

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 (“**LOSNCP**”). 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 vulner[ó] 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 vulner[ó] 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 “result[ó] 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 CLINICDENT. Finalmente, menciona que los actos impugnados en la acción de protección vulneraron el derecho a ejercer una actividad económica porque “[limitaron a CLINICDENT] 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 CLINICDENT 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 pág. 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 CLINICDENT 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 CLINICDENT 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 CLINICDENT, 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 CLINICDENT, 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.

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)