

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 1507-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección, la Corte analiza si la sentencia impugnada en un proceso de acción de protección vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica. La Corte desestima la acción y considera necesario llamar la atención al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por haber presentado una acción extraordinaria de protección sin fundamentos constitucionales y haber pretendido dilatar innecesariamente el proceso.

I. Antecedentes Procesales

1. El 2 de diciembre de 2015, el señor Roberto Ramiro Jaramillo Veloz, casado con la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís (jubilada por discapacidad y con cáncer de seno) presentó una acción de protección solicitando al Ministro de Salud Pública, al director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y al gerente general del Hospital Carlos Andrade Marín, *“se reconozca el derecho a recibir el tratamiento completo prescrito por la Clínica de Senos, y la médico tratante, conforme lo determinan los artículos 32, 34, 35, y 50 de la Constitución; artículos 6, 7a, 7b, 7j, 7h, 9, 10 de la Ley Orgánica de Salud y el artículo 28 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, disponiendo se entregue de manera inmediata la medicina LAPATINIB...”*. Proceso signado con el N°. 17294-2015-02390.
2. El 26 de abril de 2016, la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, resolvió aceptar la acción de protección planteada, y declarar *“la vulneración de los derechos a la salud, vida digna, buen vivir, seguridad social, igualdad, contenidos en los artículos 32, 34 y en el numeral 2 del artículo 66 respectivamente de la Constitución de la República”*. Como medida de reparación integral dispuso: *“3.1 Dejar sin efecto el acto administrativo oficio N°. MSP-SNGSP-2014 (...) 3.2 Que la Subsecretaria Nacional de Gobernanza de Salud Pública, autorice la adquisición del medicamento Lapatinib, para la señora Aman Villacís Elizabeth Alexandra. 3.3 Como medida de reparación económica el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social pague a la accionante un reconocimiento de todos los gastos generados por la adquisición del medicamento al que se encontraba obligado a proveer, que documentadamente justifique. Y se lo realizará conforme el artículo 19 de la Ley Orgánica de*

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...) y conforme la sentencia N°. 003-13-SAN-CC... ”.

3. La Procuraduría General del Estado solicitó aclaración respecto de: “¿Cuál es la cantidad que debe ser adquirida del medicamento Lapatinib y, si en el evento que no existiera este producto en el mercado, la entidad accionada estaría autorizada para adquirir un medicamento con las mismas características y principio activo del Lapatinib?”. Por su parte, el representante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, (en adelante IESS) interpuso recurso de apelación. El 3 de mayo de 2016 la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, negó el pedido de aclaración solicitado por la Procuraduría General del Estado y dispuso se remita el proceso al superior en virtud del recurso de apelación interpuesto.
4. El 29 de junio de 2016, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha, resolvió negar el recurso de apelación interpuesto y consecuentemente confirmó la sentencia subida en grado, en todas sus partes.¹
5. El Dr. Cristian David Hidalgo Orozco, en calidad de procurador general del IESS y como procurador judicial de la directora general y representante legal del IESS, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.
6. Mediante auto de 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.
7. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 09 de noviembre de 2016, correspondió el conocimiento de la causa a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez de Salazar. No se verifica del proceso ninguna actuación en la sustanciación de la causa por parte de la referida jueza.
8. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.
9. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el 25 de febrero de 2021 y solicitó que los jueces demandados

¹ “Por lo expuesto en el presente caso, la acción de protección es procedente, ya que de conformidad con el numeral 1 del artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ha evidenciado que al emitir el Ministerio de Salud Pública el acto administrativo contenido en el oficio N°. MSP-SNGSP-2014-0766 de 24 de diciembre de 2014, al no autorizar la compra del medicamento Lapatinib para ser suministrado a la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís, ha transgredido el derecho a la salud, el derecho al Buen vivir, el derecho Seguro Social (sic) que gozamos cada uno de los ecuatorianos.”

presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

A. De la parte accionante

11. La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y el derecho a recurrir, establecidas en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal m) y el derecho a la seguridad jurídica, dispuesto en el artículo 82 de la Constitución; así como también señala que se ha vulnerado la autonomía del IESS, su naturaleza jurídica, y que se ha afectado administrativa y económicamente a la Institución. Por lo que solicita que se determine que se han violado los derechos constitucionales invocados y se ordene su reparación integral; *“por lo que en sentencia resolverán dejar sin efectos el fallo dictado (...) el 29 de junio de 2016 a las 10h46.”*
12. Manifiesta que, los jueces vulneraron la naturaleza jurídica del IESS, que conforme lo establece el artículo 370 de la Constitución el IESS es una entidad autónoma regulada por la ley, desconociéndose la legitimidad, potestad y atribuciones que tiene esta institución, competencia y atribuciones consagradas en los artículos 26 y 27 de la Ley de Seguridad Social, así como los artículos 102 y siguientes del Seguro General de Salud Individual y familiar de la Ley de Seguridad Social.
13. La entidad accionante en su demanda, reproduce el texto de varios artículos de la Constitución, (424, 426, 88, 369, 370), entre otras normas legales, acusándolos de infringidos para concluir que *“...el accionante no tenía derecho reconocido por la Constitución, y justamente su pretensión en la acción de protección fue el reconocimiento del derecho que no lo tenía, por lo tanto no había sido vulnerado su derecho constitucional (...) la Sala (...) de la que emanó la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, ha vulnerado el debido proceso, pues por omisión no aplica el artículo 370 de la Constitución...”*.
14. Indica que el caso reclamado se refiere a hechos o aspectos de mera legalidad, por tanto su conocimiento se debió haber realizado interponiendo la acción ante la jurisdicción contencioso administrativa. La entidad accionante argumenta que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, actuó con base a la potestad que la Constitución le otorga al Consejo Directivo del IESS.

15. Adicionalmente, señala que el artículo 18 de la Ley de Seguridad Social establece que con base a la Constitución, el IESS estará sujeto a normas de derecho público, por lo tanto sus normas, reglamentos y leyes serán de cumplimiento obligatorio en todo el territorio nacional. *“Importante recalcar que lo actuado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es de conformidad a la Constitución, Leyes, Normas y Reglamentos que guardan plena concordancia entre sí, y que no se contraponen a los principios y normas constitucionales, por lo tanto la sentencia no puede reformar una ley que está plenamente vigente; es decir, la actuación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el presente caso es legal, legítimo, y aplica normas jurídicas previas, claras y públicas, que la sentencia está vulnerando.”*

B. De la parte accionada

16. Los doctores Ana Teresa Intriago Ceballos, Gustavo Xavier Osejo Cabezas y Darwin Aguilar Gordón, en calidad de jueces titulares de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con oficio recibido en esta Corte el día 1 de marzo de 2021, señalan que, a la presente fecha, los jueces que dictaron la sentencia impugnada ya no forman parte de esa Sala y no pueden informar sobre el criterio que aquellos jueces emitieron en esa época al momento de dictar sentencia.

IV. Análisis del caso

17. Conforme se desprende del texto de la demanda objeto de análisis, la entidad accionante impugna el fallo de segunda instancia dictado por la Sala de Familia, Mujer, Niñez Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que resuelve negar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado; alega vulneración a sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y el derecho a recurrir y a la seguridad jurídica; señala también que se vulneró la autonomía del IESS.
18. En la sentencia N°. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. De acuerdo con esta sentencia los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos y argumentos formulados por la parte accionante respecto de las vulneraciones de derechos que alega.
19. Con base en lo expuesto, no se observa que la entidad accionante establezca argumento alguno con relación a la presunta vulneración de derechos por parte de los jueces demandados. De la revisión íntegra de la demanda se observa que refiere a los hechos que dieron origen a la acción de protección, insistiendo que la demandante no tenía derecho al medicamento, y señalando las atribuciones y

competencias del IESS, limitándose a transcribir el texto de algunos artículos constitucionales y legales, sin explicar la base fáctica, es decir las acciones u omisiones de los jueces accionados ni los motivos por los que considera que dichas vulneraciones se produjeron. Sin embargo, esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable analizará si a partir de lo señalado por el accionante, cabe establecer la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

Derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución

20. La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente: *“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”*.
21. La Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Norma Suprema.²
22. En este sentido, este Organismo ha indicado que *“[e]l deber de la Corte es verificar exclusivamente que los jueces de instancia brinden certeza a las partes de que su situación jurídica no será modificada más que por los procedimientos regulares y bajo las normas establecidas previamente y en el ejercicio de sus competencias”*.³
23. En esta línea argumentativa la Corte determinó: que *“la protección de la seguridad jurídica, va a adoptar necesariamente una dimensión material, así, en lugar de tutelar que los juzgadores hayan seguido un modelo formal y deductivo de razonamiento jurídico, lo que la seguridad jurídica garantizará es que la decisión judicial adoptada haya estado proscrita de arbitrariedad; o, en otras palabras, asegurará que el sentido que el juzgador le haya dado finalmente a la norma incierta, haya estado justificado (argumentado) y no sea producto de su mera discrecionalidad.”*⁴
24. De revisión del expediente, se verifica que, en las primeras consideraciones de la sentencia de segunda instancia, los jueces se refieren a la competencia para conocer el recurso de apelación, los sujetos procesales, los antecedentes, la validez procesal, el recurso de apelación, fundamentos sobre la acción de protección, para el efecto cita los artículos 88 de la Constitución y los artículos 39 y 40 de la LOGJCC.
25. A continuación, en la consideración séptima, los jueces realizan un análisis pormenorizado de la vulneración de los derechos constitucionales alegados, así:

² Corte Constitucional del Ecuador Sentencia N°. 1249-12-EP/19, párrafo 22.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 770-13-EP/20, párrafo 23.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1742-13-EP/20, párrafo 21.

desarrollan el derecho a la vida digna. Para el efecto, citan el artículo 66 numeral 2 de la Constitución, y, en lo principal señalan que: *“el hecho de haberse emitido el acto impugnado dentro de la presente acción de protección, vulnera este derecho al no autorizar la adquisición del medicamento Lapatinib (...) este derecho también se encuentra relacionado a la atención prioritaria que el Estado garantiza a las personas contempladas en el Art. 35 de la Carta Magna...”*. Señalan que en el presente caso la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís, al padecer de cáncer de seno, considerado una enfermedad catastrófica, por lo que forma parte de esa clasificación prioritaria, y, al existir esta negativa de compra del medicamento, se evidencia la vulneración de este derecho.

26. En el mismo sentido, los jueces desarrollan el derecho a la salud, citan el artículo 32 de la Constitución, así como el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y concluyen señalando que *“si bien la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís, ha tenido atención por parte de los centros de salud anexos y afiliados al IESS, dentro de los que el médico tratante ha recetado que la paciente sea suministrada la medicina lapatinib, en combinación con capecitabina, pero presentar un cuadro clínico de cáncer de mama avanzado o metastásico; es decir que la medicina señalada es de indispensable administración para la paciente como lo ha señalado el Dr. Vinicio Navas, médico tratante del servicio de Oncología del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo y quien realizó la auditoría médica de la Historia Clínica de la mencionada”*.
27. Posteriormente, se refieren los jueces al derecho a la seguridad social, por lo que citan el artículo 369 de la Constitución, indicando que le corresponde al IESS de manera indelegable la prestación del seguro general obligatorio en todo el territorio ecuatoriano, entre cuyas obligaciones está cubrir la atención prioritaria a personas con enfermedades catastróficas, y señalan que, como es el caso de la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís *“quien dada su condición de vulnerabilidad, la negativa de la compra del medicamento sin tomar en consideración los informes médicos, lo que ciertamente le ha provocado un daño grave.”*
28. Finalmente, los juzgadores citan el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, para señalar que los derechos y garantías son de directa e inmediata aplicación, y en el caso objeto de estudio el derecho a la seguridad social se encuentra inserto en el marco constitucional como un derecho transversal, pues consta como un deber a cumplir primordialmente por el Estado Ecuatoriano, *“consignado en el artículo 3 se cuenta como un derecho al buen vivir, en el Art. 34; y es reconocido además como un derecho de libertad en el Art. 66 Nral. 2”*.
29. Los jueces de la Sala resuelven confirmar la sentencia subida en grado y señalan que la acción de protección es procedente ya que de conformidad con el numeral 1 del artículo 41 de la LOGJCC se ha evidenciado que al emitir el Ministerio de Salud Pública el acto administrativo contenido en el oficio N°. MSP-SNGSP-2014-0766 de 24 de diciembre de 2014, y al no autorizar la compra del medicamento Lapatinib

para ser suministrado a la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís, ha transgredido el derecho a la salud, al buen vivir y a la seguridad social.

30. Analizada la sentencia impugnada, se encuentra que para fundamentar su decisión los jueces de la Sala aplicaron: (i) el artículo 88 de la Constitución que regula la acción de protección; (ii) los artículos 1 y 11 numeral 3 de la Constitución que establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia; y el principio de aplicación directa e inmediata de los derechos; (iii) los artículos 32; 35; 48 numeral 7; 66 numeral 2; 369 que se refieren a derechos de los grupos vulnerables; personas con discapacidad; derecho a la vida digna; a la salud y a la seguridad social.
31. En consecuencia, esta Corte encuentra que la sentencia impugnada fue emitida por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha en el marco de sus competencias y guarda relación con el recurso que conocieron, en observancia de normas constitucionales y legales previas, claras y públicas, que estimó pertinentes para la resolución de la causa, como exige la Constitución, sin que se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.
32. Adicionalmente, es importante señalar que conforme a lo expuesto en el párrafo 14 *ut supra*, la entidad accionante cuestiona la decisión impugnada por cuanto a su criterio se trataría de un tema de legalidad que debía ser conocido por la justicia contencioso administrativa.
33. Al respecto, es necesario señalar que la sentencia impugnada resolvió la obligación que tienen las autoridades de salud de suministrar un medicamento a una persona con una enfermedad catastrófica, siendo el IESS el órgano encargado de hacerlo. Sostener que dicha petición no podía ser concedida mediante sentencia de acción de protección, conduciría a desconocer el objeto y las reglas de procedimiento de la referida garantía jurisdiccional, a la que se adecuaba la pretensión de la demandante, que era precisamente dirigida a que se declare la vulneración de un derecho fundamental, en su condición de padecer una enfermedad catastrófica.
34. En conclusión, la Corte no encuentra que la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica se haya producido.

Consideraciones adicionales

35. En el presente caso, preocupa a esta Corte que el IESS haya presentado una acción extraordinaria de protección sin fundamento constitucional alguno, cuestionando las decisiones de los jueces, por una mera inconformidad con las decisiones, tanto de primera como de segunda instancia, en las que se disponía garantizar los derechos a

la salud, entre otros, de una persona con una enfermedad catastrófica, (quien falleció, antes de la sentencia de primera instancia⁵).

- 36.** Con la presentación de la acción objeto de esta sentencia y por las particularidades del presente caso, se evidencia que el IESS desconoce los principios que rigen a la seguridad social y a su obligación de garantizar el derecho a la salud y al ejercicio al derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces.
- 37.** Es necesario señalar que es obligación del Estado garantizar el ejercicio del derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, a través del conjunto de instituciones públicas que prestan el servicio de salud y a las que se conoce como “*subsistemas de salud*”, integrada por el MSP, el IESS, el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), el ISSFA y la Red Complementaria de Salud.⁶ La Constitución establece, en su artículo 35, que las personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad “*recibirán atención prioritaria y especializada tanto en el ámbito público como en el privado.*”
- 38.** Adicionalmente, es importante precisar que el derecho a la seguridad social, es público y universal, debe atender las necesidades contingentes de la población, a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El sistema de seguridad social debe obedecer los principios de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad, subsidiaridad y aquellos principios que rigen el sistema nacional de inclusión y equidad social, tal como lo ordenan los artículos 367 y 368 de la Constitución de la República del Ecuador.⁷
- 39.** En el presente caso, se observa que el IESS de forma innecesaria continuó el proceso presentando una acción extraordinaria de protección usando el sistema de administración de justicia de forma inoficiosa, en virtud de que la accionante ya había fallecido. En su reciente jurisprudencia este Organismo⁸ enfatiza en la necesidad de movilizar de forma adecuada a todo el aparato jurisdiccional en los casos relacionados al ejercicio de sus competencias, sin considerar los costos implícitos que la administración de justicia conlleva para el Estado.
- 40.** Esta Corte recuerda que el desistimiento para continuar un litigio inoficioso, esto es la interposición de recursos inefectivos en determinadas causas, no debería conllevar responsabilidad administrativa o civil sobre los servidores públicos.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

⁵ Certificado de defunción, 2 de abril de 2016 (fojas 8 del cuaderno de segunda instancia)

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 679-18-JP/20, párrafo 59.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 679-18-JP/20, párrafo 73.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 335-16-EP/21, en su párrafo 31.

- i) Desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el N.º **1507-16-EP**.
- ii) En este caso en particular, por los hechos acontecidos, se considera necesario llamar la atención al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por haber presentado una acción extraordinaria de protección sin fundamentos constitucionales y haber pretendido dilatar innecesariamente el proceso al inobservar los principios procesales como el de economía y buena fe procesal, entre otros.
- iii) Esta sentencia deberá ser difundida y publicada por el IESS y entre sus delegaciones provinciales para evitar casos similares.
- iv) Notificar esta decisión y archivar la causa.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL