

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
Caso N° 114-20-EP

Juez ponente, Ali Lozada Prado.

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 30 de julio de 2020.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 13 de julio de 2020, **avoca** conocimiento de la causa **N° 114-20-EP, Acción Extraordinaria de Protección.**

I

Antecedentes procesales

1. En la acción de protección con medida cautelar N° 09571-2019-02153, seguida por Carlos Luis Arroyo Martillo en contra del Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo del IESS y la Procuraduría General del Estado, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar de Guayaquil, mediante auto de 3 de junio de 2019, resolvió admitir a trámite la demanda y aceptó las medidas cautelares. En sentencia de 20 de junio de 2019, a la que calificó con efectos *inter comunis*, la mencionada judicatura aceptó la demanda planteada y en consecuencia ordenó adquirir y entregar el medicamento *baclofeno*, en la dosis y frecuencia prescrita por los médicos tratantes y que se proceda a incluirlo en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos.

2. El Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS solicitaron aclaración y ampliación, requerimientos que fueron resueltos mediante auto de 26 de junio de 2019. El Ministerio de Salud y el Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo interpusieron recursos de apelación.

3. La Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante sentencia de 17 de octubre de 2019, al resolver el recurso, aceptó la acción de protección, estableció que la sentencia no puede tener efectos *inter comunis* sino para las partes del proceso, efecto al que denomina *inter pares*, y modificó las medidas de reparación. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS y la Defensoría del Pueblo interpusieron recursos de aclaración y ampliación.

4. El 12 de noviembre de 2019, el Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.

Página **1** de **6**

5. La Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, mediante auto emitido y notificado el 3 de enero de 2020, negó las solicitudes de aclaración y ampliación.

II Objeto

6. Entre los requisitos que deben cumplir las providencias judiciales para ser impugnables mediante acción extraordinaria de protección, el artículo 437.1 de la Constitución prevé que estas providencias deberán estar ejecutoriadas. Asociado a este requisito, el artículo 61.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional exige que en la demanda de este tipo de acciones debe contener la constancia de la ejecutoriedad de las providencias impugnadas.

7. De la relación precedente se verifica que el Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo presentó su demanda de acción extraordinaria de protección cuando se encontraba pendiente de resolución los recursos de aclaración y ampliación presentados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Defensoría del Pueblo contra una de las sentencias impugnadas, la de apelación, por lo que se podrían considerar incumplidos los requisitos mencionados en el párrafo precedente.

8. Se descarta que, en este caso, el incumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 61.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional impida la admisión de la demanda, al verificar que este requisito no es absoluto. Así, según el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la demanda que incumpla este requisito puede ser completada. *A fortiori*, si el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional tiene la certeza de que la providencia está ejecutoriada no debe inadmitir la demanda en su contra. Y esto es lo que ocurre en el presente caso, en atención al antecedente mencionado en el párr. 5 *supra*, es decir, la resolución de los recursos de aclaración y ampliación contra la sentencia de apelación, lo que determina que esta providencia esté ejecutoriada.

9. Por otro lado, se sacrificaría la justicia por la mera omisión de formalidades si se inadmitiera una demanda de acción extraordinaria de protección al considerar que una providencia no es susceptible de impugnación por no haber estado ejecutoriada al tiempo de presentación de la demanda si, al momento de resolver su admisibilidad, ya lo está. Y esto es lo que ocurre en este caso en atención, nuevamente, al antecedente al que se refiere el párr. 5 *supra*. Por lo tanto, dado que a esta fecha ambas providencias están ejecutoriadas, es admisible su impugnación mediante una demanda de acción extraordinaria de protección.

10. Por lo demás, las sentencias impugnadas cumplen con las restantes condiciones previstas en los artículos 94 y 437 de la Constitución y en el artículo 58 de

la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para su impugnación mediante una acción extraordinaria de protección.

III Oportunidad

11. De la sección de antecedentes de este auto se verifica que el Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo presentó la demanda de acción extraordinaria de protección el 12 de noviembre de 2019 en contra de la sentencia de 17 de octubre de 2019, fecha en la que se encontraba pendiente de resolución los recursos de aclaración y ampliación solicitados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Defensoría del Pueblo por lo que se verifica que la demanda se presentó de forma prematura.

12. Así pues, lo que se debe determinar es si la presentación prematura de la demanda de acción extraordinaria de protección debe conllevar o no su inadmisión. Al respecto, es útil comparar esta situación con la presentación tardía de la demanda, supuesto en el que la Corte Constitucional consistentemente la ha inadmitido a trámite. En el caso de presentación tardía de la demanda el valor que se protege es el de la seguridad jurídica: las partes de un juicio no tendrían certeza para actuar si, vencidos los plazos previstos en la ley, la situación definida en una sentencia o auto definitivo aún podría alterarse. En contraste, no se puede identificar valor alguno que se protegería con la negativa a admitir demanda de acción extraordinaria de protección prematuramente presentada. En especial, la autonomía personal que la seguridad jurídica ampara no se ve afectada en el supuesto de presentación prematura de la demanda de acción extraordinaria de protección pues, antes del vencimiento del plazo de su presentación, las partes no se encuentran ante una situación consolidada que preservar. En el caso, eventualmente el único perjudicado con tal proceder, podría haber sido el propio accionante, pues la aclaración o ampliación pudo haber convertido a alguno de sus argumentos en impertinente o, por el contrario, pudo haber determinado que se omita algún argumento relevante. Pero, de hecho, esto no ocurrió en este caso pues los pedidos de aclaración y ampliación fueron negados.

13. Esta conclusión se ratifica cuando se constata la imprecisa redacción del artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que, al referirse al término para la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección afirma que este inicia “[...] desde la notificación de la decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional [...]”. A pesar de que la Corte Constitucional ha interpretado de forma consistente esta norma, conjuntamente con las otras que se refieren a la misma materia, de forma razonable, es decir, considerando que el término inicia desde que la providencia cuestionada se ejecutoria, sería desproporcionadamente gravoso que a un accionante que la aplicó literalmente se le inadmita su demanda considerando, como se indicó en el párrafo anterior, que dicha inadmisión no protege valor sustancial alguno.

14. En consecuencia, este tribunal concluye que la presentación prematura de la demanda en el presente caso no la torna, por ese solo hecho, en inadmisible.

IV

Agotamiento de recursos

15. De lo expuesto en la sección de antecedentes de este auto, contra las sentencias impugnadas se agotaron los recursos previstos en el ordenamiento jurídico, con lo que se cumple con el requisito establecido en el artículo 94 de la Constitución, considerando que la Corte Constitucional considera que la carga procesal de agotamiento de recursos puede ser suplida por otras partes procesales.

V

Las pretensiones y sus fundamentos

16. La institución accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que se vulneraron sus derechos constitucionales y, en consecuencia, que se dejen sin efecto las sentencias impugnadas. Además, el hospital señaló:

“b.- La sentencia objeto de la presente acción no resuelve lo de fondo: las políticas públicas del Ministerio de Salud Pública, que se encuentran en conflicto con la real necesidad de afiliados que son conocidas de manera directa por los médicos tratantes de las distintas entidades de la Red Integral Pública de Salud.

c.- En su lugar solicitamos que revoque la sentencia de la Sala de la Corte Provincial y en su lugar se determine la inconstitucionalidad de las políticas públicas en el orden de medicamentos que se encuentran por fuera del Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad que de acuerdo a la Constitución de la República goza de autonomía administrativa y financiera”.

17. El hospital considera vulnerado su derecho a la seguridad jurídica por cuanto los jueces de primera y segunda instancia habrían actuado sin competencia al emitir sentencias con efectos *inter comunis* e *inter pares*, respectivamente.

18. La entidad accionante considera vulnerada su garantía de la motivación al afirmar “[...] que la Sala de la Corte Provincial, como construcción del silogismo jurídico constitucional, no considera en lo absoluto el rol de los legitimados pasivos: IESS y MSP”, específicamente, sus limitadas competencias en el asunto materia de la acción de protección. Así, el hospital señaló que pese que el IESS goza de autonomía administrativa está sometido a las políticas públicas establecidas por el Ministerio de Salud Pública para adquirir productos no incluidos en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos, en particular la ejecución de un procedimiento administrativo de autorización ante el referido ministerio.

19. Finalmente, el hospital mencionó los derechos al debido proceso y a la defensa y

los artículos 75, 76,7 (literales b y m) y 226 de la Constitución, pero sin articular argumentos en torno a estas normas.

VI

Otros criterios de admisibilidad

20. De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento claro en la demanda de acción extraordinaria de protección –requisito de admisibilidad previsto en el art. 62, número 1 de la LOGJCC– es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos:

18.1. *Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC).*

18.2. *Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.*

18.3. *Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata” (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)¹.*

21. El cargo contra los efectos *inter comunis* de la sentencia de primera instancia no es claro porque, según la propia demanda, tales efectos fueron se modificaron por la sentencia de apelación.

22. Tampoco es claro el cargo contra los efectos *inter pares* de la sentencia de apelación porque, según la cita constante en la propia demanda (en su página 7), dicha sentencia estableció que solo podía vincular a las partes intervinientes en el juicio. Así pues, la exposición de un error terminológico de la sentencia de apelación no es un argumento completo para admitir una demanda de acción extraordinaria de protección en su contra.

23. Finalmente, no es claro el cargo de la entidad accionante por el que imputa a la sentencia de apelación una vulneración a su garantía de la motivación al señalar que la imposibilidad de adquisición de medicamentos no le sería atribuible al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sino al Ministerio de Salud. Este argumento, más bien, se articula a la pretensión de que se declare la inconstitucionalidad de las políticas públicas que condicionan la adquisición de productos no incluidos en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos a la aprobación del Ministerio de Salud. Sin embargo, tal pretensión no es propia de una acción extraordinaria de protección pues esta acción tiene

¹ Sentencia N° 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

como fin la reparación integral de la vulneración de un derecho fundamental en una providencia judicial definitiva.

24. Por lo tanto, los fundamentos de las pretensiones incumplen con la condición de admisibilidad prevista en el numeral 1 del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir, que exista un argumento claro sobre el derecho violado y su relación, directa e inmediata, con la actuación judicial impugnada.

VII Decisión

25. Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **inadmitir** a trámite la acción extraordinaria de protección **N° 114-20-EP**.

26. Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria de conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

27. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente), en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, del 30 de julio de 2020. Lo certifico.

Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN