

Quito, D. M., 14 de enero de 2015

**SENTENCIA N.º 001-15-SEP-CC**

**CASO N.º 1475-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor Fernando Guijarro Cabezas comparece en calidad de director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 13 de mayo de 2011 a las 16h10 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso N.º 282-2007.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 24 de agosto del 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 11 de enero del 2012 a las 10h51, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1475-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, se remitió el proceso el 01 de marzo del 2011 al entonces juez Alfonso Luz Yunes, quien mediante providencia del 22 de marzo del 2012 a las 09h00, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia y la demanda a los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de quince días presenten un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, así como también se convocó para que se lleve a cabo la audiencia pública el 10 de abril del 2012 a las 08h45.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 11 de marzo de 2014, avocó conocimiento y dispuso que se notifique a las partes y terceros interesados con su contenido.

### **Detalle de la demanda**

El señor Fernando Guijarro Cabezas en calidad de director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 282-2007, la misma que casa el fallo recurrido, declarando la nulidad del acto administrativo impugnado y dispuso que en un plazo no mayor de treinta días se le restituya a la actora al cargo de fisioterapeuta 2 del Departamento de Rehabilitación del Hospital Regional 8 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en Ibarra, así como también se le pague las remuneraciones dejadas de percibir.

Como antecedente, el accionante señala que mediante oficio emitido el 28 de agosto de 2002, por el director general del IESS y con sustento en las resoluciones C.I. 125 del 19 de noviembre de 2001 y C.I. 143 del 26 de agosto de 2002, se resolvió suprimir el cargo de fisioterapeuta 2 del Departamento de Rehabilitación del Hospital Regional 8 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en Ibarra, el cual se encontraba a cargo de la señora Fanny Leonor Delgado Quezada.

Indica que la señora Delgado, después de un año, es decir, el 4 de agosto de 2003, solicitó la restitución al cargo, lo cual fue desestimado por el IESS por ser improcedente y carecer de sustento legal; sin embargo, de forma inaudita, posteriormente, presentó un escrito, aduciendo que operado el silencio administrativo a su solicitud de restitución al cargo en el Instituto, lo cual ha sido contestado categóricamente mediante oficio del 2 de diciembre de 2003, manifestando que no procedía el silencio administrativo, por ser improcedente, siendo a partir de este último oficio que propone su recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción, el mismo que fue presentado el 15 de enero de 2004, es decir, dos años de la supresión de su cargo, con lo cual pretende burlar a los jueces dándole vida a un derecho que por ley se encontraba caducado.

*d*

Indica que, en virtud de la evidente caducidad del derecho de la actora para proponer la demanda, la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 declaró inadmisibles las demandas; así como también, lo



consideró el juez nacional dentro de su voto salvado dentro del recurso de casación.

A decir del accionante el “criterio de los brillantes” jueces, Freddy Ordóñez Bermeo y Galo Espinosa Medina, se verifica que en su sentencia de mayoría, emiten el criterio de que: la prescripción y la caducidad se constituye en “formalismos enervantes”, razón por la cual aceptan el recurso de casación interpuesto por la actora y ordenan su reincorporación al cargo suprimido.

De lo dicho, menciona que se está vulnerando su derecho al debido proceso en virtud de que no han aplicado en debida forma normas referentes a la prescripción de los derechos y caducidad de las acciones, negando una debida administración de justicia, así como tampoco realizan una correcta motivación de la sentencia; alega además vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en virtud de que no considera posible de que los jueces nacionales tengan a la caducidad y la prescripción como meros “formalismos enervantes”, basándose en “doctrina rebuscada” para dictar una sentencia de casación y desconociendo fallos judiciales anteriores que sobre casos análogos han emitido criterios contrarios.

### **Sentencia o auto que se impugna**

La decisión impugnada es la dictada el 13 de mayo de 2011 a las 16h10, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia:

VISTOS: CUARTO.- Determinan los artículos 75 y 169 de la Constitución de la República que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses (...) y que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, no debiendo sacrificarse la misma por la sola omisión de formalidades; e, igualmente, los artículos 3 numeral 1 y 11 numeral 3 (...) es deber primordial del Estado garantizar el goce efectivo de los derechos en ella establecidos y en los instrumentos internacionales, así como que los mismos serán de directa e inmediata aplicación por parte de cualquier servidor público (...) QUINTO.- (...) “los requisitos legales para el acceso a la jurisdicción y a los recursos... deben ser razonables y obligan a la interpretación más favorable al pleno ejercicio del derechos”, e, igualmente que “el derecho a la tutela judicial efectiva no puede ser comprometido ni obstaculizado mediante la imposición de formalismos enervantes” (Juan Carlos Benalcázar Guerrón) (...)” SÉPTIMO: Aceptado por el representante de la Entidad accionada el hecho de la supresión del cargo que correspondía a la actora y su consiguiente separación, toca examinar simplemente si tiene o no asidero legal la alegación con la cual el representante de la Institución demandada sustenta sus excepciones; para lo cual hay que tomar en consideración que la Disposición Transitoria Quinta de la Carta Fundamental de la época disponía que el “personal que, a consecuencia de la transformación y racionalización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, quede cesante, tendrá derecho a las indemnizaciones que, por la

terminación de la relación, estén vigentes en la ley y contratos, a la fecha en que dejen de prestar sus servicios”; proceso que debía iniciarse inmediatamente después de la promulgación de dicha Constitución en el Registro Oficial Número 1 de 11 de agosto de 1998 y que debió ser llevado a cabo por la Comisión Tripartita de que trata el inciso segundo de la Disposición Transitoria Primera (...) Nada tiene que ver, por tanto, el referido proceso con la supresión del cargo de la accionante, hecho aislado que tuvo lugar con la expedición del “Oficio Numero 2000121.6665 de 28 de agosto de 2002, por el cual se suprime la partida del cargo” de la demandante. OCTAVO.- Desvanecida así la argumentación con la cual la parte demandada ha tratado de justificar el acto administrativo impugnado, fluye la conclusión de la ilegalidad del mismo (...) “si el fallo del tribunal o juez competente fuere favorable, declarándose nulo el acto para el servidor destituido, será restituido en sus funciones en un término de cinco días, teniendo derecho a recibir los valores que dejó de percibir (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, la Sala casa el fallo recurrido y, aceptando la acción deducida por la recurrente, declara la nulidad del acto administrativo impugnado (...) Notifíquese.

### **Derechos presuntamente vulnerados**

El accionante señala que la sentencia impugnada ha violentado garantías y derechos fundamentales contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

### **Petición concreta**


El accionante solicita concretamente que los jueces de la Corte Constitucional se sirvan declarar:

1. La existencia de vulneración al debido proceso por omisión en la observancia de normas jurídicas en la sentencia impugnada, resolución en la que se ha vulnerado adicionalmente la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos de mi representada.
2. Dejar sin efecto alguno la sentencia impugnada y declarar la legalidad del Oficio No. 2000121-6665 de fecha 28 de agosto de 2002, emitido por el Director General del IESS.

### **Contestaciones a la demanda**

#### **Legitimado pasivo**

#### **Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

 El doctor Galo Espinosa M., en calidad de ex juez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, comparece mediante escrito que



obra de fojas 31 a 34 y señala, que junto con otros dos jueces dictaron el fallo en el juicio N.º 282-2007, seguido por Fanny Leonor Delgado Quezada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el mismo que a su parecer se encuentra absolutamente claro y amplio, así como también indica que las razones que llevaron a dictar la misma no pueden haber sido otras que las constantes en la misma.

Los doctores, Álvaro Ojeda Hidalgo, María Ximena Vintimilla Moscoso y Maritza Tatiana Pérez Valencia, en virtud de que han sido debidamente designados por el Consejo de la Judicatura de Transición, mediante la Resolución N.º 004-2012 del 25 de enero del 2012 y en su calidad de juez y juezas de esta Sala, presentan el informe solicitado, señalando que la sentencia de mayoría, objeto de la acción extraordinaria de protección, y el voto salvado, fueron expedidos por la Sala conformada por los doctores Freddy Ordóñez Bermeo, Clotario Salinas Montaña y Galo Espinosa Medina en ejercicio de la jurisdicción y competencia que les otorgó la Constitución de la República y la Ley de Casación.


Señalando además, que de dichas providencias constan claramente expuestos, los fundamentos fácticos y jurídicos que las sustentan.

### **Procurador General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito que obra a fojas 54 del proceso, señala que del análisis de la demanda se evidencia que el fallo, materia de la presente acción extraordinaria de protección, expedido por los jueces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulnera los derechos constitucionales al debido proceso, por la falta de motivación y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República.

Por lo expuesto, solicita al Pleno de la Corte Constitucional declare la vulneración de derechos constitucionales, acepte la demanda y ordene la reparación integral del afectado, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

### **Tercero interesado**

 La señora Fanny Leonor Delgado en calidad de tercera interesada, comparece y señala que el director general del IESS al presentar la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 13 de mayo de

2011, señaló que ha existido vulneración de los derechos establecidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

Señala que el accionante de la presente acción, alega las siguientes falacias:

Que mediante oficio del 28 de agosto de 2002, emitido por el director general del IESS, se suprimió el cargo de fisioterapeuta 2 del Departamento de Rehabilitación del Hospital Regional 8 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en Ibarra, acto administrativo que no ha sido impugnado.

El 4 de agosto de 2003, recién se solicita la restitución del cargo, aduciendo que ha operado el silencio administrativo –es decir, al año de haberse suprimido dicho cargo–.

Que el 2 de diciembre de 2003, se contestó dicha petición, manifestándose que no procedía el silencio administrativo por cuanto era improcedente y que por tanto, la demanda de plena jurisdicción presentada el 15 de enero de 2004, ha caducado conforme el artículo 126 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Con este escenario, la señora Delgado argumenta que:

El 28 de agosto de 2002, fue suprimido su cargo de fisioterapeuta 2.

Al considerar que dicha supresión fue ilegal, inició, el 20 de septiembre de 2002, una serie de reclamos en sede administrativa, la cual no ha sido contestada en ningún momento.

En razón de que no se atendió su pedido, insiste ante el defensor del pueblo y el director del IESS, tal como aparece del oficio del 4 de agosto de 2003, que contiene su pedido con fundamento en lo que disponía el numeral 15 del artículo 23 de la Constitución y el artículo 28 de la Ley de Modernización, solicitando se deje sin efecto el oficio del 28 de agosto de 2002 en razón de que la supresión de su cargo sería ilegal.

Una vez que había transcurrido más de los 15 días de término para que se dé contestación al pedido, el 30 de octubre de 2003, solicitó que por Secretaría se le conceda el certificado que indique el vencimiento del término de que trata el artículo 28 de la Ley de Modernización, a fin de probar que su petición ha sido resuelta favorablemente, por silencio administrativo.

d



Ante tantas insistencias, el subdirector de Recursos Humanos de Quito, mediante oficio del 02 de diciembre de 2003, hace conocer que las peticiones del 04 de agosto y 30 de octubre de 2003, devienen en improcedentes.

En virtud de que el oficio del 02 de diciembre de 2003, fue inmotivado y atendido fuera de término —es decir de los 15 días—; lo cual, habría producido el silencio administrativo, impugnó este oficio para hacer efectivo el silencio administrativo positivo a su favor, por medio de la demanda de plena jurisdicción o subjetivo presentado el 15 de enero de 2004, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el que solicita la restitución de su cargo.

El Tribunal Contencioso Administrativo inadmite la demanda, motivo por el cual interpuso recurso de casación cumpliendo con las causales del artículo 3 de la Ley de Casación, el mismo que fue admitido a trámite por parte de la Corte Nacional de Justicia en apego estricto de la verdad y de la justicia.

Indica que, el acto impugnado es el oficio emitido el 02 de diciembre de 2003, contestado fuera del término que establece el artículo 28 de la Ley de Modernización, ya que a esa fecha se produjo el silencio administrativo positivo a su favor, por cuanto de modo inmotivado y sin la debida pertinencia contesta a sus peticiones del 20 de septiembre, 4 de agosto y 30 de octubre de 2003, mediante los cuales solicitó se revea la ilegal decisión de supresión de su puesto de trabajo, el mismo que fue notificado el 28 de agosto de 2002. Señala que dicha supresión fue ilegal, en virtud de que no se realizó los análisis jurídicos de factibilidad de suprimir el cargo, sino que obedecía a una persecución por haber denunciado actos de corrupción.

En definitiva, señala que si la demanda fue presentada el 15 de enero de 2004, es decir, a los 22 días de término de haberse producido el silencio administrativo, no es procedente que el accionante IESS, argumente falacias, sosteniendo que la demanda se ha presentado a los 2 años y que el derecho estaba caducado, lo cual vulnera el debido proceso.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículos del 60 al 64 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el

artículo 3 numeral 8 literal **b** y, tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Consideraciones de la Corte respecto de la acción extraordinaria de protección**

El objeto de la acción extraordinaria de protección es el aseguramiento y efectividad de los derechos y garantías fundamentales, evitando un perjuicio irremediable, al incurrir el accionar de los jueces en violación de normas fundamentales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

Como ya lo ha señalado esta Corte en varias de sus sentencias, la naturaleza de la acción extraordinaria de protección solo es procedente sobre dos aspectos: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso para que no queden en la impunidad y se pueda disponer medidas de reparación integral. Para ello, asumiendo el espíritu garantista de la vigente Carta Magna, mediante esta acción excepcional, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriadas sean objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

El carácter garantista de la actual Norma Suprema exige que ningún acto de autoridad pública quede fuera del control de constitucionalidad; en esta línea, lo que se pretende es que el ordenamiento jurídico encuentre su constitucionalización a partir del ajuste de todos los actos de las funciones públicas a los mandatos dispuestos en la Constitución de la República.

### **Determinación de los problemas jurídicos a resolverse**

Después de un examen minucioso del expediente y la documentación que se adjunta al mismo, se determinan los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia de mayoría emitida el 13 de mayo de 2011 a las 16h00, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica?
2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación?

d





## **Resolución de los problemas jurídicos a resolver**

### **1. La sentencia de mayoría emitida el 13 de mayo de 2011 a las 16h00, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica?**

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica, que se fundamenta en el respeto a la Constitución, por lo que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben encontrarse determinadas previamente, además deben ser claras y públicas; solo así se tendrá certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

Es así que la referida garantía guarda íntima relación con la garantía constitucional del debido proceso, pues al ser una característica de los derechos constitucionales la interdependencia, no cabe duda de que la autoridad pública al garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial asegura el respeto a la Constitución y a las demás normas que integran el ordenamiento jurídico, consiguiendo de esta manera “la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución en donde la ley se concreta en la confiabilidad, en el orden jurídico, en la certeza sobre el derecho escrito y vigente, es decir, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica”.<sup>1</sup>

En esta línea de pensamiento, mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional, se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados por dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

De lo dicho, en el caso *sub judice*, si bien en la sentencia impugnada los jueces hacen referencia a derechos constitucionales establecidos en nuestra Constitución, es importante recordar que la presente acción proviene de un juicio contencioso administrativo en el que la accionante solicita que se declare la ilegalidad del acto administrativo por medio del cual se suprimió su cargo y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, para lo cual, a continuación,

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional, para el período de transición, Sentencia No. 015-10-SEP-CC caso No. 0135-09-EP, dictada el 15 de abril del 2010.

haremos referencia a dichos argumentos, a fin de verificar que los mismos respeten la normativa legal y Constitucional aplicable para el caso en concreto.

En esta línea, los jueces accionados sustentan su decisión en los artículos 75 y 169 de la Constitución de la República que refieren al derecho que tienen todas las personas al acceso gratuito a la justicia y a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos, al respeto de un sistema procesal en el que no se sacrifique la justicia por la sola omisión de formalidades y al artículo 7 numeral 20 del Código Civil señalando respecto a este último lo siguiente: “ (...) que las garantías, entre ellas la de la tutela efectiva no queden en el simple enunciado, sino que tengan el vigor que es intrínseco a los derechos fundamentales, los cuales ...no pueden observarse como compartimientos estancos que impliquen un absoluto desenvolvimiento autónomo respecto de un solo ámbito de la vida humana (...)”.

Al respecto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y por ende el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes es el principio de legalidad, así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 015-10-SEP-CC, dictada dentro de la causa N.º 0135-09-EP al manifestar que:

Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (...).

Dicho principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República que prescribe:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...).

En aplicación de este principio, las autoridades jurisdiccionales, al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, tienen la obligación de observar la normativa vigente aplicable al caso concreto. La sentencia hoy impugnada casa el fallo impugnado, aceptando la acción deducida y por ende, declarando la nulidad del acto administrativo en base a los argumentos antes mencionados.

↓  
Esta Corte verifica que los jueces accionados si bien señalan normas constitucionales y la doctrina que consideran aplicadas al caso, la misma contradice por completo el principio de legalidad, en virtud de que los diferentes



procesos tienen sus etapas definidas conforme los plazos y términos establecidos en cada rama, correspondiendo conforme la materia del caso en análisis el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que determina con claridad los términos para deducir la demanda en la vía contencioso administrativa; por lo que mal podría haberse alegado la vulneración de su derecho a acceder a la justicia, en virtud de que eso no ocurrió en el presente caso, así como tampoco podría tomarse al cumplimiento de los requisitos planteados en cada juicio como “formalidades enervantes” ya que esto implicaría dejar un precedente erróneo que vulneraría el principio de legalidad al violentar la ley y desconocer fallos judiciales anteriores, tal como los establecidos por los jueces de la Corte Nacional de Justicia que señalan: “(...) De allí que las omisiones de plazos, no constituyen la omisión de simples solemnidades, sino una abierta violación del principio de legalidad, que es la base del accionar del acto administrativo reconocido por nuestra Constitución y las leyes”.

Del análisis expuesto, esta Corte verifica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

## **2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación?**

La Constitución de la República en el artículo 76, establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, el mismo que de acuerdo a lo dicho por esta Corte en sentencias anteriores, se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas intervinientes dentro de un juicio; articulándose alrededor de este una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de justicia,<sup>2</sup> entre estas garantías encontramos a la defensa y a su vez, la motivación de las resoluciones entre otros.

El derecho a recibir resoluciones debidamente motivadas de los poderes públicos, se encuentra establecido en el numeral 7 literal I del artículo 76 de la Constitución de la República e implica el hecho que exista un razonamiento por parte del juez al momento de emitir sus resoluciones, por lo que, de existir una sentencia inmotivada, resultaría arbitraria, incongruente, incompleta, oscura, infundada y contraria al ordenamiento positivo constitucional y legal.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 003-10-SEP-CC, caso 0290-09-EP, 13 de enero de 2010.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 003-13-SEP-CC, caso No. 1427-10-EP, 05 de marzo de 2013.

Además este derecho, constituye la obligación estatal de comunicar de manera clara, coherente y razonable los fundamentos que sustentan una decisión en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece que: “La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”<sup>4</sup>.

Por consiguiente, nuestra jurisprudencia, con el objetivo de determinar si existe una vulneración del derecho a la motivación en las resoluciones judiciales, ha señalado tres parámetros que contribuyen a fin de garantizar el cumplimiento de dicha garantía. Los referidos criterios se encuentran enunciados de la siguiente manera:

Para que determinada resolución se halle debidamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.<sup>5</sup>

A continuación realizaremos un análisis de la sentencia impugnada, a fin de comprobar si la misma cumplió con los criterios constitucionales antes mencionados.

### **Sobre la razonabilidad**

Comenzaremos con la razonabilidad, misma que hace referencia a que la decisión jurisdiccional tiene que fundarse en normas constitucionales y legales, es decir en el marco de lo establecido en el ordenamiento jurídico.

La decisión impugnada resolvió el recurso de casación presentado por la señora Fanny Leonor Delgado Quezada respecto de la sentencia del 24 de mayo de 2007, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, dentro del juicio contencioso administrativo que sigue la señora Delgado en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el que por caducidad del derecho impugnatorio en la vía judicial declara inadmisibles las demandas en la cual solicita que se declare ilegal la supresión del cargo y se le

<sup>4</sup> Art. 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.



paguen las remuneraciones dejadas de percibir desde el 28 de agosto de 2002, fecha en la que se procedió a dicha supresión.

Del análisis correspondiente, a continuación realizaremos un recuento de los considerandos constantes en la sentencia impugnada:

En el considerando primero, la Sala establece su competencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador y la Ley de Casación. En el considerando segundo, refiere al cumplimiento de las solemnidades en la tramitación del recurso. En el considerando tercero, refiere a la admisión a trámite del recurso planteado respecto del artículo 3 de la Ley de casación, por falta de aplicación de los artículos 23 numerales 15 y 26,<sup>6</sup> y 24<sup>7</sup> de la Constitución de la República vigente a la época; 28 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestaciones de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada; 126 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; así como por la aplicación indebida del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; señalándose también los argumentos de la recurrente, que busca desvirtuar lo manifestado en la resolución emitida por el Tribunal inferior, que señaló: “declara inadmisibile la demanda alegando que la actora presenta el reclamo administrativo cuando ya ha caducado su derecho reclamatorio”.

A partir del considerando cuarto, encontramos los argumentos esgrimidos por la Sala de la Corte Nacional, para lo cual nos referiremos a los principales, a fin de verificar la correcta motivación de la misma:

CUARTO.- Determinan los artículos 75 y 169 de la Constitución de la República que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses (...) y que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, no debiendo sacrificarse la misma por la sola omisión de formalidades; e, igualmente, los artículos 3 numeral 1 y 11 numeral 3 (...) es deber primordial del Estado garantizar el goce efectivo de los derechos en ella establecidos y en los instrumentos internacionales, así como que los mismos serán de directa e inmediata aplicación por parte de cualquier servidor público (...) por lo que, si el artículo 424 ibídem señala que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, cualquier disposición legal tiene que aplicarse conforme los mandatos supremos, los cuales, en el caso de las normas referidas, por ser de carácter procesal, prevalecen desde el momento en que empezaron a regir, de acuerdo con los principios universales de derecho sobre la aplicación de la ley, concretamente y

<sup>6</sup> Art. 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: (...) 15. El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y a recibir la atención o las respuestas pertinentes, en el plazo adecuado (...) 26. La seguridad jurídica (...).

<sup>7</sup> Art. 24.- Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia: (...)

en lo que concierne al tema, el contenido en el artículo 7, numeral 20, del Código Civil, tratando de que las garantías, entre ellas la de la tutela efectiva no queden en el simple enunciado, sino que tengan el vigor que es intrínseco a los derechos fundamentales, los cuales “no pueden observarse como compartimientos estancos que impliquen un absoluto desenvolvimiento autónomo respecto de un solo ámbito de la vida humana” (...) QUINTO.- (...) “los requisitos legales para el acceso a la jurisdicción y a los recursos... deben ser razonables y obligan a la interpretación más favorable al pleno ejercicio del derecho”, e, igualmente que “el derecho a la tutela judicial efectiva no puede ser comprometido ni obstaculizado mediante la imposición de formalismos enervantes” (Juan Carlos Benalcázar Guerrón) (...) Desvanecida así la argumentación con la cual la parte demanda ha tratado de justificar el acto administrativo impugnado, fluye la conclusión de la ilegalidad del mismo (...).

Si bien es cierto que la decisión judicial impugnada se fundamenta en los artículos 3 numeral 1, 11 numeral 3, 75, 169 y 424 de la Constitución de la República, que refieren al acceso a la justicia por medio de una tutela efectiva, imparcial y expedita, basada en el respeto a las garantías del debido proceso y la cual, no podrá ser sacrificada por la sola omisión de formalidades; sin embargo, la pertinencia directa con los hechos no se comprende, ya que finalmente los jueces accionados intentan justificar la caducidad de los plazos y términos establecidos para cada proceso en base al argumento doctrinario que **“el derecho a la tutela judicial efectiva no puede ser comprometida ni obstaculizada mediante la imposición de formalidades enervantes”** (énfasis fuera de texto); pretendiendo que en este caso en el que se impugna un acto administrativo, no se respeten los plazos para demandar el mismo, lo cual se encuentra en franca contradicción con la jurisprudencia emitida por la Corte Nacional de Justicia.

Es así, que la obligación de los jueces es la de aplicar las garantías del debido proceso, la normativa vigente y los principios procesales en todas las etapas de tramitación de los procesos, ya que su desconocimiento acarrea la vulneración de derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica.

En conclusión, esta Corte verifica que los jueces accionados no fundamentan con claridad sus argumentos, es decir, que la sentencia impugnada no expresa debidamente las razones y la normativa aplicable al caso en concreto, que sirvió para fundamentar la *ratio decidendi*, pasando por alto la aplicación de normas previas, claras y públicas ya existentes –artículo 65 de la Ley Jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo– en base a argumentos débiles como lo es considerar los requisitos como meros “formalismos enervantes”; criterio que al ser arbitrario, infundado y contrario al ordenamiento jurídico positivo, vulnera el derecho a motivar correctamente una resolución, por lo que no queda duda que la sentencia impugnada no ha cumplido con el elemento de razonabilidad.

Dicho esto, es importante señalar que las exigencias de razonabilidad, lógica y comprensibilidad no son concurrentes, es decir no es necesario que existan las tres características para que una resolución de los poderes públicos se considere como indebidamente motivada, pues basta con que una de ellas no se encuentre satisfecha para que dicha resolución no goce de la garantía de la motivación. En este sentido, una vez que ya se ha demostrado la falta de motivación respecto a la razonabilidad, no es necesario seguir analizado los demás elementos, por lo que se verifica la vulneración del derecho a recibir una resolución correctamente motivada.

### III. DECISIÓN


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

### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Disponer como medidas de reparación integral lo siguiente:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 13 de mayo de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 127-2011.
  - 3.2. Disponer que previo sorteo, se conforme el Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia a fin de que conozca y resuelva la causa respetando los derechos constitucionales de las partes y las garantías del debido proceso.



4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Patricio Pazmiño Freire  
**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 siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas María del Carmen Maldonado Sánchez y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 14 de enero del 2015. Lo certifico.



Jaime Pezo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

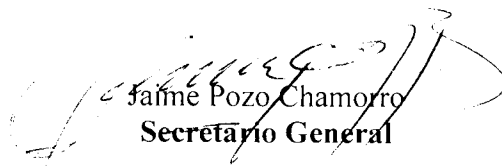




CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 1475-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 23 de enero del dos mil quince.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

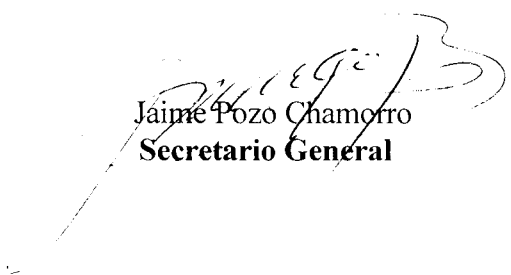
JPCH/LEJ



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 1475-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintiséis días del mes de enero del dos mil quince, se notificó con copia certificada de la sentencia Nro. 001-15-SEP-CC de 14 de enero del 2015, a los señores Fernando Guijarro Cabezas, Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la casilla constitucional 565, así como también en la casilla judicial 2340 y mediante oficio 0300-CCE-SG-NOT-2015; Fanny Leonor Delgado Quezada en la casilla constitucional 090, así como también en la casilla judicial 4086; Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; y, a los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mediante oficio 0301-CCE-SG-NOT-2015, a quien además se devolvieron los expedientes 127-2011 y 17811-2014-0919 (antes 17802-2004-10896)-S.A.D.; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

  
Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

JPCH/LFJ



## GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 34

ACTOR	CASILL A CONSTITUCION AL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILL A CONSTITUCION AL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
FÉLIX NASARIO MIRANDA QUIÑÓNEZ, REPRESENTANTE DE LA COMPAÑÍA OPERADOR PORTUARIO ESPECIALIZADO S.A. OPESA	102	RAFAEL CORREA DELGADO, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA	001	0056-10-IN	SENTENCIA Nro. 001-15- SIN-CC DE 14 DE ENERO DEL 2.015
		GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO, PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL	015		
		DIEGO GARCÍA CARRIÓN, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
FERNANDO GUIJARRO CABEZAS, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	565	FANNY LEONOR DELGADO QUEZADA	090	1475-11-EP	SENTENCIA Nro. 001-15- SEP-CC DE 14 DE ENERO DEL 2.015
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
		ALFREDO CORRAL BORRERO, PROCURADOR JUDICIAL DE JULIO SERRANO ALOMÍA	289	0663-11-EP	SENTENCIA Nro. 006-15- SEP-CC DE 14 DE ENERO DEL 2.015
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		

Total de Boletas: **(09) NUEVE**

QUITO, D.M., Enero 26 del 2.015

*Luis Fernando Jaramillo*  
Luis Fernando Jaramillo  
SECRETARÍA GENERAL

CASILLEROS CONSTITUCIONALES	
Fecha	26 ENE. 2015
Hora	13:45
Total Boletas	09

*[Firma]*



**GUIA DE CASILLEROS JUDICIALES No. 32**

ACTOR	CASILLA JUDICIAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA JUDICIAL	Nro. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
FERNANDO GUIJARRO CABEZAS, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	<b>2340</b>	FANNY LEONOR DELGADO QUEZADA	<b>4086</b>	<b>1475-11-EP</b>	SENTENCIA Nro. 001-15-SEP-CC DE 14 DE ENERO DEL 2.015
ALCALDE Y PROCURADOR METROPOLITANO DEL DISTRITO MUNICIPIO DE QUITO	<b>934</b>	ALFREDO CORRAL BORRERO, PROCURADOR JUDICIAL DE JULIO SERRANO ALOMÍA	<b>3923</b>	<b>0663-11-EP</b>	SENTENCIA Nro. 006-15-SEP-CC DE 14 DE ENERO DEL 2.015
		GERENTE DE LA EMPRESA METROPOLITANA DE OBRAS PÚBLICAS	<b>1822</b>		

Total de Boletas: **(05) CINCO**

QUITO, D.M., Enero 26 del 2.015

  
Luis Fernando Jaramillo  
**SECRETARÍA GENERAL**

26/01/2015

0530

1530





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

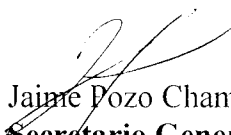
Quito D. M., enero 26 del 2015  
Oficio 0300-CCE-SG-NOT-2015

Señor  
**DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD  
SOCIAL**  
Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia Nro. 001-15-SEP-CC de 14 de enero del 2015, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. 1475-11-EP, presentado por Fernando Guijarro Cabezas, Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Atentamente,

  
Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

Adjunto: lo indicado  
JPCH/LFJ



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	
DIRECCION GENERAL	
DOCUMENTOS RECIBIDO	
FECHA	26 ENE 2015 / sfp
FUNCIONARIO QUE RECIBE	HORA
	CON ANEXOS <input type="checkbox"/>
	SIN ANEXOS <input type="checkbox"/>



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito D. M., enero 26 del 2015  
Oficio 0301-CCE-SG-NOT-2015

Señores

**JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**  
Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia Nro. 001-15-SEP-CC de 14 de enero del 2015, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. 1475-11-EP, presentado por Fernando Guijarro Cabezas, Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a la vez devuelvo el expediente 127-2011, constante en 044 fojas útiles de su instancia. A fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia, remito el expediente 17811-2014-0919 (antes 17802-2004-10896)-S.A.D., constante en 128 fojas útiles, que nos fuera enviado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Nro. 1 de Quito, particular que deberá ser informado a dicha judicatura.

Atentamente,

  
Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

Adjunto: lo indicado  
JPCH/LFJ



26/01/2015  
15455