

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1644-22-EP/25 En el Caso No. 1644-22-EP Se acepta la demanda de acción extraordinaria de protección No. 1644-22-EP	2
114-22-EP/25 En el Caso No. 114-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 114-22- EP	18



Sentencia 1644-22-EP/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2025

CASO 1644-22-EP

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

SENTENCIA 1644-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta las demandas de acción extraordinaria de protección presentadas por el Ministerio de Salud Pública y la Procuraduría General del Estado en contra de la sentencia de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Se verificó que las autoridades jurisdiccionales inobservaron los efectos de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y su auto de aclaración. De tal forma, esta Magistratura constata que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de noviembre de 2021, Silvana del Cisne Vivanco Celi, José Gerardo Valdivieso Hidalgo, María Carmen Villalta Torres y Piedad Isidora Blacio Samaniego (“**actores**”) presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”), a través de la Coordinación Zonal de Salud 7 y la Dirección Distrital de Salud 11D02 Paltas, así como contra la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). Los actores demandaron la realización de un concurso de méritos y oposición para la obtención de un nombramiento definitivo, de conformidad con el artículo 25 y la disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (“**LOAH**”).¹
2. El 21 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”), rechazó la acción de protección por improcedente.² Los actores interpusieron recurso de apelación.

¹ Proceso 11258-2021-00359. Los actores manifestaron que trabajaron como médicos en el MSP desde abril de 2017, “manteniendo contratos ocasionales de forma continua e ininterrumpida”. Señalaron que cumplieron “con la entrega de los requisitos establecidos en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para obtener nombramientos definitivos en el contexto de la pandemia del COVID-19”, pero que “no se ha concluido con el concurso de méritos y oposición”. Indicaron que esto vulneró sus derechos al trabajo, a la igualdad y no discriminación, y a la seguridad jurídica.

² La Unidad Judicial señaló que “para el caso de los [actores] conforme a la documentación que obra en autos, no hubo convocatoria ni planificación presupuestaria para sus nombramientos, [lo que] torna improcedente por estos motivos esta acción de protección”. Enfatizó que, conforme a la sentencia 18-21-CN/21, a los actores “ya no se les puede aplicar una norma declarada inconstitucional, esto debido a que ya no goza de presunción de constitucionalidad al ser contraria a derechos constitucionales, por cuanto la Corte

3. El 24 de enero de 2022, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”), en voto de mayoría, aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y dispuso que “se notifique a todos los accionantes con el inicio del concurso de méritos y oposición dispuesto en el Art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19”.³ La PGE interpuso recurso de aclaración y ampliación.
4. El 3 de febrero de 2022, la Corte Provincial negó el recurso de aclaración y ampliación. Esta decisión fue notificada el mismo día.
5. El 21 de febrero de 2022 y el 24 de febrero de 2022, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio de Salud Pública presentaron, respectivamente, una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 24 de enero de 2022.
6. El 23 de septiembre de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite las demandas de acción extraordinaria de protección. Ordenó que la Corte Provincial emita un informe de descargo, que fue presentado el 12 de octubre de 2022.
7. El 19 de septiembre de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa. Dispuso, mediante auto, que la Corte Provincial presente un informe de descargo actualizado. El 24 de septiembre de 2025, la Corte Provincial dio cumplimiento a dicha disposición.⁵

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, y el artículo 191, número 2 letra d, de la LOGJCC.

Constitucional [...] declara la inconstitucionalidad del artículo 25 [...] y la Disposición Transitoria Novena de la [LOAH]”.

³ La Corte Provincial señaló que, a la luz del derecho a la seguridad jurídica, las autoridades competentes estaban obligados a aplicar la LOAH y su Reglamento. En el caso en concreto, estableció que el concurso de méritos y oposición para los actores fue convocado antes de la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 25 y la Disposición Transitoria Novena de la LOAH, por lo que “para este caso aún no aplica la declaratoria de inconstitucionalidad” contenida en la sentencia 18-21-CN/21.

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la el exjuez constitucional Enrique Herrería Bonnet y los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Richard Ortiz Ortiz.

⁵ El informe fue presentado específicamente por el juez Max Patricio Brito Cevallos, quien emitió el voto salvado dentro del Tribunal. Señaló que la decisión de mayoría fue “contradictoria” por disponer que se notifique a los actores con el inicio del concurso de méritos y oposición, aspecto que hizo que se aleje del voto de mayoría.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la Procuraduría General del Estado

9. La PGE pretende que se acepte su demanda, se revoque la sentencia impugnada y se declare la vulneración del derecho a la **seguridad jurídica (art. 82 CRE)**. De tal manera, la entidad accionante 1 presenta los siguientes cargos:

9.1. Señala que la sentencia de la Corte Provincial transgredió su derecho a la seguridad jurídica porque “aplicó el artículo 25 y Disposición Transitoria Novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario [...] pese a que las referidas normas al momento de resolver ya no se encontraban vigentes debido a su declaratoria de inconstitucionalidad, declaratoria que surtió efecto a partir del 1 de diciembre de 2021, cuando la sentencia 18-21-CN/21” fue publicada en el Registro Oficial.⁶

9.2. Manifiesta que la sentencia impugnada es contraria a las disposiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad de la sentencia 18-21-CN/21, porque los actores “no fueron notificados con la convocatoria de inicio del concurso de méritos y oposición, [puesto que] dicho procedimiento administrativo no se encontraba en curso a la fecha de publicación de la sentencia 18-21-CN/21 y auto de aclaración”. Agrega que el MSP “solicitó [a los actores] la presentación de la documentación que le permita a la entidad determinar el personal [...] que efectivamente prestó atención a pacientes [con] COVID-19”, pero que “no se dio inicio al proceso de concurso de méritos y oposición”. Por este motivo, señala que el caso no estaba exento de los efectos de inconstitucionalidad del artículo 25 y la disposición transitoria novena de la LOAH.⁷

3.2. Del Ministerio de Salud Pública

10. El MSP pretende que se acepte su demanda, se revoque la sentencia impugnada y se declare la vulneración del derecho a la **seguridad jurídica (art. 82 CRE)**. Arguye que la decisión impugnada vulneró este derecho porque no aplicó lo dispuesto en el artículo 96 número 1 de la LOGJCC.⁸ Al respecto, señala que en la sentencia 18-21-CN/21 y

⁶ Expediente procesal de segunda instancia, proceso 11258-2021-00359, demanda de acción extraordinaria de protección de la Procuraduría General del Estado, fs. 44v.

⁷ *Ibid*, fs. 46v.

⁸ Artículo 96 numeral 1 de la LOGJCC: “Efectos del control de constitucionalidad. - Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: 1. Ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsista el fundamento de la sentencia”.

en su auto de aclaración se dispuso “que una vez [que fuese] publicada en el Registro Oficial, ningún Juez o Tribunal de ninguna instancia podrían aplicar tales normativas en procesos que se encuentren en curso”. Añade que la publicación de dicho fallo se dio el 1 de diciembre de 2021, mientras que la acción de protección “se encontraba en curso siendo analizada en segunda instancia, por lo que la disposición de la Corte Constitucional era perfectamente aplicable y exigía obediencia” por parte de los jueces accionados.⁹

3.3. De la Corte Provincial

11. En su informe de descargo presentado el 12 de octubre de 2022, la Corte Provincial, tras copiar textualmente su resolución, señaló que la parte accionante pretende que, a través de la acción extraordinaria de protección, se “analice nuevamente la prueba aportada en el transcurso del proceso; lo que es totalmente improcedente”. Añade que “este Tribunal no ha violentado ningún derecho constitucional en la sentencia”, por lo que “la Acción Extraordinaria de Protección, se ha interpuesto sin fundamento alguno y en forma maliciosa”.¹⁰

4. Planteamiento del problema jurídico

12. Este Organismo ha establecido que 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 se dirigen contra el acto principal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, ha señalado que un argumento mínimamente completo debe reunir, al menos, tres elementos: (i) una tesis; (ii) una base fáctica; y (iii) una justificación jurídica.¹¹
13. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 9.1 y 10 *supra*, esta Corte observa que las entidades accionantes arguyen que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) porque la sentencia de la Corte Provincial aplicó el artículo 25 y la Disposición Transitoria Novena de la LOAH, cuando estas normas ya fueron declaradas inconstitucionales en la sentencia 18-21-CN/21 al momento de que la Corte Provincial conoció el caso, por lo que debían observar sus efectos de inconstitucionalidad. Por tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Corte**

⁹ Expediente procesal de segunda instancia, proceso 11258-2021-00359, demanda de acción extraordinaria de protección del Ministerio de Salud Pública, fs. 70v.

¹⁰ SACC, informe de descargo del 12 de octubre de 2022 ingresado electrónicamente, fs. 6.

¹¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*), y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).

Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de las entidades accionantes porque habría aplicado el artículo 25 y la disposición transitoria novena de la LOAH, las cuales fueron previamente declaradas inconstitucionales mediante la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y su auto de aclaración?

14. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 9.2 *supra*, la PGE señala que los actores no fueron notificados con la convocatoria del inicio del concurso de méritos y oposición; y, por tanto, no estaban exentos de la declaratoria de inconstitucionalidad contenida en la sentencia 18-21-CN/21. Al respecto, este Organismo verifica que este cargo se centra en señalar que no hubo un concurso de méritos y oposición en curso por parte de la autoridad administrativa accionada en el proceso de origen; sin embargo, no se identifica una acción u omisión que sea atribuible a las autoridades jurisdiccionales accionadas. En consecuencia, no es posible plantear un problema jurídico sobre esta cuestión.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de las entidades accionantes porque habría aplicado el artículo 25 y la disposición transitoria novena de la LOAH, las cuales fueron previamente declaradas inconstitucionales mediante la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y su auto de aclaración?

15. El artículo 82 de la Constitución 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”.
16. En este sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que el derecho a la seguridad jurídica se garantiza:

[A] través de un ordenamiento jurídico previsible, estable, claro y coherente, que permita tener una noción razonable de las reglas a ser aplicadas, a efecto de generar en los individuos la certeza de que su situación jurídica no será modificada por fuera de los cauces regulares previamente establecidos e imponiéndole a las autoridades competentes el deber de evitar la arbitrariedad.¹²

17. Así también, esta Corte ha reiterado que el derecho a la seguridad jurídica se relaciona con la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de forma injustificada o arbitraria de los parámetros constitucionales y

¹² CCE, sentencia 1552-17-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 36.

jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas. Asimismo, este Organismo ha determinado que en caso de una inobservancia a una sentencia dictada en el marco del control concreto de constitucionalidad (mediante la cual se condicionó o declaró inconstitucional una norma del ordenamiento jurídico) y sus efectos configurarían una violación a la seguridad jurídica por sí sola, sin necesidad de que se verifique la transgresión de otro precepto constitucional.¹³

18. Ahora bien, de conformidad con los argumentos de las entidades accionantes expuestos previamente, tanto el MSP y la PGE arguyen que los jueces accionados debían aplicar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad contenidos en la sentencia 18-21-CN/21, toda vez que la Corte Provincial emitió su decisión después de la publicación de la referida sentencia en el Registro Oficial. Por tanto, este Organismo (i) determinará cuáles son los efectos de la sentencia 18-21-CN/21 y su auto de aclaración y, luego, (ii) verificará si la sentencia de la Corte Provincial, al momento de resolver el recurso de apelación, observó los efectos de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y su auto de aclaración.
19. Respecto a (i), la Corte Constitucional en la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado, expedida el 29 de septiembre de 2021, declaró la inconstitucionalidad del artículo 25 y de la disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario. Este Organismo consideró que dichas normas “desnaturalizan el derecho a acceder al servicio público mediante un concurso de méritos y oposición conforme la normativa constitucional”.¹⁴ Además, en el decisorio tercero estableció los siguientes efectos:

[L]o dispuesto en esta sentencia surtirá **efectos a futuro, a partir de la publicación de este fallo en el Registro Oficial** y no tendrá efecto alguno respecto a concursos de méritos y oposición efectuados bajo el régimen excepcional establecido en dicha norma, tanto de aquellos terminados como aquellos que se encuentran en curso en cualquier etapa a partir de su convocatoria. Así también de aquellos nombramientos ya obtenidos como producto de la interposición de acciones de protección. Esto debido a que dichas normas hasta ese momento se presumían como constitucionales, y por cuanto generaron legítimas expectativas para quienes se encuentran participando en concursos legalmente convocados y en curso (énfasis añadido).¹⁵

20. De esta sentencia se interpusieron recursos de aclaración, los cuales fueron atendidos mediante auto de 17 de noviembre de 2021. En lo pertinente, la Corte Constitucional aclaró el alcance de los efectos determinados en el referido decisorio tercero. De tal forma que, en el párrafo 22 del auto de aclaración, esta Corte determinó lo siguiente:

¹³ CCE, sentencia 1976-20-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 50.

¹⁴ CCE, sentencia 18-21-CN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 52.

¹⁵ CCE, sentencia 18-21-CN/21, 29 de septiembre de 2021, decisorio 3.

[R]especto a las frases “procesos ya en curso” y “expectativas legítimas” en la sentencia, dichas frases citadas se encuentran relacionadas específicamente con los concursos de méritos y oposición. La Corte se refiere a los procesos administrativos que ya se han ejecutado y aquellos que se están ejecutando en sede administrativa y **no respecto a los procesos judiciales que no gozan de cosa juzgada**, tal como se explicó en el párrafo anterior respecto a la solicitud de aclaración de la primera peticionaria. **Los procesos judiciales que sigan en curso no podrán aplicar las normas declaradas inconstitucionales a partir de la publicación de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y de este auto de aclaración en el Registro Oficial** (énfasis añadido).¹⁶

21. Por lo expuesto, se evidencia que la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 25 y de la disposición transitoria novena de la LOAH **(1)** no tendría efectos sobre los concursos de méritos y oposición que fueron terminados y sobre aquellos que se encontraban en cualquier etapa a partir de su convocatoria, sino solo sobre aquellos que se efectúen después de su publicación en el Registro Oficial; y **(2)** que los **procesos judiciales en curso no podían aplicar dichas normas** a partir de la publicación de la sentencia y su auto de aclaración en el Registro Oficial. Además, es necesario señalar que la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y su auto de aclaración fueron publicadas el **1 de diciembre de 2021** en el Registro Oficial, por lo que sus disposiciones tenían efectos a partir de esta fecha.
22. Ahora bien, respecto a **(ii)**, se observa que la Corte Provincial, al momento de resolver el recurso de apelación, consideró que la acción de protección del caso de origen fue “presentada con fecha viernes 26 de noviembre de 2021”, y que la sentencia que “declara la inconstitucionalidad del art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, data de fecha 29 de septiembre de 2021 y el auto de aclaración con fecha 17 de noviembre de 2021 y publicada en el R.O. [el 1 de diciembre de 2021]”. Con base en este razonamiento, los jueces de apelación concluyeron que “como dicha sentencia y el referido auto, aún no se publicaba[n] en el Registro Oficial [al momento que se presentó la acción de protección] corresponde entonces aún aplicar el referido Art. 25 de la [LOAH] y su Disposición Transitoria Novena”, puesto que a su criterio “dicho fallo no tiene efecto retroactivo”.
23. Luego, la Corte Provincial procedió a analizar en qué consistían el artículo 25 y la disposición transitoria novena de la LOAH, y enfatizaron en que el “único requisito era que [los accionantes] hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud”. Por tanto, los jueces provinciales concluyeron que “los legitimados activos han justificado que se encontraban laborando para la entidad accionada [...] con contratos ocasionales”, y que “todos han tenido título profesional acorde al perfil de

¹⁶ *Ibid.* párr. 22.

sus actividades”, por lo que “han justificado todos los presupuestos que exigía el Art. 25 y Disposición Transitoria Novena de la [LOAH] [...] para que fueran llamados al concurso de méritos y oposición”. En consecuencia, la Corte Provincial aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primer nivel que sí había determinado, entre otras cosas, que “no se puede aplicar una norma declarada inconstitucional”. Como medidas de reparación, dispuso que “se notifique a todos los accionantes con el inicio del concurso de méritos y oposición [...] y se les otorgue nombramiento a los accionantes”.

24. Por lo expuesto, esta Corte evidencia que la sentencia de la Corte Provincial analizó los hechos del caso con base en lo dispuesto en el artículo 25 y la disposición transitoria novena de la LOAH. Incluso se ordenó que se otorguen los nombramientos a los accionantes de la causa de origen. Sin embargo, se observa que la sentencia impugnada fue emitida el 24 de enero de 2022, y que cuando el proceso judicial estaba **en curso y no gozaba de cosa juzgada** se publicó en el Registro Oficial la declaratoria de inconstitucionalidad de la sentencia 18-21-CN/21 y su auto de aclaración (1 de diciembre de 2021). Por tanto, la Corte Provincial **no podía aplicar** el artículo 25 y disposición transitoria novena de la LOAH, porque ya no estaban vigentes en el ordenamiento jurídico, y porque los efectos de la misma sentencia 18-21-CN/21 y su auto de aclaración ordenaban que los **procesos judiciales en curso no podían aplicar dichas normas**.
25. En virtud de lo expuesto, se evidencia que en la resolución del recurso de apelación la Corte Provincial inobservó los efectos de la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y su auto de aclaración y, en consecuencia, vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de las entidades accionantes.

6. Reparación

26. Conforme al artículo 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración de derechos debe ordenarse la reparación integral del daño causado. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la reparación integral es un derecho constitucional y un principio que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos y que requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.¹⁷ Adicionalmente, esta Magistratura ha sostenido que, dentro de las acciones extraordinarias de protección, corresponde reenviar la que causa para que otro operador de justicia competente emita una nueva decisión judicial.¹⁸

¹⁷ CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 147; sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37, y sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 81.

¹⁸ CCE, sentencia 1358-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 61; sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56; y, sentencia 1225-20-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 42.

27. No obstante, la Corte Constitucional puede adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al juzgador ordinario, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de esta Corte determina en su totalidad cual debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario.¹⁹ En este caso, el reenvío de la causa deviene en ineficaz toda vez que se declaró que los jueces que resolvieron el recurso de apelación no podían aplicar las normas declaradas inconstitucionales en la sentencia 18-21-CN/21 y acumulado y su auto de aclaración. Por lo tanto, corresponde **dejar sin efecto** la sentencia emitida el 24 de enero de 2022 por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja y **ratificar** la sentencia de primera instancia emitida el 21 de diciembre de 2021 por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Catamayo. Adicionalmente, se deja sin efecto todo acto posterior producto de la sentencia de 24 de enero de 2022, sin afectar los derechos laborales adquiridos por los actores por el tiempo trabajado.

7. 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. **Aceptar** la demanda de acción extraordinaria de protección **1644-22-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia emitida el 24 de enero de 2022 por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. **Disponer** como medida de reparación **dejar sin efecto** la sentencia emitida el 24 de enero de 2022 por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro del proceso de acción de protección 11258-2021-00359.
4. **Ratificar** la sentencia emitida el 21 de diciembre de 2021 por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja, dentro del proceso de acción de protección 11258-2021-00359.

¹⁹ CCE, sentencia 1765-21-EP/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 36.

5. Notifíquese y cúmplase.

Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaRC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 07 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

164422EP-86d61



Caso Nro. 1644-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de noviembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 1644-22-EP/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. – Quito, D.M., 18 de diciembre de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente el recurso de aclaración y ampliación presentado el 26 de noviembre de 2025 por Silvana del Cisne Vivanco Celi, José Gerardo Valdivieso Hidalgo, María Carmen Villalta Torres y Piedad Isidora Blacio Samaniego. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 18 de diciembre de 2025, dentro de la causa **1644-22-EP**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 21 de febrero de 2022 y el 24 de febrero de 2022, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio de Salud Pública presentaron, respectivamente, una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 24 de enero de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Corte Provincial**"). La decisión fue emitida en el marco de una acción de protección en la cual se demandó la realización de un concurso de méritos y oposición de conformidad con el artículo 25 y la disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario ("**LOAH**").¹
2. El 7 de noviembre de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 1644-22-EP/25, en la cual aceptó las demandas de acción extraordinaria de protección.² La decisión fue notificada el 24 de noviembre de 2025 por la Secretaría General de la Corte Constitucional.
3. El 26 de noviembre de 2025, Silvana del Cisne Vivanco Celi, José Gerardo Valdivieso Hidalgo, María Carmen Villalta Torres y Piedad Isidora Blacio Samaniego ("**recurrentes**") presentaron un recurso de aclaración y ampliación respecto de la sentencia emitida.
4. El 1 de diciembre de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz corrió traslado del escrito del 26 de noviembre de 2025 a las partes procesales, a fin de que se

¹ Proceso 11258-2021-00359. La acción fue presentada por Silvana del Cisne Vivanco Celi, José Gerardo Valdivieso Hidalgo, María Carmen Villalta Torres y Piedad Isidora Blacio Samaniego en contra del Ministerio de Salud Pública. En primera instancia, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Catamayo negó la acción. Mientras que, en segunda instancia, la Corte Provincial aceptó la acción de protección presentada.

² La Corte Constitucional determinó que la Corte Provincial inobservó los efectos de la sentencia 18-21-CN/21, misma que declaró la inconstitucionalidad del artículo 25 y la disposición transitoria novena de la LOAH y razonó que a los procesos judiciales en curso no se podían aplicar dichas normas.

pronuncien sobre el contenido del mismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 255 del COGEP.³

2. Oportunidad

5. La sentencia fue notificada el 24 de noviembre de 2025 y el recurso de aclaración y ampliación fue presentado el 26 de noviembre de 2025. Por tanto, la petición fue planteada dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”),⁴ por lo que es oportuna.

3. Fundamentos de la solicitud

6. Los recurrentes señalan que la afirmación del párrafo 27 de la sentencia 1644-22-EP/25 admite interpretaciones disímiles sobre: i) qué se entiende por “todo acto posterior producto de la sentencia”; ii) cuál es el alcance de “sin afectar derechos laborales adquiridos”; y, iii) cuál es la situación jurídica en la que “quedamos como accionantes”. Así, solicitan que se aclare y amplíe los siguientes puntos:

6.1. Solicitan que se aclare la afirmación “todo acto posterior producto de la sentencia de enero de 2022”. En particular, pretenden que “se aclare expresa y taxativamente que dicha expresión se refiere únicamente a los actos dictados como consecuencia directa e inmediata de la sentencia de 24 de enero de 2022 (esto es, actos de ejecución estrictamente derivados de dicha sentencia)”, sin que aquello se extienda a actos administrativos posteriores que “constituyan actos nuevos, favorables e independientes, particularmente a los nombramientos definitivos vigentes desde el 1 de octubre de 2023”.

6.2. Solicitan que se aclare el alcance de la frase “sin afectar los derechos laborales adquiridos por el tiempo trabajado”, en tanto si aquello comprende “todos los derechos derivados del servicio efectivamente prestado, incluyendo estabilidad laboral, remuneraciones y beneficios devengados, aportes, vacaciones, décimos, y además el reconocimiento del tiempo de servicio”, “sin que pueda interpretarse en sentido restrictivo o regresivo”.

³ De la revisión del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC) se verifica que ninguna de las partes procesales presentó escrito alguno.

⁴ CRSPCCC, artículo 40 “De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”.

- 6.3. Solicitan que se amplíe la sentencia “precisando que la orden del párrafo 27 no habilita a la administración a revocar, dejar sin efecto, suspender o desconocer en vía administrativa el/los nombramientos definitivos (actos favorables) actualmente vigentes”, y que, “de considerarse la existencia de vicios o contrariedad al interés público, la entidad deberá sujetarse a la declaratoria de lesividad y la correspondiente acción ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo”.

4. Análisis de la solicitud

7. La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 440, establece que las “sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Por su parte, el artículo 40 del CRSPCCC contempla la posibilidad de solicitar **únicamente** los recursos de ampliación y aclaración de las sentencias y dictámenes.
8. Esta Corte Constitucional estableció, por una parte, que la **ampliación** tiene por objeto subsanar omisiones de pronunciamiento, si la sentencia no resuelve todos los asuntos; en tanto que la **aclaración**, por otra parte, procede cuando existe oscuridad en el contenido de la resolución. Así, tanto el pedido de ampliación como el de aclaración son concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias.⁵ Por tanto, no se pueden utilizar estos recursos para atender cuestionamientos sobre la inconformidad con lo resuelto, ni mucho menos para modificar una decisión previamente adoptada.
9. En cuanto a lo expuesto en el párrafo 6.1 *supra*, los recurrentes solicitan que se aclare si es que la sentencia 1644-22-EP/25 dejó sin efecto solo aquellos actos propios de la ejecución de la sentencia, sin considerar actos administrativos posteriores, tales como la extensión de los nombramientos definitivos adquiridos a su favor desde 2023. Al respecto, esta Corte determinó que los efectos de la sentencia se extendían a **todo** acto que se haya ejecutado por vía judicial o administrativa como resultado de la sentencia de la Corte Provincial, lo cual incluye a la obtención de nombramientos a favor de los recurrentes, si es que estos fueron obtenidos como **consecuencia** de la decisión emitida por la Corte Provincial (párrafos 24, 25 y 27). En tal virtud, este Organismo no advierte algún punto susceptible de aclaración.
10. Con relación a lo expuesto en el párrafo 6.2 *supra*, los recurrentes pretenden que se aclare si es que la frase “sin afectar los derechos laborales adquiridos” hace referencia a “todos los derechos derivados del servicio efectivamente prestado, incluyendo

⁵ CCE, sentencia 42-22-IS/24, 28 de febrero de 2024.

estabilidad laboral, remuneraciones y beneficios devengados, aportes, vacaciones, décimos, y además el reconocimiento del tiempo de servicio”. Sobre este particular, esta Corte expresó puntualmente que la decisión no afecta los derechos adquiridos por los actores por el tiempo trabajado. De manera que los derechos de los que se hayan beneficiado los actores durante el tiempo laborado no pueden ser menoscabados. Ahora bien, sobre la presunta “estabilidad”, el fallo establece que la Corte Provincial no podía aplicar el artículo 25 y disposición transitoria novena de la LOAH porque fueron expulsados del ordenamiento jurídico (párrafos 24, 25 y 27). Se sigue entonces que la consecuencia lógica de tal razonamiento es que los recurrentes no tienen derecho a la estabilidad laboral, ya que los nombramientos definitivos no podían ser otorgados con sustento en tales normas. De lo dicho, esta Corte no encuentra algún punto susceptible de aclaración, por lo que el pedido de los recurrentes deviene en improcedente.

11. Finalmente, en cuanto a lo expuesto en el párrafo 6.3 *ut supra*, los recurrentes solicitan que se amplíe la sentencia para precisar que la entidad administrativa debe sujetarse a la declaratoria de lesividad y su respectiva derivación a la vía contencioso-administrativa en el caso de que considere que hayan existido vicios o afectación al interés público en el otorgamiento de los nombramientos definitivos. No obstante, este Organismo observa que los recurrentes pretenden que esta Corte determine la forma en la que se deberían dar por terminados sus nombramientos. Sin embargo, este no fue un punto a resolverse a través de la acción y, por el contrario, su planteamiento se reduce a un cuestionamiento de inconformidad con lo ya resuelto en sentencia. De esta manera, el pedido deviene en improcedente.
12. Por todo lo dicho, corresponde que la Corte Constitucional niegue los pedidos de los recurrentes por improcedentes.

5. Decisión

13. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. **Negar** la solicitud de aclaración y ampliación interpuesta por Silvana del Cisne Vivanco Celi, José Gerardo Valdivieso Hidalgo, María Carmen Villalta Torres y Piedad Isidora Blacio Samaniego.
 2. **Disponer** que las partes estén a lo dispuesto en esta decisión y en la sentencia 1644-22-EP/25, las que tienen el carácter de definitivas e inapelables, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución.

3. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, el jueves 18 de diciembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de diciembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL





Sentencia 114-22-EP/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 23 de octubre de 2025

CASO 114-22-EP

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

SENTENCIA 114-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia, dictadas en el marco de una acción de protección. Este Organismo determina que los jueces accionados vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al haber aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente, toda vez que resolvió temas en materia de contratación pública, relacionadas con la terminación unilateral de un contrato público entre el Seguro Social Campesino del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Consorcio CLINICIDENT, cuya pretensión fue impedir los efectos de dicha terminación y conminar a la entidad contratante a continuar con la ejecución contractual.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales

1. El 4 de junio de 2021, el consorcio CLINICIDENT¹ (“CLINICIDENT”) presentó una acción de protección² con medida cautelar³ en contra del Seguro Social Campesino del

¹ El consorcio CLINICIDENT, según escritura pública de 23 de diciembre de 2020, celebrada ante el notario Décimo Sexto del cantón Quito, está conformado por las empresas: i) Distribuidor Médicos Hospemedic S.A., Vialdental General Services Cía. Ltda. y ii) Citymedical Importación de Productos Médicos C.A. (“Citymedical”). Fojas 28 a 45 del primer cuerpo del expediente de la Unidad Judicial.

² En su demanda, CLINICIDENT alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía básica de la motivación y al derecho a ejercer una actividad económica por la terminación unilateral y anticipada del contrato IESS-PG-2021-0005-C para la “adquisición, instalación, puesta en funcionamiento y mantenimiento de 287 unidades dentales completas para los dispensarios rurales del Seguro Social Campesino” suscrito con el IESS el 27 de enero de 2021. Señaló que, si bien el IESS fundamentó la terminación unilateral y anticipada del contrato porque Citymedical, uno de sus consorciados, reportaba inhabilidad en el Registro Único de Proveedor (“RUP”), lo que incidía para que CLINICIDENT pueda ser contratista del Estado; el IESS no consideró que la inhabilidad de Citymedical se dejó sin efecto a través de una acción de protección (17293-2021-00294). A ello agregó que la vulneración de sus derechos se debe a que el IESS en el proceso de terminación unilateral y anticipada no observó el debido proceso ya que nunca les remitió el informe técnico y económico del administrador del contrato, tal como lo dispone la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (“LOSNCPP”). Proceso 17292-2021-00770.

³ CLINICIDENT solicitó como medidas cautelares la suspensión de los efectos de la resolución de declaración de terminación unilateral y anticipada del contrato número IESS-DSSC-2021-0026 de 14 de abril de 2021 y de la resolución número IESS-DG-2021-0004-R de 28 de abril de 2021, que negó el recurso de apelación. Además,

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del Ecuador (“**IESS**”) frente a su decisión de dar por terminado de forma anticipada y unilateral un contrato público celebrado entre ambas partes.

2. El 15 de junio de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Mejía, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) aceptó las medidas cautelares solicitadas por CLINICIDENT.⁴ Luego, el 14 de julio de 2021, la Unidad Judicial aceptó la demanda.⁵ Frente a esta decisión, el IESS interpuso un recurso de apelación.
3. El 11 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”), en voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.⁶
4. El 10 de diciembre de 2021, el IESS (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de noviembre de 2021 emitida

peticionó que se suspenda “en la base de datos del SERCOP, como contratistas incumplidos al Consorcio CLINICIDENT C.A. y sus integrantes; y si, al momento de presentar esta demanda ya consta como tal, suspender los efectos de dicho registro”. Finalmente, requirió que se detenga “cualquier trámite encaminado a la ejecución de [las] garantías [rendidas como parte del contrato]”.

⁴ La Unidad Judicial sin mayor fundamentación indicó que se aceptan las medidas cautelares con base a lo dispuesto en el artículo 29 de la LOGJCC, que señala: “Las medidas cautelares deberán ser ordenadas de manera inmediata y urgente. La jueza o juez deberá ordenarlas en el tiempo más breve posible desde que recibió la petición”.

⁵ En la sentencia, la Unidad Judicial analizó que existió vulneración a la seguridad jurídica “ya que las normas enunciadas no se ajusta[ron] o guarda[ron] consonancia con los hechos [objeto de la resolución]”. Así también, indicó que “evidentemente no se ha cumplido con uno de los requisitos que exige la ley al momento de comunicar o notificar la terminación unilateral de un contrato”, esto es, notificar a la contratista con el informe técnico y económico del administrador. Por lo que, la judicatura consideró que el IESS realizó “[...] una interpretación extensiva de la LOSNCP al indicar que [no aplicaba la remisión del informe técnico al administrador del contrato] cuando aún no se había protocolizado el contrato y, en tal sentido se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, sin contar que al no existir pronunciamiento respecto de una de las alegaciones planteadas por parte de la defensa del accionante se vulneró el debido proceso en la garantía del derecho a la motivación”. Asimismo, concluyó que, con lo anterior, también se vulneró el derecho a ejercer una actividad económica. Como medidas de reparación, la Unidad Judicial dispuso dejar sin efecto los actos administrativos que resolvieron la terminación unilateral y anticipada del contrato suscrito entre el IESS y CLINICIDENT, así como, que el Servicio Nacional de Contratación Pública “SERCOP” levante el registro de contratista incumplido a CLINICIDENT.

⁶ Los jueces provinciales en decisión de mayoría consideraron que “resultó evidente la existencia de vulneraciones constitucionales” de CLINICIDENT a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y a ejercer una actividad económica. Por su parte, la jueza provincial, Anacelida Burbano Játiva emitió un voto salvado en el que consideró que no procedía la acción de protección al no existir vulneración de derechos constitucionales de CLINICIDENT. En su opinión, existía una vía expedita para atender sus pretensiones.

por la Corte Provincial y de la sentencia de 15 de junio de 2021 dictada por la Unidad Judicial.⁷

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 10 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.⁸
6. El 11 de marzo de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite y solicitó a la Corte Provincial, así como, a la Unidad Judicial (“**judicaturas accionadas**”) que remitan un informe de descargo motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.⁹
7. El 30 de marzo de 2022, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo. El 15 de mayo de 2023, el IESS remitió para conocimiento el “Informe de Control Legal de la Procuraduría General del Estado al Procedimiento de Subasta Inversa Electrónica código No. SIE-IESS-SDNCP-23-20” emitido por la Procuraduría General del Estado.¹⁰
8. El 26 de febrero de 2024, la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento del caso y requirió

⁷ Si bien la entidad accionante alegó expresamente en su demanda como decisión impugnada a la sentencia emitida por la Corte Provincial, este Organismo observa que sus cargos están también dirigidos a impugnar la decisión de primera instancia dictada por la Unidad Judicial.

⁸ El caso originalmente le correspondió conocer, mediante sorteo de 18 de enero de 2022, al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. Posteriormente, la causa fue reasignada mediante sorteo a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.

⁹ El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

¹⁰ El informe de control tuvo como objeto verificar si el IESS observó las disposiciones constitucionales y legales vigentes en el procedimiento de contratación para la firma del contrato suscrito con CLINICIDENT. En lo principal, concluyó que: “[...] 7.4 A la fecha de la negociación, adjudicación y suscripción del contrato con el Consorcio CLINICIDENT, la empresa [Citymedical] constaba como proveedor incumplido en el [RUP]. Dicha calidad le impedía al Consorcio contratar con el Estado [...]. 7.5. Previo a la suscripción del contrato el 2[7] de enero de 2021, de acuerdo a las evidencias documentales, la Comisión Técnica habría verificado únicamente la certificación de habilitación del Consorcio, sin que el expediente conste como parte integrante del contrato con la confirmación de la habilitación de cada uno los partícipes del Consorcio CLINICIDENT, lo que habría ocasionado la suscripción del Contrato (sic) con un oferente que estaba integrado por un proveedor registrado como contratista incumplido desde el 27 de noviembre de 2020 [...], inobservando la prohibición determinada en el artículo 62 número 5 de la [LOSNC]. 7.6. El [p]rocurador [c]omún del Consorcio CLINICIDENT habría incurrido en una de las infracciones determinadas en el artículo 106 de la [LOSNC], al declarar bajo juramento [...] que sus partícipes, incluida la compañía [Citymedical] no se encontraba inmersos en las inhabilidades generales y especiales de los artículos 62 y 63 de la [LOSNC] [...]”.

nuevamente a la Corte Provincial que, en el término de 5 días, presente un informe de descargo.

9. En escritos de 19 de julio y 30 de septiembre de 2024, CLINICIDENT y el IESS, respectivamente, insistieron en la resolución del caso.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191, numeral 2, literal d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

11. La entidad accionante alega que las sentencias de la Unidad Judicial y de la Corte Provincial vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas.¹¹

12. Respecto a la sentencia emitida por la Corte Provincial, la entidad accionante alega:

12.1 Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, para lo cual, cita las sentencias 003-19-DOP-CC y 210-16-SEP-CC y señala que, pese a que la Corte Provincial habría realizado una “aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales”, desconoció lo dispuesto en los artículos 62 y 64 de la LOSNCP. Normas que a su criterio sustentaron la emisión de la resolución de terminación unilateral y anticipada del contrato con CLINICIDENT.

12.2 Añade que el artículo 95 de la LOSNCP se refiere a la obligación de remitir el informe técnico y económico junto con la notificación de terminación unilateral y anticipada. Al respecto, alega que estos informes no se adjuntaron porque el contrato con CLINICIDENT no llegó a protocolizarse, perfeccionarse y menos aún a ejecutarse, una vez que se advirtió de la inhabilidad de uno de sus consorciados.¹²

¹¹ Constitución, artículos 76 numeral 1 y 82, respectivamente.

¹² De fojas 2 a 4 del primer cuerpo del expediente de la Unidad Judicial, consta el oficio IESS-DSSC-2021-0034-OF de 9 de marzo de 2021, de notificación de terminación unilateral y anticipada del contrato IESS-PG-2021-0005-C. En este oficio, el IESS señaló que Citymedical “fue declarada contratista incumplida por el

Por lo tanto, manifiesta que, si “nunca llegó a ejecutarse ni el 1% del contrato”, no cabía la emisión de estos informes. Situación que esgrime sí habría sido contestada a CLINICDENT en su momento dentro del proceso de terminación unilateral y anticipada.

- 12.3** Que, pese a la inhabilidad que pesaba sobre uno de los miembros de CLINICDENT, dicho consorcio negoció el contrato con el IESS, presentó una declaración juramentada de que no se encontraba inmerso en prohibiciones legales y lo suscribió, para “posteriormente, por intermedio de acciones jurisdiccionales tratar de subsanar sus incumplimientos”.¹³ Además, indica que a la fecha de presentación de la declaración juramentada y suscripción del contrato no “existía sentencia constitucional” que haya dejado sin efecto la inhabilidad en el RUP del consorciado de CLINICDENT.
- 12.4** Dicha decisión vulneró la garantía de cumplimiento de normas ya que conforme a la sentencia 210-15-SEP-CC, en los procedimientos administrativos de terminación unilateral de contratos cabe incoar una garantía jurisdiccional solo cuando se han vulnerado derechos constitucionales, por lo que, la “no aplica[ción de] las normas legales no implica la violación” de dichos derechos. Por lo que estima, que en el presente caso “no se ha materializado violación de norma constitucional alguna”.
- 13.** Con relación a las sentencias emitidas por la Unidad Judicial y la Corte Provincial, el IESS aduce:
- 13.1.** Las judicaturas accionadas actuaron con “un exceso de poder” pues, a pesar de que el IESS es el “organismo ‘responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados’ [...] y, que ‘los fondos y reservas del seguro universal obligatorio [son] propios y distintos de los del fisco’”, se dictaron sentencias que desconocen el derecho a la “seguridad jurídica” del IESS.

Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas, mediante Resolución No. 003-ISSFA-DG-2020, desde el 27 de noviembre de 2020 hasta el 26 de noviembre de 2025”.

¹³ Al respecto, es preciso indicar que el consorciado de CLINICDENT, Citymedical, planteó una acción de protección en contra del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“ISSFA”) en razón de haber sido declarado como contratista incumplido, producto de lo cual, el SERCOP le inhabilitó en el RUP. El 20 de abril de 2021, la Unidad Judicial de lo Penal del cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha aceptó la acción de protección y dispuso, entre otras medidas, que el SERCOP retire de sus bases de datos de contratistas incumplidos a Citymedical. Sobre esta decisión el ISSFA interpuso un recurso de apelación. El 29 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha aceptó el recurso y revocó la sentencia subida en grado. Dicho proceso se signó con el número 17293-2021-00294.

- 13.2.** La acción extraordinaria de protección planteada pretende evidenciar la vulneración de derechos constitucionales del IESS y se reconozca la potestad que tenía dicha entidad para terminar unilateral y anticipadamente el contrato, dado que CLINICDENT “había incurrido en una inhabilidad insubsanable”, por lo que se buscó respetar el derecho a la seguridad jurídica y cumplir con “[su] responsabilidad constitucional” de proteger a la seguridad social.
- 13.3.** Las decisiones vulneraron la garantía de cumplimiento de normas porque los jueces accionados “omitieron cumplir” con lo dispuesto en los artículos 62 y 64 de la LOSNCP. Así, el IESS cuestiona si debió suscribir un contrato con un proveedor que mantiene una inhabilidad, ya que aquello hubiese significado vulnerar el derecho al debido proceso en la garantía de respetar las normas jurídicas. De igual forma, enfatiza que, hasta la fecha de presentación de la demanda, el impedimento legal de CLINICDENT se mantendría dado que, la sentencia de segunda instancia de la acción de protección mencionada en el párrafo 12.3 *supra*, ratificó la inhabilidad del consorciado Citymedical en el RUP.
- 14.** Por último, el IESS de manera general considera que es “necesario que la Corte Constitucional se pronuncie respecto de [este tipo de] actuaciones generadas en acciones de protección que, dicho sea de paso, debían ser resueltas en vía ordinaria por la necesidad de analizar normas infraconstitucionales”.
- 15.** En virtud de lo expuesto, la entidad accionante pretende que esta Corte acepte la acción extraordinaria de protección, declare que se vulneraron los derechos alegados, deje sin efecto la sentencia de la Corte Provincial y que en su lugar este Organismo emita una sentencia de mérito para emitir criterios jurisprudenciales.

3.2. De la Unidad Judicial

- 16.** En su informe de descargo, el juez de la Unidad Judicial, luego de realizar un recuento de los hechos del caso, ratifica que los actos impugnados en la acción de protección relacionados con la terminación unilateral y anticipada del contrato suscrito entre el IESS y CLINICDENT, vulneraron los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y consecuentemente, a poder ejercer una actividad económica de forma individual o colectiva, de esta última.

17. Menciona que, el IESS inobserva que la sentencia de primera instancia de la acción de protección 17293-2021-00294, que dispuso al SERCOP que deje sin efecto la inhabilidad en el RUP del consorciado Citymedical, se encontraba vigente, ya que sus efectos nunca se suspendieron pese a haber sido apelada, conforme lo dispuesto en el artículo 24 de la LOGJCC.¹⁴ Así, considera que, en la resolución administrativa de terminación unilateral y anticipada, el IESS no consideró “el contenido de una sentencia de carácter constitucional [en referencia a la dictada en la acción de protección 17293-2021-00294]”, de la cual, no se podía “exigir requisitos que no se encuentran contemplados en la ley para [su] aplicación”.
18. Agrega que, la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación es “evidente” porque el IESS no cumplió con remitir el informe técnico y económico del administrador del contrato exigido en la LOSNCP para notificar la terminación unilateral del contrato. Así, considera que el IESS realizó “una interpretación extensiva de la norma al indicar que [este requisito] no es aplicable cuando aún no se ha protocolizado el contrato”, sin contar que no respondió a una de las alegaciones de CLINICIDENT. Finalmente, menciona que los actos impugnados en la acción de protección vulneraron el derecho a ejercer una actividad económica porque “[limitaron a CLINICIDENT] a acceder [...] a los diferentes concursos que se abren dentro del sector público y esto limita la posibilidad de ejercer actividad económica individual o colectiva”.

3.3. De la Corte Provincial

19. Pese a que fue notificada con los autos de 11 de marzo de 2022 y 26 de febrero de 2024, en que se solicitó su informe motivado, la Corte Provincial no ha remitido informe de descargo alguno a este Organismo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.

¹⁴ LOGJCC, Art. 24: “Apelación. – [...] La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuera la persona o entidad accionada”.

21. La Corte Constitucional ha dicho que los problemas jurídicos en las sentencias de acción extraordinaria de protección “surgen principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”¹⁵ En esta línea ha afirmado que, estos cargos para ser considerados claros y completos, deben contener una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. En la fase de sustanciación, si este Organismo encuentra que un argumento no reúne estos elementos, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.¹⁶
22. En consideración a lo indicado anteriormente, esta Corte estima que los argumentos de la entidad accionante, en los párrafos 12.4 y 14 *supra*, se dirigen principalmente a cuestionar que se vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso en el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la seguridad jurídica del IESS porque el asunto debatido en la acción de protección de origen sería netamente de mera legalidad. Así considera que se utilizó la acción de protección para resolver temas de índole infraconstitucional en materia de contratación pública relacionados con la terminación unilateral y anticipada de un contrato público, lo que, contaba con una vía ordinaria adecuada para ser resuelta.
23. Por lo expuesto, esta Magistratura, haciendo un esfuerzo razonable, estima apropiado responder dichos cargos a la luz del derecho a la seguridad jurídica mediante la resolución del siguiente problema jurídico:¹⁷ **¿Las judicaturas accionadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del IESS porque aceptaron una acción de protección que sería manifiestamente improcedente al referirse a un asunto de índole infraconstitucional relacionado con la terminación unilateral y anticipada de un contrato público?**
24. Respecto de los cargos sintetizados en los párrafos 12.1 al 12.3 y 13 *supra*, este Organismo identifica que el IESS busca justificar la legalidad del proceso administrativo de la terminación unilateral y anticipada del contrato suscrito con CLINICDENT, sin individualizar alguna conducta concreta de la Corte Provincial que considere vulneradora de sus derechos. Así, este Organismo evidencia que los cargos pretenden que se examine el fondo de la controversia y con ello, la corrección o incorrección de las sentencias impugnadas. Al respecto, solo de forma excepcional y discrecional, cuando la acción

¹⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁶, párr. 21: “la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.

¹⁷ En casos análogos, este Organismo se ha pronunciado en forma similar. Ver, por ejemplo, las sentencias 1788-24-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 45 y 2203-23-EP/25, 9 de enero de 2025, párrs. 35 y 36.

tenga origen en un proceso de garantía jurisdiccional y se verifique el cumplimiento de ciertos presupuestos, este Organismo podría revisar el fondo de tales decisiones a través de un examen de mérito.¹⁸ Por tanto, no se formulará ningún problema jurídico sobre estos cargos.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. **¿Las judicaturas accionadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del IESS por aceptar una acción de protección que sería manifiestamente improcedente al referirse a un tema de índole infraconstitucional relacionado con la terminación unilateral y anticipada de un contrato público?**

25. El IESS alega que la Unidad Judicial y la Corte Provincial vulneraron su derecho a la seguridad jurídica, pues desconocieron el objeto de la acción de protección, así como sus requisitos de procedencia. A su juicio, aquello se produjo dado que la Unidad Judicial, al aceptar la acción de protección, dispuso dejar sin efecto la terminación unilateral y anticipada del contrato suscrito con CLINICDENT y, ordenó al SERCOP levantar su suspensión en el RUP. Situación que conlleva resolver temas de mera legalidad que correspondían ser impugnados en la vía judicial y no en la esfera constitucional. A pesar de ello, esta decisión fue ratificada por la Corte Provincial en su totalidad.
26. En tal virtud, esta Corte verificará si las autoridades judiciales accionadas se apartaron de sus competencias de forma irrazonable e invadieron arbitrariamente las atribuciones de la justicia ordinaria por haber resuelto un asunto de mera legalidad que correspondía ser tratado en la vía judicial, en cuyo caso resultaría manifiestamente improcedente. Para ello, analizará si, a través de las sentencias impugnadas, la Unidad Judicial y la Corte Provincial desconocieron el objeto y los requisitos de procedencia de la acción de protección.
27. El artículo 82 de la Constitución establece que “[e]l 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”. La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas del juego que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁹

¹⁸ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

¹⁹ *Ídem*, CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

28. Sobre la base del derecho a la seguridad jurídica, los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben tutelar porque las mismas cumplan su propósito de proteger derechos constitucionales. Así, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben asegurar que su ejercicio respete la Constitución, lo cual implica, que cumplan con su propósito de proteger derechos constitucionales, al tenor de su objetivo específico, ámbito de protección y principios rectores. Por ello, no se encuentran facultados para resolver cuestiones ajenas al objeto de la garantía accionada y reemplazar a la justicia ordinaria ya que ello, supondría que la actuación judicial se aparte de sus competencias y, consecuentemente, invada las atribuciones exclusivas de la justicia ordinaria.²⁰
29. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que para que este Organismo examine y se pronuncie sobre la procedencia de la acción, en el marco de una acción extraordinaria de protección, se requiere que la improcedencia sea al menos manifiesta. Situación que puede ser calificada únicamente por la Corte Constitucional. Así, se ha aclarado que a los jueces de garantías les compete únicamente determinar si la acción procede o no, sin que puedan extenderse al juicio de manifiesta improcedencia o desnaturalización.²¹
30. De la revisión de la demanda de acción de protección de origen, CLINICDENT en sus alegaciones cuestionó el proceso de terminación unilateral y anticipada del contrato que el IESS inició en su contra, por no haberse observado el procedimiento establecido en el artículo 95 de la LOSNCP. De igual manera, afirmó que el IESS no observó que CLINICDENT no mantenía impedimento legal alguno para suscribir y continuar con el contrato porque la inhabilidad de su consorciado se dejó sin efecto con otra sentencia constitucional. Frente a ello, pretendió que dejen sin efecto los actos administrativos que declararon y ratificaron la terminación unilateral del contrato y que se lo retire del sistema de contratistas incumplidos.
31. La Unidad Judicial, en el numeral sexto de la sentencia, realizó un recuento de los actos impugnados en la acción de protección para así, señalar que procederá a analizar si los mismos vulneraban los derechos a la seguridad jurídica, el debido proceso en la garantía

²⁰ Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 2012-22-EP/25, 16 de enero de 2025, párr. 28; 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 62-64; 410-22-EP/23, 1 de febrero de 2023, párr. 37; 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 68-71; 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42; 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25; 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; 175-14-SEP-CC, 15 de octubre de 2014, p. 12.

²¹ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 24.

de la motivación y a ejercer una actividad económica. Con relación a la seguridad jurídica, refirió que el IESS desconoció en la resolución de terminación unilateral y anticipada que la inhabilidad en el RUP del consorciado Citymedical se dejó sin efecto a través de una sentencia constitucional dictada en la acción de protección 17293-2021-00294. Respecto a este hecho, la Unidad Judicial indicó que el IESS no podía haber exigido a CLINICDENT “requisitos que no se encuentran contemplados en la ley para la aplicación de una sentencia constitucional”, dado que aquello conllevaba la vulneración de este derecho y al debido proceso en la garantía de la motivación.

32. Asimismo, refirió que se vulneró la seguridad jurídica porque “es evidente [que] no se ha cumplido con uno de los requisitos que exige la ley al momento de comunicar o notificar la terminación unilateral de un contrato” ya que el IESS realizó “una interpretación extensiva de la norma [con referencia al artículo 95 de la LOSNCP] al indicar que esta no es aplicable cuando aún no se ha protocolizado el contrato”. Por último, analizó que verificada la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación, también se violentó el derecho a ejercer una actividad económica, “toda vez que se ha [limitado a CLINICDENT] a [poder participar] [...] a los diferentes concursos que se abren dentro del sector público”.
33. Por su parte, la Corte Provincial, a partir del numeral 7.1 de la sentencia, realiza el abordaje de los derechos alegados como vulnerados por CLINICDENT. De esta manera, al momento de analizar, en concreto, la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se refirió a los artículos 92 y 95 de la LOSNCP y determinó que, al momento en el que el IESS notificó con la terminación unilateral y anticipada del contrato a CLINICDENT y le otorgó los 10 días para justifique o remedie la mora, “omitió remitir el informe técnico y económico establecido mediante la ley”. Además, mencionó que CLINICDENT le solicitó al IESS que cumpla con lo que establece la ley y remita dichos informes, pero que tal pedido no fue atendido. Además, indicó que la inhabilidad del consorciado de CLINICDENT fue superada al haberse dejado sin efecto en el proceso de acción de protección 17293-2021-00294.²² De esta manera, la Corte Provincial consideró que el IESS al no cumplir con lo dispuesto en el artículo 95 de la LOSNCP vulneró los derechos de CLINICDENT al debido proceso en la garantía de la defensa “al no contar con elementos dados por la norma legal para su eficaz ejercicio”. Además, concluyó que existió una transgresión a la seguridad jurídica. Esto a pesar de que el IESS:

[...] indicó que no existió el nombramiento del administrador ya que la terminación unilateral del contrato fue antes de su protocolización, en base al Art. 69 de la LOSNCP se debió

²² Ver nota al pie 12 de esta sentencia.

nombrar un administrador de acuerdo al Art. 70 de la LOSNCP para que emita el informe correspondiente y así cumplir con lo que la Ley determina. La LOSNCP no es mandatoria en cuanto al nombramiento de un administrador luego de la protocolización.

34. Por último, respecto a la vulneración del derecho a ejercer una actividad económica, la Corte Provincial estableció que el artículo 92 de la LOSNCP, que es la norma que se utilizó como base para la terminación unilateral del contrato, tiene como objeto:

[...] establecer el Sistema Nacional de Contratación Pública y determinar los principios y normas para regular los procedimientos de contratación y regula las causales de terminación de los contratos celebrados con el Estado, por no cumplir con las exigencias establecidas, en el presente caso, mediante sentencia en la Acción de Protección No. 17293-2021-00294 se dispuso se oficie al Servicio Nacional de Contratación Pública para que retire de la base de datos de contratistas incumplidos a la compañía CITYMEDICAL IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS MÉDICOS C.A. notificado el 31 de marzo de 2021 al IESS, que si bien declaró la terminación unilateral del contrato con fecha 9 de marzo de 2021, no adjuntó a la notificación, los informes técnico (sic) y económico (sic), referentes al cumplimiento de las obligaciones de la Entidad Contratante y del contratista, siendo requeridos estos informes por el accionante con fecha 22 y 31 de marzo de 2021 con la finalidad de que inicie el término de 10 días que la ley otorga al contratista para la remediación, por lo expuesto SE EVIDENCIA VULNERACIÓN AL DERECHO A EJERCER UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA. [énfasis eliminado del texto original]

35. Este Organismo observa que tanto la Unidad Judicial, como la Corte Provincial al momento de resolver la acción de protección y rechazar el recurso de apelación interpuesto por el IESS, respectivamente, centraron su análisis exclusivamente en normas de carácter infraconstitucional, específicamente aquellas contenidas en la LOSNCP. En efecto, las judicaturas accionadas concluyeron que el IESS debió haber observado los artículos 92 y 95 de la LOSNCP y adjuntado el informe técnico y económico junto con la notificación de la terminación unilateral y anticipada del contrato, con el fin de habilitar el término para que CLINICIDENT subsane o justifique los incumplimientos alegados. Asimismo, la Corte Provincial mencionó que el IESS debió nombrar un administrador del contrato conforme a los artículos 69 y 70 de la LOSNCP, cuestionando que la falta de protocolización del contrato no era impedimento para la emisión de dichos informes.
36. En añadidura, la Unidad Judicial cuestionó que el IESS haya efectuado una interpretación extensiva de la norma al considerar que el artículo 95 de la LOSNCP no era aplicable en este caso. Por su parte, la Corte Provincial cuestionó que el IESS diera por terminado el contrato unilateral y anticipadamente, sosteniendo que lo procedente era declarar la nulidad del proceso por existir un vicio en el contrato. Todas estas consideraciones reflejan un análisis centrado en la legalidad ordinaria, con un alto grado de especificidad técnica.

37. En consecuencia, este Organismo observa que las sentencias impugnadas no realizan un análisis respecto a una posible vulneración de derechos constitucionales. Si bien, tanto la Unidad Judicial como la Corte Provincial concluyeron que el IESS vulneró el derecho a la seguridad jurídica, a la garantía de la motivación y al derecho a ejercer una actividad económica, su razonamiento se limitó a verificar supuestos incumplimientos legales sin abordar el fondo constitucional propio de la acción de protección.
38. Ahora, aunque la jurisprudencia de este Organismo ha reconocido que las controversias sobre temas en contratación pública no siempre están fuera del ámbito de la acción de protección, su análisis a través de esta vía depende del nivel de tecnicismo de la controversia, sin que bajo ninguna circunstancia puedan realizarse análisis de temas legales por ser propios de la vía contenciosa administrativa.²³ Así, la Corte ha sostenido que la vía contencioso-administrativa es la más adecuada para abordar cuestiones técnicas relativas a la ejecución y terminación de contratos públicos, en tanto permite una verificación más precisa del cumplimiento contractual y una debida evaluación técnica de los hechos; puesto que aquí se puede realizar un análisis propio de legalidad.²⁴ Por tanto, en controversias de contratación pública que son altamente técnicas, un proceso constitucional no resulta adecuado. Por ello, “[s]olo un juez contencioso administrativo revestiría de idoneidad, por ser él quien pueda entrar a resolver una controversia altamente técnica, o que se base netamente en normas legales, como la LOSNCP o su reglamento”.²⁵
39. Además, esta Corte ha señalado, en un caso que trató una medida cautelar presentada en contra de una terminación unilateral de un contrato entre una empresa privada y una entidad del sector público, que “no es competencia de las juezas y jueces constitucionales el pronunciarse respecto a la debida o indebida interpretación y aplicación de disposiciones normativas infraconstitucionales, toda vez que para el efecto, el ordenamiento jurídico prevé la existencia de los debidos intérpretes normativos -justicia ordinaria”.²⁶

²³ CCE, sentencia 1765-21-EP/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 25; y, sentencia 87-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párrs. 33 y 35.

²⁴ CCE, sentencias 210-15-SEP-CC, caso 0495-11-EP, 24 de junio de 2015, p. 9 y 10 y 943-14-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 36.

²⁵ *Ídem*, párr. 26.

²⁶ CCE, sentencia 042-15-SEP-CC, caso 0634-11-EP, 19 de febrero de 2015, p. 13. En dicho caso, la Corte constató que la sentencia de apelación “actuó en virtud de un ejercicio de interpretación de disposiciones normativas infraconstitucionales como son las correspondientes a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al determinar que [la entidad contratante] se encontraba en la obligación de realizar una liquidación económica respecto del contrato de consultoría [...]”. Lo cual vulneró el derecho a la seguridad jurídica. Ver págs. 14 y 15.

40. En consecuencia, este Organismo determina que, cuando la Unidad Judicial y la Corte Provincial resolvieron un conflicto en materia de contratación pública relacionado con la terminación unilateral de un contrato, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica. Esto por cuanto, en dichas decisiones se analizaron aspectos de legalidad, específicamente, relativos a si el proceso de terminación unilateral y anticipada del contrato seguido por el IESS se ajustó o no a lo establecido el artículo 95 de la LOSNCP. No obstante, por la naturaleza técnica y especializada que implicaba determinar si el IESS debía o no notificar el informe técnico previo a la terminación, dicho análisis no se circunscribe a un aspecto de vulneración de derechos constitucionales.
41. Además, en el fondo, el propósito de CLINICIDENT al presentar la acción de protección fue que, a través de la justicia constitucional, se disponga al IESS mantener vigente un contrato público.²⁷ De esta manera, se evidencia que la naturaleza de la controversia por sus particularidades escapaba del ámbito de competencia de la acción de protección, inobservando la finalidad que el diseño constitucional determinó para esta acción.²⁸ Consecuentemente, se configuró una conducta arbitraria que provoca que la acción de protección en la presente causa sea manifiestamente improcedente.
42. Por lo que, esta Corte observa que la acción de protección era manifiestamente improcedente y en esa medida, su conocimiento correspondía a la jurisdicción contenciosa administrativa, sin que se acrediten elementos que evidencien que CLINICIDENT se encontraba en una situación que justifique la activación de la vía constitucional. De modo que, la Unidad Judicial y la Corte Provincial vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del IESS.

6. Reparación integral

43. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de vulneración a derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado.

²⁷ A foja 108 del primer cuerpo del expediente de la Unidad Judicial, consta la demanda de CLINICIDENT, en la cual, en el numeral 4.1 del acápite de “pretensión” indica: “Se continúe con la ejecución del objeto del contrato, observando la normativa vigente aplicable a los procesos de contratación pública y principalmente tomando en cuenta [sic] el hecho de que ni el Consorcio CLINICIDENT, ni ninguna de sus compañías que lo integran, se encontraban inhabilitadas para contratar con el Estado”.

²⁸ CCE, sentencia 2201-21-EP/25, 8 de octubre de 2025, párr. 42 y sentencia 3018-22-EP/25, 2 octubre de 2025, párr.47.

44. En ese marco, a la Corte le corresponde determinar las medidas que se orienten a dicha reparación. Así, el reenvío de la causa para que otro juzgador emita una nueva decisión judicial suele ser una medida de reparación una vez que esta Corte ha determinado vulneraciones a derechos constitucionales. Sin embargo, existen casos, como el presente, en donde el ámbito de lo que pueda decidir la Unidad Judicial y la Corte Provincial, en principio destinatarias del reenvío, se reduce hasta el punto de anularse porque la sentencia de este Organismo ya establece la totalidad del contenido de la futura decisión del juez ordinario.
45. En consecuencia, dada la manifiesta improcedencia de la acción de protección al haber resuelto un conflicto en materia de contratación pública relacionado con la terminación unilateral de un contrato suscrito con una entidad pública y el procedimiento seguido por esta (tal como se demuestra en el acápite anterior), el reenvío, como lo ha anotado la Corte en otras ocasiones “deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario”.²⁹
46. Por tanto, en el presente caso el reenvío no es la forma más adecuada para reparar los derechos constitucionales del IESS analizados en esta sentencia, sino que basta con dejar sin efecto las sentencias impugnadas y todos los actos posteriores emitidos en cumplimiento de estas, más el archivo de la acción de protección.

7. 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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **114-22-EP**.
2. **Declarar** que las sentencias emitidas por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 11 de noviembre de 2021, y la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Mejía, provincia de Pichincha el 15 de junio de 2021, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica dentro del proceso.

²⁹ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56; sentencia 911-18-EP/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 30.

3. Como medidas de reparación:

3.1. Dejar sin efecto las sentencias emitidas por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha de 11 de noviembre de 2021 y la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Mejía, provincia de Pichincha el 15 de junio de 2021, y todas las actuaciones judiciales y/o administrativas emitidas en cumplimiento de estas.

3.2. Archivar la acción de protección 17292-2021-00770.

4. Disponer al Consejo de la Judicatura, que en el ámbito de sus competencias investigue si las actuaciones de los jueces que emitieron las decisiones judiciales dentro del proceso 17292-2021-00770 -tanto quienes emitieron la sentencia del voto de mayoría Diana Gisela Fernández León y María Patlova de los Ángeles Guerra Guerra, jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; así como, Henry Santiago Leiva Brucil, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha- constituyen o no infracciones disciplinarias que ameriten sanciones de conformidad con la normativa pertinente.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaRC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de octubre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Claudia Salgado Levy, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

11422EP-85dfe



Caso Nro. 114-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de ampliación y aclaración 114-22-EP/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito, D.M., 18 de diciembre de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional los recursos de ampliación y aclaración presentados el 6 de noviembre de 2025 por Henry Santiago Leiva Brussil, en su calidad de juez de la Unidad Multicompetente Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha, respecto de la sentencia 114-22-EP/25. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de diciembre de 2021, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del Ecuador (“**IESS**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de noviembre de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y de la sentencia de 15 de junio de 2021 dictada por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Mejía, provincia de Pichincha (“**decisiones impugnadas**”).¹
2. El 23 de octubre de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia 114-22-EP/25, en la cual declaró que las decisiones impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del IESS al haber aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente. Esto, por cuanto resolvieron una acción de protección cuya pretensión fue impedir los efectos de la terminación unilateral de un contrato público y conminar a al IESS, en su calidad de entidad contratante, a continuar con la ejecución contractual.²
3. El 6 de noviembre de 2025, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Mejía, provincia de Pichincha (“**solicitante**” o “**juez de la Unidad Judicial**”), solicitó la ampliación y aclaración de la sentencia 114-22-EP/25.

¹ La causa se signó con el número 114-22-EP.

² La Corte Constitucional, como parte de las medidas de reparación dictadas en la sentencia 114-22-EP/25, dispuso al Consejo de la Judicatura que, en el ámbito de sus competencias, investigue si las actuaciones de los jueces que emitieron las decisiones judiciales dentro del proceso 17292-2021-00770 -tanto quienes emitieron la sentencia del voto de mayoría Diana Gisela Fernández León y María Patlova de los Angeles Guerra Guerra, jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; así como, Henry Santiago Leiva Brucil, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha- constituyen o no infracciones disciplinarias que ameriten sanciones de conformidad con la normativa pertinente.

4. El 17 de noviembre de 2025, la jueza ponente corrió traslado de los recursos de ampliación y aclaración referidos *ut supra*. A la fecha, se verifica que ninguna de las partes procesales se pronunció sobre los mismos.

2. Oportunidad

5. De conformidad a lo establecido en los artículos 39 y 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), se puede solicitar la aclaración o ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte en el término de tres días contados a partir de su notificación.
6. En el caso concreto, los recursos de aclaración y ampliación se presentaron el 6 de noviembre de 2025 por Henry Santiago Leiva Brussil, en su calidad de juez de la Unidad Multicompetente Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha.
7. De la razón de notificación que obra en el expediente constitucional, se observa que la sentencia 114-22-EP/25 fue notificada los días 5 y 6 de noviembre de 2025. En tal virtud, se observa que los recursos horizontales fueron interpuestos dentro del término establecido en el artículo 40 de la CRSPCCC.

3. Fundamentos de los recursos

8. El juez de la Unidad Judicial solicita que se amplíe y aclare la sentencia 114-22-EP/25 con respecto a los siguientes puntos:
 - i. Se aclare y amplíe las razones por las que este Organismo determinó que la vía contencioso – administrativa “que requiere años para resolverse, constituye un mecanismo eficaz para proteger el derecho fundamental a ejercer una actividad económica, que se ve vulnerado con efectos inmediatos y suspensivos por el registro del SERCOP” (énfasis omitido del texto original).
 - ii. Se aclare el estándar bajo el cual este Organismo estimó que la “omisión de responder un argumento relevante de la defensa (como la falta de informes del Art. 95 LOSNCP) constituye un error de mera legalidad subsanable únicamente en la vía ordinaria” y no se enmarca en una transgresión al debido proceso que justifique la vía constitucional (énfasis omitido del texto original).
 - iii. Se amplíe la motivación de la sentencia, específicamente sobre las razones por las cuales una “interpretación errónea de la procedencia de la AP [...] califica

como una ‘conducta arbitraria’ sancionable, en lugar de un mero error judicial”, sin que exista el riesgo de generar un efecto intimidatorio sobre la independencia judicial (énfasis omitido del texto original).

4. Análisis

9. El artículo 440 de la Constitución establece que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Concordantemente el artículo 162 de la LOGJCC señala que “[l]as sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.
10. Al respecto, esta Corte ha establecido que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro; mientras que, la ampliación tiene por objeto resolver los puntos de la controversia que no hayan sido resueltos en la decisión. No obstante, a través de estos recursos horizontales no está permitido modificar una decisión. Lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica y desconocería los efectos de una sentencia.³
11. Con base en estas consideraciones, este Organismo procede a atender lo requerido por el solicitante.
12. Respecto a los puntos i) y ii), la Corte realiza las siguientes consideraciones:
 - 12.1. En los párrafos 37, 38 y 40 de la sentencia 114-22-EP/25, este Organismo claramente determinó que las sentencias impugnadas se limitaron a verificar supuestos incumplimientos legales relativos a si en el proceso de terminación unilateral de un contrato público se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Por eso, se indicó que al tratarse de una cuestión de mera legalidad y no sobre posibles vulneraciones de derechos constitucionales, correspondía que el fondo de la causa sea ventilado en la vía contencioso administrativa, “en tanto [aquello permitía] una verificación más precisa del cumplimiento contractual y una debida evaluación técnica de los hechos”, por la especificidad y tecnicismo de la controversia.⁴

³ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 124.

⁴ En los párrs. 37, 38 y 40 de la sentencia 114-22-EP/25, la Corte expresamente señaló: “37. En consecuencia, este Organismo observa que **las sentencias impugnadas no realizan un análisis respecto a una posible vulneración de derechos constitucionales**. Si bien, tanto la Unidad Judicial como la Corte Provincial concluyeron que el IESS vulneró el derecho a la seguridad jurídica, a la garantía de la motivación y al derecho a ejercer una actividad económica, **su razonamiento se limitó a verificar supuestos incumplimientos legales sin abordar el fondo constitucional propio de la acción de protección**. 38.

- 12.2. Además, en el párrafo 41 de la sentencia 114-22-EP/25 se advirtió que el propósito del consorcio CLINICIDENT, en el fondo, fue que a través de la justicia constitucional se disponga al IESS mantener vigente un contrato público. Este Organismo estimó que se trata de un aspecto que evidencia que la naturaleza de la controversia, por sus particularidades, estaba fuera del ámbito de tutela de la acción de protección.
- 12.3. De esta manera, la Corte denota que en la sentencia 114-22-EP/25, de manera clara y expresa, determinó las razones por las cuales, en el caso en concreto, las pretensiones de la acción de protección correspondían ser conocidas en la vía contenciosa administrativa, sin circunscribirse a aspectos de vulneración de derechos constitucionales. Consecuentemente, no existe obscuridad alguna que amerite ser aclarada o algún punto controvertido que no haya sido resuelto.
- 12.4. Por tanto, el pedido de ampliación y aclaración sobre los puntos i) y ii) resultan improcedentes.
13. En cuanto al pedido del punto iii), es preciso señalar que la sentencia no calificó dichas actuaciones como infracciones disciplinarias. La sentencia únicamente dispuso que el Consejo de la Judicatura, en el ámbito de sus competencias, **verifique** si las actuaciones judiciales analizadas constituyen o no infracciones disciplinarias que ameriten sanciones de conformidad con la normativa pertinente. Por tanto, lo ordenado no prejuzga sobre la existencia de responsabilidad alguna. Bajo esta consideración, este Organismo señala que lo solicitado no se refiere a un punto que no haya sido atendido en la sentencia 114-22-EP/25, sino una mera inconformidad con lo resuelto.

[...] Así, la Corte ha sostenido que la vía contencioso-administrativa es la más adecuada para abordar cuestiones técnicas relativas a la ejecución y terminación de contratos públicos, en tanto permite una verificación más precisa del cumplimiento contractual y una debida evaluación técnica de los hechos; puesto que aquí se puede realizar un análisis propio de legalidad. Por tanto, en controversias de contratación pública que son altamente técnicas, un proceso constitucional no resulta adecuado. Por ello, “[s]olo un juez contencioso administrativo revestiría de idoneidad, por ser él quien pueda entrar a resolver una controversia altamente técnica, o que se base netamente en normas legales, como la LOSNCP o su reglamento”. [...] 40. En consecuencia, este Organismo determina que, cuando la Unidad Judicial y la Corte Provincial resolvieron un conflicto en materia de contratación pública relacionado con la terminación unilateral de un contrato, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica. Esto por cuanto, en dichas decisiones se analizaron aspectos de legalidad, específicamente, relativos a si el proceso de terminación unilateral y anticipada del contrato seguido por el IESS se ajustó o no a lo establecido el artículo 95 de la LOSNCP. No obstante, por la naturaleza técnica y especializada que implicaba determinar si el IESS debía o no notificar el informe técnico previo a la terminación, dicho análisis no se circunscribe a un aspecto de vulneración de derechos constitucionales” (énfasis agregado).

14. Consecuentemente, este Organismo considera que el pedido de ampliación iii) resulta improcedente, al tenor de lo expuesto en los párrafos precedentes.

5. Decisión

15. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Negar los pedidos de ampliación y aclaración presentados por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Mejía, provincia de Pichincha.
2. Esta decisión, así como la sentencia 114-22-EP/25, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tiene el carácter de definitiva e inapelable.
3. Notifíquese y archívese.


Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**
Validar únicamente con FirmaRC
Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, el jueves 18 de diciembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de diciembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL


Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

NGA/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.