

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 2098-17-EP

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

SENTENCIA No. 2098-17-EP/22

Tema: Esta sentencia resuelve sobre la alegada vulneración a la garantía del juez competente en una sentencia de segunda instancia, emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, dentro de un juicio de una acción de protección. Después del análisis correspondiente, la Corte resalta que la acción de protección no constituye un mecanismo residual.

I. Antecedentes procesales

1. El 18 de mayo de 2017, Agustín Quintero Beltrán, en representación de su hija Karen Lizbeth Quintero Correa, presentó una acción de protección¹ en contra de Glenda Gildalid Guamán Aguirre, en su calidad de directora provincial de El Oro del Ministerio de Salud Pública (“MSP”). El señor Quintero señaló que el procedimiento administrativo sancionatorio iniciado en contra de su hija por parte del MSP² había vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la defensa.
2. El 02 de junio de 2017, la Unidad Judicial de Garantías Penales de Machala (en adelante, “la Unidad Judicial”), mediante sentencia, negó la acción de protección. El señor Quintero interpuso un recurso de apelación en contra de esta decisión.
3. El 07 de julio de 2017, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (en adelante, “la Sala” o “la judicatura accionada”) aceptó el recurso de apelación interpuesto y concedió la acción de protección³.

¹ El proceso fue signado con el No. 07283-2017-00293. El accionante habría presentado la acción de protección en representación de su hija quien reside en los Estados Unidos.

² El proceso especial sanitario No. 005-2015 tuvo su origen en el presunto diagnóstico equivocado de un paciente en el área de emergencia y de su inadecuado manejo en la unidad de cuidados intensivos en el Hospital Téofilo Dávila de la ciudad de Machala. Así, mediante resolución dictada el 20 de abril de 2017, el MSP decidió sancionar a varios profesionales de la salud, entre quienes constaba la médica Karen Lizbeth Quintero Correa con una multa de 20 salarios básicos unificados por el cometimiento de la infracción prevista en el artículo 202 literal d) de la Ley Orgánica de Salud, el cual señala: “*Constituye infracción en el ejercicio de las profesiones de salud, todo acto individual e intransferible, no justificado, que genere daño en el paciente y sea resultado de: d) Negligencia, en la actuación del profesional de la salud con omisión o demora injustificada en su obligación profesional.*”

³ La Sala, al verificar que existió una vulneración a la posibilidad de recurrir la resolución administrativa, dispuso como medida de reparación que el MSP “*accepte el escrito de apelación suscrito y presentado por (...) el Prof. Agustín Quintero Beltrán Apoderado Especial de su hija Md. Karen Lizbeth Quintero*

4. El 26 de julio de 2017, el MSP (en adelante, “la entidad accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 07 de julio de 2017 por la Sala.
5. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las exjuezas constitucionales Wendy Molina Andrade y Pamela Martínez Loayza y el exjuez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2098-17-EP.
6. El 31 de enero de 2018, fue realizado el sorteo ante el Pleno de este Organismo, y la sustanciación de la presente causa correspondió al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán. El 17 de febrero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de esta causa, cuyo correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento mediante providencia de 11 de marzo de 2022. A través de dicha providencia se dispuso que la judicatura accionada remita su respectivo informe motivado con los argumentos de descargo.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Argumentos de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante: Ministerio de Salud Pública

8. La entidad accionante pretende que la Corte Constitucional acepte la acción planteada, deje sin efecto la sentencia impugnada y declare la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de los derechos y normas de las partes (artículo 76 numeral 1 de la CRE) y del juez competente (artículo 76 numeral 3 de la CRE) y el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE).
9. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, cita extractos de las decisiones de primera instancia y de segunda instancia. Sobre la decisión de la Unidad Judicial señala que en esta *“se puede evidenciar claramente que ha primado la legalidad y la justicia, toda vez que la Juzgadora reconoce que la acción de protección planteada*

Correa (...) para que sea la autoridad superior de la entidad administrativa la que resuelva en segunda instancia lo que en derecho corresponda.”

es improcedente (...)". Añade que esta sentencia argumenta adecuadamente que el asunto "*no le atañe a la justicia constitucional*", mientras que, sobre la sentencia impugnada de segunda instancia, arguye que la Sala careció de sustento para aceptar la apelación interpuesta y que este derecho resultó vulnerado "*al resolver asuntos de mera legalidad que no corresponden a la justicia constitucional y peor aún al haberse determinado en [p]rimera [i]nstancia que no existe violación del derecho a la defensa del accionante (...)*". Señala que, de esta forma, la Sala desconoció la Constitución y que debió haber advertido la existencia de la vía ordinaria para el conocimiento de este problema.

10. Asimismo, indica que la Sala "*analiz[ó] la legalidad*" del procedimiento administrativo, a pesar de que no existía vulneración de derechos constitucionales. Manifiesta que existía "*una legislación clara, exigible y específica (...) para la procedencia de la acción de protección, [la cual] debió ser observada*", porque en el caso concreto estaba disponible la vía contencioso-administrativa en la cual "*existen los procedimientos específicos que permiten tutelar los derechos individuales de los particulares*".
11. Sobre el derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a ser juzgado por un juez competente, señala que la Sala actuó fuera de las competencias determinadas en el artículo 88 de la CRE por haber resuelto esta acción, por lo cual vulneraron ambas garantías. Indica que "*los hechos concretos que fueron materia de la acción de protección no conllevan a una vulneración de derechos constitucionales, pues los asuntos demandados no sobrepasan las características típicas del nivel de legalidad, por consiguiente no son objeto de decisión en la esfera constitucional*".

B. Contestación a la demanda por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro

12. La judicatura accionada manifiesta que resolvió "*de manera motivada ante (sic) los argumentos*" presentados por las partes en el proceso de origen. Alega que "*verific[ó] la vulneración del derecho a la defensa contenido en la negativa al derecho de recurrir de los legitimados activos*" de la acción de protección, ya que, a su criterio, el señor Quintero Beltrán se vio impedido de impugnar la sanción impuesta a su hija, motivo por el cual la Sala decidió revocar la decisión de primera instancia. Señala que, "*resulta inverosímil la aseveración de la actora de la acción extraordinaria de protección [al] sostener que la sentencia que declara con lugar la acción de protección dictada por el Tribunal de Apelación vulnera el derecho a la seguridad Jurídica y trámite propio, inobservando la naturaleza de la acción de protección que se caracteriza por la informalidad, conforme se analiza en el considerando cuarto y quinto de la sentencia [impugnada]*".
13. Sobre la alegada vulneración del debido proceso en la garantía del juez competente y el trámite propio de cada procedimiento, indica que realizó un análisis y valoración de todas las pruebas aportadas por ambas partes, cita un extracto de la decisión

impugnada y concluye que fue la entidad accionante la que habría inobservado esta garantía en el proceso de origen, *“al negar injustificada e infundadamente la admisión del recurso de apelación”* dentro del proceso sanitario sancionatorio. Menciona que una *“decisión judicial legítima de autoridad competente debe garantizar la observancia de las normas, a fin de asegurar la tranquilidad y certidumbre que coadyuve al uso y goce eficaz de los derechos, que no sean obstaculizados por imprevisiones y arbitrariedades de los justiciables”*.

14. Concluye que la acción extraordinaria de protección planteada *“se aleja del contenido íntegro del análisis y motivación”* que realizó la Sala en su decisión, por lo cual no sería posible concluir que existió vulneración a los derechos alegados.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. Respecto de los derechos alegados, esta Corte analizará la presunta afectación al debido proceso en la garantía del juez competente por contener un cargo completo.
16. En cuanto a la presunta vulneración de la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la entidad accionante no presenta una justificación jurídica suficiente que argumente razones sobre una posible acción u omisión de la Sala que habría provocado la vulneración de este derecho.⁴ Además, se observa que los argumentos presentados en su demanda, a los que se refiere el párrafo 11 de esta sentencia, están directamente relacionados con la presunta incompetencia de la Sala para resolver la acción de protección. De esta manera, este cargo será considerado al momento de analizar la alegada vulneración al debido proceso en la garantía de juez competente.
17. En un sentido similar, el cargo presentado sobre la presunta vulneración a la seguridad jurídica no se desprende una argumentación directa relacionada con el derecho citado, sino que está relacionada con la presunta falta de competencia de la Sala para resolver la acción de protección, como consecuencia de la inobservancia de las normas de procedencia de la acción de protección. De esta forma, este Organismo considera que la entidad accionante no ha levantado un cargo claro y completo sobre este derecho para que se realice un análisis individualizado. Así, se descarta el análisis de la garantía mencionada en el párrafo anterior y del derecho a la seguridad jurídica. Así también, el referido cargo formulado por el accionante se analizará al referirse a la alegada vulneración al debido proceso en la garantía de juez competente.

⁴ En la sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, la Corte Constitucional estableció que *“un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (...) Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial (...)”. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata”*.

18. Una vez analizados los argumentos de cargo y de descargo, esta Corte observa que el argumento que presenta la entidad accionante consiste en que la Sala, al haber emitido su sentencia, habría irrespetado el derecho al debido proceso en la garantía del juez competente por carecer de competencia en razón de la materia para resolver la acción de protección. Por su parte, como argumento de descargo, la judicatura accionada menciona que existió una vulneración a la garantía de recurrir en el ámbito administrativo sancionatorio por parte del MSP en perjuicio de la parte actora del proceso de origen. Por este motivo, la Sala advierte que si existió una vulneración de derechos que debía ser conocida en el ámbito constitucional a través de la acción de protección.
19. Para atender el cargo y descargo expuestos, la Corte determina el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró o no el derecho al debido proceso en la garantía del juez competente al resolver la acción de protección?

V. Resolución del problema jurídico

Problema jurídico único: ¿La sentencia impugnada vulneró o no el derecho al debido proceso en la garantía del juez competente al resolver la acción de protección?

20. En esta sección, la Corte sostendrá que la Sala realizó un análisis sobre su competencia y actuó dentro de lo que establece la normativa aplicable para el conocimiento y trámite de una acción de protección, por lo que no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del juez competente.
21. La Constitución de la República establece en su artículo 76 numeral 3 lo siguiente: “(...) *Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento*”. Este mismo artículo en su numeral 7 literal k señala como una de las garantías del derecho a la defensa: “*Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto*”.
22. La jurisprudencia reiterada de este Organismo se ha pronunciado sobre la competencia de las autoridades judiciales para el conocimiento de una acción de protección en relación con la naturaleza del acto que se impugna; así, al respecto, ha señalado:

*“[E]sta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales (...)”.*⁵

⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 2152-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 32; Sentencia No. 739-13-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 28; Sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párrs. 31-33. Sentencia No. 1134-15-EP/20 de 21 de octubre de 2020, párr. 29. En sentido similar: Sentencia No. 001-16-PJO-CC del caso No. 530-10-JP de 22 de marzo de 2016, pág. 24;

23. En sentido similar, se desprende que el carácter de la acción de protección no atiende a la resolución de otras materias para las cuales existe la vía específica prevista por el ordenamiento jurídico. Las autoridades judiciales, al actuar como jueces y juezas constitucionales, resuelven sobre hechos de los cuales se desprendan presuntas vulneraciones de derechos constitucionales para ordenar su reparación en caso de que se verifique tal violación. Es así que la competencia material de dichas autoridades judiciales no depende de la naturaleza del acto impugnado, sino que está basada en el carácter directo que tiene la acción de protección para tutelar derechos constitucionales.
24. De esta manera, la Corte ha sido enfática en establecer que el conocimiento de una acción de protección es independiente de la naturaleza jurídica del acto impugnado, puesto que lo determinante es que existan alegaciones respecto de la posible vulneración de derechos reconocidos en la Constitución. Además, según lo establecido en la LOGJCC en sus artículos 7 y 24 y como ha sido reiterado por esta Corte, la competencia para el conocimiento y trámite de una acción de protección corresponde a cualquier juez o jueza de primera instancia, así como la apelación debe ser resuelta por la Corte Provincial correspondiente⁶.
25. En el caso bajo análisis, el accionante alegó en su demanda de acción de protección alegó como vulnerado el derecho constitucional a la defensa en la garantía del derecho a recurrir. Por lo que, al tratarse de una garantía jurisdiccional, el trámite que correspondía era precisamente el previsto en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
26. Este Organismo observa que la judicatura accionada, en los acápites I y II de la decisión, realiza un resumen de admisibilidad en el que analiza su competencia⁷ para conocer esta acción de protección y menciona el fundamento normativo.⁸ La Sala concluye que, dado que se alegaron vulneraciones a derechos constitucionales en la demanda, es competente para conocer la acción de protección.

Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párrs. 28 y 29; Sentencia No. 610-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 18.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 1068-13-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 28; Sentencia No. 1134-15-EP/20 de 21 de octubre de 2020, párrs. 30 y 31. Sentencia No. 1186-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 49.

⁷ La decisión impugnada señala: “A las salas de las cortes provinciales les corresponde conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de los autos y las sentencias de las juezas y jueces de instancia respecto de las acciones de protección, hábeas corpus, habeas data y acción de acceso a la información, de conformidad con lo que dispone el Art. 168.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”

⁸ La decisión impugnada señala: “La Sala (...) tiene Jurisdicción y Competencia Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el en el Art. 88, 86 y 87 de la Constitución de la República del Ecuador; en concordancia con el inciso tercero de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de la Función Judicial; Art. 24, 39 y 47, de la [LOGJCC]”.

27. Adicionalmente, la sentencia impugnada, después de exponer el objeto de la acción de protección, aclara el rol de las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales, al señalar lo siguiente: “(...) *es necesario verificar si la autoridad u órgano accionado ha expedido algún acto o incurrido en omisión violatoria de derechos constitucionales, ya que el juez constitucional no juzga asuntos de legalidad, sino violaciones a la norma fundamental.*”

Al respecto, cabe señalar que esta Corte ha sostenido que

“(...) la cuestión consistente en dilucidar si el asunto puesto en conocimiento de los jueces constitucionales es efectivamente una vulneración de derechos o no, no está relacionada con la competencia en razón de la materia. Ello porque, cuando el legitimado activo alega la presunta vulneración de sus derechos, el juez competente para resolver si tal vulneración existió o no siempre será el juez constitucional. Esto no quiere decir necesariamente que dichas vulneraciones efectivamente existan en todos los casos puestos en su conocimiento, pues ese es precisamente el objeto del pronunciamiento en sentencia de acción de protección”.⁹

28. De esta manera, este Organismo enfatiza que, para el conocimiento de una acción de protección, no resulta necesario agotar previamente ningún tipo de mecanismo judicial o administrativo¹⁰, contrario a lo que afirma la entidad accionante en el caso en análisis. Como ha sido ratificado por esta Corte, la acción de protección no constituye un mecanismo residual, ni tampoco exige el agotamiento de otras vías¹¹. Por ello, se descarta la alegación realizada por la entidad accionante relacionada con la incompetencia en razón de la materia de la Sala accionada.
29. En conclusión, para atender al problema jurídico planteado, esta Corte determina que la judicatura accionada era competente en razón de la materia para conocer y resolver esta garantía jurisdiccional. Por lo tanto, actuó dentro del marco de las normas previstas en la Constitución y en la LOGJCC para la procedencia de la acción de protección, y no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del juez competente.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 2098-17-EP.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 1068-13-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 30.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 1186-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 51.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 31.

3. Publíquese y cúmplase.-

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL