



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**FUNCIÓN JUDICIAL**  
**www.funcionjudicial.gob.ec**

Juicio No: 09901202100081

Casillero Judicial No: 44

Casillero Judicial Electrónico No: 03509010001

cristiancobo10@hotmail.com, itutasip@iess.gob.ec, jenny.sanchez@iess.gob.ec,  
notificacionesDRI@pge.gob.ec, patjuddpg@iess.gob.ec, procuradoria@guayaquil.gov.ec

Fecha: lunes 14 de noviembre del 2022

A: INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL - IESS

Dr/Ab.: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-Guayas - Guayaquil Guayas

**SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL Y MERCANTIL DE LA CORTE PROVINCIAL  
DE JUSTICIA DE GUAYAS**

En el Juicio Especial No. 09901202100081, hay lo siguiente:

No. 09901-2021-00081

IV TRIBUNAL DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL Y MERCANTIL DE LA  
CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS.-

VISTOS: Avoca conocimiento el Cuarto Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, integrado por los suscritos Jueces Provinciales Manuel Torres Soto, Alfonso Ordeñana Romero y Nelson Ponce Murillo, a quienes, por sorteo de ley, nos ha correspondido conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, legitimada pasiva, en contra de la sentencia dictada por Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Guayaquil, de fecha 21 de marzo de 2022, a las 14h54, que declaró con lugar la acción. Por ser el estado de la causa el de resolver, para hacerlo se considera:

PRIMERO: COMPETENCIA: Los suscritos jueces provinciales que conformamos el IV Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, Ab. Alfonso Ordeñana Romero, Ab. Nelson Ponce Murillo y Dr. Manuel Ulises Torres Soto, somos competentes para conocer y resolver el presente expediente de acción de protección, investidos con competencia Constitucional en segunda instancia, al tenor de lo que establece artículo 86 numeral 3 inciso segundo de la Constitución de la República, por haberse interpuesto dentro del término legal el recurso de apelación, de conformidad con el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.-

SEGUNDO: ANTECEDENTES: El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil comparece de fojas 110 a fojas 130, deduciendo una demanda de acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, presentada el 3 de junio de 2021, señalando que los actos acusados como violatorio del derecho

son: 1.- El Acuerdo No. 19-0060 C.N.A., de fecha 29 de enero del 2019, emitido por la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS. 2.- El Acuerdo No. 20-0663 C.N.A., de fecha 28 de septiembre del 2020, emitido por la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS. 3.- El Informe de Reclamos No. GUA-CT-2021-09685142100010001-IDR-159, elaborado por la Coordinadora Provincial de Afiliación y Control Técnico del Guayas. 4.- Glosa No. 16327475 del 31 de marzo del 2021, por USD 464.666.82 emitida por la Coordinación Provincial de Afiliación y Control Técnico del Guayas. 5.- Glosa No. 119502888 del 31 de marzo del 2021 por USD 147.495,70, emitida por la Coordinación Provincial de Afiliación y Control Técnico del Guayas. Señala el accionante que todos los actos administrativos antes citados son atentatorios al derecho al debido proceso y el derecho a la defensa que como accionada del proceso se debe garantizar al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil.

**TERCERO: PRINCIPIOS EN LA ESFERA CONSTITUCIONAL:** El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, consagrando los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, oralidad, dispositivo, celeridad y economía procesal; garantías exigidas por la Constitución, aplicando el principio de imparcialidad, debiéndose resolver siempre las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes, sobre la única base de la Constitución, los instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley y los elementos probatorios aportados por las partes. Además de ese postulado que contempla nuestra Carta Magna, el artículo 82 de la Constitución de la República reconoce y garantiza el derecho a la seguridad jurídica: “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”. De su lado, el objetivo principal de la acción de protección, en lo sustancial se circunscribe al otorgamiento de la tutela judicial efectiva que permite a los jueces investidos con competencia constitucional adoptar medidas de suspensión o reparación tendientes a cesar o remediar de manera inmediata un acto u omisión ilegítimo atribuible a una autoridad de la administración pública no judicial que haya causado un daño grave o irreparable, que se viole derechos fundamentales de las personas, constantes en la Constitución o en instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador y también entre particulares. (Lo subrayado es del Tribunal)

**CUARTO: DEFINICIÓN DE LA GARANTÍA JURISDICCIONAL:** Recurrimos a la Constitución de la República que en su artículo 88 establece: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación...”.

**QUINTO:** El Dr. Jorge Zavala Egas, en su obra “Teoría y Práctica Procesal Constitucional”, página 141 en cuanto a la acción de protección expresa: “... No es una acción subsidiaria porque no hay obligación de ejercerla sólo cuando se ha

agotado la vía judicial ordinaria y no se ha logrado la reparación buscada en ésta. Tampoco porque sea preciso acudir a ella en forma supletoria, al no existir otras vías judiciales idóneas para decidir sobre la vulneración de derechos constitucionales y su reparación...”, añadiendo de manera posterior que “... No es, pues, una vía subsidiaria, excepcional, residual o extraordinaria...”. En la misma obra citando el Caso Indulac No. 0999-09-JP, el Dr. Zavala indica que la Corte Constitucional Ecuatoriana en la sentencia emitida dentro de dicho expediente, numeral 62, ha dicho: “... Si vía acción de protección se impugna de manera exclusiva de la legalidad del acto, sin que conlleve vulneración de derechos constitucionales, el asunto debe decidirse en los mecanismos jurisdiccionales ordinarios competentes, pero no a través de una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales...”.

**SEXTO: ANÁLISIS Y ARGUMENTACIÓN:** En la especie, la Sala advierte que lo que pretende el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil (legitimada activa), es que en sentencia declare lo siguiente: i. Que se acepte la presente acción constitucional de protección. ii. Que mediante resolución constitucional se declare la vulneración de los derechos constitucionales de mi representada, a saber: al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y a la seguridad jurídica. iii. Que como reparación se declare la nulidad de la resolución administrativa objeto de esta acción, esto es el Acuerdo No 19-0060C.N.A., de fecha 29 de enero de 2019, emitido por la Comisión Nacional de Apelaciones, y en adelante cada uno de los acuerdos e intervenciones de cada instancia y /o área del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, toda vez que todo y cada acto administrativo en adelante se instauró y sentó sus bases y se continuo ejerciendo con claras violaciones al debido proceso, la Seguridad Jurídica y el Derecho a la Defensa. iv. Que se ordene a la demandada, esto es Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de su Máxima Autoridad, ofrezca disculpa públicas en su página web institucional y en el diario impreso de mayor circulación nacional, al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y a los ciudadanos guayaquileños, por las graves actuaciones de sus funcionarios que fueron en desmérito de los derechos de mi representada la misma que actúa con el fin de salvaguardar la vida de las y los habitantes del puerto principal y de bienes. Que se inicie el trámite de destitución de todos los miembros de la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS, los mismos que constantemente han incurrido en la violación de los derechos constitucionales de su representada.

En la audiencia el legitimado activo manifestó: “(...) el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, (en adelante BCBG), ha planteado esta acción de protección para demostrar cómo el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante IESS) ha violado los derechos constitucionales del BCBG. También voy a probar como el IESS ha violado el derecho al debido proceso. Voy a hacer conocer como el IESS a través de sus diferentes instancias ha violado la seguridad jurídica señalada en el art. 82 de la Constitución. El BCBG en el año 2017 conoció de una queja o recurso administrativo iniciado por el Sindicato del Cuerpo de Bomberos de Guayaquil al que se adhirió el frente de defensa de jubilados. La Comisión principal de prestaciones resolvió dándole en parte la razón a los reclamantes y al BCBG, desde el 2001 al 2005. Luego esta Resolución fue impugnada, la que conoció la Comisión Nacional de Apelaciones, que resolvió enviar de nuevo a Guayaquil, para que por el trámite administrativo se cumplan sus derechos constitucionales. En el 2017 el Comité de Controversias rechaza lo solicitado por el Comité de Trabajadores

y el Comité de Jubilados, disponiendo el archivo. El 2 de abril del 2019 solicité a la Comisión Provincial de Controversias si se ha sentado razón de la ejecutoria de la Resolución de fecha 2 de abril del 2019. Extrajudicialmente conocimos que el acuerdo había sido apelado a la Comisión Nacional de Apelaciones, presentado por Guerrero Prado Bohórquez; la que debía ser declarada improcedente ya que no la inició él por sus derechos personales, y al no ser parte procesal no era idóneo para apelar. La improcedente apelación, calificación y acuerdo 19060 del Consejo Nacional de Apelaciones, no fue notificado al Cuerpo de Bomberos. En abril del 2019 al solicitar que se nos certifique la ejecutoria, nos enteramos que había una Resolución del Comité Nacional de Apelaciones de enero del 2019. En ningún momento el Comité Nacional de Apelaciones había notificado al Cuerpo de Bomberos. Nosotros posteriormente presentamos los reclamos ante la Comisión Nacional de Apelaciones y la Comisión Provincial de Controversias del Guayas, y hasta el día de hoy se ha contestado, porque no fuimos notificados como parte procesal. Es así como probamos que desde esa fecha se venía violando el derecho a la defensa de mí representado. Posteriormente se ha resuelto que baje a Guayaquil para que se emita un nuevo pronunciamiento y no se pronunció a favor nuestro porque no tuvimos la oportunidad de presentar un pronunciamiento. El 13 de febrero del 2020 la Comisión de Prestaciones del Guayas emite el acuerdo en el que se dispone conceder al Sindicato del Cuerpo de Bomberos el reclamo presentado desde noviembre del 2001 hasta diciembre del 2005; y niega al Sindicato Único de Trabajadores y Frente de Defensa de Jubilados desde el 20 de diciembre en adelante. El resto les fue negado tanto al sindicato único como al Frente de Defensa de Jubilados. Procedimos a apelar el acuerdo 263 emitido por la Comisión de Prestaciones del Guayas emitiendo los correos para futuras notificaciones. Cabe mencionar que desde la fecha de la apelación y a pesar de haber acudido a la Comisión Nacional de Apelaciones, se nos dijo que estaban en teletrabajo y que no podían despachar nada. Fue quien les habla y otro abogado de la institución. Jamás se nos notificó providencia alguna hasta el miércoles 31 de marzo del 2021, en que de la cuenta bancaria del Cuerpo de Bomberos de nos descontó recursos públicos que nos iban a servir para salvar vidas para la pandemia, crisis carcelaria, etc. Tenemos 26 ambulancias. Nunca fuimos notificados y se nos descontó \$464.666,82 dólares. Nos enteramos cuando nos dan el machetazo. Antes no fuimos notificados de nada. Al recibir dicho débito bancario fuimos a la Caja del Seguro, siendo puestos en conocimiento que el 31 de marzo del 2021, que con fecha 28 de septiembre del 2020, la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS, emitió el Acuerdo No. 20-0663 C.N.A. donde en su parte resolutive se dispone anular el Acuerdo 263-CPPCG-2020, de fecha 13 de febrero del 2020, dictado por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS del Guayas. Debemos señalar una vez más que a pesar de haber señalado de forma expresa en cada una de las instancias del procedimiento administrativo nuestros domicilios electrónicos, jamás tuvimos conocimiento de esta resolución, violentándose de manera flagrante nuestro legítimo derecho a la defensa y al debido proceso consagrados en la Carta Magna; todo lo cual se puede verificar con el acta de notificación de fecha 29 de septiembre del 2020, a la que se adjunta el correo electrónico de la Abg. Paola Villacrés Haz, documento en los que se puede ver que se ha notificado a otros domicilios electrónicos, sin que en dicha acta consten nuestros domicilios electrónicos que previamente fueron señalados por mi

representada. Se le notifica a la parte actora, pero al demandado que es el accionante en esta acción de protección no se le notifica. Acaso una sola de las partes tiene el derecho a la defensa. Dónde quedan los derechos de una Institución pública sin fines de lucro que trata de salvar la vida de los guayaquileños. En consecuencia, al haberse notificado solo al frente de defensa de jubilados, ellos tuvieron derecho a la defensa y nosotros no. En base a lo resuelto nos hacen conocer que hay dos glosas, la 16327475 del 31 de marzo del 2021, y la 119502888 del 31 de marzo del 2021. También estas glosas que fueron emitidas fuera del debido proceso. Las resoluciones del Consejo del IESS, indica el art. 10 de los acuerdos; que se notificarán inmediatamente a las partes. Si no se nos hubiera debitado de nuestras cuentas no conociéramos que existían unas glosas. De acuerdo a la resolución CD625 del IESS, teníamos derecho a que se nos notifique en el domicilio electrónico. La notificación de las glosas de los deudores es OBLIGATORIA y debe ser hecha antes de la emisión a los deudores. El deudor puede impugnar la obligación. De no cancelarse o impugnarse las glosas se emitirá un título de crédito. Lo cual no se cumplió, porque no fuimos notificados y se nos debitó de nuestra cuenta. Que se nos indique donde está la notificación antes que se nos debite. Quiero aclarar algo, que como se dieron cuenta que no había sido cumplido con este proceso nos devolvieron los valores para que puedan ser debitados y se descuenta de las aportaciones que teníamos que hacer como empleadores. Estos valores fueron devueltos. De todo lo actuado me permito indicar cómo este tipo de resoluciones y actuaciones, de vulneración de derechos de mi representada ha causado un daño que va más allá de un proceso administrativo. (...).” (Lo subrayado es del Tribunal)

En contraste, la institución accionada en audiencia intervino por intermedio de su defensor. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, expresó que las instituciones públicas no tienen derechos sustantivos. También expresó: “La justicia constitucional es extraordinaria y no todo tiene relevancia constitucional y constituye afectación del debido proceso. En este caso no tiene trascendencia. Hemos escuchado que la controversia parece una pugna entre trabajadores y empleadores. Lo que hay es una discrepancia entre trabajadores y empleadores. Incluso hay contradicciones como que el IESS violó el derecho al realizar un débito bancario, pero acto seguido se reconoce que el dinero fue devuelto. También hay una contradicción porque este débito violó derechos. También porque hay afectación, porque han realizado tuits; y que esto causó el IESS. Esto es absurdo, si el accionante ha reconocido que el IESS devolvió los valores. El Seguro no es responsable que alguna persona haya dicho en redes sociales algo contra el Cuerpo de Bomberos; esto no lo hace responsable al IESS. Adicional a esto, verán que el Cuerpo de Bomberos ha presentado escritos. Lo más importante es que el Cuerpo de Bomberos si tiene una acción en la justicia ordinaria del art 217 del COFJ, que es la justicia contencioso administrativa. Y el art. 306 del COGEP, es la nulidad o legalidad de los actos administrativos, es la competencia primigenia de los jueces contencioso administrativo, como de los tribunales penales de condenar o absolver. Por lo tanto, aquí lo que materialmente se está haciendo es desconocer la competencia del tribunal contencioso. Ya no es que la falta de notificación sea conocida por el contencioso sino por el tribunal constitucional. Las acciones de protección no pueden ser presentadas por instituciones públicas, salvo la defensoría pública o la del pueblo. Esto tiene que ver

con la seguridad jurídica. La Corte Constitucional ha manifestado que la seguridad jurídica no es una causa por la que se accede a las instituciones públicas, salvo las que deben defender derechos sustantivos, y no es el caso del Cuerpo de Bomberos. Finalmente, en la sentencia 1783 para que se produzca una violación a la seguridad jurídica se requiere que haya una afectación de uno o varios derechos constitucionales distintos a la seguridad jurídica. Aquí vemos que este acto administrativo provocó que se les retenga \$464.666.82 dólares, que luego le fueron devueltos. Lo que ha hecho el IESS es atender una denuncia de trabajadores. El tercer punto es que se pruebe que la vía ha sido ineficaz. Si el dinero ha sido devuelto no existe una urgencia dentro de la acción de protección para que el tribunal, saltándose la competencia del contencioso administrativo resuelva esta acción. Pueden presentar un recurso administrativo. Con estas situaciones no se ha demostrado los dos cargos que se le imputan al IESS; el derecho a la defensa y la seguridad jurídica. Las medidas de reparación que se ordene al IESS, que pida disculpas, no se ha probado el daño que dice por un tuits que no lo escribe el IESS. No hay coherencia de cómo se repara ese derecho vulnerado. Se pide que se deje sin efecto el acuerdo 190060, cuando no está ejecutoriado. Pido que se declare improcedente la acción de protección, conforme los numerales 1, 3, 4 y 5 del art. 42 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto el accionante pide que se declare que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, cuando la Corte Constitucional ha dicho que las instituciones jurídicas no están facultadas para derechos sustantivos. Este tribunal está conociendo materia contenciosa administrativa. (...)" (Lo subrayado es del Tribunal)

Intervención de Amicus Curiae: Para que se pueda presentar una acción de protección, el art. 40 numeral 3 dice que la vía judicial debe ser ineficaz o inadecuada; y no hay constancia que se haya acudido a la vía de la justicia ordinaria. El legitimado activo pretende que el tribunal revise actos administrativos y que sean nulitados. Señor juez, los actos administrativos gozan de legalidad, y que las personas que quieren que estos actos administrativos sean considerados nulos y que el proceso una vez que el acto ha sido declarado nulo, el proceso también sea nulo. El art. 326 del COGEP indica que el acto administrativo puede ser nulitado, y esto dice el Código Orgánico Administrativo, art. 11.2; puede ser nulitado por el tribunal contencioso administrativo; cuando el legitimado activo en su página 5 indica que se ha enterado extraoficialmente de actos administrativos; pero que dentro del término ha presentado apelación. El derecho al debido proceso resalta que la parte afectada no puede ejercer su derecho a la defensa. Pero cuando una persona presenta un escrito refiriéndose a un hecho, un acto se considera notificado. Dentro del proceso se pueden ver una serie de escritos de su defensa técnica. Si por a o b circunstancia no han sido notificados en su correo electrónico, consta lo que es el quipus, que es el correo de las instituciones públicas por donde se las notifica. Para muestra, aquí muestro que se notifica el quipus al Cuerpo de Bomberos que va entrelazado al correo electrónico. Se logra establecer que el Coronel MARTIN CUCALON ICAZA desconoce que puede acudir a la justicia contenciosa. Esta demanda de acción de protección es improcedente por cuanto no reúne el requisito de que la vía judicial es ineficaz. Por lo que solicito que al no haberse violado el derecho al debido proceso ni la seguridad jurídica, pido que se declare improcedente.

Réplica de la legitimado activo: El accionante insistió en los fundamentos de su pretensión, solicitando se admita y declare con lugar la acción de protección y se declara la vulneración de los derechos constitucionales del accionante al debido proceso, en lo atinente al derecho a la defensa y la seguridad jurídica; solicitando se declare la nulidad del acuerdo número 19-0060 C.N.A., de fecha 29 de enero del 2019, y a partir de allí, de cada uno de los acuerdos e intervenciones de cada instancia y/o área del IESS. Además, solicita el accionante que se ordene a la accionada, que a través de su máxima autoridad ofrezca las debidas disculpas públicas al BCBG en su página web, y por medio del diario impreso de máxima circulación nacional; y también, que se inicie el trámite de destitución de todos los miembros de la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS.

Réplica de legitimada pasiva: La legitimada pasiva en su réplica manifestó que pide que se declare improcedente la acción de protección presentada por el accionante, por cuanto la Corte Constitucional ha manifestado en varias de sus sentencias que las instituciones públicas no tienen derechos sustantivos, como ocurrió con el caso del Diario Hoy. Que, si bien en esta audiencia se dice que no se ha violado derechos sustantivos, ha quedado claro recién en esta audiencia que no se alega violación de derechos constitucionales sustantivos, sino en el orden procesal. La Corte ha dicho que los derechos procesales son los señalados en los arts. 76 y 77, pero cuando vemos la demanda dice que son el debido proceso y la seguridad jurídica, de los que ha dicho la Corte Constitucional que son derechos sustantivos. La Corte Constitucional no faculta que las instituciones públicas que acudan a la acción de protección sino a la vía ordinaria. La vía es el contencioso administrativo. La Corte no dice que presenten acciones de protección, sino cuando son demandadas en el orden constitucional, estas son las garantías en que la Corte Constitucional resuelve este precedente, porque los 2 derechos que se dicen vulnerados son la seguridad jurídica, y son derechos sustantivos. Por lo tanto, la Corte Constitucional cuando dice, activar las vías ordinarias se refiere al contencioso administrativo. La parte actora señala que se ofrezca disculpas públicas, pero esta tiene que ver con ofensas de orden sustantivo, pero en el momento que se plantea la demanda la parte actora trata de reformular para no caer en esta causal de improcedencia. Cuando se pide disculpas públicas, trata de remediar los derechos sustantivos.

Así las cosas, el Tribunal realiza un análisis prolijo y reflexivo, frente a los hechos planteados que han sido consignados en el texto de la demanda propuesta por la accionante (fs. 110 a fs. 130), contemplando para el efecto las argumentaciones y alegaciones realizadas en la audiencia oral en primera instancia, diligencia que tienen como propósito aportar con elementos de convicción, que permitan formar el criterio para la decisión de la Sala.

Bajo esa consideración, examina la pretensión del legitimado activo (Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil) y la contestación de la legitimada pasiva (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con el fin de alcanzar su absoluto convencimiento respecto a los hechos presuntamente violatorios, por lo que, recurre a las normas pertinentes contenidas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El Art. 427 de la Constitución de la República prevé: “Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.”.

Con pleno conocimiento de los hechos, y acogiendo los pronunciamientos de la Corte Constitucional, con relación a los derechos consagrados en la Carta Magna, el Tribunal estima que, en esa vertiente del pensamiento, debe cuestionarse y plantearse en sí, las interrogantes que lo dirija a encontrar las respuestas correctas que al final le permitirán resolver conforme corresponde la presente acción.

Sobre ese punto, resulta importante que, dentro de ese proceso lógico y analítico en la búsqueda de la verdad, se siga el cauce que determine si concurren o no los requisitos para la procedencia de la acción. En ese orden de ideas, el Tribunal se formula la interrogante: ¿Ha existido o no vulneración de derechos constitucionales en el presente caso? En torno a ello, resulta necesario comprender el alcance de los derechos que en la demanda y en las audiencias celebradas alude la accionante que le han sido vulnerados.

Al respecto, debemos reconocer que, a partir del año 2008, cuando nuestro Estado paso de un Estado de derecho a un Estado de derechos y justicia, surge la posibilidad que en el tiempo y a futuro se puedan desarrollar el contenido de los derechos, conforme claramente lo prescribe el numeral 8 del Art. 11 de la Constitución de la República, que reza: “8. El contenido de los derechos se desarrollará a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.”.

Ante ello, no cabe duda que los derechos proclamados y consagrados, se han ido desarrollando en todo su alcance, tanto más, que con la evolución se continuará hasta su máxima expresión. En efecto, esa trascendental tarea le corresponde a la Corte Constitucional, que mediante pronunciamientos (fallos) orientan y definen el real y verdadero alcance de los derechos, en referencia a casos que han sido puestos a su conocimiento. Tan es así, que con ese rol la Corte va nutriendo de pensamientos y razonamientos destacables, que aportan de gran manera al accionar del juez constitucional que con sabiduría en muchas ocasiones recurre a ellos. (Artículos 429-430-436 Constitución de la República)

Ahora bien, prosiguiendo en el análisis, le corresponde al Tribunal arribar a una decisión en torno a la acción que ha sido planteada por el demandante y cuya pretensión como se lo ha mencionado, es que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales.

Así las cosas, resulta pertinente citar los siguientes artículos 39, 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referentes al procedimiento establecido en la garantía jurisdiccional de acción de protección:



El Art. 39 señala: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

Art. 40. Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1.- Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

Art. 41. Procedencia y Legitimación pasiva.- La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce y ejercicio. (...).”

Art. 42. Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: “1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. (...) 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho (...).”-

En esa línea, enfocados en el núcleo de la presente acción, deviene en relevante puntualizar:

i. Que al comparecer deduciendo la acción de protección el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, expresa en su memorial sus pretensiones son: i. Que se acepte la presente acción constitucional de protección. ii. Que mediante resolución constitucional se declare la vulneración de los derechos constitucionales de mi representada, a saber: al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y a la seguridad jurídica. iii. Que como reparación se declare la nulidad de la resolución administrativa objeto de esta acción, esto es el Acuerdo No 19-0060C.N.A., de fecha 29 de enero de 2019, emitido por la Comisión Nacional de Apelaciones, y en adelante cada uno de los acuerdos e intervenciones de cada instancia y/o área del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, toda vez que todo y cada acto administrativo en adelante se instauró y sentó sus bases y se continuo ejerciendo con claras violaciones al debido proceso, la Seguridad Jurídica y el Derecho a la Defensa. iv. Que se ordene a la demandada, esto es Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de su Máxima Autoridad, ofrezca disculpa públicas en su página web institucional y en el diario impreso de mayor circulación nacional, al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil y a los ciudadanos guayaquileños, por las graves actuaciones de sus funcionarios que fueron en desmérito de los derechos de mi representada la misma que actúa con el fin de salvaguardar la vida de las y los habitantes del puerto principal y de bienes. Que se inicie el trámite de destitución de todos los miembros de la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS, los mismos que constantemente han incurrido en la violación de los derechos constitucionales de su representada.

ii. Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador, en relación a las acciones

planteadas por entidades de derecho público ha expresado:

La Corte Constitucional, en el párrafo 31 de la Sentencia 283-13-JP/19, señaló:

Toda vez que el fundamento de la noción de derechos es la dignidad de las personas, es claro para esta Corte Constitucional que la titularidad de los derechos recae en los individuos o colectivos, mas no en el Estado y sus distintos órganos, que son los llamados a respetar, proteger y garantizar tales derechos. Ahora bien, esto no obsta que, a fin de garantizar un ejercicio de defensa en igualdad de condiciones en los procedimientos de carácter administrativo y judicial, se reconozca la aplicación de las garantías del debido proceso para todas las personas naturales y jurídicas, incluso las de derecho público.

Es decir, la Corte Constitucional indicó que el Estado no es sujeto de derechos ya que estos son derivados de la dignidad de las personas. Sin embargo, los jueces constitucionales encontraron que aun cuando el Estado no es sujeto de derechos, aquello no contraria la posibilidad de que, a las personas jurídicas, incluidas las de derecho público, se les reconozca las garantías del debido proceso (Por ejemplo: el ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente) en procesos administrativos o judiciales. De esta manera, la Corte Constitucional desvirtuó la idea que el Estado puede ver vulnerados derechos como la honra tal y como fue reconocido anteriormente en la acción de protección del 31 de octubre de 2012.

En cuanto a si procede o no las acciones de protección si son planteadas por entidades del Estado. Al respecto, la Corte Constitucional supo señalar que “[...] la presentación de acciones de protección por parte de representantes de las distintas funciones del Estado, sus órganos o personas jurídicas públicas no es per se incompatible con la acción de protección”. En este sentido, de la Sentencia se desprende que son procedentes las acciones de protección cuando las instituciones públicas las presenten con el objetivo de tutelar derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, e incluso de la naturaleza; sin embargo, también indica que fuera de esas excepciones, el Estado y sus órganos no son titulares de derechos y que, por el contrario, están llamados a proteger y garantizar derechos.

Asimismo, la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

[...] el Estado ecuatoriano o la extensión de éste, a través de sus distintos órganos, no puede ejercer una garantía jurisdiccional como la acción de protección con el propósito de que se declare la vulneración de derechos de los cuales carece de titularidad, por ser derechos inherentes a la dignidad de las personas, como ocurrió en el caso bajo revisión.

De manera que, resulta entonces que las acciones de protección presentadas por el Estado proceden excepcionalmente cuando buscan proteger los derechos de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, e incluso de la naturaleza, y cuando la supuesta violación no sea producida por un particular.

Que, de los hechos mencionados en la demanda que ha presentado el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, se sostiene que se ha vulnerado el debido proceso por una falta de notificación dentro de un procedimiento administrativo Jamás se nos notificó providencia alguna hasta el miércoles 31 de marzo del 2021, en que de la cuenta bancaria del Cuerpo de Bomberos de nos descontó recursos públicos que nos iban a servir para salvar vidas para la pandemia, crisis carcelaria, etc. Tenemos 26 ambulancias. Nunca fuimos notificados y se nos descontó

\$464.666,82 dólares.

Prosiguen manifestado que al recibir dicho débito bancario fuimos a la Caja del Seguro, siendo puestos en conocimiento que el 31 de marzo del 2021, que con fecha 28 de septiembre del 2020, la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS, emitió el Acuerdo No. 20-0663 C.N.A. donde en su parte resolutive se dispone anular el Acuerdo 263-CPPCG-2020, de fecha 13 de febrero del 2020, dictado por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS del Guayas.

En relación a ese trámite administrativo indica que a pesar de haber señalado de forma expresa en cada una de las instancias del procedimiento administrativo nuestros domicilios electrónicos, jamás tuvimos conocimiento de esta resolución, violentándose de manera flagrante nuestro legítimo derecho a la defensa y al debido proceso consagrados en la Carta Magna; todo lo cual se puede verificar con el acta de notificación de fecha 29 de septiembre del 2020, a la que se adjunta el correo electrónico de la Abg. Paola Villacrés Haz, documento en los que se puede ver que se ha notificado a otros domicilios electrónicos.

El legitimado activo además alega que al haberse notificado solo al frente de defensa de jubilados, ellos tuvieron derecho a la defensa y nosotros no. En base a lo resuelto nos hacen conocer que hay dos glosas, la 16327475 del 31 de marzo del 2021, y la 119502888 del 31 de marzo del 2021. También estas glosas que fueron emitidas fuera del debido proceso. Manifiesta también que: "(...) como se dieron cuenta que no había sido cumplido con este proceso nos devolvieron los valores para que puedan ser debitados y se descuenta de las aportaciones que teníamos que hacer como empleadores. Estos valores fueron devueltos.

Frente a las pretensiones plasmadas en la demanda y las alegaciones sustentadas de forma oral en audiencia, el Tribunal estima necesario plantearse cuestionamientos, a efectos de resolver la acción. Así, con ese fin, vemos que:

En primer lugar, quien propone la acción (Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil) es una entidad de derecho público. Siendo así, resulta pertinente considerar lo que ya ha expresado la Corte Constitucional, por lo que, es evidente que, si bien se trata de una entidad de derecho público, no sería procedente una acción de protección, sino únicamente proceden excepcionalmente cuando buscan proteger los derechos de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, e incluso de la naturaleza, y cuando la supuesta violación no sea producida por un particular. (Lo subrayado es del Tribunal)

A lo indicado hay agregarle que la misma Corte Constitucional ha dicho: "esto no obsta que, a fin de garantizar un ejercicio de defensa en igualdad de condiciones en los procedimientos de carácter administrativo y judicial, se reconozca la aplicación de las garantías del debido proceso para todas las personas naturales y jurídicas, incluso las de derecho público. (Lo subrayado y cursiva es de Tribunal)

Ahora, en atención a lo mencionado, ciertamente concluimos que lo delineado por la Corte va en dos direcciones:

a) Por una parte, establece una imposibilidad de incoar acciones de protección por parte entidades del Estado o de derecho público, en los casos que persigan o cuyo propósito o pretensión sea un declaratoria de vulneración al derecho a la dignidad de las personas, para lo cual señala que la titularidad de los derechos recaen en los individuos o colectivos, mas no en el Estado y sus distintos órganos. (Lo subrayado es del Tribunal)

b) Lo segundo, es que la misma Corte deja establecido la excepción que es cuando fuera de la regla se busque proteger los derechos de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, e incluso de la naturaleza, y cuando la supuesta violación no sea producida por un particular.

Ergo, ello no obsta que, en los procedimientos administrativos y judiciales, se reconozca la aplicación de las garantías del debido proceso para todas las personas naturales y jurídicas, incluso las de derecho público. De modo que, el Tribunal debe analizar si se ha demostrado que ha existido una vulneración al debido proceso dentro del procedimiento administrativo.

Por lo que, es deber de la Sala revisar si ha existido violación de cualquier derecho constitucional, en aplicación del principio *lura novit curia*, que lo recoge la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 4, que reza: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucionales.”.

El Pleno de la Corte Constitucional ha determinado a través de su sentencia No 102-13-SEP-CC, dentro del caso No 0380-10-EP, en la que se realizó una interpretación conforme del contenido del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, expresando que la acción de protección exige por parte del juez, la verificación de la existencia o no de la vulneración de un derecho constitucional en el caso que llega a su conocimiento. La precitada sentencia de la Corte Constitucional indica, además: “En consecuencia de lo dispuesto en la Constitución y en la ley, la obligación del juez de garantías constitucionales radica precisamente sustanciar el proceso para que, una vez que se hayan cumplido todas las etapas procesales, se pueda juzgar sobre la existencia o no de las vulneraciones de derechos constitucionales.”. (Lo subrayado y negritas es del Tribunal)

Así mismo, Por otro lado, cabe destacar la jurisprudencia vinculante dictada por la Corte Constitucional, respecto de la naturaleza y alcance la acción de protección y del rol de los jueces que conocen esta garantía; así el máximo Organismo Constitucional en la sentencia No 001-16.PJO-CC, emitió la siguiente regla con el carácter *erga omnes*: “Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos en el caso concreto, Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre los parámetros de la razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el caso controvertido.”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Bajo esa visión, en la búsqueda por alcanzar la convicción y certeza en la decisión. Así las cosas, resulta acertado formularse la interrogante:

I.- ¿En el caso in examine se ha vulnerado el derecho a la Seguridad Jurídica?

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, respecto a la seguridad jurídica, en la sentencia No 0369-16-SEP-CC dictada dentro del caso N." 0573-13-EP, señala:... Siendo así que el derecho a la seguridad jurídica se manifiesta como la necesidad que tiene la sociedad de contar con claros y precisos modelos normativos de conducta, establecidos con anticipación, para de esta manera dotar de certeza y viabilidad a las previsiones jurídicas, así como asegurar situaciones jurídicas

previamente consolidadas; todo esto, bajo el imperio de la norma constitucional, como parámetro último para evaluar la validez en la aplicación e interpretación de dichos modelos normativos. (El énfasis es del Tribunal)

Del mismo modo lo afirma el Tribunal Constitucional español, al expresar que: La seguridad jurídica “es una suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativas, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad...pero que si se agotara en la adición de esos principios, no hubiera precisado ser formulada expresamente” (Sentencia 27/1981 de 20 de julio). Teoría de la Seguridad Jurídica – Dr. Jorge Zavala Egas. Sobre ese punto, al hablar de seguridad jurídica, es necesario distinguir lo que se ha mencionado con relación a ese principio, para lo cual citamos extractos del libro Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales (Doctrina Jurisprudencia) 2ª reimpresión Octubre 2006, Ma. Ángeles Ahuamada Ruiz; Angel J. Gómez Montoro, Antonio López Castillo, José L. Rodríguez Alvarez y Francisco Rubio Llorente, en los que encontramos: “(...) El valor de seguridad jurídica está proclamado , junto con otros principios constitucionales (...). (STC 133/1989, FJ. 3º). “La seguridad jurídica “es suma certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad. (STC27/1981, FJ.10º). “Este principio garantiza la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes.” (STC147/1986, FJ 4º). “Entendida en su sentido más amplio, la seguridad jurídica supone la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál de ser la actuación del poder en aplicación del derecho.”. (STC36/1991, FJ

Así también, nuestro máximo Órgano Constitucional en su sentencia No 025-16-SEP-CC CASO N.0 1816-11-EP páginas 8 y 9, se ha pronunciado así: El derecho a la seguridad jurídica se encuentra determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República que establece en relación al mismo que "... se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes... ". Por lo anterior se destaca el papel que tiene la Constitución de la República como norma suprema, asegurando a la vez la aplicación del ordenamiento jurídico vigente.

La Corte Constitucional con relación a la seguridad jurídica, también se ha referido señalando lo siguiente: ... El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado Ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional ... De esta forma, la nombrada garantía debe otorgarse por parte del Estado al individuo para que su integridad, bienes y derechos no sean

transgredidos, y si esto llegara a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente, aplicada por las autoridades competentes; en definitiva, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en el Caso No 1816-11-EP Página 9 de 21 existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes. (Lo subrayado es del Tribunal)

En el ámbito regional latinoamericano, en varios de sus fallos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse a la importancia del derecho a la seguridad jurídica, ha sostenido: “En aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de este. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva (...) La Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional<sup>4</sup>.. Caso Cayara vs. Perú (excepciones preliminares) párr. 63.”

Dentro de ese contexto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y por ende tutelar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes es la aplicación del principio de legalidad. Así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.0 015-10-SEP-CC al manifestar que: "... Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (...) ". (El énfasis es del Tribunal)

Tanto más, que, en este orden de ideas, la seguridad jurídica determina ese control necesario ante una eventual arbitrariedad o abuso del poder público, lo cual se expresa fielmente en esa expectativa que tiene el ciudadano frente a las actuaciones del poder público, por medio en entidades e institucionales estatales, las mismas que en cualquier circunstancia deben aplicar las normas, claras y vigentes. (Lo subrayado es del Tribunal)

En realidad, la seguridad jurídica como tal, en su amplio espectro representa una garantía para los ciudadanos para el efectivo y correcto ejercicio del poder público. Ergo, ello significa que deben observarse y cumplirse la normativa y reglamentos internos que generan la garantía al debido proceso. El problema radica cuando no se cumple la normativa clara y previa.

Ahora, en torno a ello, ¿qué sucede si quien tiene esa potestad pública no aplica las normas vigentes? En ese supuesto, evidentemente que nos encontramos ante una clara situación de inseguridad jurídica. No obstante, si en el ejercicio de esa potestad estatal se emiten actos administrativos sin aplicar las normas claras y vigentes, ello desemboca en una actuación que no se encuadra dentro la mencionada seguridad

jurídica, más allá que como un principio es un derecho consagrado y reconocido en nuestra Constitución de la República.

En esa vertiente de análisis, queda claro entonces, que luego de esa exigente y prolija búsqueda que realiza el Tribunal en aras de establecer si, efectivamente, en este caso concreto ha existido una vulneración a la seguridad jurídica, a lo cual se responde en forma negativa, ya que la emisión de la resolución administrativa objeto de esta acción, esto es, el Acuerdo No 19-0060C.N.A., de fecha 29 de enero de 2019, emitido por la Comisión Nacional de Apelaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, fue emitido dentro de un procedimiento administrativo que sustanció en aplicación de las normas que lo regulan y que según la Constitución es por su propia ley.

Tanto más que, el inciso primero de Art. 370 de la Constitución de la República, prescribe: El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será la responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio de los a sus afiliados. (...)"

La Ley de Seguridad Social vigente contempla:

#### CAPÍTULO CINCO

#### DE LOS ÒRGANOS DE RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA

#### PARÀGRAFO 1

#### DE LA COMISIÓN NACIONAL DE APELACIONES

Art. 40.- COMPETENCIA.- La Comisión Nacional de Apelaciones conocerá y resolverá las apelaciones sobre las resoluciones administrativas relativas a los derechos de los asegurados y las obligaciones de los empleadores.

Art. 41.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- La Comisión Nacional de Apelaciones, con domicilio en Quito, conocerá y resolverá, en segunda y definitiva instancia, las apelaciones de las resoluciones administrativas de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias sobre derechos de los asegurados y obligaciones de los empleadores. De los actos y hechos inherentes a la atención médica a los asegurados, sólo serán apelables las resoluciones relativas a las prestaciones en dinero.

Las apelaciones se presentarán dentro del término de ocho (8) días, a contarse desde el siguiente día hábil de la notificación de la resolución. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Apelaciones no serán susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa y deberán expedirse obligatoriamente dentro del plazo máximo de noventa (90) días contados a partir de la fecha de proposición del recurso. En caso contrario, se tendrá por aceptado el reclamo del apelante bajo la responsabilidad personal indemnizatoria de los miembros de la Comisión.

Art. 42.- INTEGRACIÓN.- La Comisión Nacional de Apelaciones se integrará con tres doctores en jurisprudencia o abogados de reconocida solvencia y quince (15) años de experiencia profesional, que desempeñarán sus funciones a tiempo completo en calidad de funcionarios del IESS y no podrán ejercer otra función pública o privada, excepto la docencia universitaria. Su designación se hará por resolución unánime del Consejo Directivo. El Reglamento Interno del IESS determinará los criterios de selección, los procedimientos para su nominación, y las causales de su remoción. Su duración en el cargo no estará sujeta a períodos fijos.

Los comisionados solicitarán al Consejo Directivo la acreditación de un profesional médico, funcionario del IESS, para que actúe con voz informativa en las

reclamaciones y quejas sobre la atención médica.

Art. 43.- JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA PROVINCIAL.- En la sede de cada Dirección Provincial habrá una Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias que resolverá en primera instancia sobre:

- a. Las reclamaciones y quejas de los asegurados o sus derechohabientes en materia de denegación de prestaciones en dinero; y,
- b. Las reclamaciones y quejas de los empleadores en materia de sus derechos y obligaciones. La Comisión dictaminará sobre los demás asuntos que le fueren consultados, con sujeción a la presente Ley.

Art. 44.- INTEGRACIÓN.- La Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias se integrará con tres doctores en jurisprudencia o abogados de reconocida solvencia y diez (10) años de experiencia profesional, que desempeñarán sus funciones a tiempo completo y pasarán a ser funcionarios del IESS. No podrán ejercer otra función pública o privada, excepto la docencia universitaria. Su designación se hará por acto administrativo del Director Provincial. El Reglamento Interno del IESS determinará los criterios de selección, los procedimientos para su nominación, y las causales de su remoción. Su duración en el cargo no estará sujeta a períodos fijos. Los comisionados solicitarán al Director Provincial la acreditación de un profesional médico, funcionario del IESS, para que actúe con voz informativa en las reclamaciones y quejas sobre la atención médica.

Es así, que, ante el escenario expuesto, apreciamos que las actuaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se encuadran dentro del marco jurídico, lo cual obedece a una clara aplicación del principio de legalidad y con ello se garantiza el derecho a la Seguridad Jurídica, consagrado en la Constitución de la República. Por lo tanto, definitivamente, no existe vulneración de derechos a la seguridad jurídica, verificándose que no son arbitrarias, ni tampoco constituyen actuaciones con abuso de poder.

El Tribunal considera que en el momento en que se inobserva o no se aplican las normas claras, previas y vigentes, nos encontramos ante una violación de ese derecho a la “seguridad jurídica” que le brinda esa protección y certeza al ciudadano, en procura de evitar que exista un acto arbitrario. En contraste, el Tribunal no encuentra que haya existido una inobservancia de normas claras, previas y vigentes, que deriven en una violación a la seguridad jurídica.

II.- ¿La legitimada pasiva, ¿Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, violentó el debido proceso en la sustanciación del procedimiento administrativo?

Para responder esa interrogante cabe tener en consideración que las garantías básicas del debido proceso se encuentran establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República y en su numeral 1, determina: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. (.....)”.(Lo subrayado es del Tribunal)

Así, en el caso que nos ocupa y materia de análisis desde la esfera constitucional, se observa que la legitimada pasiva, conforme las facultades y competencias que les otorga la ley y la Constitución de la República, emitió resoluciones, con fundamento en la normativa que la rige, esto es, la Ley de Seguridad Social.

Empero, corresponde establecer si, en efecto, de acuerdo a lo señalado en la



demanda y en la audiencia se ha producido la vulneración de una garantía al debido proceso, como lo constituye la legítima defensa, la cual se habría visto vulnerada por efecto de la omisión de una notificación dentro del procedimiento administrativo que se sustanciaba ante la Comisión Nacional de Apelaciones. En cuanto a ese punto, se puede apreciar a fojas 683 la certificación de la secretaria de la Comisión Nacional de Apelaciones, que suscribe la abogada Sandra Paola Villacres Haz, en la que consta que se notificó a los correos electrónicos abkleberalvarado@hotmail.com y gorki13695@hotmail.com, sin que evidencia o se certifique se haya notificado en los correos designados por el Benemerito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, vochoa@bomberosguayaquil.gob.ec y julio.cando@bomberosguayaquil.gob.ec.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que la resolución que adoptó el Comité de Apelaciones, al temor de lo normado en el artículo 41 determina: "(...) Las resoluciones de la Comisión Nacional de Apelaciones no serán susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa y deberán expedirse obligatoriamente dentro del plazo máximo de noventa (90) días contados a partir de la fecha de proposición del recurso. (...)".

Consecuentemente, los efectos de la resolución adoptada por la Comisión de Apelaciones, de fecha 29 de septiembre de 2020, mediante la cual anuló el Acuerdo No 263-CPPCG-2020 de 13 de febrero de 2020, dictado por el Comité Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS, fue que en lo posterior se emitieran las glosas No 1637475 del 31 de marzo de 2021, por USD 464.666.82 y la glosa No 119502888 del 31 de marzo del 2021, por la suma de USD 147.495.00. Adicionalmente, en lo posterior se dispuso que se retengan valores de las cuentas del Benemérito Cuerpo de Bomberos, lo cual sucedió y de la misma manera, se ordenó la restitución de dichos valores, conforme expresamente lo señala la parte accionante en su demanda.

Abordando un poco a profundidad la definición de este derecho al debido proceso, el Tribunal recurre a lo que ha expresado el tratadista, Dr. Luis Cueva Carrión, en su obra el Debido Proceso, quien se cuestiona y afirma: "¿Qué es el debido proceso?. ¿Cómo funciona en nuestro sistema jurídico? ¿Cómo concebirlo en forma apropiada? Para entender esa categoría jurídica hay que escribirla al revés: el "proceso debido". Esto significa que, el debido proceso, es aquel que se debe seguir para asegurar los derechos y las garantías de las partes en un procedimiento jurídico. Es la forma como se debe actuar procesal y jurídicamente...". Prosigue el tratadista, señalando que: "El debido proceso es un sistema de garantías y de normas jurídicas de carácter sustancial y de grado superior, porque son constitucionales, le señala la debida y correcta actuación al funcionario público, le fija los límites dentro de los que debe actuar y la manera de impartir justicia, imparcial, efectiva y oportuna..". Sostiene además que es un derecho establecido, preponderantemente, no en favor del estado, sino de los sujetos que los conforman y que es el escudo protector de los ciudadanos.

En esa línea, en atención a las consideraciones esbozadas el Tribunal responde afirmativamente a la interrogante, por las siguientes razones:

a) Cabe destacar la importancia que representa para el Tribunal, los pronunciamientos de la Corte Constitucional, por cuanto hay que reconocer que a través de los mismos conocemos y nos enseñan el camino transitado, respecto a su visión garantista en lo referente a los derechos consagrados por el Estado. Es por

esa razón, que se pondera y es pertinente, referirnos a una de sus resoluciones (Sentencia No 109-12-SEP-CC, Pleno de la Corte Constitucional, R.O. 718-S, 6 – VI-2012), en donde sostienen: “...En ese sentido, respecto al debido proceso, podemos mencionar que Carlos Bernal Pulido define dos dimensiones del mismo. La primera se circunscribe al debido proceso como un derecho que “protege las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático y el ejercicio, dentro del marco de dichos procedimientos, de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas y las capacidades de rebatir los argumentos de los demás”. Por otro lado, se trata también de “un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales”. El segundo principio del debido proceso es el derecho a la defensa, que en otras palabras del tratadista Bernal Pulido “se erige como uno de los principios integradores más importantes del debido proceso” Según este autor “una de las razones más importantes que justifican la existencia del derecho a la defensa es la necesidad que tiene cada individuo de saber si en su contra se tramitan procesos, de intervenir en ello y de controvertir las acusaciones y pruebas que allí se obren. A criterio de esta Corte, el derecho a la defensa constituye un principio fundamental del debido proceso mediante el cual se faculta a una persona a formar parte de un proceso para presentar y contradecir los alegatos y pruebas que se presenten.....”.

b) **NORMATIVA CONSTITUCIONAL:** En siguiente orden, la Sala precisa indicar que la Constitución de la República en su Art. 76, numeral 7, determina con exactitud y con claridad el derecho a la defensa de las personas, el mismo que debe de contemplar las garantías que señalan en los literales a. hasta la m., debiendo de recalcar lo que prescribe el literal h., que reza: “Presentar de forma verbal o escrita razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.”.

c) Así, referente a este punto, entendemos claramente la existencia del ejercicio pleno de la legítima defensa en todas sus etapas, como una de las garantías básicas del debido proceso al que toda persona tiene derecho, se cristaliza y se concreta cuando la persona ejerce su defensa, pudiendo practicar pruebas, contradecir, alegar e impugnar dentro de la sustanciación cualquier procedimiento administrativo.

d) De esa forma, concordante con lo enunciado, sin duda alguna nos encontramos ante una omisión de notificación que no fue realizada dentro de la sustanciación del procedimiento administrativo en la instancia que conocía la Comisión Nacional de Apelaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ya que a pesar de haberse designado los correos electrónicos en los que se recibirían las notificaciones, no se efectuó la notificación en legal y debida forma en los lugares que previamente fueron señalados, esto es, mediante los correos electrónicos designados por la parte accionada.

e) La omisión de la notificación en legal debida forma que correspondía realizarse, deviene luego en una evidente vulneración al derecho a la legítima defensa y con ello al debido proceso, por cuanto la consecuencia de dicha omisión radica principalmente en la imposibilidad de ejercer su derecho a contradicción o a la impugnación eventualmente.

f) Sin perjuicio de lo acontecido, cabe puntualizar que la acción de protección no puede tener por objeto anular actos administrativos, cuando claro está que a través de la ley se determinan las formas para incoar acciones judiciales con el propósito de

anular dichos actos. Tampoco puede contemplarse que a través de la acción de protección se incluya como pretensión que se destituya a funcionarios públicos, siendo esa pretensión del todo improcedente.

g) Finalmente, en lo concerniente a la pretensión de la accionante que se refiere a exigir las disculpas públicas que deberá ofrecer la legitimada pasiva a la legitimada activa, coherente con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, deviene en improcedente la acción de protección planteada con el propósito de que en sentencia se condene a la parte demandada, a una reparación como lo es el presentar disculpas públicas, ya que quien ha incoado la acción es una entidad de derecho público.

Llamado de atención al Tribunal a quo: Revisados los recaudos procesales se observa que una vez presentada la demanda convocaron en varias fechas a audiencia:

21 de junio de 2021 (fs. 133 a 134)

24 de agosto de 2021 (fs. 149)

1 de octubre de 2021 (fs. 156)

20 de octubre de 2021

28 de octubre de 2021

Fecha de realización de la audiencia:

28 de octubre de 2021. En los autos obra el extracto de audiencia (fs. 884 a fs. 887), la cual se suspendió por otra audiencia penal.

Se convoca para la reinstalación para el 18 de noviembre del 2021

Se difiere.

Se convoca 24 de noviembre d 2021.

Pedido de diferimiento de Benemérito Cuerpo de Bomberos (fs. 902)

Se convoca 14 de diciembre de 2021.

Razón de impedimento por falta de notificaciones casillas y correos electrónicos.

Se convoca para el 11 de enero de 2022.

Pedido de diferimiento poro encontrase con COVID el abogado del Benemérito Cuerpo de Bomberos.

Reinstalación: El 26 de enero del 2022 se reinstala la audiencia y se escucha a las partes.

Se convoca para la reinstalación el 10 de marzo de 2022.

Se convoca para la reinstalación el 16 de maro de 2022.

Se realiza la reinstalación el 17 de marzo de 2022.

Se notifica la resolución por escrito el 21 de marzo de 2022.

En atención a lo suscitado en la presente causa, hay que señalar que, pese a que pudieran justificarse debidamente los diferimientos, así como también, entendiendo que pueden presentare solicitudes de las partes, como en efecto en el presente caso ha acontecido. Sin embargo, pugna a la razón y al sano entendimiento que una acción constitucional se haya dilatado tanto tiempo, tomando en consideración que la primera convocatoria fue en junio del 2021, la audiencia se llevó a cabo en octubre de 2021, la reinstalación se realizó en enero de 2022 y la sentencia se dictó en marzo. Ante ello, por ser innegable que ha existido una demora, se llama la atención severamente y se le previene que en lo posterior proceda con la celeridad que demanda una acción en materia constitucional.

SÉPTIMO: Por lo expuesto en los precedentes considerandos y del examine del

caso concreto, éste IV Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA", RESUELVE: ACEPTAR parcialmente el recurso de apelación y en consecuencia REFORMAR la sentencia venida en grado, declarando la vulneración del derecho constitucional, en la garantía de la legítima defensa, por lo que, por efecto de dicha declaratoria, se dispone: Que se retrotraiga las cosas al momento en el que corresponde sea notificado en legal y debida forma con la resolución administrativa contenida en el Acuerdo No 20-0663 C.N.A., a efectos de que el legitimado activo pueda ejercer plenamente sus derechos. Oficiése a la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura en el ámbito Disciplinario, a efectos de que inicie una investigación, respecto a la presunta mora que habría existido. La secretaria cumpla con remitir copia de la sentencia a la Corte Constitucional, en cumplimiento a lo establecido en el Art. 86, numeral 5 de la Constitución de la República.- Notifíquese.-

f).- ORDEÑANA ROMERO ALFONSO EDUARDO, JUEZ DE SALA ESPECIALIZADA DE CIVIL Y MERCANTIL; TORRES SOTO MANUEL ULISES, JUEZ; PONCE MURILLO NELSON MECIAS, JUEZ.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

SANCHEZ HIDALGO AMANDA  
SECRETARIO