

Quito, D.M., 24 de marzo de 2021

## CASO No. 2237-16-EP

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

#### SENTENCIA

**Tema:** En el marco de una acción de protección presentada por una afiliada al IESS frente a la supuesta negativa de dicha entidad en reembolsar los valores erogados por concepto de la atención médica brindada por un prestador externo del sistema de salud pública, la Corte Constitucional analiza y desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el IESS en contra del fallo que resolvió el recurso de apelación. Los derechos constitucionales analizados son el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y seguridad jurídica.

#### I. Antecedentes Procesales

##### 1.1. Trámite en las instancias

1. Lucía de Fátima López Yaguana (en adelante “**la afiliada**”), presentó acción de protección<sup>1</sup> en contra del Director Provincial de Loja del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del Director Administrativo del Hospital Manuel Ignacio Monteros de la misma ciudad. Esto en virtud de la negativa del Director Provincial de Loja del IESS (en adelante “**el IESS**”) para reembolsar los valores que la afiliada habría asumido por concepto de la atención médica brindada, por derivación del sistema de salud pública, en la Clínica Santa Ana de Cuenca<sup>2</sup>.
2. Mediante sentencia de 11 de julio de 2016, el juez de la Unidad Judicial Especializada Primera de Trabajo del cantón Loja resolvió declarar sin lugar la demanda. Aquello en virtud de que a criterio del juzgador de primera instancia existía la vía ordinaria para plantear la reclamación de la afiliada y además porque tampoco se habría demostrado que dicha vía no era adecuada, ni eficaz.
3. Inconforme con la decisión del juez *a quo* la afiliada interpuso recurso de apelación. La Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (en adelante “**la Sala de apelación**”), mediante

<sup>1</sup> El proceso fue signado con el No. 11371-2016-00254.

<sup>2</sup> En el expediente de origen se observa que en el mes de diciembre de 2015 la afiliada presentó un aneurisma, por lo cual acudió a la Unidad de Neurocirugía del Hospital “Manuel Ignacio Montero” de la ciudad de Loja, desde donde fue derivada al Hospital “José Carrasco” del IESS de la ciudad de Cuenca. En esta última casa de salud no recibió la atención que requería, por lo cual fue referida a un prestador externo de salud. Esto es a la Clínica Santa Ana de Cuenca, donde recibió el respectivo tratamiento. El pago por la atención médica recibida ascendió a la cantidad de \$13.266,14.

sentencia dictada el 05 de agosto de 2016, resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia venida en grado y en su lugar se aceptó la acción de protección.

4. Además, en dicho fallo se dispuso que la Dirección Provincial del Seguro Social de Loja “(...) en el término de veinte días, tramite y pague el reembolso de los valores erogados por la accionante en la Clínica Santa Ana de la ciudad de Cuenca, y que ascienden a la cantidad de 13.266.14, según los documentos que obran de fs. 30 a la 55 de los autos, reembolso que se realizará conforme al Tarifario del Seguro General de Salud Individual y Familiar (...)”.
5. La afiliada presentó recurso de aclaración y ampliación, con la finalidad de que la sala de apelación disponga como “*reparación integral*” el pago de lo que debe reembolsar el IESS más sus respectivos intereses. Por su parte, el IESS también presentó recurso de aclaración señalando que “(...) el tarifario que rige para el Seguro General de Salud Individual y Familiar, no coincide con el valor determinado que se ha dispuesto pagar en la sentencia (...)”. Mediante auto de 26 de agosto de 2016, la sala de apelación decidió rechazar ambos recursos.
6. El 23 de septiembre de 2016, Fredi Cueva Quezada, en su calidad de Director Provincial de Loja del IESS presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 05 de agosto de 2016, así como del auto de 26 de agosto de 2016, dictados por la sala de apelación.

## **1.2. Trámite en la Corte Constitucional**

7. La Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y el ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, mediante auto de 23 de noviembre de 2016, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. **2237-16-EP**.
8. Mediante sorteo realizado en el Pleno de este Organismo el 14 de diciembre de 2016, el conocimiento de la presente causa correspondió a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
9. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 09 de marzo de 2021. Además, a través de dicha providencia se dispuso a los jueces de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja remitan el respectivo informe motivado.
10. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

## **II. Competencia**

- 11.** El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## **III. Argumentos de las partes**

### **3.1. Por parte del IESS: Fredi Cueva Quezada, Director Provincial de Loja del IESS**

- 12.** En la parte pertinente de la demanda de acción extraordinaria de protección, el delegado provincial del IESS en Loja presenta los siguientes cargos en contra de la sentencia que resolvió el recurso de apelación, así como frente al auto que decidió rechazar los recursos de aclaración y ampliación antes indicados:

- a)** *“(...) en el escrito que el IESS solicita aclaración se señala con absoluta claridad el punto que creemos es obscuro y necesario ser aclarado en el recurso horizontal que nos fue denegado (...)”.* Esto en virtud de que en la sentencia de segunda instancia se dispuso que el IESS *“(...) pague el reembolso de los valores erogados por la accionante en la clínica Santa Ana de la ciudad de Cuenca, y que ascienden a la cantidad de 13.266.14 (...) reembolso que se realizará conforme al tarifario del seguro general de Salud Individual y familiar (...)”.*
- b)** *“(...) La sala mencionada crea un precedente que causa incertidumbre jurídica, y nos coloca en posición de indefensión, pues el (sic) debió haber aclarado que (sic) valor mismo a pagar, si se refiere a tarifario público pues esos valores son los llamados a cancelarse no los facturados, se crea más obscuridad, determinar un valor que no coincide con los del tarifario, lo que causa violación a la (sic) derecho a la tutela judicial efectiva, pues no se ha permitido a la institución hacer efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva (...)”.*
- c)** *“(...) De conformidad al Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que contempla el derecho a la seguridad jurídica, se fundamenta en el respeto a la constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por tanto, al existir normas jurídicas previas. (sic) Claras públicas y aplicadas por autoridades competentes, existen normas que regulan los procedimientos administrativos internos, entonces la devolución o reembolso de valores asumidos por la accionante, deberá ser efectuado de conformidad hasta por el monto fijado en el tarifario aprobado por el IESS (...)”.*

- d) “(...) La Resolución (sic) de la mencionada Sala, no aplica el Art. 18 de la Ley de Seguridad Social (...) pues al desconocer las resoluciones que los entes de controversias emiten adecuadamente, simplemente estos caen al limbo jurídico, en donde se vuelve interminable el proceso, ya que la leyes y reglamentos que amparan al IESS son aplicadas temporalmente por la Institución (sic), puesto que en procesos judiciales posteriores estos son declarados nulos sin argumento suficiente y vulnerando la seguridad jurídica que mencionamos (...)”.
- e) Finalmente, el IESS solicita “se ratifique la sentencia del Juez de Origen”, así como “se deje sin efecto la sentencia de marras”.

### 3.2. Por las autoridades judiciales accionadas:

13. A pesar de haber sido notificados oportunamente, los jueces accionados no presentaron el informe que les fue requerido.

## IV. Análisis constitucional

14. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, disponen que:

*"La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado. (...)"*

*"La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución."*

15. En cuanto a dicha garantía jurisdiccional la Corte Constitucional ha manifestado que:

*"(...) en este tipo de acciones, le corresponde a la Corte Constitucional realizar un control en torno a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional a fin de verificar la vulneración o no de derechos en el desarrollo de un proceso, sin que esto signifique que la Corte se convierta en una nueva instancia de revisión respecto a las decisiones tomadas por los jueces inferiores. (...)"<sup>3</sup> (énfasis añadido).*

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencias No. 1091-13-EP/20, de 04 de marzo de 2020, párrafo 31 y No. 314-17-SEP-CC, de 20 de septiembre de 2017, página 11.

16. En la especie y una vez que se ha revisado la demanda de acción extraordinaria de protección de forma íntegra, este Organismo encuentra que las alegaciones propuestas por el IESS giran en torno al desacuerdo de dicha entidad en cuanto al valor que le correspondía devolver a la afiliada por concepto de la atención médica brindada en la clínica Santa Ana de la ciudad de Cuenca. Es decir que dichos cargos tienen relación con los hechos que dieron origen a la acción de protección, los cuales pueden ser revisados por la Corte Constitucional de forma excepcional y previo cumplimiento de los requisitos previstos en la sentencia 176-14-EP/19<sup>4</sup>.
17. De igual forma, este Organismo observa que dicho desacuerdo en el monto del reembolso se atribuye a una supuesta falta de aplicación de normas infraconstitucionales relativas al proceso de devolución de los valores asumidos por afiliados al IESS con prestadores externos de la red pública de salud<sup>5</sup>. Por lo cual, la Corte encuentra que la entidad accionante, en definitiva, alega que la decisión judicial que resolvió el recurso de apelación, así como la que resolvió el recurso de aclaración vulneraron del derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la CRE.
18. Por otro lado, en cuanto a la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, este Organismo encuentra que el IESS únicamente enuncia la vulneración a dicho derecho constitucional. No obstante, pese haber hecho un esfuerzo razonable<sup>6</sup> no ha podido establecer una base fáctica, justificación jurídica ni tesis argumentativa de la cual se desprenda una violación de dicha norma constitucional.

***Sobre el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas***

19. La Corte Constitucional ha caracterizado al derecho a la seguridad jurídica señalando que este es:

*“(...) concurrente y complementario con las garantías del debido proceso. Esta correlación les permite ejercer y garantizar la supremacía de los derechos constitucionales en su efectividad e integralidad en la adopción de una decisión, pues busca establecer un límite a la actuación discrecional de los operadores*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, párrafo 55 “(...) i) *Que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. (...) como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.*”

<sup>5</sup> Resolución del Consejo Directivo de IESS No. 317, publicada en el Registro Oficial No. 204 de 01 de junio de 2010.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

*jurídicos límite que se encuentra dado por las normas y los derechos de las partes a ser aplicadas y garantizadas dentro de un proceso administrativo o judicial (...)”.*<sup>7</sup>

20. En concordancia con dicho criterio, este Organismo también ha establecido que:

*“(...) si bien el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y el derecho a la seguridad jurídica han sido reconocidos de manera autónoma, ambos confluyen en virtud de que, son prerrogativas que salvaguardan la correcta aplicación de normas constitucionales e infra legales en pro de garantizar los derechos de las partes y a su vez, salvaguardar el adecuado ejercicio del derecho al debido proceso”*<sup>8</sup>.

21. Así, en virtud de la mencionada correlación entre el derecho a la seguridad jurídica y las garantías del debido proceso, la Corte Constitucional reconoce que, en ciertos casos, para que se produzca vulneración del derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante, distinta a la seguridad jurídica<sup>9</sup>.

22. Por lo tanto, el análisis de la causa *in comento* se centrará en determinar si *la sentencia que resolvió el recurso de apelación, así como el auto que resolvió el recurso de aclaración dictados por la sala de apelación, ¿vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y el derecho a la seguridad jurídica del IESS?*

23. El artículo 76.1 de la CRE establece que *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al 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** (...)”*.

24. Este Organismo ha previsto que dicha garantía del debido proceso: *“(...) se garantiza esencialmente ante la Función Judicial en sede ordinaria, en razón de que el diseño jerarquizado de los órganos jurisdiccionales establecidos por el artículo 178 de la Constitución, permite que sea la justicia ordinaria, a través de los mecanismos de impugnación correspondientes, la llamada a verificar esta exigencia constitucional mediante un continuo control de la efectiva aplicación y correcta interpretación de normas infraconstitucionales. (...)”*<sup>10</sup>.

25. Por su parte, el artículo 82 de la CRE garantiza a las personas el derecho a la seguridad jurídica, el cual se funda *“en el respeto a la Constitución y en la existencia*

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 56-11-CN/19, de 07 de mayo de 2019, párrafo 39.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 537-14-EP/20, de 04 de marzo de 2020, párrafo 29.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1763-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, párrafo 14.5.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1706-13-EP/19, de 26 de noviembre de 2019, párrafo 24.

*de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".*

26. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica este Organismo ha precisado que: "(...) *La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales (...)*"<sup>11</sup>.
27. Respecto a la **sentencia que resolvió el recurso de apelación** se observa que los jueces accionados, a través de lo expresado en el numeral 4.2 del fallo impugnado consideraron varias normas constitucionales<sup>12</sup> e infraconstitucionales<sup>13</sup> relacionadas con el derecho a la seguridad social, derecho a la salud, a la vida digna, así como las disposiciones constitucionales que rigen el sistema nacional de salud. Por lo cual, decidieron que:

*"(...) quien debe cubrir dichos gastos de atención médica indudablemente debe ser el IESS y al negársele este derecho constitucional que lo tiene adquirido la accionante, por parte del representante de la Entidad accionada, es incuestionable que se le vulnera sus derechos, a recibir la atención médica oportuna, toda vez que al no reembolsarle oportunamente lo cancelado por la accionante al Centro de Salud Clínica Santa Ana, se le está violentando el derecho a recibir atención médica por parte del IESS y si bien ha recibido la atención médica, con el no reembolso de lo cancelado por ésta equivale a violentar sus derechos constitucionales y obligarla a que de sus recursos económicos, cancele una obligación que no está obligada hacerlo, condenándola a pagar una deuda que no le corresponde y por tanto el argumento de la accionada que debe recurrir al trámite contencioso general, vulnera aún más los derechos de la accionante, en su proceso de recuperación al generarle aún más quebranto a su estado emocional y obligarla a buscar los recursos económicos para cancelar una deuda de \$ 13.266.14 (...)"*

28. Por lo expuesto, la Corte Constitucional constata que la decisión de disponer que el IESS reembolse a la afiliada los gastos médicos contraídos por concepto de la atención brindada en una de las clínicas privadas que forman parte de los prestadores externos de la red pública de salud, fue adoptada en aplicación de las normas constitucionales e infraconstitucionales que la sala de apelación consideró aplicables al presente caso.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2034-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párrafo 22.

<sup>12</sup> Artículos 32, 34, 66.2, 66.25, 358 al 362, 370 de la CRE.

<sup>13</sup> Artículo 1 de la Ley de Seguridad Social y artículo 6 del Reglamento para el pago por servicios de salud en casos de emergencia concedidos por prestadores externos a los asegurados del IESS.

29. Siendo así, tal como lo ha dispuesto la Corte Constitucional en anteriores ocasiones<sup>14</sup>, las afirmaciones relacionadas con la mera transgresión de normas infraconstitucionales que componen el ordenamiento jurídico nacional, no constituyen argumento suficiente para declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, así como tampoco del derecho a la seguridad jurídica.
30. Con relación al **auto que resolvió el recurso de aclaración**, el IESS afirmó que los jueces accionados debieron aclarar qué valor debían reembolsar a la afiliada. Si el fijado en el “*tarifario público*” o el valor que la clínica de privada facturó a la afiliada.
31. Sobre la solicitud de aclaración presentada por el IESS, la sala de apelación rechazó dicho recurso horizontal en virtud de que:

*“(…) Lo que pretenden la parte accionada y accionante es que con estos recursos horizontales, este Tribunal altere el contenido de la sentencia, lo que le está prohibido a este Tribunal hacerlo, por así disponerlo el Art. 100 del Código Orgánico General de Procesos. Por lo expuesto se niega la solicitud de aclaración de la sentencia, presentada por la parte accionada y la ampliación y aclaración de la sentencia, propuesta por la accionante (...)”<sup>15</sup>.*

32. Es decir, que la solicitud de aclaración presentada por el IESS fue desechada, ya que los jueces accionados consideraron que la pretensión de la entidad accionada era modificar lo que ya se había decidido en segunda instancia. Lo cual, a criterio de los jueces accionados, no era posible en aplicación de lo previsto en el artículo 100 del COGEP, que trata sobre la inmutabilidad de la sentencia.
33. En consecuencia, esta Corte constata que la decisión de rechazar el recurso de aclaración del IESS fue adoptada en aplicación de las normas que rigen el ordenamiento jurídico, sin que ello implique *per se* la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y el derecho a la seguridad jurídica alegados por el IESS.

## 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 No. **2237-16-EP**.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1710-14-EP/20, de 06 de febrero de 2020, párrafo 23.

<sup>15</sup> Ver auto de 26 de agosto de 2016, dictado por la sala de apelación, dentro de la causa No. 11371-2016-00254.

3. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 24 de marzo de 2021- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**