

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 2297-19-EP

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

SENTENCIA 2297-19-EP/24

Resumen: La Corte analiza una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, que estableció la existencia de cosa juzgada material, e inadmitió en sentencia la demanda presentada, impidiendo al hoy accionante tener una respuesta de fondo sobre sus pretensiones. Este Organismo advierte que los jueces, cuando conocen garantías jurisdiccionales, previo a inadmitir una demanda debido a la existencia de cosa juzgada, deben efectuar un análisis minucioso y motivado de cada uno de sus elementos previo a su declaración, pues lo contrario impide el acceso a la justicia, vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes de la acción de protección 01333-2018-04266

1. El 3 de julio de 2018, Manuel Isaac Tapia Ludeña¹ planteó una acción de protección en contra de la directora² provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), alegando que la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP-M05569 de fecha 29 de diciembre de 2017, emitida por el Comité de Valuación de Incapacidades y Responsabilidad Patronal del IESS (“**Comité del IESS**”)³ determinó que tendría una incapacidad calificada únicamente como “permanente parcial”, vulnerando sus derechos constitucionales.

¹ El 14 de junio de 2014, aproximadamente a las 17:30, Manuel Isaac Tapia Ludeña se encontraba realizando sus labores como ayudante de perforación en la compañía Hidalgo e Hidalgo S.A. cuando sufrió un accidente laboral debido a que explotó el sistema de gas comprimido adaptado en la canastilla de perforación, lo que ocasionó múltiples fracturas (tibia, peroné y quinto metatarsiano con síndrome compartimental) en su pierna derecha.

² A la fecha de la presentación de la acción de protección 01333-2018-04266 el cargo de directora provincial del IESS de Azuay lo desempeñaba Viviana Alexandra Bueno Sánchez.

³ El Comité del IESS estuvo integrado por la doctora Gabriela Mena Miño (presidenta), la doctora Andrea Levitón Urresta (vocal médico), doctora Miriam Machado Díaz (vocal médico) ingeniera Irene Navas Moscoso (vocal técnico) e ingeniero Hugo Castillo Pérez (vocal técnico).

2. En su demanda, el señor Tapia Ludeña alegó que la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP-M05569 vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad social, concretamente a la jubilación, a la salud,⁴ a la seguridad jurídica, al debido proceso y al trabajo.
3. Mediante sentencia de 10 de julio de 2018, la Unidad Judicial Civil de Cuenca aceptó la acción de protección y declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Así también, dispuso lo siguiente:

La nulidad del acto administrativo [...] siendo que la autoridad competente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social disponga a la Comisión Valuadora respectiva proceda a la valoración íntegra y técnica de todos los exámenes realizados a Manuel Isaac Tapia Ludeña y en base el mismo, se proceda a resolver conforme a derecho.

1.2. Antecedentes de la acción de protección 01283-2019-00190

4. El 11 de enero de 2019, Manuel Isaac Tapia Ludeña presentó una acción de protección en contra de la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160⁵ de fecha de 23 de agosto de 2018, emitida por el Comité del IESS,⁶ en la cual se resolvió calificar su incapacidad únicamente como “permanente parcial”.
5. En su demanda, el señor Tapia Ludeña alegó la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: a la seguridad social concretamente a la jubilación, a la seguridad jurídica⁷ y a la salud.

⁴ Manuel Isaac Tapia Ludeña señaló, en su demanda, que producto del accidente laboral su derecho a la salud habría sido vulnerado, ya que “[a] más del quebrantamiento en [su] salud física, también se ha afectado [su] salud mental pues [fue] diagnosticado con estrés grave y trastorno de adaptación”

⁵ En cumplimiento a lo ordenado en sentencia de 10 de julio de 2018 emitida por la Unidad Judicial Civil de Cuenca, el Comité del IESS, con fecha 23 de agosto de 2018, emitió una nueva resolución signada con número 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160, en cuya parte resolutoria se concluyó: “[q]ue el accidente de trabajo de 14 de agosto de 2014 al afiliado Tapia Ludeña Manuel Isaac, ha generado secuela funcional con el diagnóstico de: Pseudoartrosis de tibia más Neuropatía postraumática severa de nervios ciáticos [sic] poplíteos externo y derechos. Que corresponde al 56% de Incapacidad parcial, de conformidad con el artículo 28 de la Resolución C.D. 513 [...]”.

⁶ A la fecha de la presentación de la acción de protección el cargo de director provincial del IESS en Azuay era ostentado por el doctor Jorge Federico Fernández. Por otro lado, el Comité del IESS se conformó por el doctor Juan Pablo Piedra González (presidente) la doctora Andrea Levitón Urresta (vocal médico), doctor Jonathan Rivera Arreaza (vocal médico subrogante) ingeniera Irene Navas Moscoso (vocal técnico) e ingeniero Hugo Castillo Pérez (vocal técnico).

⁷ Sobre la carga argumentativa acerca de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, Manuel Isaac Tapia Ludeña afirmó que el “porcentaje de disminución laboral que en [su] caso el CVIRP determinó es apenas el 56%, que resulta – según indican en la resolución – de la suma de los porcentajes asignados a las secuelas Pseudoartrosis de tibia derecha 20%, Neuropatía postraumática severa de nervioso Ciáticos poplíteos interno y externo derecho, 36% concierne al 56% de incapacidad permanente parcial, sin sumar el numeral 329 del

6. Mediante sentencia de 29 de enero de 2019, la Unidad Judicial Penal de Cuenca (“**Unidad Judicial**”) resolvió aceptar la demanda presentada y declaró que se vulneraron sus derechos constitucionales.⁸ En consecuencia, dispuso que se deje sin efecto la resolución emitida por el Comité del IESS y la siguiente medida reparación:

Que la Comisión Valuadora de Incapacidades y Responsabilidad Patronal dentro de los próximos treinta días emita una nueva Resolución y declare que la incapacidad de [sic] señor Tapia Ludeña Manuel Isaac es una incapacidad total permanente y no como había sido catalogada, lo que traerá como consecuencia todos los beneficios sociales que la institución debe brindar al accionante, restableciéndose en esta forma el derecho vulnerado.

7. Inconforme con esta decisión, el IESS interpuso recurso de apelación. En sentencia de mayoría de 5 de junio de 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”) resolvió aceptar el recurso interpuesto y revocar la sentencia subida en grado. En su lugar, se declaró sin lugar la acción de protección propuesta, considerando en lo principal que:

Es evidente que en los términos de la propia demanda y de la revisión del proceso se justifica la existencia de dos acciones de protección presentadas por la misma persona Manuel Isaac Tapia Ludeña, la una signada con el Nro. 01333-2018-04266, que concluyó con la sentencia de 10 de junio de 2018; y la otra signada con el Nro.01283-2019-00190; en las dos acciones constitucionales el legitimado activo es Manuel Isaac Tapia Ludeña y el legitimado pasivo es el IESS, siendo la pretensión la misma: Declare la violación de sus derechos constitucionales a la seguridad social, a la salud y a la seguridad jurídica. [...] Incluso el propio accionante reclama sobre la seguridad jurídica, sin reparar que ya existe una sentencia ejecutoriada, por cuanto la decisión del juzgador en la causa signada con el Nro.01333-2018-04266, se encuentra ejecutoriada, es decir es una decisión en firme, pasando por autoridad de cosa juzgada [énfasis eliminado del original].

1.3. Acción Extraordinaria de protección presentada por Manuel Isaac Tapia Ludeña

Capítulo XXVII de la Columna Vertebral, Secuelas de Traumatismos con lesión medular [...] e incluso en [su] caso se sumaría los factores de vulnerabilidad expuestos en el art. 31 de la misma resolución (CD.513) por [su] escaso grado de formación e instrucción.

⁸ La jueza de la Unidad Judicial frente a la alegación del IESS de que existió otro acto administrativo que fue analizado en otra acción constitucional que se sustanció en la Unidad Judicial Civil y que tiene relación con la misma situación con el señor Tapia Ludeña, manifestó lo siguiente: “frente a esta afirmación la suscrita consultó a la entidad accionada si se trataba del mismo acto administrativo y contestó en forma clara y honesta que no es el mismo acto administrativo, sino que es otro distinto, este acto administrativo materia de acción constitucional corresponde al acto que se emitió luego de la resolución del juez constitucional anulando el anterior”.

8. El 8 de julio de 2019, Manuel Isaac Tapia Ludeña (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría que aceptó el recurso de apelación de 5 de junio de 2019, emitida por la Corte Provincial (“**sentencia impugnada**”) dentro del caso 01283-2019-00190.
9. Una vez efectuado el sorteo por el pleno del Organismo, le correspondió la sustanciación a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
10. Mediante auto de fecha 5 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de este Organismo, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, admitió a trámite la causa 2297-19-EP.
11. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de 6 de octubre de 2023, en la que ordenó a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Azuay presentar su informe de descargo.
12. El 17 de octubre de 2023, Juan Luis Pacheco Barros y Edgar Nestorio Morocho Illescas en calidad de jueces sustanciadores de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Azuay, presentaron el informe de descargo sobre la causa 01283-2019-00190.

2. Competencia de la Corte Constitucional

13. 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 de la República del Ecuador (“**CRE**”) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Acto jurisdiccional impugnado

14. Consta en el apartado cuarto del libelo de la demanda, como objeto de la presente causa, la sentencia de mayoría dictada y notificada el 5 de junio de 2019 por Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Azuay.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos del accionante

15. El accionante alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al derecho al debido proceso en la garantía de motivación; y, solicita que: (i) se declare la vulneración de los derechos invocados, (ii) se acepte su acción extraordinaria de protección, (iii) se deje sin efecto la sentencia de segunda instancia de voto de mayoría de 5 de junio de 2019, (iv) se deje en firme la sentencia de primera instancia de 29 de enero de 2019 y (v) se dispongan las demás medidas que la Corte estime oportunas y pertinentes para la reparación integral de los derechos del accionante.
16. El accionante alegó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su argumento resaltó “la importancia de que los jueces, al resolver los procesos sometidos a su conocimiento, apliquen e interpreten de manera adecuada y concordantemente con la seguridad jurídica y el debido proceso, las normas que regulan el ejercicio del derecho de acción que asiste a las personas para procurar la tutela de sus derechos cuando estos han sido conculcados”.
17. Sobre el análisis que expusieron los jueces accionados acerca del derecho al debido proceso en la garantía del *non bis in ídem*, el accionante argumentó que “tal como lo concibe la Corte Constitucional ecuatoriana, el hecho de que se produzcan los efectos de la cosa juzgada en su dimensión formal, no constituye requisito suficiente ni determinante para la aplicación del principio, pues según lo indica el órgano jurisdiccional”, habría que adicionar el criterio sentado por la Corte Constitucional en el sentido de que la existencia de una identidad objetiva o subjetiva entre dos procesos judiciales no constituye un factor concluyente en aras de justificar la violación del principio *non bis in ídem*.
18. Continuando con el razonamiento, manifestó que “según se desprende de [...] la decisión de inadmitir la demanda de acción de protección interpuesta, acogiendo el recurso de apelación y por tanto revocando la sentencia venida en grado sería una supuesta cosa juzgada que impedía al accionante plantear un segundo proceso de acción constitucional de protección en tutela de sus derechos”. Alegó que ninguno de los elementos para la existencia de cosa juzgada es abordado de manera detallada en el fallo, perdiendo de vista que, precisamente en el primer proceso constitucional se dictó una sentencia que no se pronuncia sobre aspectos de fondo vinculado a las violaciones de derechos que se denuncian.

19. En el mismo sentido, argumentó que la sentencia impugnada se pronunció únicamente sobre la violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, sin que conste razonamiento o decisión alguna sobre la violación alegada de los derechos a la seguridad social, a la salud y a la seguridad jurídica, enfatizando además que el acto sobre el cual se pronunció la Unidad Judicial recayó sobre una resolución diferente. Por otro lado, alegó que en el proceso 01283-2019-00190 se habría impugnado un acto distinto a la resolución que dio origen a la acción de protección, cuya sentencia de segunda instancia es objeto de la presente acción extraordinaria de protección, “por lo que [dicha resolución] constituye un acto administrativo distinto, que produce efectos jurídicos autónomos y que por tanto era perfectamente impugnable de manera independiente en la vía constitucional”.
20. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante afirmó que la sentencia impugnada “concluye de manera apresurada que existe una presunta transgresión al principio de non bis in ídem [...] todo ello por considerar que existe una suerte de cosa juzgada que, según se dejó expuesto, es inverosímil y cuya existencia no podía afirmarse si no se constataba de manera clara y sustentada la presencia de cosa juzgada material”.
21. El accionante concluyó argumentando que “las razones previamente expresadas dan clara cuenta de la forma en que el fallo de mayoría inobserva el ordenamiento jurídico al apartarse sin ningún sustento razonable de los criterios y lineamientos emitidos por la Corte Constitucional”, vulnerando de esta manera el derecho a la seguridad jurídica.

4.2 Posición de la parte accionada

22. En su informe, los jueces de la Corte Provincial hicieron un recuento de los antecedentes procesales del caso y señalaron que la sentencia impugnada se “encuentra debidamente motivada ya que se ha aplicado la normativa constitucional pertinente al hecho controvertido al igual que las normas con las que se había fundamentado la sentencia son claras, concretas en lo que resuelve y debidamente fundamentadas en derecho”.

5. Análisis del caso

5.1 Determinación de problemas jurídicos

23. 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 esta dirige al respectivo acto procesal por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁹

- 24.** De las alegaciones efectuadas por el accionante, este ha afirmado la vulneración de varios derechos, a saber, (i) a la tutela judicial efectiva, (ii) a la seguridad jurídica, y, (iii) al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
- 25.** De acuerdo con las alegaciones del accionante reproducidas *ut supra*, la Corte observa que el accionante presenta un cargo sobre su imposibilidad de obtener un pronunciamiento de fondo. Así, afirma que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación. También presenta otro cargo respecto a que los juzgadores no analizaron si la cosa juzgada era aplicable a su proceso y la razón de por qué la presentación de una nueva demanda sería improcedente. Por tanto, se identifica que el cuestionamiento del accionante se refiere, principalmente, a un impedimento al acceso a la justicia, debido a que no habría existido cosa juzgada, ya que la resolución que motivó la presentación de la demanda dentro del caso 01283-2019-00190 constituye un acto administrativo distinto y produce efectos jurídicos autónomos, de modo que se habría aplicado una institución improcedente al caso en concreto. En este sentido, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en su componente de acceso a la justicia, al establecer de forma arbitraria que existía cosa juzgada en el caso *in examine*, sin considerar el contenido de la resolución emitida en el proceso 01333-2018-04266?
- 26.** Respecto a las alegaciones de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica esta Corte, en sentencia 1967-14-EP/20, señaló que la eventual constatación de que un determinado cargo carece de argumentación completa no necesariamente conlleva a su rechazo, al contrario, se debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer la violación de un derecho fundamental.¹⁰
- 27.** Con respecto a los cargos que refieren a una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica por cuanto la sentencia impugnada sería contraria a la Constitución, se observa que la demanda no especifica qué aspecto de la actuación judicial impugnada habría producido la señalada vulneración. En consecuencia, aun realizando un esfuerzo razonable, no le es posible a esta Corte formular un problema jurídico sobre la presunta vulneración del referido derecho, por lo tanto, no se lo analizará.

⁹ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

¹⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

5.2 Resolución del problema jurídico

¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en su componente de acceso a la justicia, al establecer de forma arbitraria que existía cosa juzgada en el caso in examine, sin considerar el contenido de la resolución emitida en el proceso 01333-2018-04266?

28. El artículo 75 de la CRE consagra el derecho a la tutela judicial efectiva de la siguiente manera “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial 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”.
29. La Corte Constitucional ha desarrollado el contenido de la tutela judicial efectiva y al hacerlo ha sostenido que esta se compone de tres elementos: (i) el acceso a la administración de justicia; (ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, (iii) la ejecución de la decisión. Como parte de la tutela judicial efectiva, se reconoce a las partes el derecho a obtener una solución al conflicto, esto es una que resuelva sobre el fondo de la controversia de manera motivada.¹¹
30. De forma particular, en lo que atañe al derecho al acceso a la administración de justicia, este “se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión”.¹² Además, ha añadido que este derecho a la acción se lesiona cuando “existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas, burocráticas, legales, geográficas o culturales”.¹³ Mientras que el derecho a tener respuesta sobre el fondo se infringe cuando “no se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo cuando se dispone arbitrariamente el archivo de la causa”.¹⁴
31. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en recalcar que:

(...) como regla general no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción; cuando se trata de métodos alternativos de

¹¹ CCE, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

¹² CCE, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 112.

¹³ CCE, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 113.

¹⁴ CCE, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 115.

solución de conflictos, tales como el arbitraje en el que las partes al suscribir el convenio arbitral aceptan sus condiciones específicas; o cuando la ley exige que los costos de ciertas pruebas corran a cargo de quien solicita, como un peritaje.¹⁵

[Énfasis añadido]

- 32.** En esta línea, la sentencia constitucional 224-23-JP/24 reconoció que la existencia de cosa juzgada jurisdiccional es un motivo válido para no recibir una respuesta sobre el fondo de las pretensiones planteadas; determinando que, “una vez que se ha alcanzado una sentencia definitiva, las partes litigiosas no pueden someter la misma controversia a un nuevo proceso judicial”.¹⁶ Así, sentó que “la cosa juzgada jurisdiccional podría transgredirse ante la presentación de una nueva acción que duplique la resolución de un mismo litigio ya resuelta”.¹⁷
- 33.** Es importante hacer notar que en la precitada sentencia constitucional, esta Corte sostuvo que razonamientos relativos a la existencia de cosa juzgada, “deber[án] ser resuelt[os] motivadamente en sentencia, en la cual se deberá verificar si la decisión que aparentemente goza del efecto de cosa juzgada atendió la controversia, es decir, si cuenta con una respuesta sobre las alegaciones y hechos presentados y un análisis de los derechos alegados como vulnerados en el marco del respeto de las garantías del debido proceso”.
- 34.** En el caso *in examine*, el accionante afirma que se le ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, ya que se habría aceptado el recurso de apelación interpuesto por el IESS bajo el argumento de que existía cosa juzgada en relación con el proceso 01333-2018-04266, declarando improcedente su demanda, sin que haya un pronunciamiento de fondo de su acción de protección.
- 35.** En esta línea, se considera oportuno dilucidar si en el presente caso era posible constatar la presencia de cosa juzgada jurisdiccional que justificase la falta de una respuesta judicial sobre el fondo de la causa 01283-2019-00190. Para ello, se verificará si la resolución dictada en el proceso 01333-2018-04266 ya había resuelto con autoridad de cosa juzgada jurisdiccional la controversia que posteriormente fue planteada en el proceso 01283-2019-00190. Bajo esta línea, resulta oportuno presentar una síntesis comparativa de las actuaciones procesales, elementos y decisiones más relevantes de las dos acciones de protección identificadas:

¹⁵ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 114.

¹⁶ CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024.

¹⁷ CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024

Tabla 1

	Proceso 01333-2018-04266 Presentada: 3 de julio de 2018	Proceso 01283-2019-00190 Presentada: 11 de enero 2019
Accionante	Manuel Isaac Tapia Ludeña	Manuel Isaac Tapia Ludeña
Accionado	IESS	IESS
Acción u omisión impugnada	La resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP-M05569 de fecha 29 de diciembre de 2017, emitida por el Comité del IESS.	La resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160 de fecha de 23 de agosto de 2018, emitida por el Comité del IESS.
Decisión de Primera Instancia	Sentencia de 10 de julio de 2018, mediante la cual la Unidad Judicial Civil de Cuenca resolvió aceptar la acción de protección.	Sentencia de 29 de enero de 2019, mediante la cual la Unidad Judicial Penal de Cuenca resolvió aceptar la acción de protección.
Decisión de segunda instancia	No se interpuso recurso de apelación.	El 5 de junio de 2019, en sentencia de mayoría, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay resolvió aceptar el recurso de apelación.
Presentación de acción extraordinaria de protección		El 8 de julio de 2019, Manuel Isaac Tapia Ludeña presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 36.** Establecido el cuadro comparativo entre ambas causas, para el examen sobre la existencia de cosa juzgada jurisdiccional esta Corte analizara conforme a la jurisprudencia constitucional la verificación de dos condiciones: i) la presencia de dos garantías o acciones constitucionales (del mismo tipo) y que, al menos, una de ellas contenga un pronunciamiento definitivo y ii) la acreditación de los siguientes requisitos: identidad de sujetos, identidad de hechos, identidad de motivo de persecución e identidad en la materia.¹⁸
- 37.** Sobre la condición i) *supra*, se verifica que en el presente caso se cumple con el requisito de la existencia de dos acciones de protección detalladas en el cuadro comparativo elaborado por este Organismo. Además, se evidencia que en los dos procesos existen pronunciamientos definitivos según se ha hecho constar en los párrafos 3 y 7 *supra*, respectivamente.
- 38.** Sobre la condición ii) *supra*, se procede a verificar los requisitos de identidad:

¹⁸ CCE, sentencia 224-23-JP, 31 de enero de 2024 párr. 49.

Identidad de sujeto

39. Dentro del proceso de acción de protección signado con el número 01333-2018-04266 aparece como accionante Manuel Isaac Tapia Ludeña y como entidad accionada el IESS, mientras que, en la acción de protección signada con el número 01283-2019-00190, aparece como accionante Manuel Isaac Tapia Ludeña y como entidad accionada el IESS. Con ello, se evidencia la existencia de identidad de sujeto.

Identidad de hechos

40. En el proceso 01333-2018-04266 se impugna la resolución administrativa 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP de 29 de diciembre de 2017 emitida por el Comité del IESS que estuvo integrado por la **doctora Gabriela Mena Miño (presidenta)**, la doctora Andrea Levitón Urresta (vocal médico), **doctora Miriam Machado Díaz (vocal médico)** ingeniera Irene Navas Moscoso (vocal técnico) e ingeniero Hugo Castillo Pérez (vocal técnico). [Énfasis agregado]. Esta resolución administrativa fue declarada nula y dejada sin efecto mediante la sentencia de 10 de julio de 2018, dictada dentro del proceso en referencia, no fue apelada y que en consecuencia adquirió el carácter de definitiva. Por su parte, en el proceso 01283-2019-00190, el accionante impugnó la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160 de fecha de 23 de agosto de 2018, emitida por el Comité del IESS el cual estuvo conformado por el doctor **Juan Pablo Piedra González (presidente)** la doctora Andrea Levitón Urresta (vocal médico), doctor **Jonathan Rivera Arreaza (vocal médico subrogante)** ingeniera Irene Navas Moscoso (vocal técnico) e ingeniero Hugo Castillo Pérez (vocal técnico) [énfasis agregado].
41. Como se observa entre ambos procesos no hay identidad de hechos, toda vez que impugnan actos administrativos dictados en fechas diferentes. Es más, se hace notar que la resolución administrativa objeto de la primera acción de protección quedó sin efecto al ser declarada nula, quedando descartado que sea aquella el objeto de impugnación de la segunda acción de protección. De este modo, si bien ambas resoluciones administrativas versaron sobre el grado y calificación de discapacidad del accionante, ambas fueron dictadas en actos resolutivos diferentes. En el caso de resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160 de fecha de 23 de agosto de 2018, se tiene que esta fue dictada conforme a otra valoración técnica, distinta a la primera (1230-01-2014-AT-00516-CVIRP de 29 de diciembre de 2017) y teniendo su propia particularidad.

42. En esta misma línea, se anota que aceptar el razonamiento de la autoridad judicial demandada, implicaría que siempre que se declare la nulidad de un acto con efectos jurídicos, el acto que se dicte en sustitución de aquel no podría ser objeto de control jurídico constitucional, sin perjuicio de que este último hubiese nuevamente violentado derechos constitucionales de las partes interesadas.
43. Con base en el análisis precedente, se descarta la existencia de identidad de hechos.

Identidad de motivo de persecución

44. Del análisis del proceso 01333-2018-04266, se tiene constancia que en esta demanda de acción de protección el accionante alegó la violación de los derechos a la seguridad social, salud, debido proceso y trabajo. Por su parte, en el proceso 01283-2019-00190, se alegaron como vulnerados la seguridad social, la salud y el trabajo. Sobre ello, es oportuno dejar constancia que, en lo que atañe a la presunta lesión del derecho a la seguridad social, no se encuentra una identidad en el motivo que expone el accionante en ambas acciones de protección. Así, en el proceso 01333-2018-04266 donde se impugnó la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP de 29 de diciembre de 2017, el accionante manifestó los siguientes motivos e hizo referencia a los hechos que se exponen a continuación, como soporte de su demanda:

44.1El Comité del IESS no “explic[ó] por un principio racional, de lógica y coherencia las razones para descartar y desconocer el informe emitido por el Médico Especialista en Salud Ocupacional, quien por dos ocasiones señaló que [su] caso califica[ba] como incapacidad permanente total, criterio médico que se sustentó en el diagnóstico, recomendación y pronóstico laboral de Médicos Especialistas (Traumatología y Fisiatría), quienes de forma reiterada – con el nuevo requerimiento del CVIRP- insistieron que mi pronóstico laboral es MALO- DESFAVORABLE”.

44.2El Comité del IESS habría actuado de forma arbitraria, toda vez que “en su parte resolutive únicamente hace constar dos de [sus] enfermedades (NEUROPATIA POSTRAUMATICA DE NERVIOS CIATICOS POPLÍTEOS INTERNO Y EXTERNO Y PSEUDO ARTROSIS DE TIBIA DERECHA), pero jamás se refieren a la Osteomielitis crónica, patología que implica la infección del hueso que por carácter crónico se extiende a otros tejidos cercanos, por ello requier[e], continuamente de tratamientos médicos, que lamentablemente por su alto [sic] ya no pued[e] cubrir”.

- 44.3** Además, agregó que “[j]amás se valoró, ya que aquello no se evidencia ni siquiera en la resolución adoptada, cuáles son [sus] posibilidades laborales reales, en consideración a [su] formación, experiencia y aptitudes, lo que claramente se explica en la carencia de análisis y valoración de mi situación ocupacional, llegado al extremo de ordenar sin ningún sentido que sea incorporado a otras actividades distintas. [Su] ocupación y aptitudes, durante mi vida laboral, ha sido como trabajador de la construcción, por ello (...) [su] labor y [su] capacidad remanente solamente podía ser consideradas con base en tal realidad, lo que claramente no ha ocurrido en el presente caso”.
- 44.4** Finalmente, mencionó que “[e]l CVIRO tampoco consideró los factores de riesgo (químicos, físicos, biológicos, ergonómicos, psicosocial) a los que estaba expuesto en mi trabajo, por ejemplo, por el hecho de padecer de Osteomielitis crónica estoy prohibido a exponerme en ambientes contaminantes o de polvo, situación que en mí era recurrente pues mi ex empleador se dedica a actividades de construcción, por ello fui contratado como Peón, ocupación que demanda estar de pie, movilizarse con agilidad, ocupar fuerza física, utilizar las manos y los pies para el empleo de las maquinarias, actividades que además se desarrollan en permanente contacto con importantes cantidades de polvo”.
- 45.** Por otra parte, en el proceso 01283-2019-00190, los motivos y hechos que llevaron al accionante a impugnar la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160 de 23 de agosto de 2018, en lo que versa sobre su derecho a la seguridad social, fueron los siguientes:
- 45.1** Empieza señalando que el Comité del IESS no habría manifestado cuáles serían las actividades de su oficio habitual que sí podría ejecutar, y que permitirían concluir que su incapacidad es parcial: “[E]l Comité de Valuación de Incapacidades y Responsabilidad Patronal resolvió calificar mi accidente de trabajo con incapacidad permanente parcial, señalando que existe una capacidad funcional remanente que me permite realizar algunas tareas de mi oficio habitual, sin ni siquiera determinar cuáles son esas tareas que a criterio del CNVIRP puedo realizar para ejercer mi ocupación habitual de albañil o peón, pues ni siquiera puedo caminar sino únicamente con la ayuda de muletas para lo cual utilizo mis manos, es decir mis extremidades superiores e inferiores están limitadas y me impide realizar las tareas fundamentales de mi ocupación como albañil o peón, pues dicha actividad implica constantes movimientos de manos y pies, así como alzar peso, situación que por las secuelas de mi lamentable accidente de trabajo estoy impedido”.

45.2 En esta línea, expresó que, el Comité del IESS habría afirmado que para calificar a una persona con incapacidad permanente debía esta tener un porcentaje de discapacidad del 80% sin que, a criterio del accionante, haya una norma que fije ese umbral:

Es tan evidente la arbitrariedad con la [que] actuó el CVIRP, que entre sus consideraciones también se señala: ‘Y en los términos de porcentaje para considerar Incapacidad permanente total esta debe alcanzar el 80% es decir las secuelas causadas por el siniestro laboral al afiliado..., corresponden a un 56% que no equivale el porcentaje sugerido en los informes médicos contenidos en el expediente’, es decir -según este criterio- para que un afiliado siniestrado sea calificado con incapacidad permanente total, el porcentaje de disminución laboral debe alcanzar el 80% situación que no se encuentra contemplada en ninguna disposición jurídica ni legal ni reglamentaria, sino que es producto de una errada y antojadiza interpretación del CVIRP, pues dichos porcentajes se aplican para determinar el valor de la indemnización que recibirá el afiliado únicamente en los casos que subsumen en incapacidad parcial, pues el siniestrado recibe una indemnización global por la reducción anatómica o perturbación funcional, siempre que la misma no le impida realizar las tareas fundamentales (art. 28 CD 513), pues si no se cumple esta condición, la incapacidad será de otro tipo.

[...]

Del contenido de la disposición reglamentaria transcrita, en ninguna parte se dispone ‘que para considerar incapacidad permanente total esta debe alcanzar el 80%’; pues esta incapacidad procede cuando el afiliado siniestrado está inhabilitado de trabajar en todas o las fundamentales tareas de su profesión u oficio habitual (art. 33 CD 513), sin importar el porcentaje de disminución laboral sino únicamente que la reducción anatómica o perturbación funcional le impida ejercer su trabajo habitual, es decir que su condición de salud le imposibilite realizar sus actividades o laborales habituales.

45.3 Por último, asevera que en la resolución impugnada se concluye sin justificación fáctica que su osteomielitis ha sido superada:

Por otra parte, se señala en la resolución impugnada que ‘ya no existe infección ósea, la Osteomielitis ha sido superada, por tanto, este diagnóstico ya no se lo considera como secuela’ hecho falso que también contradice lo expuesto por el Dr. Luis Rojas Landívar- Médico Cirujano Ortopedista de la Clínica Santa Inés que me trató por la derivación que el IESS realizó a dicha casa de salud, quien expresamente en el certificado médico de 31 de octubre señaló:

‘Que Manuel Isaac Tapia Ludeña CI 01041948049, presentó una fractura expuesta de tibia y peroné en 2014 tratada con algunas cirugías con osteomielitis crónica y una pseudoartrosis que se trató con ondas de choque focales, como secuela presenta una discapacidad funcional del tobillo y requiere realizar fisioterapia para mejorar sus condiciones clínicas’.

Con lo cual demuestro que dicha enfermedad todavía la padezco y que requiere atención médica urgente y permanente para que la infección ósea no se siga expandiendo; sin embargo, ni siquiera el IESS me ha proporcionado la atención de salud, pues al haberme calificado con incapacidad permanente parcial, implicaba que debía regresar a mi trabajo habitual, situación que por mi condición de salud es imposible, y ocasionó que mi empleador prescindiera de mis servicios, sin encontrar trabajo hasta la fecha. Situación que será remediada al momento que mi incapacidad sea calificada como permanente total, pues como jubilado tendré acceso a la cobertura de salud que tanto requiero, y que es imposible acceder por mi modesta situación económica como desempleado viviendo de la ayuda de mi madre que a su avanzada edad tiene que seguir trabajando.

- 46.** En tal sentido se verifica que, dado que la segunda acción de protección persigue hechos nuevos y posteriores relacionados con la condición de salud del accionante,¹⁹ tales como que su osteomielitis -contrariamente a lo declarado por los miembros del Comité del IESS- no ha sido superada, por lo que requiere de “atención médica urgente” a la cual no podría acceder al no contar con afiliación al IESS y gozar de los beneficios que este proporciona (párr. 45.3). Así como que, sin soporte normativo, el Comité del IESS no habría declarado su incapacidad permanente por no superar un umbral del 80% (párr. 45.2); y, que no se habría valorado la incapacidad laboral en el marco concreto de las actividades propias de su trabajo (párr. 45.1.). De este modo, dado que los motivos y hechos expuestos por el accionante para alegar la vulneración de su derecho a la seguridad social, los cuales no fueron iguales en los procesos 01333-2018-04266 y 01283-2019-00190, no se comprueba una identidad en el motivo de persecución.

Identidad de materia

- 47.** Con relación a este punto se comprueba que tanto el proceso 01333-2018-04266 como el 01283-2019-00190, respondieron a acciones de protección planteadas en la vía constitucional, de ahí que exista identidad de materia.
- 48.** En mérito de lo expuesto, una vez revisadas las identidades previas, se determina que no podría existir identidad de hechos, ya que en el proceso 01333-2018-04266 se dejó sin efecto la resolución 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP-M05569, decisión que no fue apelada por la institución accionada. En ese sentido, en cumplimiento a la sentencia del proceso mencionado, se emitió la nueva resolución identificada como 1230-01-2014-AT-00516-CVIRP (1) – M1160 que fue emitida de acuerdo con valoraciones particulares y distintas a la primera resolución dejada sin efectos, siendo impugnada dentro del proceso 01283-2019-00190 en el que se alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la

¹⁹CCE, sentencia 328-19-EP, 24 de junio de 2020, párr.33.

garantía de motivación. Por ende, se descarta la existencia de identidad en el motivo de persecución e identidad de hechos conforme se concluyó en párrafo 46 y 43 *supra*, respectivamente.

- 49.** Conforme consta en párrafo 7 *supra*, los jueces accionados arribaron a la conclusión de que la causa signada con el número 01333-2018-04266 se encontraba ejecutoriada, “es decir es una decisión en firme, pasando por autoridad de cosa juzgada”, sin verificar los presupuestos para una declaratoria de cosa juzgada jurisdiccional. Así, decidieron inadmitir la demanda por improcedente, lo que derivó en que el hoy accionante no haya tenido una respuesta sobre el fondo de la controversia, menos aun de sus pretensiones.
- 50.** Lo anotado supuso una vulneración de la tutela judicial efectiva del hoy accionante, toda vez que al no haberse realizado un debido análisis respecto de los elementos de cosa juzgada jurisdiccional según los términos antes indicados, se tuvo como consecuencia que de manera injustificada se vea obstaculizado su acceso a la justicia, en cuanto componente del derecho constitucional que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales para que, por medio de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones y alegaciones propuestas. Cabe precisar que el acceso a la justicia no implica *per se* la concesión favorable de las pretensiones perseguidas por los accionantes, sino la posibilidad de que se atiendan sus argumentos y puedan obtener una respuesta debidamente motivada según los ápices procesales y sustantivos de la respectiva causa.
- 51.** Por último, esta Corte recuerda que si bien las partes procesales no están habilitadas a presentar acciones de protección paralelas o sucesivas con identidad de sujeto, hechos, motivo de persecución y materia,²⁰ los jueces constitucionales, antes de declarar improcedentes acciones de protección por la existencia de cosa juzgada jurisdiccional, deben realizar un análisis minucioso entre los procesos involucrados, caso contrario, si se inadmite, rechaza o declara improcedente de plano una acción de protección sin un análisis detallado de los elementos que configuran dicha institución, se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

6. 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:

²⁰ CCE, sentencia 224-23-JP, 31 de enero de 2024, párr.58.

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 2297-19-EP.
2. Declarar la vulneración a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la justicia, específicamente del derecho a recibir una respuesta de fondo, conforme al análisis de la presente sentencia.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia de 5 de junio de 2019 dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, en la cual se inadmite la acción de protección signada con el número 01283-2019-00190.
 - 3.2 Disponer que otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, designada mediante sorteo, conozca, sustancie y resuelva conforme a derecho, el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección 01283-2019-00190.
4. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
5. 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 (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 2297-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto, presento este voto concurrente ya que a pesar de estar de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia de mayoría 2297-19-EP/24, considero necesario realizar las siguientes puntualizaciones.
2. El voto de mayoría analizó si la sentencia de mayoría de 5 de junio de 2019, emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay que estableció la existencia de cosa juzgada material impidió al accionante tener una respuesta de fondo sobre sus pretensiones. Al respecto, coincido con este análisis y con la conclusión de que en la causa los jueces provinciales no realizaron un análisis motivado para concluir que había operado la cosa juzgada jurisdiccional, y que aquello supuso una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del acceso a la justicia.
3. Ahora bien, considero que, en el voto de mayoría, bajo las circunstancias específicas del caso, debió realizarse un examen de mérito que permita determinar si la acción de protección planteada en el proceso de origen, podía constituir una desnaturalización de la garantía, ya que la pretensión principal es que el IESS “[...] garantice su acceso a la jubilación por incapacidad permanente total [...]”. En este sentido, la garantía jurisdiccional podría estar encaminada a que un juez declare que la incapacidad del accionante es “total permanente”, decisión que únicamente puede responder a un análisis técnico/médico que lo debe realizar el Comité de Valuación de Incapacidades y Responsabilidad Patronal del IESS y que de confirmarse conllevaría declaración de derechos y que se confiera al accionante una pensión de jubilación por incapacidad total, así como otros beneficios.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2297-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 17:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)