

Quito, D.M., 28 junio de 2023

CASO 42-18-EP

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

SENTENCIA 42-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, dentro de una acción subjetiva, al determinar que no se configura el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes alegado por la entidad accionante, por cuanto la sentencia impugnada sí se pronunció respecto de los cargos relevantes presentados en el recurso de casación.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de marzo de 2000, Luis Homero Burbano Mejía, en calidad de representante legal del Colegio Nacional Experimental “24 de Mayo” (“**Colegio 24 de mayo**”), presentó un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en contra del Acuerdo 99-01403 de 14 de octubre de 1999, que ratificó el Acuerdo¹ 0500-1724 de 25 de mayo de 1999, ambas decisiones emitidas por la Comisión Provincial de Prestaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**Comisión del IESS o IESS**”).² El proceso fue signado con el número 17811-2013-0422.³
2. El 05 de agosto de 2014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 de Quito (“**Tribunal Contencioso Administrativo**”) declaró la nulidad del procedimiento administrativo, por falta de notificación del acto administrativo, a partir de fojas 74 del expediente, es decir, “desde la Notificación de pago de la glosa. número 05410.Z4.2717 de 15 de diciembre de 1998”. Respecto de esta decisión, el IESS interpuso recurso de casación.

¹ El Acuerdo fue ratificado por la Comisión Nacional de Apelaciones.

² A través del Acuerdo 0500-1724 de 25 de mayo de 1999, se impuso una glosa al Colegio 24 de mayo por encontrar inconsistencias respecto de los aportes pagados y fondos de reserva al IESS entre el período de enero de 1993 a julio de 1998. El valor de la glosa impuesta fue de 31 216,630 sucres.

³ Previamente el juicio fue signado con el número. 2013-0422.

3. El 04 de enero de 2016, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”) admitió a trámite el recurso.⁴
4. En sentencia de 20 de noviembre de 2017, la Sala Especializada resolvió no casar la sentencia recurrida al encontrar que existió una falta de notificación del acto administrativo que dio origen al procedimiento administrativo, lo que causó un gravamen irreparable al colegio 24 de mayo.
5. El 21 de diciembre de 2017, IESS (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada.
6. El 08 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada y, por sorteo efectuado el 27 de febrero de 2018, la sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
7. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 24 de abril de 2023 avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

2. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

9. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de motivación, el derecho al trabajo respecto al principio de irrenunciabilidad e

⁴ En esta instancia el número de proceso fue 17741-2014-0730.

intangibilidad de los derechos laborales y el principio de supremacía constitucional, reconocidos en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal l), 326 numeral 2 y 3 y el artículo 424 de la CRE.

10. Sobre el cargo relacionado con la presunta vulneración de la garantía de motivación, la entidad accionante lo construye de forma conjunta con la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Para el efecto refiere que la sentencia de la Sala Especializada no tomó en cuenta normativa relacionada con la indebida aplicación del artículo 59 de la Ley Contencioso Administrativa, en consonancia con el artículo 95 de la Ley de Seguridad Social y los artículos 95 y 131 del Reglamento General de la Ley de Educación, es decir, criterios relevantes que presentó en su recurso de casación.
11. De igual forma indica que se vulnera la garantía de motivación debido a que la Sala Especializada no argumenta sobre “la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación”, lo que hace que la decisión impugnada carezca de lógica, razonabilidad y comprensibilidad.
12. En relación al cargo de la presunta vulneración del derecho al trabajo respecto al principio de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, el IESS manifiesta que la decisión impugnada, al no tomar en cuenta esta norma constitucional, también se vulnera de forma directa el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
13. Finalmente, en cuanto a la vulneración del principio de supremacía constitucional, la entidad accionante únicamente transcribe el contenido de la norma de la CRE.
14. Sobre la base de lo expuesto, la entidad accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; y, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

3.2. Fundamentos de la Sala Especializada

15. El 09 de mayo de 2023, la Sala Especializada remitió su informe de descargo. En lo principal señalan que, la decisión impugnada

se encuentra debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento la jueza y los jueces nacionales, que la suscribieron doctores Pablo Tinajero Delgado (ponente), Álvaro Ojeda Hidalgo, y; la Ab. Cynthia Guerrero, por los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 1 de la Ley de Casación.

16. Por todo lo expuesto, los actuales jueces que conforman la Sala Especializada, solicitan que la demanda presentada sea desestimada.⁵

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶
18. En relación con la presunta vulneración del principio de supremacía constitucional, esta Corte Constitucional debe precisar que, como ya ha manifestado en ocasiones previas,⁷ por sí solo no puede ser objeto de análisis vía acción extraordinaria de protección al no presentarse argumentos sobre el mismo que estén vinculados a derechos constitucionales puntuales; por tanto, se descarta su análisis.
19. En cuanto a la presunta vulneración del derecho al trabajo respecto al principio de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, esta Corte Constitucional en la sentencia 282-13-JP/19, de 04 de septiembre de 2019, estableció que “la titularidad de los derechos recae en los individuos o colectivos, mas no en el Estado y sus distintos órganos”. En este sentido, este cargo no puede ser invocado por el IESS, pues el derecho al trabajo y la intangibilidad de los derechos laborales tiene como titulares exclusivamente a los individuos y no a las entidades, por consiguiente, tampoco procede su análisis.⁸
20. Ahora bien, dado que, tanto para el cargo de motivación como del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la entidad accionante refiere que se habrían vulnerado debido a que los jueces de la Sala

⁵Ver:http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidhMTNINGE5Yy00ZGY4LTQwYmMtYTQ1ZC1kZjc1OGVjZjgwOWQucGRmJ30=

⁶ De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

⁷ Por ejemplo, ver: CCE, sentencias 742-13-EP/19, de 04 de diciembre de 2019, párr. 29; y, 838-14-EP/19, de 11 de diciembre de 2019, párr. 17, 1540-17-EP/22, de 01 de junio de 2022, párr. 16 y sentencia 927-16-EP/21, de 20 de enero de 2021, párr. 18

⁸ Ver también: CCE, sentencias 838-12-EP/19 y 1041-16-EP/21. Es importante precisar que en las referidas sentencias la Corte estableció que se podrían alegar derechos cuando se refieran a las entidades en su actividad definitoria, como la Defensoría del Pueblo, o el derecho a la propiedad pues es reconocida la propiedad pública y estatal en la Constitución.

Especializada no tomaron en cuenta criterios relevantes presentados en su recurso de casación, esta Corte, para evitar la reiteración argumental, lo resolverá a través del derecho al debido proceso en la garantía de motivación a través del siguiente problema jurídico: ¿Existe insuficiencia motivacional por incongruencia frente a las partes porque la Sala Especializada no se pronunció respecto a los argumentos relevantes presentados por la entidad accionante?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Existe insuficiencia motivacional por incongruencia frente a las partes porque la Sala Especializada no se pronunció respecto a los argumentos relevantes presentados por la entidad accionante?

21. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”.
22. Así, la Constitución exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación *suficiente*, mediante una *estructura mínimamente completa*, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).⁹
23. Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la (i) inexistencia, (ii) insuficiencia o (iii) apariencia de motivación. Respecto, concretamente a la apariencia de motivación, esta implica que, aunque una argumentación jurídica puede lucir suficiente, puede estar viciada por ser *incongruente* con el debate judicial. La Corte ha dicho que hay *incongruencia frente a las partes*,¹⁰ cuando se deja de contestar los argumentos relevantes;¹¹ es decir, aquellos argumentos

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

¹⁰ El término “*congruencia frente a las partes*” ha sido usado por esta Corte en las sentencias 751-15-EP/21 17 de marzo de 2021, párr. 72; y, 953-16-EP, 7 de julio de 2021, párr. 33.

¹¹ La congruencia frente a las partes es una congruencia argumentativa, alude a las respuestas que el juzgador debe dar a los argumentos (relevantes) de las partes. Este tipo de congruencia difiere de la congruencia procesal, según la cual, toda decisión (decisum) judicial debe aceptar o rechazar todas las pretensiones, es decir, los pedidos (petita) de las partes. La motivación del juzgador, entonces, debe ser argumentativamente congruente; mientras que su decisión debe ser procesalmente congruente (en este segundo sentido, las decisiones pueden ser *ultrapetita* o *infrapetita*); de ahí que solo la primera atañe a la garantía de la motivación (sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021). Esta Corte ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión” (sentencia 889-20-JP/21, Caso “Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de

que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.¹²

- 24.** La entidad accionante sostiene que los jueces de la Sala Especializada no analizaron sus cargos relevantes relacionados con la procedencia de la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, así como la indebida aplicación del artículo 59 de la Ley Contencioso Administrativa, en consonancia con el artículo 95 de la Ley de Seguridad Social y de los artículos 95 y 131 del Reglamento General de la Ley de Educación. Es decir, cuestiona el hecho de que la Sala Especializada no tomó en cuenta argumentos relacionados con los vicios casacionales alegados y que fueron admitidos a trámite.
- 25.** Analizada la decisión impugnada, esta Corte, en primer lugar, encuentra que en el acápite 1.2 la Sala Especializada reconoce que el IESS “presentó un recurso de casación por las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación”. Luego en la sección 2.2 crea un problema jurídico en el que analiza la supuesta aplicación indebida del literal b) del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de los artículos 95 y 131 del Reglamento General de la Ley de Educación, y del numeral 12 del artículo 24 de la Constitución Política de 1998. En su análisis, la Sala Especializada realiza las siguientes consideraciones:

- 25.1** Inicia por establecer el contenido de cada una de las normas invocadas y luego las contrasta con el argumento presentado por la entidad recurrente en el escrito de casación, para lo cual cita lo siguiente:

En el fallo [sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo] se declara la nulidad de acuerdo al literal b) del Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, desde la notificación de la glosa, que se dice que se lo ha realizado al Colector del Colegio y no al Rector, sin embargo hay que manifestar que tenía la obligación de informar al señor Rector y al Consejo Directivo del Colegio respecto a la glosa y de todo lo concerniente al estado económico y de la responsabilidad suya como autoridad del Colegio que es un Colector; [...] *En el supuesto no consentido, que hubiera existido algún error de forma en la notificación de la glosa, la sentencia tenía que aplicar el Art 169 de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, que textualmente dice: ... No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades. En tal virtud, la sentencia de ninguna manera podía haber sacrificado*

coactiva”, de 10 de marzo de 2021, párr. 110). A la luz de esta estructura, la congruencia procesal, vulneraría –dependiendo del caso– el primer elemento de la tutela judicial efectiva (el derecho al acceso a la administración de justicia), mientras que la congruencia argumentativa vulnera siempre el debido proceso en la garantía de la motivación, es decir, el segundo de los elementos de la tutela judicial efectiva.

¹²CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86-87.

la justicia por una supuesta omisión de formalidad, que argumenta (énfasis fuera del original).

25.2 Advierte que existió por parte de la entidad recurrente “una aceptación tácita de que hubo un error en la notificación de la glosa, al haber sido notificada al Colector del plantel educativo, en lugar de haber sido notificada al representante legal del Colegio ‘24 de Mayo’, que era su Rector”.

25.3 Indica las fojas en las cuales se encuentra la notificación realizada al colector de la institución educativa, así como otros documentos que demuestran que en efecto es el colector del Colegio 24 de mayo quien presenta la solicitud mediante la cual se solicitó se deje sin efecto la glosa impuesta. Así las cosas, determina que:

De los documentos citados y transcritos queda evidenciado con absoluta claridad que la glosa emitida en contra del colegio "24 de Mayo" jamás fue notificada al representante legal de la institución, a pesar de que el artículo 95 del Reglamento General de la Ley de Educación dispone que el Rector es la primera autoridad y el representante oficial del establecimiento, con lo que se devela además que dicho Rector jamás fue oportuna y debidamente informado de las acciones iniciadas en contra de la institución que representa. Ni la inspectora del IESS que elaboró los informes para la determinación de la glosa, ni la Comisión de Prestaciones, ni la Comisión Nacional de Apelaciones tomaron en cuenta que el artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Educación enumera taxativamente las atribuciones del colector, sin que en dicha norma se le confiera atribución o facultad alguna al colector para impugnar las glosas que se establezcan en la institución en la que presta sus servicios. Es importante señalar que la notificación del acto administrativo al legitimado pasivo no es una mera formalidad como asegura el casacionista en su recurso, sino que se trata de una solemnidad sustancial cuya omisión acarrea la nulidad absoluta e insubsanable, ya que solo a través de la notificación el administrado puede ejercer su derecho a impugnar. En efecto, los actos administrativos para su plena validez deben ser notificados, y mientras no lo sean carecen de eficacia jurídica, es por ello que el artículo 29 de la Ley de Modernización del Estado dispone que las autoridades administrativas comunicarán al administrado las resoluciones que dicten, por el medio que consideren más rápido o expedito.

26. Por las razones expuestas, los jueces de la Sala Especializada concluyeron que el rector del colegio 24 de mayo no fue notificado con el contenido de la glosa que dio inicio al proceso de origen.

27. En cuanto a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación,¹³ de la revisión de la decisión impugnada se encuentra que la Sala Especializada no se pronunció expresamente respecto de esta causal pues, al encontrar que existió una falta de

¹³ Ley de Casación. Art. 3 numeral 5: “Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles”

notificación del acto administrativo que dio origen al procedimiento, la Sala Especializada precisó que “sin que sea necesario analizar las demás causales alegadas por el recurrente [...] rechaza el recurso de casación interpuesto por la Procuradora Judicial del Director General del IESS, y en consecuencia no casa la sentencia emitida el 5 de agosto de 2014”.

- 28.** Esta Corte Constitucional, en casos previos,¹⁴ ha determinado que los cargos relevantes para la configuración del vicio de incongruencia en una sentencia de casación implican que la decisión se debe pronunciar sobre todos los vicios casacionales admitidos a trámite. No obstante, en el presente caso, se evidencia que los jueces de la Sala Especializada determinaron que aquello no era necesario, pues, después de examinar la decisión de instancia y verificar la falta de notificación de la glosa al rector del Colegio 24 de mayo, “el recurso interpuesto no puede prosperar”.
- 29.** Es así que la Sala Especializada estableció que el Tribunal Contencioso Administrativo, al emitir la sentencia recurrida, aplicó de forma correcta el literal b) del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los artículos 95 y 131 del Reglamento General de la Ley de Educación, y el numeral 12 del artículo 24 de la Constitución Política de 1998, y consideró que, ante todo ello, era irrelevante analizar las demás causales alegadas por el recurrente. En consecuencia, dadas las particularidades del caso, esta Corte no considera que la falta de pronunciamiento expreso sobre la causal quinta constituya una transgresión a la garantía de motivación; siendo esta Corte Constitucional deferente con el análisis realizado por la Corte Nacional de Justicia.
- 30.** En virtud de todo lo expuesto, se descarta una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación; sin que corresponda a este Organismo Constitucional pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de las normas por parte de la justicia ordinaria.

6. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección *42-18-EP*.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

¹⁴ Ver: CCE, sentencias 75-16-EP/21, 787-14-EP/20 y 1888-17-EP/23.

3. Notifíquese y archívese.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 28 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL