errónea pues en este sentido debió tener en cuenta que cada uno de los cargos es autónomo, excluyente, independiente y contradictorio frente a los demás por lo no puede aducir que los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo le dieron un sentido y alcance errado en cuanto a la interpretación de normas que en principio no debieron ser aplicadas al caso concreto. En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Nacional de Justicia en referencia a los vicios excluyentes. "[...] los vicios a los que se hace referencia en cada causal contemplada en el artículo 3 de la Ley en cuestión, son excluyentes entre sí; no pueden concurrir simultáneamente la aplicación indebida, falta de aplicación y errónea interpretación de mismas normas de derecho [...]" (Gaceta Judicial Serie XVI., No. 10, página 2523). El casacionista señala además que en el caso materia de litigio de instancia el actor no probó que causó derecho a la prestación en el régimen del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social conforme lo dispone el artículo 370 de la Constitución del Ecuador. Señala también que debió tenerse en cuenta que los aportes que dice tener el afiliado en el régimen del sistema de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas no es parte del Seguro Social Obligatorio y que el artículo 287 del Estatuto Codificado del IESS no se encuentra en vigencia desde agosto de 1992 cuando se dictó la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Indica que queda evidenciada la incompetencia del Tribunal porque los Acuerdos son legítimamente expedidos por los Órganos de Reclamación Administrativa del IESS de conformidad con lo estipulado en el artículo 22 de la Ley de Seguridad Social y artículo 367 y siguientes de la Constitución de 2008 en concordancia con el literal a) del artículo 6 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Indica que la sentencia es inejecutable por cuanto el actor ante el IESS solo acredita 116 meses con 14 días por el período de 1994.12 a 2007.09. Finalmente concluye su exposición refiriéndose al artículo 24 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y artículo 25 del Reglamento del ISSFA en términos de señalar que los mentados artículos se refieren al seguro de retiro y no al de invalidez. De toda la argumentación antedicha se desprende que el recurrente se refiere de forma reiterada a los hechos que fueron materia de controversia ante el Tribunal por tanto no está atacando directamente a la sentencia por errores de derecho que pudieren haber sido cometidos en el fallo impugnado, todo lo contrario confunde la casación con una instancia más en donde se pueden tomar en cuenta y revalorizar las pruebas aportadas por las partes como en este caso pretende el

recurrente al referirse a las aportaciones del Seguro Social que no fueron consideradas y demás alegaciones que son impertinentes a la naturaleza misma de la casación. El recurso de casación, constituye un nuevo momento y no la continuación de las instancias, es propiamente una demanda en contra de la sentencia o auto final o definitivo, cuyo objeto es corregir los yerros de derecho en que incurran los juzgadores; la doctrina española coincidiendo con este criterio considera: "...el recurso de casación civil aparece en España a principios del siglo XIX como una vía de impugnación diversa a la instancia y, en consecuencia, como una institución procesal distinta...", es naturalmente formal y extraordinario, procede únicamente en los casos previstos en la ley lo que impone la obligación a quien impugna una sentencia a develar con precisión la censura del fallo de modo tal que permita a los Juzgadores de Casación, la confrontación de la sentencia con las normas que se estiman infringidas; los fines de la casación mediante el análisis o verificación que se realiza a una sentencia no son más que la unificación de la jurisprudencia como función garantizadora de la seguridad jurídica, en cada caso concreto, la corrección de la sentencia que se impugna conforme a derecho mediante la función nomofiláctica o cumplimiento de legalidad, esto se concreta mediante la anulación del fallo y la emisión de uno nuevo de mérito, con las correcciones en derecho que constituye la función justiciera; acertadamente se ha sostenido sobre la casación que "...es un remedio procesal extraordinario que procede contra resoluciones judiciales definitivas (en el sentido que pone término al litigio) con el objeto de anularlas o dejarlas sin efecto por haber sido dictadas con infracción del derecho positivo o de la doctrina jurisprudencial establecida (cómo prevé la legislación peruana) restableciendo la vigencia del derecho...".

#### OCTAVA - RESOLUCIÓN

Por las consideraciones expuestas, y en virtud de que el presente recurso de casación no cumple con el requisito de fundamentación contemplado en el artículo 6 numeral 4 de la ley de la materia se INADMITE a trámite.- Actúe la Doctora Nadia Armijos Cárdenas en su calidad de Secretaria Relatora de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.- Notifíquese y devuélvase (...)

#### **Antecedentes de la presente acción**

Esta acción deviene de un juicio contencioso administrativo planteado por el señor Segundo Leónidas Rivera Simisterra en contra de Fernando Guijarro Cabezas y de Ramiro González Jaramillo, en sus calidades de director general y presidente del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, respectivamente, por el Acuerdo N.º 200801746 de 28 de mayo de 2008, en el que se le niega la jubilación por vejez, por no reunir los requisitos exigidos en el artículo 5; proceso que fue conocido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que mediante sentencia de 09 de marzo de 2016 dispuso aceptar la demanda y declarar la nulidad del acto administrativo impugnado.





Posteriormente, la señora Bernardina Yullet Erazo Valverde, directora provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y Francisco Falquez Cobo, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, solicitaron individualmente recurso de aclaración y ampliación de la sentencia, por lo que Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia del Guayas mediante auto de 13 de abril de 2016 resolvió negar dichas solicitudes.

Ante este escenario jurídico, la señora Bernardina Yullet Erazo Valverde en su calidad de directora provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social presentó recurso de casación, por lo cual el proceso pasó a conocimiento del doctor Iván Saquicela Rodas, conjuerz de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; quien mediante auto de 07 de febrero de 2017, a las 12:20, inadmitió el recurso.

### **De la demanda y sus argumentos**

La señora Bernardina Yullet Erazo Valverde, directora provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en su demanda de acción extraordinaria de protección literalmente sostiene:

(...) En el caso de la jubilación por invalidez, la normativa aplicable en este caso es la Resolución dictada por el Consejo Directivo del IESS No. 100 expedida el 21 de febrero de 2006, cuya aplicación correcta consta en el Acuerdo de la Comisión Nacional de Apelación del IESS No. 09-480 CNA del 7 de julio de 2009, mediante el cual resolvió anular el Acuerdo No. 320-CPPC-09 de fecha 20 de mayo de 2009, expedido por la Comisión Provincial de Prestaciones del IESS - Guayas. Las dos Comisiones antes mencionadas gozan de la facultad legal para resolver instancia administrativa, siendo la Comisión Nacional de Apelaciones la de última instancia, y por lo tanto es una Resolución en firme administrativa, conforme está establecido en el Art. 40 de la Ley de Seguridad Social (...) A todo esto debo agregar que al haberse inobservado por parte de los señores Jueces lo previsto en las normas Constitucionales y legales antes citadas, se irrespetó la Constitución y el cuerpo legal que las consagra, y por ende se violó la -Garantía de la Seguridad Jurídica- que consiste justamente en el - respeto a la Constitución y a las normas jurídicas, previas, claras y públicas aplicadas por las autoridades competentes (...)

### **Identificación de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

En la argumentación constante en la acción extraordinaria de protección, la accionante alega vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y a la seguridad jurídica contenidos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

### **Pretensión concreta**

La entidad accionante señala en lo principal como pretensión:

(...) Que, se admita a trámite la presente acción extraordinaria de protección.  
Que, se declare la vulneración de los derechos constitucionales a las Garantías del Debido Proceso y al derecho de la Seguridad Jurídica (...) Que, se revoque la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador (...)

### **De la contestación a la demanda**

Mediante auto de 06 de marzo de 2018, la jueza sustanciadora, doctora Roxana Silva Chicaíza, avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección y dispuso que se notifique con la demanda al conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de ocho días presente su informe de descargo de los argumentos que fundamentan la demanda. No obstante, habiendo transcurrido el término estipulado, pese a haber sido debidamente notificado, conforme se desprende de foja 39 del expediente, se constata que no se ha presentado el informe requerido.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia de la Corte Constitucional**

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal







c y el tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

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

La acción extraordinaria de protección propende, de conformidad con lo establecido tanto en la Constitución de la República como en la jurisprudencia de este Organismo y la ley de la materia, a que las vulneraciones de derechos constitucionales no queden sin ser adecuadamente declaradas y reparadas. Por esta razón, mediante esta garantía se permite que las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes, definitivas y ejecutoriadas puedan ser objeto de examen por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

En este orden de ideas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia N.º 003-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1427-10-EP, señaló que “... la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales”.

Finalmente, este Organismo, en su sentencia N.º 018-13-SEP-CC, dentro de la causa N.º 0201-10-EP, estableció que por medio “... de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión controvertida, y de ser el caso, está obligado a declarar la violación de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral”.

### **Determinación del problema jurídico**

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, por lo que estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

El auto dictado el 07 de febrero de 2017, a las 12:20, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República?

### **Resolución del problema jurídico planteado**

**El auto dictado el 07 de febrero de 2017, a las 12:20, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República?**

Conforme se desprende de la demanda contentiva de la acción extraordinaria de protección objeto de estudio, la entidad demandante alega vulneración al debido proceso, en la garantía de cumplimiento de las normas; misma que establece la obligación de las autoridades administrativas y judiciales de asegurar la aplicación y cumplimiento de las normas y derechos de las partes; consagrada por la Norma Suprema en el artículo 76 numeral 1, que prevé:

Art. 76.- 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.

Sobre la base de la disposición constitucional referida, es importante iniciar el presente análisis resaltando que el debido proceso a más de constituir un derecho constitucional en sí mismo, contiene un conjunto de garantías básicas cuyo estricto cumplimiento por las autoridades correspondientes permite alcanzar procesos judiciales libres de arbitrariedades, protegiendo y garantizando la defensa e igualdad de las partes intervinientes dentro de una causa. Una de estas garantías, consiste precisamente en la obligación de las autoridades administrativas y judiciales de asegurar el cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento jurídico y garantizar los derechos de las partes, para así fijar un límite a la actuación discrecional de los poderes públicos y procurar que sus acciones se ajusten a la normativa vigente.





Es menester recordar que en función del principio de interdependencia de los derechos constitucionales<sup>1</sup>, la referida garantía del debido proceso guarda íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica, puesto que este asegura el respeto a la Constitución y a las demás normas que integran el sistema jurídico. La Constitución en su artículo 82, establece:

Art. 82.- 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.

En tal sentido, la seguridad jurídica tiene como fundamento esencial la existencia de un marco normativo previamente establecido dentro del cual, la Constitución de la República es la norma suprema. A través de éste derecho, se pretende otorgar certeza y confianza ciudadana respecto a la correcta y debida aplicación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades correspondientes, en tanto ello, permite que las personas puedan predecir con seguridad cuál será el procedimiento o tratamiento al que se someterá una situación jurídica en particular.

La Corte Constitucional al referirse al derecho a la seguridad jurídica, mediante sentencia N.º 016-13-SEP-CC, manifestó:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello, y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas (...)<sup>2</sup>

Una vez definidos los derechos bajo análisis, este Organismo debe examinar si el auto dictado el 07 de febrero de 2017, a las 12:20, por el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia transgrede la normativa contenida en la legislación ecuatoriana relacionada al asunto materia de la controversia.

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC.

Por lo que, es importante destacar que el conjuer ponente, doctor Iván Saquicela Rodas, determinó su competencia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso en el primer considerando:

(...) La Constitución de la República del Ecuador, en el inciso tercero del artículo 182 determina que: "...Existirán conjueras y conjueres que formarán parte de la Función Judicial, quienes serán seleccionados con los mismos procesos y tendrán las mismas responsabilidades y el mismo régimen de incompatibilidades que sus titulares..." De conformidad con lo preceptuado en la Disposición Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial el 22 de mayo de 2015, que sustituye el numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, es atribución del Conjuer de la Corte Nacional de Justicia calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne, en armonía con lo previsto en el artículo 2 de la Resolución No. 06 de fecha 25 de mayo de 2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia. En consecuencia, este Conjuer es competente para resolver respecto a la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto (...)

Con esta cita, se observa que a efecto de calificar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación se determinó la competencia conforme lo dispone el artículo artículo 182 referente a la existencia de los conjueres, sus responsabilidades e incompatibilidades; y, en concordancia, con la Disposición Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial el 22 de mayo de 2015, que sustituye el numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, que prescribe: "4. Sustitúyase el numeral 2 del artículo 201 por el siguiente: "2. Calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne e integrar por sorteo el tribunal de tres miembros para conocer y resolver las causas cuando sea recusada la sala por falta de despacho".

Es menester precisar que en el mismo considerando hace alusión a la Resolución N.º 06 de fecha 25 de mayo de 2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia que señala: "(...) Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al





momento de su presentación (...) Art. 2.- Los procesos que se encuentran en la Corte Nacional de Justicia para calificar la admisibilidad del recurso de casación en materias no penales, en los que se ha sorteado Tribunal de Conjuces, serán resueltos por el Conjuez o Conjueza a quien le correspondió actuar como ponente.”; ello, a fin de determinar la normativa aplicable al recurso de casación y la competencia del conjuetz que debe resolver sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso.

En los considerando segundo, tercero y cuarto referentes a la procedencia, legitimación y temporalidad del recurso de casación se hace mención a los artículos 2, 4 y 5 de Ley de Casación, respectivamente, que determinan el tipo de decisión judicial susceptible del recurso en mención, la facultad del agraviado de presentarlo y el término de quince días para las instituciones públicas contados desde la notificación; después de lo cual, concluyó que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cumplió con los antedichos presupuestos en la interposición de su recurso.

Posteriormente, en el considerando quinto el conjuetz nacional hace mención al artículo 76 numeral 7 literal m) y al artículo 8 numeral 2 literal h) de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, referentes al derecho a recurrir y hace una precisión al indicar que a efecto que el recurso pueda ser admitido a trámite debe cumplir requisitos y formalidades prescritos en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación.

A continuación, en la decisión judicial impugnada el conjuetz en mención identificó en el considerando sexto a los requisitos formales en los siguientes términos:

(...) De acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la ley rectora de la materia, el escrito contentivo del recurso de casación debe cumplir con una serie de requisitos formales para su procedencia:

a. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales:

La recurrente indica la sentencia con individualización del proceso y las partes procesales, señalando que el fallo recurrido es el dictado dentro del Juicio de impugnación No. 2009- 0555-1, de 09 de marzo del 2016, a las 09h12, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.

b. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido:

Las normas que la parte impugnante considera infringidas, tal como se detalla a continuación son: Constitución de la República del Ecuador: Artículo 82. Ley De Seguridad Social, Reglamento y Resoluciones: Artículos 16 y 27. Resolución del Consejo Directivo No. 100: Artículo 5 literal b). Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte: Artículo 19.

c. La determinación de las causales en que se funda:

El artículo 3 de la Ley de Casación señala taxativamente las causales en las cuales puede fundarse el recurso, procediendo únicamente cuando se cumpla con alguno de los supuestos señalados a continuación:

Ira. 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 (...) En el presente caso, la causal en la que el recurrente fundamenta su recurso es la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación (...)

De este modo, la autoridad identificó la normas que la legitimada activa acusó como transgredidas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil y la causal del artículo 3 de la Ley de Casación en la que fundó su recurso.

Respecto a la fundamentación del recurso de casación el congreso nacional en un primer momento expone que los cargos que están inmersos en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación; posteriormente, explica que estos cargos son excluyentes uno del otro; y, por lo tanto, el cargo de indebida y errónea aplicación de la Ley de Seguridad Social, su Reglamento y sus Resoluciones, son dos vicios autónomos y no pueden fundamentarse en conjunto, así manifiesta:

El vicio que la causal primera imputa al fallo, es el de violación directa de la norma sustantiva, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, porque no se ha dado la correcta subsunción del hecho en la norma; es decir, no se ha producido el enlace lógico de la situación particular que se juzga con la previsión abstracta y genérica realizada de antemano por el legislador; yerro que se produce por la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de las normas de derecho, siempre que estos vicios sean determinantes de la parte dispositiva de la sentencia o auto, lo que el recurrente debe fundamentar debidamente. La aplicación indebida ocurre cuando la norma ha sido entendida rectamente en su alcance y significado; mas se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla. La falta de aplicación se manifiesta si el juzgador yerra ignorando la norma en el fallo. La errónea interpretación tiene lugar cuando, siendo la norma cuya transgresión se señala la pertinente para el caso, el juzgador le ha dado un sentido y alcance que no tiene, que es contrario al espíritu de la Ley. Para la fundamentación de la causal primera alegada el recurrente transcribe la





parte resolutive de la sentencia y argumenta que el Tribunal Aquo no ha considerado para emitir la resolución la Ley de Seguridad Social, su Reglamento, y mucho menos sus Resoluciones, y que por tanto ha incurrido en una aplicación indebida y errónea violentando expresa disposiciones constitucionales y legales. De esta primera aseveración expuesta se colige que el recurrente incurre en una argumentación imprecisa al señalar que la sentencia contiene los dos vicios simultáneos de aplicación indebida y errónea pues en este sentido debió tener en cuenta que cada uno de los cargos es autónomo, excluyente, independiente y contradictorio frente a los demás por lo no puede aducir que los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo le dieron un sentido y alcance errado en cuanto a la interpretación de normas que en principio no debieron ser aplicadas al caso concreto. En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Nacional de Justicia en referencia a los vicios excluyentes. "[...] los vicios a los que se hace referencia en cada causal contemplada en el artículo 3 de la Ley en cuestión, son excluyentes entre sí; no pueden concurrir simultáneamente la aplicación indebida, falta de aplicación y errónea interpretación de mismas normas de derecho [...]" (Gaceta Judicial Serie XVI., No. 10, página 2523) (...)

A continuación, en la decisión judicial impugnada se analizan los argumentos del recurrente y concluye que estos son atinentes a los hechos del fondo del asunto y no relevantes a fin de determinar si la sentencia objeto del recurso contiene yerros.

En tal virtud, el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia decidió inadmitir a trámite el recurso en los siguientes términos:

(...) OCTAVA – RESOLUCIÓN.- Por las consideraciones expuestas, y en virtud de que el presente recurso de casación no cumple con el requisito de fundamentación contemplado en el artículo 6 numeral 4 de la ley de la materia se INADMITE a trámite.- Actúe la Doctora Nadia Armijos Cárdenas en su calidad de Secretaria Relatora de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (...)

Con lo expuesto, la Corte Constitucional evidencia que el doctor Iván Saquicela Rodas, conjuer de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, expuso que: el trámite del recurso era el contemplado en la Ley de Casación; que el fundamento del recurso en mención es la causal primera del artículo 3; y, adicionalmente a ello, explicó los cargos que componen la primera causal; es decir, atendió el recurso planteado dentro de su ámbito de su competencia, naturaleza, objeto y alcance reconocido por la Constitución y la ley de la materia. Por tanto, se infiere que la decisión judicial impugnada en referencia no vulneró al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas ni el

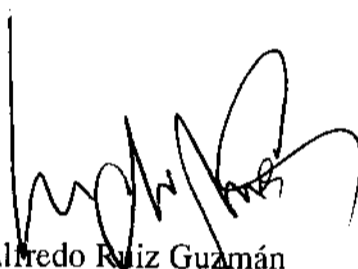
derecho de la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

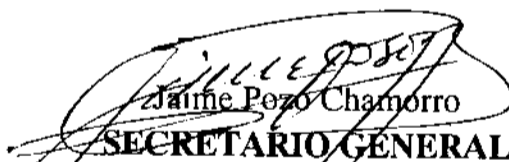
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

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



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pezo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana





Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 11 de abril del 2018. Lo certifico.

JPCIH/mbm

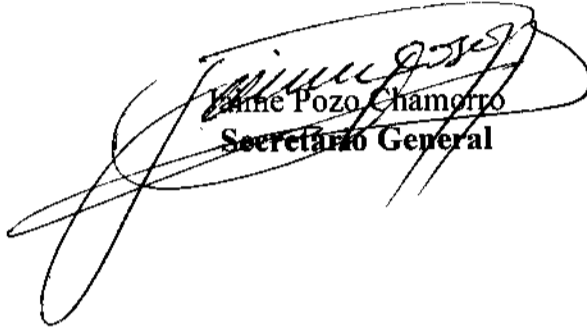
**Jaime Pozo Chamorro**  
**SECRETARIO GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0451-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves tres de mayo del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCh/LFJ