

Quito, D.M., 19 de abril de 2023

CASO No. 840-18-EP

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

SENTENCIA No. 840-18-EP/23

Tema: En la presente sentencia, se analiza la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en una acción de protección. La Corte desestima las pretensiones de la demanda por los siguientes motivos: (i) respecto de la sentencia de primera instancia, por no identificar argumentos relativos a una vulneración directa e inmediata cometida por la autoridad jurisdiccional accionada; y, (ii) en cuanto al fallo de apelación, por no verificarse la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 31 de agosto de 2017, la coordinadora general defensorial zonal 8 junto a otros servidores públicos de la Defensoría del Pueblo, en representación de Walter Roser Brito, Hugo Yáñez Flores, Roberto Ortega Maldonado y Jorge Naranjo Balladares, presentaron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”), en la que impugnaron la decisión de cancelar el programa de “*terapias de patologías crónicas y degenerativas GNMAR*” en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo de la ciudad de Guayaquil¹.
2. La Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, mediante sentencia emitida el 4 de octubre de 2017, declaró con lugar la demanda, ordenó a la “*Coordinación Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud [que] reubique en el plazo de 30 días a las personas que integran dicho programa a un espacio físico que guarde las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa*”, y ordenó al IESS investigar y sancionar a las personas que actuaron de manera negligente en el presente caso. En contra de esta decisión judicial, el IESS interpuso recurso de apelación.
3. El 15 de febrero de 2018, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas rechazó el recurso y confirmó la sentencia recurrida.

¹ El juicio se identificó con el número 09285-2017-02277.

4. El 9 de marzo de 2018, la Dirección Provincial del Guayas del IESS (en adelante, “entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección² en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.
5. El 12 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda³.
6. De conformidad con el sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, en providencia de 9 de marzo de 2023, avocó su conocimiento y solicitó el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, a presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra y a la motivación, previstas en el artículo 76 numerales 1 y 7 letras a), b), h) y l) de la Constitución de la República. Así también, como medida de reparación integral solicita que se deje sin efecto la sentencia de apelación.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes cargos:

8.1. Las sentencias impugnadas habrían vulnerado su derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, a presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra y a la motivación porque:

8.1.1. No habrían considerado que el programa: (i) al ser de gimnasia rítmica, provocaba mucho ruido por lo que interrumpía las labores del centro de salud; y, (ii) *“mantenía un elevado costo y se realizaba de manera centralizada en un solo centro de salud”*.

8.1.2. Habrían determinado que se configuró una *“supuesta vulneración de derechos a personas con enfermedades patológicas crónicas, cuando*

² El 9 de enero de 2020, la secretaria general de la Corte Constitucional certificó que la presente causa “tiene relación” con el caso 5-20-IS.

³ Previamente, la Sala de Admisión, mediante auto dictado el 31 de mayo y notificado el 12 de junio de 2018, dispuso a la entidad accionante que complete y aclare su demanda, específicamente: la identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial y la indicación del momento en que se alegó la violación ante la jueza o juez que conoció la causa. La entidad accionante dio cumplimiento a lo solicitado el 18 de junio de 2018.

tal supuesto es falso". El programa GNMAR no se destinó a personas con enfermedades crónicas ni degenerativas, su nombre respondía a "*Gimnasia Natural, Musical, Artística y Risoterapia (GNMAR)*", es decir, [el cierre del] *programa no representó ninguna afectación grave al núcleo de los derechos constitucionales*".

8.1.3. Ante el cierre del programa, el IESS habría incorporado otros programas de gimnasia en los distintos centros y unidades médicas de la jurisdicción del Guayas para sus afiliados. Sin embargo, "*son los propios accionantes los que se reúsan al cambio de localidad y han manifestado su deseo de mantenerse en Teodoro Maldonado Carbo, pues indican que viven cerca del sector, incluso luego de la sentencia del juez inferior se han negado a ser ubicados en el Hospital IESS Ceibos*".

8.1.4. No habrían realizado un análisis de los hechos y pruebas solicitadas, considerando que las pruebas que el IESS pretendía actuar "*demonstrarían si los [entonces] accionantes han acudido a los centros de salud y rehabilitación física en las unidades médicas del IESS, lo cual desvirtuaría la supuesta vulneración*".

8.2. La sentencia de apelación habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del IESS porque habría negado el argumento principal de su recurso de apelación "*sin motivación jurídica alguna*", específicamente, la solicitud de práctica de prueba relativa a la presentación del historial clínico de los entonces accionantes.

C. Informe de descargo

9. A pesar de haber sido notificada la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas con la providencia en la que se le solicitó su informe de descargo –ver párrafo 6 *supra*–; la mencionada Judicatura, dentro del término concedido, no remitió documento alguno.

II. Competencia

10. De conformidad con el arts. 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (también, "LOGJCC"), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las

acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁴.

12. Ahora bien, en relación con los cargos detallados en los párrafos 8.1.1, 8.1.2, 8.1.3 y 8.1.4 *supra*, la entidad accionante sostiene que los fallos impugnados habrían vulnerado el derecho al debido proceso en varias de sus garantías porque: (i) las sentencias no habría considerado que existían motivos razonables para cancelar el programa; (ii) se habría determinado que los entonces accionantes sufren de enfermedades catastróficas o degenerativas cuando esto es “falso”; (iii) serían los mismos accionantes quienes no quieren acudir a los nuevos centros de gimnasia porque están lejos de sus domicilios; y, (iv) no existirían las vulneraciones de derechos alegadas en la acción de protección.
13. Como se aprecia, estas razones buscan que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la procedencia o no de la acción de protección. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado “*examen de mérito*”.
14. Respecto de este examen, en el párrafo 55 de la sentencia 176-14-EP/19, se estableció que el control de mérito se realiza exclusivamente *de oficio*, es decir, por decisión de la Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, en esta sentencia no se formularán problemas jurídicos a partir de los cargos contenidos en los párrafos 8.1.1, 8.1.2, 8.1.3 y 8.1.4 *supra*.
15. Por otro lado, con base en el cargo sintetizado en el párrafo 8.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia de apelación, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del IESS porque no habría expuesto razones para desestimar el argumento principal de su recurso de apelación, específicamente, la solicitud de práctica de prueba relativo a la presentación de las historias clínicas de los entonces accionantes?**
16. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

17. Además, según la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1967-14-EP/20, párrafo 16.

una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. Específicamente en el párrafo 61 de dicha sentencia se especificó que:

[...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

18. El IESS sostiene que esta garantía habría sido vulnerada porque el tribunal de apelación no habría expuesto razones para desestimar su solicitud de la práctica de prueba – argumento principal de la apelación–, en lo referente a la presentación de las historias clínicas de los entonces accionantes.
19. Ahora bien, para verificar la vulneración alegada, conviene inicialmente confirmar sí lo afirmado por la entidad accionante efectivamente ocurrió, para luego analizar si tal proceder constituye una transgresión a la garantía de la motivación en los términos establecidos en la sentencia 1158-17-EP/21.
20. Al respecto, de la revisión de la sentencia impugnada, se advierte que luego de declarar la competencia de la Sala y la validez el proceso [considerandos primero y segundo], identificar a las partes procesales [considerando tercero], exponer los alegatos y contra alegatos de las partes procesales [considerando cuarto], citar los artículos 1, 11 y 89 de la Constitución y 39 de la LOGJCC [considerandos quinto y sexto]; el tribunal de apelación analizó las vulneraciones de derechos alegadas, así como los argumentos de descargo de la entonces entidad accionada [considerando séptimo]. Así, respecto de la solicitud de la práctica de prueba del IESS, el tribunal concluyó:

Además, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en la reunión de trabajo de fecha 8 de abril de 2015, se comprometió a consultar los siguientes puntos, entre otros '1.- constancia de notificación de terminación de contrato del proyecto GNMAR', con lo que se configura una vulneración de derechos constitucionales como a la salud [sic], a un servicio público de óptima calidad, a la integridad personal, a una vida digna, al trato preferente, prioritario y a la protección especial que deben recibir las personas en condiciones de múltiple vulnerabilidad como son los adultos mayores. En razón del análisis efectuado en los acápites precedentes y en mérito de los recaudos procesales y alegaciones formuladas en la Audiencia Pública, se puede observar que al haber recibido un servicio los adultos mayores un servicio como lo era el Proyecto GNMAR y luego haber sido retirado, constituye una regresión de derechos. Por lo tanto, no es dable que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, argumente que dicho programa tenía una temporalidad, tanto más que volvieron a dar dicha servicio [sic] o atención a este grupo vulnerable en otra localidad, la cual no prestaba las condiciones idóneas para el mismo; como tampoco se puede argumentar que dicho programa deba estar destinado a personas con enfermedades catastróficas, para lo cual ha requerido se permita presentar las historias clínicas de los legitimados Activos en esta causa, hecho que deviene en improcedente por cuanto como se ha expresado en líneas anteriores por el solo hecho de ser personas consideradas dentro de los grupos de vulnerabilidad y por tal tener atención

prioritaria de parte del Estado, hace que la falta de atención ocasionada, constituye fuente de vulneración al derecho a la salud, a una vida digna, a la seguridad social, a la integridad personal y, a los principios de atención prioritaria y protección especial, alegados por los accionantes; situación que genera la procedencia de la presente acción de protección.

[Énfasis añadido]

21. A partir de las citas previas, se puede establecer que en la decisión judicial impugnada se concluyó que el pedido de presentar las historias clínicas de los entonces legitimados activos era improcedente porque se habría verificado que, al ser los entonces accionantes adultos mayores, ya presentaban una condición de vulnerabilidad, de ahí que el pretender exponer qué enfermedades específicas padecía cada uno de ellos no influiría en la verificación de la vulneración a los derechos constitucionales “*a la salud, a un servicio público de óptima calidad, a la integridad personal, a una vida digna, al trato preferente, prioritario y a la protección especial*”.
22. Por lo dicho, esta Corte constata que lo afirmado por la entidad accionante no coincide con el contenido de la sentencia en análisis, pues el tribunal de apelación sí consideró el principal argumento de su recurso de apelación y determinó que el mismo no era procedente porque no era necesario identificar las enfermedades que padecía cada uno de los entonces accionantes para verificar las vulneraciones alegadas. En definitiva, el tribunal de apelación dio razones suficientes por las que consideraba que no procedía la solicitud de prueba de la entidad accionante.
23. Es oportuno recordar que no debe confundirse el deber de los jueces de motivar *correctamente* sus resoluciones con la garantía constitucional de la motivación, en función de la cual, los jueces tienen que justificar *suficientemente* sus decisiones. Así, la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales⁵. Por tanto, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa.
24. En consecuencia, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

IV. 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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en el caso N.º 840-18-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1158-17-EP/21, párrafo 28.

2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

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, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL