

Quito, D.M. 30 de marzo de 2022

CASO No. 615-17-EP

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

SENTENCIA No. 615-17-EP/22

Tema: Esta sentencia analiza los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de motivación, defensa, recurrir el fallo y cumplimiento de normas y derechos de las partes y determina que estos no fueron vulnerados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el auto de inadmisión del recurso de casación emitido por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

I. Antecedentes procesales

1. El 24 de febrero de 2010, Raúl Armando Gaybor Secaira, en ese entonces Registrador Mercantil del Distrito Metropolitano de Quito, presentó un recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra de las glosas No. 2009106488 de 9 de septiembre de 2009 (glosa 1) y No. 2009108043 de 23 de diciembre de 2009 (glosa 2)¹. El proceso judicial fue signado con el No. 21575-10-LYM, actualmente signado con el No. 17802-2010-21575.
2. El 17 de octubre de 2011, el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito aceptó la demanda² y dejó sin efecto las glosas. Frente a esta decisión, el director general del IESS interpuso recurso de casación.
3. El 04 de septiembre de 2013, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**Sala Nacional**) inadmitió a trámite el recurso de casación. Frente a esta decisión, el IESS presentó acción extraordinaria de protección.
4. El 15 de octubre de 2013, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda. El 20 de abril de 2016, el Pleno de la Corte

¹ En la primera glosa, el departamento de Recaudación, Cartera y Cobranzas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**IESS**) multó a la parte actora por supuestas deudas impagas por concepto de aporte personal, aporte patronal y fondos de reserva de todos los trabajadores del Registro Mercantil en el periodo comprendido entre enero de 2006 hasta julio de 2009. Mientras que en la segunda glosa, se ordenó, nuevamente, al Registro de Mercantil el pago de los rubros previamente descritos. El actor solicitó que se declare la nulidad de las glosas, que se cese cualquier pretensión de cobro y fijó la cuantía en \$247.865,06.

² Declaró que la glosa 1 quedó sin efecto por ministerio del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado y que la glosa 2 adolece de nulidad de pleno derecho. Por lo que, ambas glosas están viciadas de nulidad por falta de motivación.

Constitucional del Ecuador resolvió: **(i)** aceptar la acción extraordinaria de protección; **(ii)** declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica; **(iii)** dejar sin efecto el auto de inadmisión impugnado, retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la expedición del auto impugnado y **(iv)** disponer la conformación de otro Tribunal para que conozca sobre la admisibilidad del recurso.

5. El 12 de octubre de 2016, el correspondiente congreso de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**congreso nacional**) inadmitió a trámite el recurso de casación. Frente a esta decisión, el procurador judicial del IESS solicitó la ampliación y aclaración.
6. El 07 de febrero de 2017, el congreso negó los recursos horizontales interpuestos.
7. El 09 de marzo de 2017, Geovanna Alexandra León Hinojosa, en calidad de directora general del IESS (**entidad accionante**), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 12 de octubre de 2016.
8. El 16 de agosto de 2017, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
9. Por sorteo realizado el 06 de septiembre de 2017, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Marien Segura Reascos.
10. Posteriormente, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
11. El 11 de febrero de 2022, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó informe de descargo al congreso nacional.

II. Competencia

12. 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 los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (**CRE**); en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

13. La entidad accionante aduce una violación de los derechos al debido proceso en las garantías de motivación (art. 76.7. l CRE), cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), defensa (art. 76.7.a CRE) y recurrir el fallo (art. 76.7.m CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Además, alega que se afectaron los principios de

no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades (art. 169 CRE) y de supremacía de la Constitución (art. 424 CRE).

14. Alude que el auto de inadmisión adolece de falta de motivación al existir una evidente contradicción pues:

“en una primera afirmación se dice que no se ha diferenciado los cargos que corresponden a cada causal omitiendo expresar clara y precisamente las acusaciones al fallo; y, posteriormente se afirma que estas se han correlacionado haciendo un análisis lógico y técnico entre las normas infringidas y los cargos que tiene cada causal; lo que evidencia que al momento de presentar el recurso de casación se dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley de Casación, razón por la cual la explicación dada por el Conjuez Nacional para inadmitir el recurso, no se constituye en motivación conforme lo dispone la norma constitucional”. Además, estima que lo esgrimido por el conjuez nacional “no se compadece de lo actuado en el recurso de casación, pues en el mismo se singularizó cada una de las causales invocadas y se fundamentó las mismas de manera separada sobre la base de las impugnaciones realizadas a la sentencia recurrida, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1”³.

15. Aduce que se vulneró la garantía de cumplimiento de normas (art. 76. 1 CRE) y al principio de que no se sacrificará la justicia por la mera omisión de formalidades dado que el auto de inadmisión desconoce las atribuciones constitucionales del IESS y los derechos de los afiliados de dicha institución. A su consideración, *“el ligero y erróneo análisis que se realizó para inadmitir el recurso de casación presentado, transgrede el derecho constitucional del IESS, puesto que la autoridad judicial debe garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, conforme lo determinado en el artículo 76, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador”*. En la misma línea, acota que por tanto se vulneró también el derecho a la seguridad jurídica.
16. Por otra parte, señala que se privó al IESS del derecho a la defensa al obviarse el análisis que exige el último inciso del artículo 7 de la Ley de Casación, al justificarse *“una supuesta acumulación de fundamentación de las causales, cuando en apartados anteriores demostré que se explicó y fundamentó cada una por separado, dando cumplimiento a lo determinado en los artículos 3 y 6 de la Ley de Casación, actuación suficiente para que se admita el recurso a trámite y se proceda al análisis y resolución del mismo”*.
17. Afirma que también se vulneró la garantía de recurrir el fallo pues la falta de motivación *“coadyuva en el impedimento para que mi representada pueda recurrir el fallo que*

³ Describe que los cargos de casación son los siguientes: (i) artículo 76. 7. 1 Constitución de la República del Ecuador de 2008 de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación; (ii) aplicación indebida del Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación; (iii) falta de aplicación de los Arts. 35 y 57 de la Constitución Política de 1998 y arts. 326 numeral I, y 34 de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, de la causal primera del Art. 3 de la Codificación de la Ley de Casación; y, (iv) falta de aplicación de los Arts. 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil, de la causal tercera del Art. 3 de la Codificación de la Ley de Casación.

atenta contra sus derechos y que el mismo sea conocido por los Jueces de la Corte Nacional de Justicia, quedando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en total indefensión”.

18. Por último, solicita que se dejen sin efecto el auto de inadmisión y el auto que resolvió los recursos horizontales de aclaración y ampliación.

3.2. Argumentos de la parte accionada

19. Pese a que la judicatura accionada fue notificada con la providencia de avoco conocimiento el 14 de febrero de 2022, se advierte que no remitió el correspondiente informe de descargo.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

20. Conforme se desprende de la demanda, la entidad accionante formula argumentos completos respecto a los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación, de recurrir el fallo, de defensa, de cumplimiento de normas y derechos por parte de las autoridades administrativas y judiciales y a la seguridad jurídica; por lo que, esta corte procederá a analizar los cargos planteados a través de cada uno de estos derechos. En lo que concierne al principio contenido en el artículo 169 de la Constitución, se desprende que no es objeto de análisis dado que este no constituye un derecho ni los argumentos presentados se encuentran vinculados a derechos que puedan ser reclamados a través de la acción extraordinaria de protección⁴.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

21. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE establece que: *“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: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.*
22. Esta Corte ha señalado que *“el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa”*, es decir, integrada por: **(i)** una fundamentación normativa suficiente; y, **(ii)** una fundamentación fáctica suficiente⁵.
23. La entidad accionante aduce que existe contradicción entre las premisas del auto de inadmisión pues en este se establece que el escrito del recurso de casación no diferenció

⁴ Corte Constitucional. Sentencia 742-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 29.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

los cargos y causales invocadas y posteriormente se dice que dichos cargos sí estuvieron correlacionados entre sí.

24. Corresponde entonces verificar si existe la contradicción alegada y si esta conlleva una incoherencia lógica que torne la motivación del auto impugnado en insuficiente.

25. Este Organismo Constitucional ha precisado que,

“hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida”⁶. En esa línea, sobre la incoherencia lógica ha definido que se configura “solamente si, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente. En cambio, una incoherencia decisional siempre implica que argumentación jurídica es aparente y, por tanto, que se vulnera la garantía de la motivación”⁷.

26. Concretamente, la entidad accionante señala que habría una incoherencia lógica en el siguiente extracto del auto impugnado que afecta la motivación: *“el recurrente no diferencia los cargos que corresponden e identifiquen a cada causal, omite expresar de modo claro y preciso cada una de las acusaciones realizadas al fallo para finalmente correlacionarlas realizando un análisis lógico y técnico entre las normas presuntamente infringidas y los cargos que tiene cada causal”*.

27. Revisado el extracto citado en el auto impugnado, se observa que este enuncia dos deficiencias del recurso de casación planteado, a su decir: i) no diferencia los cargos aplicables a cada causal, y ii) no precisa las acusaciones realizadas al fallo; en consecuencia, no correlaciona los cargos de tal manera que se identifiquen las normas infringidas y los cargos que tienen cada causal.

28. De modo que, contrario a lo señalado por la entidad accionante, no existe una contradicción entre las premisas contenidas en el auto impugnado puesto que estas se refieren a las deficiencias que el conjuez encontró al momento de analizar el recurso de casación, mismas que conllevaron a su inadmisión. Por lo que, se **(i)** descarta el cargo de incoherencia lógica en las premisas del auto de inadmisión analizado y **(ii)** se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

4.2. Sobre la garantía de cumplimiento de normas y el derecho a la seguridad jurídica

29. El artículo 76 numeral 1 de la CRE establece que *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al*

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 74

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 76.

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”.

30. Sobre este derecho la Corte ha señalado que parte importante del debido proceso depende de que las autoridades públicas garanticen el cumplimiento de las normas, pues sólo el estricto apego a la normativa correspondiente evita que los poderes públicos actúen arbitrariamente. No obstante, pese a la existencia de esta garantía, la jurisdicción constitucional no constituye una superposición o reemplazo a las competencias de la justicia ordinaria, por lo que elementos, como este, del debido proceso se dirimen principalmente en sede ordinaria. La justicia constitucional es extraordinaria y reactiva, con lo cual no toda inaplicación normativa tiene relevancia constitucional ni constituye *per se* una afectación a este derecho⁸.
31. Este derecho está estrechamente ligado con la seguridad jurídica que, de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución de la República *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. Así, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.
32. La entidad accionante argumenta que el conjuetz nacional vulneró estos derechos pues se habrían desconocido las facultades del IESS y los derechos de los asegurados a acceder a las prestaciones que les corresponden de conformidad a lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador. En la demanda, los cargos respecto a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas tienen la misma base fáctica, por lo que se analizarán en conjunto.
33. Una vez analizado el auto impugnado y sin que aquello implique una revisión de su corrección o incorrección, se observa que para calificar su inadmisión, el conjuetz nacional revisó el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 6 de la Ley de Casación, tal como corresponde durante la fase de admisibilidad. En específico, al verificar la fundamentación, el conjuetz observó lo previsto en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación y determinó que no existió la motivación suficiente en el recurso de casación para declararlo admisible.
34. Es así que, de la revisión del auto impugnado, se desprende que el conjuetz nacional identificó y aplicó las normas infraconstitucionales claras, previas y públicas que estimó pertinentes para resolver la inadmisión del recurso interpuesto, motivo por el cual no se

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1706-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019.

evidencia una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales.

35. En conclusión, no se encuentra afectaciones al derecho a la seguridad jurídica y la garantía de cumplimiento de normas y derechos en la decisión impugnada.

4.3. Sobre el derecho a la defensa y la garantía de recurrir el fallo

36. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución de la República garantiza que: *“Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”*.
37. La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene toda persona contra quien se ha instaurado un proceso, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la contradicción ante la acción, permitiendo que el accionado pueda ser oído, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora, incluso está facultado a recurrir del fallo⁹.
38. Como se ha dicho, el poder ejercer el derecho a la defensa incluye, entre otras, la posibilidad de *“Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”*, tal como lo prescribe el artículo 76 numeral 7 literal m.
39. Al respecto, se debe manifestar que la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a recurrir, al igual que todos los demás derechos constitucionales, no tiene carácter absoluto, y su ejercicio se halla sujeto a las limitaciones establecidas tanto en la Constitución como en la ley. Una de las limitaciones al derecho a recurrir viene dada por la naturaleza de los diferentes procesos, como también por la propia naturaleza del medio de impugnación que se pretende ejercitar¹⁰.
40. Ahora bien, dado que el recurso de casación ha sido previsto en el ordenamiento, el derecho a la defensa y a recurrir debe ser comprendido como un derecho a no ser privado arbitrariamente de este recurso¹¹. En tal sentido, estos derechos tutelan a las personas de que no se les prive de la posibilidad de recurrir mediante requisitos no previstos por el ordenamiento jurídico, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos¹².

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1660-13-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 27.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1741-14-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 36.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 124.

¹² Si bien el derecho a recurrir se encuentra plasmado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), su desarrollo jurisprudencial ha jugado un papel muy importante. Es así como en el caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004 en su párrafo 158 establece que *“La Corte [Interamericana de Derechos Humanos] considera que el derecho a recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal”* y en su párrafo 161 establece que *“(...) los Estados (...) no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho a recurrir el fallo”*.

41. Bajo esta línea argumentativa, esta Corte ha enfatizado que *“la autoridad jurisdiccional garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme el ordenamiento jurídico que lo regula, y lo vulnera cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho impracticable”*¹³.
42. La entidad accionante alega que, contrario a lo sostenido en el auto de inadmisión, sí explicó en el escrito contentivo del recurso casación, individualmente, cada causal y cada infracción; por lo que, a su decir, se ha vulnerado su derecho a la defensa puesto que su recurso de casación ha sido inadmitido, impidiéndole acceder al recurso de casación y a obtener una resolución de fondo respecto de la procedencia del mismo.
43. Al respecto, esta Corte Constitucional, de modo constante ha indicado que:
- “Si bien al inadmitirse un recurso se impide la posibilidad de que una parte procesal de presentar los argumentos de los cuales se cree asistida, ello no viola en sí mismo el derecho a la defensa. Lo anterior, bajo la consideración de que el derecho a interponer recursos puede ser legítimamente regulado, como es el caso del recurso de casación, que constituye un recurso extraordinario de carácter estricto y formal. De forma tal que para la procedencia de un recurso de esta naturaleza, los casacionistas deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley así como también con las formalidades exigidas por las causales establecidas en el artículo 3 de la Ley de Casación”*¹⁴.
44. Así, el mero hecho de que el recurso haya sido inadmitido no constituye vulneración del derecho a la defensa ni a la garantía de recurrir el fallo. Como se señaló anteriormente, la admisibilidad del recurso de casación está sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley de la materia y a *“la correcta interposición del mismo”*¹⁵. En el caso bajo examen, el congreso nacional determinó que no se cumplieron los requisitos formales establecidos en la ley de casación, razón por la cual se determinó su inadmisión, sin que se observen impedimentos arbitrarios para acceder a dicho recurso.
45. En consecuencia, esta Corte no encuentra vulneración al derecho a la defensa ni a la garantía de recurrir el fallo.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 27.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1864-13-EP/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 27. Este criterio se ha reiterado también en las siguientes decisiones: Corte Constitucional No. 1107-16-EP/21 d07 de abril de 2021, párr. 35 y No. 912-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 30

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1281-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 34.

3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL