

Quito, D.M., 13 de octubre de 2022

**CASO No. 257-18-EP**

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

**SENTENCIA No. 257-18-EP/22**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Myriam Consuelo Quimbo Lema, en calidad de Directora Distrital del Distrito 10D02 Antonio-Ante Otavalo del Ministerio de Salud Pública contra la sentencia de 22 de diciembre de 2017 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura dentro de la acción de protección N°. 10282-2017-00256. Se concluye que la autoridad judicial no violó el derecho a la tutela judicial efectiva.

**I. Antecedentes**

**1.1. El proceso originario**

1. El 5 de julio de 2017, la señora Mónica Herlinda Cuamacas Tarambis presentó una acción de protección contra la Directora Distrital de Salud 10D02<sup>1</sup>, la entonces Ministra de Salud y el Procurador General del Estado impugnando la acción de personal N°. 2017-0121-LOSEP de 22 de mayo del 2017 (“**acción de personal**”)<sup>2</sup>. El proceso fue signado con el N°. 10282-2017-00256.
2. En sentencia de 24 de julio de 2017, la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Otavalo ordenó: (i) aceptar la acción de protección, dejar sin efecto la acción de personal; (ii) reubicar a la actora por su condición en el Hospital Antonio Ante para que reciba atención médica oportuna; y, (iii) pagar todas las remuneraciones y beneficios que dejó de percibir.
3. El Ministerio de Salud y la Dirección Distrital de Salud 10D02 interpusieron recurso de apelación. Mediante sentencia de 22 de diciembre de 2017, la Sala Multicompetente de

<sup>1</sup> Demandó a dicha autoridad pública pues fue la que, a su criterio, emitió el acto vulnerador de sus derechos.

<sup>2</sup> En su demanda consideró vulnerado su derecho a la igualdad y no discriminación ya que, desde su punto de vista, el Ministerio de Salud terminó su nombramiento provisional 9 días hábiles después de conocer que padecía una enfermedad degenerativa y crónica como lo es el síndrome de antifosfolipídico. La última función que ejerció fue analista distrital de presupuesto y administración de caja. Fs. 98-100, expediente Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Otavalo.

la Corte Provincial de Imbabura negó el recurso de apelación y reformó la resolución subida en grado (“Sala”)<sup>3</sup>.

## **1.2. Trámite ante la Corte Constitucional**

4. El 19 de enero de 2018, la señora Myriam Consuelo Quimbo Lema, en calidad de Directora Distrital del Distrito 10D02 Antonio-Ante Otavalo del Ministerio de Salud Pública (“**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 22 de diciembre de 2017 (“**sentencia impugnada**”).
5. El 8 de febrero de 2018, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruiz Guzmán ordenaron que la entidad accionante complete y aclare el contenido de la demanda. La entidad accionante cumplió con la solicitud y esta acción fue admitida el 17 de mayo de 2018 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 6 de junio de 2018<sup>4</sup>.
6. La presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 21 de septiembre de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

## **II. Competencia**

8. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## **III. Alegaciones de los sujetos procesales**

### **3.1. De la parte accionante**

9. La entidad accionante considera que se han vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a la defensa<sup>5</sup>.
10. Manifiesta que en las sentencias de primera y segunda instancia se califica a la actora del proceso de origen como una persona con discapacidad, *“sin tomar en cuenta que a la fecha de la cesación del nombramiento provisional (...) la servidora aún no tenía*

<sup>3</sup> En lo principal, la Sala declaró que se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo y al debido proceso en la garantía a la motivación y ordenó la cancelación de las remuneraciones correspondientes a los meses en los cuales dejó de percibir dicho valor económico.

<sup>4</sup> Fue sorteada al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

<sup>5</sup> Se tomó en consideración los argumentos de la acción extraordinaria de protección y el escrito de 23 de febrero de 2018 mediante el cual se aclaró y completó la demanda.

*ningún carnet de discapacidad*”. Además, afirma que la enfermedad de la actora del proceso de origen no es catastrófica, por lo que ella no pertenece a un grupo vulnerable y no se cometió un acto discriminatorio contra ella.

11. La entidad accionante indica que la acción de protección se utilizó de forma inadecuada, que la misma era improcedente y que *“no se puede resolver acciones laborales que impliquen un análisis de legalidad por medio de acciones constitucionales”*.
12. Manifiesta que la Sala omitió pronunciarse sobre la falta de legítimo contradictor ya que, en ese entonces, la señora Consuelo Quimbo no era la Directora del Distrito de Otavalo 10D02 Antonio Ante; por lo que, a criterio de la entidad accionante, se debió demandar a Andrés Mafla quien entonces ostentaba dicha calidad<sup>6</sup>.
13. Por lo expuesto, la entidad accionante solicita que se admita a trámite la acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados.

### **3.2. De la parte accionada**

14. Esta Corte deja constancia que hasta la presente fecha la autoridad judicial demandada no presentó su informe de descargo a pesar de haber sido debidamente notificada.

## **IV. Análisis**

15. Si bien la entidad accionante alegó que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía a la defensa, de la revisión de la demanda se aprecia que dichas alegaciones no cuentan con una carga argumentativa suficiente para ser analizadas por la Corte pese a realizar un esfuerzo razonable<sup>7</sup>. Respecto al argumento esgrimido en el párrafo 10 *supra*, este Organismo observa que el cargo se enfoca en la discusión de materia relacionada al proceso de origen. Los hechos que originan el proceso subyacente podrían ser analizados por la Corte Constitucional de forma excepcional y de oficio, si se encuentra que se cumplen con los presupuestos para el control de mérito<sup>8</sup>. No obstante, luego de la revisión integral de la demanda no procedería un control de mérito respecto a este caso.

---

<sup>6</sup> Fs. 10-11, expediente de la Corte Constitucional.

<sup>7</sup> En lo relacionado al primer derecho, la entidad accionante se limita a enunciar el artículo 82 de la CRE. Por otro lado, sobre la garantía a la defensa la entidad accionante solo refiere, de forma general, la existencia de un uso inadecuado de las garantías jurisdiccionales. *Cfr.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>8</sup> En casos de garantías jurisdiccionales se podría configurar un control de méritos. Es decir que, la Corte excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional cuando se cumplan cuatro presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que cumpla con uno de los siguientes criterios, gravedad

16. Al respecto del cargo resumido en el párrafo 11 *supra*, esta Corte advierte que este argumento se enfoca en mostrar la mera inconformidad de la entidad accionante con la admisión de la acción de protección. Cabe precisar que la mera inconformidad con una decisión no debe ser confundida con una posible vulneración de derechos<sup>9</sup>.
17. En virtud de que la entidad accionante manifiesta que la sentencia impugnada no tomó en cuenta el cargo de falta de legítimo contradictor, este Organismo procede a plantear el siguiente problema jurídico ¿la sentencia impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva?
18. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra contemplado en el artículo 75 de la CRE, el cual establece que:

*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.*

19. Siguiendo la misma línea, la Corte Constitucional ha puntualizado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: (i) el acceso a la administración de justicia; (ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, (iii) la ejecución de la decisión<sup>10</sup>.
20. La entidad accionante sostiene que la Sala no se pronunció sobre su cargo de legítimo contradictor, lo cual se relacionaría a una presunta afectación al primer elemento de la tutela judicial efectiva en cuanto al derecho a recibir una respuesta por parte de la autoridad competente. Sobre esto, la Corte ha considerado que se viola el acceso a la administración de justicia “cuando no se permite que la pretensión sea conocida o porque no recibe respuesta”<sup>11</sup>. Por ello, este Organismo centrará su análisis únicamente en dicho componente.
21. Contrario a lo manifestado por la entidad accionante, el primer análisis de la Sala se centra en uno de los planteamientos de los accionados. Así, la Sala analiza que: “La defensa de la Ministra de Salud Pública manifiesta que la demanda se la ha planteado en contra de la Dra. Consuelo Quimbo, que en la actualidad ya no labora por cuanto el actual Director Distrital es el Dr. Mafla”. Sobre esto, la Sala indica que:

*La parte accionada ha manifestado que la demanda es dirigida a la Dra. Quimbo quien ha realizado el acto jurisdiccional que da por terminado el nombramiento provisional de la accionante; al respecto se indica que la demanda se la dirigió contra a la persona de la cual emanó el acto administrativo que en este caso es la Directora Distrital del Ministerio de Salud Pública, y no en la persona natural, la Jueza que*

---

del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 979-14-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 27.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 427-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 13.

*resolvió hizo lo correcto al dirigir la citación de la demanda al Director actual Distrital del Ministerio de Salud Pública Dr. Andrés Mafla (...) por lo tanto es legal y procedente lo actuado en cuanto a la acción y en cuanto al pronunciamiento que se hiciera en la instancia inferior. (sic)*

22. En virtud de lo expuesto, se observa que la Sala sí se pronunció sobre el cargo de legítimo contradictor.
23. Adicionalmente, en el caso *sub judice*, se observa que la entidad accionante tuvo acceso a la administración de justicia en las distintas etapas de la acción de protección, recibió todas las notificaciones del caso, presentó sus argumentos y pruebas, e interpuso un recurso vertical –apelación–. Con respecto al último recurso, se instaló una audiencia el 22 de agosto de 2017, posteriormente se resolvió la “apertura de la prueba” y se reinstaló la audiencia el 4 de octubre de 2017. De tal modo, se observa que la entidad accionante tuvo acceso a la administración de justicia, pues la Sala sí respondió una excepción que apuntaba a resolver el problema jurídico en un sentido opuesto al dado por el juzgador; y, en consecuencia, se evidencia que no existe una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva.

#### **V. Decisión**

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 257-18-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese 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 jueves 13 de octubre de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**