

Quito, D.M., 03 de agosto de 2022.

**CASO No. 763-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 763-17-EP/22**

**Tema:** Esta sentencia analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de fecha 21 de diciembre de 2016 dictada por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha en el marco de una acción subjetiva. Luego del análisis correspondiente, se desestima la acción por no encontrarse vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 14 de junio de 2016, Andrea Verónica Muñoz Andrade, en calidad de presidenta del directorio y representante legal del Edificio Unicornio Uno, presentó una acción subjetiva en contra del acuerdo No. IESS-CPPCP-2016-0817-A de 4 de abril de 2016 emitido por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante “**IESS**”). Este proceso fue signado con el No.17811-2016-01186<sup>1</sup>.
2. El 2 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha (en adelante “**el Tribunal**”), aceptó la demanda presentada y en consecuencia declaró la nulidad del acuerdo No. IESS-CPPCP-2016-0817-A y de las glosas emitidas. Ante esta decisión, el IESS interpuso recursos de aclaración y ampliación.
3. El 21 de diciembre de 2016, el Tribunal negó el pedido de aclaración y aceptó el pedido de ampliación<sup>2</sup>. Ante esta decisión, el IESS interpuso recurso extraordinario

<sup>1</sup> El 17 de diciembre de 2015 mediante oficio No. IESS-UPACP-2015-29862-O se notificó al Edificio Unicornio Uno sobre la apertura de las glosas No. 37391096, 37391179 y 37391262 debido a una denuncia presentada por César Aníbal Palomeque Alvarado, por considerar que mantenía una relación laboral con el Edificio Unicornio Uno y que a decir de la parte actora mantenía una relación civil de prestación de servicios profesionales con su representado. El entonces presidente del Edificio Unicornio Uno impugnó las mencionadas glosas ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha, alegando la inexistencia de relación laboral y la necesidad de una resolución judicial donde se determine la existencia o no de una relación laboral y por ende solicitando la nulidad de estas. El 4 de abril de 2016, la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha emitió el acuerdo No. IESS-CPPCP-2016-0817-A en el que resolvió ratificar las glosas impugnadas.

<sup>2</sup>“(…) *este Tribunal, revisado (sic) los recaudos procesales y de lo manifestado por la parte accionante, resuelve AMPLIAR la sentencia, exclusivamente en lo que a continuación se subraya y resalta: se declara nulo el acto administrativo impugnado, esto es el Acuerdo Nro. IESS-CPPCP-2016-0817-A, las glosas*

de casación.

4. El 6 de febrero de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió el recurso extraordinario de casación interpuesto. Ante esta decisión, el IESS interpuso recurso de hecho.
5. El 2 de marzo de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia negó el recurso de hecho interpuesto por el IESS calificándolo como improcedente.
6. El 30 de marzo de 2017, el IESS (en adelante “**la entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de fecha 6 de febrero de 2017 y en contra del auto de fecha 2 de marzo de 2017 dictados por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
7. Mediante auto de fecha 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión integrada por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez y Ruth Seni Pinoargote y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera admitieron a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
8. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, en atención al orden cronológico de despacho de causas, avocó conocimiento mediante providencia de fecha 25 de abril de 2022. La mencionada jueza sustanciadora ordenó oficiar a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a fin de que presenten su informe de descargo, el 20 de junio de 2022 y 25 de abril de 2022, respectivamente.
9. El 28 de abril de 2022, la jueza de la Corte Nacional de Justicia, Daniella Camacho Herold, remitió su informe de descargo, mientras que el mencionado Tribunal Distrital no ha respondido al requerimiento pese a haber sido legalmente notificado.
10. El 13 de mayo de 2022, la Procuraduría General del Estado compareció y señaló casillero constitucional, así como casilleros electrónicos.

## **II. Competencia**

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución (“CRE”) y 58 y 191 número 2 letra d de

---

*emitidas y todos los actos administrativos emitidos con sustento en la referida resolución. En lo demás, la sentencia permanece inalterable”. (Énfasis en el original).*

la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

### III. Alegaciones de las partes

#### 3.1. Alegación de la entidad accionante

12. De la revisión de la demanda, la entidad accionante solicita que en sentencia se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, motivación y derecho a recurrir (art.76, numerales 1 y 7, literales l y m CRE), a la seguridad jurídica (art.82 CRE), a la naturaleza jurídica del IESS (art. 370 CRE), a la igualdad y no discriminación (art.66, numeral 4 CRE), al principio de supremacía de la Constitución (art. 424 CRE), al principio de aplicación directa de la Constitución (art. 426 CRE) y a los criterios de transparencia, sostenibilidad y eficacia de la seguridad social (art. 368 CRE). Asimismo, solicita que se deje sin efecto y “*sin valor*” los autos impugnados.
13. Sobre la presunta vulneración a la naturaleza jurídica del IESS la entidad accionante menciona los artículos 367, 368 y 370 de la CRE, los artículos 16, 18 y 26 de la Ley de Seguridad Social y expone: *Los Jueces de la Corte Nacional de Justicia-Sala de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha desconocen la legitimidad, potestad y atribuciones que tiene el Máximo Organismo del IESS y que el Consejo Directivo del IESS sobre la base de la Constitución de la República del Ecuador y en uso de sus atribuciones previstas en la Ley de Seguridad Social, dictó el REGLAMENTO DE AFILIACIÓN RECAUDACIÓN Y CONTROL CONTRIBUTIVO... de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular los procesos de registro y control patronal en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de afiliación de los trabajadores al Seguro Social Obligatorio, las resoluciones así como el Instructivo para la Aplicación del Reglamento de Afiliación y Control Contributiva, fueron emanadas por el Consejo Directivo del IESS el cual tiene atribución amplia y suficiente para dictar esta clase de resoluciones por la autonomía otorgada por la Constitución de la República del Ecuador (...)*. (sic)
14. De la misma manera arguye: *“El Tribunal Contencioso Administrativo en su sentencia del 2 de Diciembre (sic) del 2016, dice que el IESS no ha aplicado lo dispuesto en el Artículo (sic) 286 de la Ley de Seguridad Social...Pues en este caso el Edificio Unicornio Uno o el Señor César Aníbal Palomeque Alvarado nunca presentaron al IESS o pusieron en conocimiento de una demanda laboral en la cual estaba en duda la relación laboral entre ambas partes”*.
15. Sobre la presunta vulneración a los principios de transparencia, eficacia y sostenibilidad de la seguridad social, la entidad accionante sostiene que: *“El principio de sostenibilidad que está contemplado en la Constitución y reconocido*

*como base de la Seguridad Social ha sido vulnerado por las sentencias que se están recurriendo así como el principio de transparencia y eficacia. Ya que al ordenar mediante sentencia se anulen Acuerdo IESS-CPPCP-2016-0817-A, las glosas emitidas y todos los actos administrativos emitidos con sustento a la referida resolución, se estaría afectando a los principios de transparencia, sostenibilidad” (sic).*

- 16.** De la misma manera, sobre la presunta vulneración al debido proceso en el cumplimiento de normas y derechos de las partes y al derecho en la defensa en la garantía de recurrir el fallo, la entidad accionante cita los artículos 76, numerales 1 y 7 literales l y m de la CRE.
- 17.** Sobre la supuesta vulneración a los principios de supremacía y aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales, la entidad accionante menciona los artículos 424 y 426 de la CRE, transcribe el artículo 3 de la Constitución y alega que: *“las sentencias recurridas no aplican los artículos los Arts. (sic) 424 y 426 de la Constitución vigente, que señalan la Supremacía de la Constitución y la aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales”.*
- 18.** Igualmente, de la supuesta vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, la entidad accionante transcribe el artículo 66 numeral 4 de la CRE y asegura que: *“efectivamente al haber resuelto, anular el Acuerdo IESS-CPPCP-2016-0817-A, en el cual se quedan anuladas las afiliaciones al IESS del Señor Cesar (sic) Aníbal Palomeque Alvarado violando por acción a los derechos de las personas a la seguridad social, que de conformidad con el artículo 370 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene la obligación de cumplir. Artículo de la Constitución que la sentencia viola por omisión” (sic).* Para concluir, indica lo siguiente: *“(…) los Jueces (sic) han hecho caso omiso del artículo 11 numeral 2, artículo 66, numeral 4 y los artículos 368, 370, 371 de la Constitución de la República”.*
- 19.** En la misma línea, de la supuesta vulneración a la igualdad y no discriminación, la entidad accionante menciona: *“(…) se está vulnerando los derechos de igualdad ante la ley con los demás sujetos que siendo afiliados al IESS tienen que cumplir con reglamentos, normas, leyes legales y constitucionales y que tienen derecho a las prestaciones que el IESS otorga a sus afiliados en forma equitativa, sin afectar los fondos y reservas de los Seguros (sic) administrados por el IESS, sin velar por intereses particulares sino más bien velando el interés de todos los afiliados”.*
- 20.** Finalmente, la entidad accionante sostiene en el numeral octavo de su demanda, correspondiente a *“pretensiones concretas respecto de la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados”*, en los numerales 1 y 3 solicita que a más de los derechos alegados como vulnerados, también se declare la vulneración a la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la CRE y señala: *“(…) que en base a la Constitución el IESS estará sujeto a normas de derecho público, por tanto sus normas así como su Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo (sic) serán de cumplimiento obligatorio en todo el territorio nacional*

(...)

### **3.2. De los informes de descargo**

#### **Pronunciamiento de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

- 21.** Al haber sido notificada<sup>3</sup> en legal y debida forma, mediante providencia de fecha 25 de abril de 2022, la conjueza de la entonces Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en su informe de descargo señala casillero para futuras notificaciones, contesta a las alegaciones que hizo la entidad accionante en su acción extraordinaria de protección, cita jurisprudencia de esta Corte y concluye que:

*“(...) en el auto de inadmisión constan todos los argumentos fácticos y jurídicos expuestos, lo cual permite evidenciar que el mismo fue dictado respetando el debido proceso... el Tribunal inadmite el mismo determinando concretamente los motivos por los que se produjo la desestimación del recurso y detallando claramente qué elementos provocaron su improcedencia... En tal virtud se ha cumplido con las reglas de este proceso, en atención a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución de la República, sin que su derecho a un debido proceso, se vea transgredido por la actividad propia de la Conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo que en ejercicio de sus atribuciones inadmitió su recurso de casación”.*

#### **Pronunciamiento del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha**

- 22.** Pese haber sido notificado<sup>4</sup> en legal y debida forma, mediante providencia de fecha 20 de junio de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, no presentó su informe en el término establecido.

### **IV. Actos jurisdiccionales impugnados**

- 23.** En los apartados cuarto y quinto de la demanda de acción extraordinaria de protección la entidad accionante identifica de manera expresa el auto de inadmisión del recurso de casación de fecha 6 de febrero de 2017 (en adelante “auto impugnado 1”) y el auto que negó el recurso de hecho de fecha 2 de marzo de 2017 (en adelante “auto impugnado 2”), dictados por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “la Sala”). No obstante, en virtud de los argumentos expuestos en la demanda, se verifica que la entidad

<sup>3</sup> Razón de notificación de 27 de abril de 2022 a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio No. 392-CCE-ACT-TNM-2022 de fecha 27 de abril de 2022, ventanilla virtual, página web del Consejo de la Judicatura.

<sup>4</sup> Razón de notificación de 21 de junio de 2022 al Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, mediante oficio No. 451-CCE-ACT-TNM-2022 de fecha 21 de junio de 2022, ventanilla virtual, página web del Consejo de la Judicatura.

accionante también impugna la sentencia dictada el 2 de diciembre de 2016 (o “sentencia impugnada”) por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito, por tanto, dicha decisión se considerará como parte de los actos jurisdiccionales impugnados en el análisis del caso.

## V. Análisis del caso

### 5.1. Consideración previa

24. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
25. Este Organismo, en su sentencia No. 1502-14-EP/19, ha determinado que estamos ante un auto definitivo si este:

*“(1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”.*

26. El segundo auto impugnado por la entidad accionante es el auto que niega el recurso de hecho por considerarlo improcedente posterior a la inadmisión del recurso extraordinario de casación dentro de un proceso contencioso administrativo. El análisis realizado para negar el recurso de hecho es el siguiente:

*“(…) Conforme establece el Art. 278 del Código Orgánico General de Procesos: “El recurso de hecho procede contra las providencias que nieguen un recurso de apelación o de casación, a fin de que la o el juzgador competente las confirme o revoque, en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y conforme lo enseña la doctrina y lo han determinado los fallos de casación de las distintas Salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia el recurso de hecho es un recurso vertical jerárquico de naturaleza jurisdiccional, cuya finalidad esencial es que el Juez superior verifique si la razón adoptada por el Juez o Tribunal A quo mediante la cual negó el recurso de apelación o casación interpuesto es ilegal o infundada, en la especie al haberse negado el recurso de casación dentro de la presente causa por la Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no cabe el recurso de hecho interpuesto pues de acuerdo con el Art. 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial reformado por la Disposición Reformativa Segunda, cuarto punto del Código Orgánico General de Procesos, es facultad exclusiva de los Conjueces Nacionales la calificación de admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos de casación que recaigan en su conocimiento, por lo que queda más que claro que dicha inadmisión fue dicada (sic) por autoridad competente, **además el auto de inadmisión del recurso de casación es un auto definitivo del cual no cabe recurso vertical alguno,***

por lo que por improcedente se niega el recurso de hecho interpuesto por el doctor Cristian David Hidalgo Orozco, Procurador General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y Procurador Judicial de la abogada Geovanna Alexandra León Hinojosa, en su calidad de Directora General del "IESS" (...)". (Énfasis añadido).

27. Se observa entonces que el auto impugnado se limita a declarar improcedente el recurso de hecho por existir norma expresa que determina que no cabe este recurso<sup>5</sup>. De modo que, el auto impugnado no se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, pues al no haber sido previsto este recurso por el ordenamiento jurídico, este auto se expidió de forma posterior a la finalización del proceso, quedando descartado el supuesto 1.1. del párrafo 25 *supra*.
28. En cuanto al supuesto 1.2 del párrafo 25 *supra*, el auto impugnado no tiene un efecto concreto y directo en la continuación de la causa ni pone fin a la misma, pues al no estar previsto en el ordenamiento jurídico, es inoficioso y no tuvo incidencia sobre el proceso de origen<sup>6</sup>. Por lo que, en definitiva, el proceso concluyó con el auto de inadmisión del recurso de casación emitido por la Sala el 6 de febrero de 2017 como ya se ha mencionado anteriormente. Finalmente, sobre el supuesto 2 del párrafo 25 *supra* se observa que el auto impugnado no tiene aptitud para generar un gravamen irreparable, debido a que no es idóneo para modificar las decisiones dictadas en la causa. En conclusión, tampoco puede calificar como objeto de una acción extraordinaria de protección<sup>7</sup>.
29. Por lo expuesto, dado que en el presente caso el segundo auto impugnado no es objeto de acción extraordinaria de protección conforme a los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC esta Corte no se pronunciará sobre este.

## 5.2. Determinación del problema jurídico

30. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la entidad accionante, es decir de las acusaciones que ésta dirige al auto impugnado objeto de la acción por considerarlo lesivo de sus derechos fundamentales<sup>8</sup>.
31. En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya

<sup>5</sup> Código Orgánico General de Procesos: "Art. 269.- Procedimiento. El recurso de casación será de competencia de la Corte Nacional de Justicia, conforme con la ley...El auto que inadmita el recurso de casación será susceptible de aclaración o ampliación".

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 340-13-EP/19, 28 de octubre de 2019, párrafo 32; 1645-11-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párrafo 26; y 464-14-EP/20, 8 de julio de 2020, párrafo 26.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párrafo 45.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrafo 16; 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 20, 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párrafo 31 y 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párrafo 11.

vulneración se acusa; **(ii) una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **(iii) una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental<sup>9</sup>.

32. En virtud de los parámetros señalados, este Organismo procederá a revisar cada uno de los alegatos esgrimidos por la entidad accionante, con el objeto de observar si los mismos cumplen con los elementos mínimos para configurar un cargo a partir del cual se pueda formular un problema jurídico:

**32.1. Sobre la vulneración a la naturaleza jurídica y a la seguridad jurídica del**

**IESS:** La entidad accionante menciona que se ha vulnerado su naturaleza jurídica (tesis) porque las autoridades judiciales al dejar sin efecto el acuerdo IESS-CPPCP-2016-0817-A, las glosas emitidas y todos los actos administrativos expedidos con sustento en este acuerdo (base fáctica) han desconocido la legitimidad, las potestades, las atribuciones y la autonomía que la Constitución le ha conferido al IESS para dictar reglamentos que regulen los procesos de registro y control patronal, así como la afiliación de los trabajadores al IESS en todo el territorio nacional (justificación jurídica). Asimismo, indica que se les acusa de no haber aplicado el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social, cuando las partes dentro del proceso administrativo no presentaron, ni pusieron en conocimiento del IESS que existía una demanda en la cual estaba en duda la relación laboral entre los mismos para suspender dicho proceso administrativo. Además, sobre la seguridad jurídica afirma que está sujeto a normas de derecho público y que son de cumplimiento obligatorio en todo el territorio nacional.

- 32.2. De la revisión del argumento expuesto sobre la autonomía del IESS, se observa que el mismo guarda relación con la eventual vulneración a la seguridad jurídica. Por consiguiente, luego de verificar que este último cargo ha cumplido con los elementos mínimos de argumentación exigidos por este Organismo y dado que el argumento sobre la presunta trasgresión de la naturaleza jurídica del IESS no podría ser analizado de manera autónoma en una acción extraordinaria de protección, se procede a reconducir el cargo a la posible vulneración de la seguridad jurídica, mismo que será abordado dentro de esta sentencia como un problema jurídico.

- 32.3. **Sobre la vulneración a los principios de transparencia, eficacia y sostenibilidad de la seguridad social:** La entidad accionante argumenta que con lo resuelto en las sentencias impugnadas se han vulnerado los principios

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrafo 18.



de transparencia, eficacia y sostenibilidad de la seguridad social (tesis). Sin embargo, no aporta ninguna base fáctica ni argumentación jurídica que demuestre la plausibilidad de dicha afirmación; de ahí que la Corte pese a efectuar un esfuerzo razonable, no encuentra un cargo argumentativo a partir del cual erigir un problema jurídico. Además, es importante aclarar que los argumentos relacionados con la vulneración de principios que no estén vinculados a derechos constitucionales, no pueden ser analizados vía acción extraordinaria de protección. Por lo expuesto, se descarta el análisis de los mismos.<sup>10</sup>

**32.4. Sobre la vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y el derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo:** La entidad accionante únicamente se limita en su demanda a citar de manera textual el artículo 76 numeral 1 de la CRE. En consecuencia, como no se ha identificado argumento alguno realizado por la entidad accionante, este Organismo descarta el análisis de este cargo.

**32.5. Sobre la vulneración a los principios de supremacía y aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales:** La entidad accionante alega la vulneración de estos principios (tesis), ya que considera que en la sentencia impugnada las autoridades judiciales no aplicaron estos preceptos constitucionales (base fáctica). No obstante, no se identifica una justificación jurídica de cómo esta omisión por parte de las autoridades judiciales vulneró los principios alegados. Por ende, pese a hacer un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de estos principios fundamentales la Corte descarta el estudio de este cargo, aún más cuando, los argumentos relacionados con la vulneración de principios que no estén vinculados a derechos constitucionales, no pueden ser analizados a través de una acción extraordinaria de protección.<sup>11</sup>

**32.6. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación:** La entidad accionante alega la vulneración de este derecho mencionando que los jueces han inobservado varios artículos de la CRE y porque anularon el Acuerdo IESS-CPPCP-2016-0817-A provocando de esta manera que los afiliados al IESS dejen de recibir sus prestaciones de forma equitativa de acuerdo a sus reglamentos, normas legales y constitucionales.

**32.7.** Respecto a este cargo, es importante señalar que de acuerdo a la establecido en la sentencia 838-12-EP/19: “(...) *las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal o, en el caso de ciertas instituciones públicas, cuando los derechos que aleguen estén relacionados*

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 742-13-EP/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 29 y sentencia No. 838-14-EP/19, de 11 de diciembre de 2019, párr. 17,

<sup>11</sup> *Ibidem*.

*con su actividad definitoria y, por tanto, reconocidos en la CRE (...). Al respecto, si bien el IESS podría alegar vulneración a la seguridad social y trabajo en representación de los afiliados, debido a que se encuentran directamente relacionados con la actividad de dicha institución<sup>12</sup>, no es menos cierto que en el presente caso los argumentos de la entidad accionante son genéricos sobre una presunta inequidad entre afiliados, por lo que, no se evidencia un argumento completo que exponga una justificación jurídica que demuestre cómo la autoridad judicial demandada habría vulnerado dichos derechos en su labor jurisdiccional. Por ende, se descarta su análisis.*

33. En razón de lo expuesto, se observa además que los argumentos de la entidad accionante están dirigidos a impugnar la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha, y no el auto que inadmitió el recurso de casación (auto impugnado 1), toda vez que los argumentos de la demanda se dirigen a la decisión de instancia por la cual se dejó sin efecto los actos emitidos por el IESS y no respecto de las razones por las cuales se inadmitió el recurso de casación interpuesto ni tampoco se refieren a acciones u omisiones específicas por parte de la conjueza nacional accionada, por lo cual, se descarta el análisis de este auto por no existir una construcción argumentativa mínima que permita formular un problema jurídico a resolver, y, se procede a analizar la sentencia impugnada emitida por el Tribunal Distrital sobre la cual existen cargos relativos a una presunta vulneración a la seguridad jurídica, a través del siguiente problema jurídico:

**¿La sentencia impugnada dictada por el Tribunal vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante?**

34. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que: *“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”*.
35. La Corte Constitucional ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.<sup>13</sup>
36. Sin embargo, al momento de conocer y resolver una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, este Organismo se encuentra impedido de pronunciarse

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 221-17-EP/22, de 15 de junio de 2022, párr. 24

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 52.

respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales. Por el contrario, para que se produzca una vulneración 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 (...) distintos a la seguridad jurídica”*.<sup>14</sup>

- 37.** En consecuencia, la Corte Constitucional de forma reiterada ha sostenido que no puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida. Caso contrario, la jurisdicción que ella ejerce en las acciones extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria, tergiversándose.<sup>15</sup>
- 38.** De la revisión de los cargos expuestos, se verifica que la entidad accionante realiza dos alegaciones en su demanda de acción extraordinaria de protección para sustentar una presunta vulneración a la seguridad jurídica. Primero, considera que al anular el acuerdo No. IESS-CPPCP-2016-0817-A no se estaría respetando la autonomía del IESS determinada en la Constitución, leyes y reglamentos de la entidad. Segundo, sostiene que, de acuerdo a lo resuelto por el Tribunal, inobservó el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social, dado que no suspendió el proceso administrativo hasta que la justicia ordinaria determine mediante sentencia ejecutoriada si existió o no relación laboral.
- 39.** En el caso en concreto, con respecto a la primera alegación señalada en el párrafo *ut supra*, del análisis de la sentencia del Tribunal Distrital se desprende que se realizaron varios razonamientos jurídicos en los que se explica el motivo por el cual el acuerdo No. IESS-CPPCP-2016-0817-A fue dictado fuera de las competencias y atribuciones que tanto la Constitución como la ley otorgan al IESS:

*“Para este Tribunal, el trabajo realizado por César Aníbal Palomeque A., no ha sido negado, ni en la instancia administrativa, ni en esta judicial, por parte de la hoy accionante, Edificio Unicornio Uno; de ahí que no exista conflicto sobre aquello.(sic) Evidentemente, en lo que si (sic) existen diferencias entre lo que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Edificio Unicornio Uno han estimado es la naturaleza de la relación contractual mantenida entre el señor César Aníbal Palomeque y el citado edificio...La autoridad judicial es la competente para conocer sobre las divergencias surgidas con relación a la naturaleza de la relación contractual, de forma previa a la determinación responsabilidad patronal (sic) y la emisión de las glosas respectivas. Solamente cuando ha existido dicha decisión, y la determinación de la relación laboral sujeta al Código de Trabajo, (sic) el IESS puede y debe emitir las respectivas glosas en estricta aplicación de los artículos 2 de la Ley de Seguridad Social y 34 de la Constitución de la República del Ecuador, que en su orden determinan, quienes son sujetos de protección del Seguro General Obligatorio y el carácter irrenunciable del derecho a la seguridad social”*.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 14.6.

*Ahora bien, dentro del procedimiento administrativo que se revisa en esta instancia, se verifica que la reclamación y/o impugnación presentada por el ahora accionante, Edificio Unicornio Uno, cuestionaba el derecho de afiliación del denunciante, precisamente por la naturaleza contractual que los vinculaba; una relación civil basada en un contrato de “Prestación de Servicios Profesionales” al amparo de lo establecido en los artículos 59 y 60 del Reglamento General de la Ley de Propiedad Horizontal... En tal virtud corresponde a los jueces competentes conocer de controversias derivadas de la naturaleza contractual que determina la existencia o no del derecho de afiliación discutido en la instancia administrativa que se revisa”.*

- 40.** De lo transcrito, se observa que la autoridad jurisdiccional accionada basó sus consideraciones en normas previas, claras, públicas, en un proceso judicial de su competencia, por lo cual no se evidencian elementos que permitan a este Organismo declarar vulneraciones al derecho invocado. Por otra parte, las alegaciones de la entidad accionante pretenden que esta Corte Constitucional revise el mérito del proceso contencioso administrativo de origen, lo cual escapa de sus competencias en esta acción extraordinaria de protección, más aún si sus alegaciones constituyen centralmente un desacuerdo con lo resuelto por el Tribunal Distrital, alegaciones que se encuentran proscritas en esta garantía jurisdiccional<sup>16</sup>.
- 41.** Con relación a la segunda alegación señalada en el párrafo 38 *supra* sobre una presunta contravención a una norma de la Ley de Seguridad Social, se evidencia que el Tribunal Distrital se pronunció sobre tal norma en el caso en concreto:

*“(...) el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social, establece que la Comisión Nacional de Apelaciones y la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, tienen la competencia para resolver todas “las cuestiones y reclamaciones que se suscitaren en razón de los servicios o beneficios del Seguro General Obligatorio y de los derechos y deberes de los afiliados y patronos”. Más adelante en la misma norma textualmente se determina que: “En los casos de controversia entre empleador y trabajador sobre el derecho a la afiliación por la naturaleza de la relación contractual, el IESS suspenderá todo procedimiento administrativo relativo a la afiliación y al cobro de aportes, hasta que la justicia ordinaria determine mediante sentencia ejecutoriada si existe relación laboral”.*

*“Del análisis de la norma que precede se colige que si bien la misma determina que los temas y reclamaciones referentes a los servicios o beneficios del Seguro General Obligatorio, así como los relacionados a los derechos y deberes de los afiliados y patronos, sean conocidos y resueltos en la vía administrativa; no obstante, es clara en señalar que en los casos de controversia o litigio entre empleador y trabajador sobre el derecho a la afiliación por la naturaleza de la relación contractual, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá suspender cualquier procedimiento administrativo referente a la afiliación y al cobro de aportes, hasta que la justicia ordinaria determine mediante sentencia ejecutoriada si existe relación laboral”.*

---

<sup>16</sup> De igual forma, la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia No. 785-13-EP/19 ha manifestado que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional, desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional.

*“Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencias Nos. 029-16-SEP-CC y 050-14-SEP-CC de 27 de enero de 2016 y 26 de marzo de 2014, respectivamente, han señalado lo siguiente: “no obstante, es clara en señalar que en los casos de controversia o litigio entre empleador y trabajador sobre el derecho a la afiliación por la naturaleza de la relación contractual el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá suspender cualquier procedimiento administrativo referente a la afiliación y al cobro de aportes, hasta que la justicia ordinaria determine mediante sentencia ejecutoriada si existe relación laboral”.*

*“Ante la alegación que sustentaba la pretensión del administrado reclamante, el IESS, no suspendió el procedimiento de determinación de responsabilidad laboral como estaba obligado a hacerlo en cumplimiento de lo establecido en el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social y en acatamiento irrestricto del principio de legalidad contenido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador”.*

- 42.** De lo transcrito, se verifica que el Tribunal Distrital en su decisión aplicó normas previas, públicas y claras en un proceso de su competencia, que consideró pertinentes para resolver la causa, dando razones por las cuales aplicó la Ley de Seguridad Social, con lo cual se brindó certeza a las partes en la aplicación del ordenamiento jurídico vigente. Por otra parte, tal como se señaló en el párrafo 40 *supra* no corresponde que esta Corte se pronuncie sobre el mérito del proceso contencioso administrativo de origen ni sobre la aplicación de derecho ordinario (concretamente, el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social) ni sobre las alegaciones de la entidad accionante que evidencian una disconformidad con lo resuelto.
- 43.** Por todo lo expuesto, esta Corte descarta las alegaciones de la entidad accionante en su acción extraordinaria de protección sobre presuntas vulneraciones al derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución.

## **VI. 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:

- a.** Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 763-17-EP.**
- b.** Notifíquese y devuélvase.

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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 03 de agosto de 2022, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**