

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 31 de marzo de 2023.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 1 de marzo de 2023, **avoca** conocimiento de la causa No. **2824-22-EP, acción extraordinaria de protección.**

I. Antecedentes procesales

1. El 8 de julio de 2022, A.R.G.V. y C.E.A.C en calidad de representantes de N.N.A.¹ presentaron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”) y del Ministerio de Salud Pública (“MSP”).² La causa recayó en la Unidad Judicial Civil de Cuenca, provincia del Azuay (“Unidad Judicial”).
2. El 18 de julio de 2022, la Unidad Judicial aceptó la acción³. En contra de esta decisión, el MSP interpuso recurso de apelación. Dicho recurso fue aceptado mediante sentencia de fecha 9 de septiembre de 2022, dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Azuay (“Sala”)⁴.

¹ Toda vez que la acción subyacente proviene de una causa en la que se resuelve sobre derechos de una persona menor de edad, este Tribunal con el fin de garantizar la confidencialidad de la identidad de la persona menor de edad mantendrá la confidencialidad tanto de los datos del menor como aquellos que lo hacen identificable.

² La acción de protección se fundamentó en que tanto el MSP como el IESS no habría tomado acciones oportunas para mejorar la salud del menor de edad, quien habría sido diagnosticado con “*Parálisis Cerebral 1 Infantil, Cuadriplejía Espástica, grado 3+*”. Además, luego de once años de tratamiento, que a juicio de los accionantes ha sido costeadado en su mayoría por aquellos, ahora N.N.A. requiere una cirugía Rizotomía Dorsal Selectiva, la cual no puede ser costeadada por los demandantes. En ese sentido, en la controversia de origen solicitan que el IESS y el MSP otorguen cobertura médica internacional a favor de N.N.A.

³ La Unidad Judicial ordenó como medidas de reparación integral “1) Ordenar que las Autoridades [...] de las instituciones accionadas: El [IESS] y el [MSP] cubran de manera inmediata la cobertura médica internacional a favor [de N.N.A.] dadas las omisiones que se han verificado en el proceso de atención médica. Que el [MSP] como el IESS garantice, de forma oportuna, todo tratamiento y atención médica que requiera de por vida y de forma permanente [a N.N.A.]. Como medida de no repetición se dispone que se publique en un diario de mayor circulación de esta ciudad de Cuenca; las respectivas disculpas públicas por la vulneración de los derechos constitucionales [de N.N.A.] por parte de los representantes del el [sic] Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Ministerio de Salud al accionante guardando su respectivo derecho a la intimidad es decir la disculpas se referirán [a N.N.A.], para lo cual informaran a esta juzgadora, en el plazo 15 días”.

⁴ La Sala resolvió “*acepta[r] el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Salud, institución de la Red Pública Integral de Salud y reforma la sentencia impugnada. En consecuencia, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en término de treinta días se pronunciará respecto al pedido realizado por los accionantes el 14 de junio de 2022 mediante oficios No 02-2022-BA y No 03-2022-BA,*

3. El 12 de octubre de 2022, A.R.G.V. y C.E.A.C en calidad de representantes de N.N.A. (“accionantes”) presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 9 de septiembre de 2022 por la Sala (“sentencia impugnada”). El 27 de febrero de 2023, mediante providencia, la jueza sustanciadora ordenó a los accionantes que aclaren su demanda⁵. Posteriormente, el 6 de marzo de 2023, mediante escrito, los accionantes aclararon su demanda⁶.

II. Objeto

4. La sentencia impugnada es objeto de acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Oportunidad

5. La acción extraordinaria de protección fue presentada el 12 de octubre de 2022 en contra de la sentencia emitida y notificada el 9 de septiembre de 2022. Por lo que, la demanda ha sido presentada dentro del término establecido en los artículos 60, 61 numeral 2 y 62 numeral 6 de la LOGJCC y el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

IV. Requisitos

6. En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que esta cumple con los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

V. Pretensión y fundamentos

7. Los accionantes alegan que la sentencia impugnada vulnera sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la tutela judicial efectiva, el principio del interés superior del niño, los derechos de los grupos de atención prioritaria y a la seguridad jurídica.

cumpliendo con los procedimientos establecidos en la normativa pertinente, y sobre dicho pronunciamiento los accionante pueden interponer las acciones de los cuales se crean asistidos”.

⁵ En lo principal, se dispuso “a *Adriana Del Rocío García Vélez, Christian Eduardo Aguirre Cordero, en representación de N.N.A., aclaren su demanda conforme a lo prescrito en el artículo 22 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de competencia de la Corte Constitucional, en lo siguiente i) Se aclare si N.N.A. fue sometido a la cirugía de Rizotomía Dorsal Selectiva, en relación con la siguiente afirmación contenida en la demanda: “la cirugía que requería (N.N.A) estaba programada para realizarse el 22 de julio de 2022 y así efectivamente sucedió”.*

⁶ De la revisión del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, se observa que los accionantes ingresaron el mismo escrito [que aclara la demanda] por duplicado. En consecuencia, este auto se referirá a uno de aquellos escritos, entendiendo que el otro tiene el mismo contenido.

8. En su demanda, los accionantes relatan los hechos que dieron origen a la controversia. Luego agregan que *“pese a que el MSP fue el único recurrente, en la audiencia también intervino el IESS, a quien se le permitió exponer su inconformidad con el fallo judicial, pese a que no era parte recurrente”*. También agregan que la Sala actuó *“resolviendo un caso de índole constitucional que lo reduce como se si se [sic] tratara una simple petición”*.
9. Sobre la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, los accionantes afirman que la sentencia dictada por la Sala estaría viciada por una motivación aparente *“debido a que fue incongruente al no considerar los argumentos relevantes y en otro momento tergiversarlos”*, y transcribe un fragmento de la sentencia impugnada en la que la Sala habría concluido que:

[d]esde que el niño ingresó a la red de salud pública los entes estatales le prestaron asistencia médica, con los medios técnicos, científicos y humanos, con los que cuenta nuestro país, y aparte de aquello los accionantes han buscado métodos y técnicas alternativas para mejorar el proceso degenerativo de la enfermedad en su entorno de vida, por lo que, no se evidencia la omisión de la red pública en la atención médica y profesional brindada al niño, por lo que no se evidencia vulneración de los derechos constitucionales.
10. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, los accionantes también afirman que la sentencia impugnada no justifica que exista otra vía con base en los derechos que se habrían presumido como vulnerados. Pues, *“no se aprecia [...] un análisis de fondo a fin de verificar las vulneraciones de los derechos constitucionales de [N.N.A.]”*. Así como tampoco se habrían abordado los argumentos centrales de los accionantes, por lo que, a juicio de los accionantes, la sentencia impugnada incurriría en el vicio de motivación por incongruencia.
11. Según los accionantes, la sentencia impugnada se habría emitido sin observar *“normativa de rango constitucional”*, sino que se fundamenta en el *“Reglamento para la Derivación de Usuarios/Pacientes hacia Prestadores Internacionales de Servicios de Salud (Acuerdo ministerial No. 00037-2020) [es decir] bajo una esfera infraconstitucional, a sabiendas que habitaban varios componentes que merecían un análisis expreso [...] derecho a la salud de un infante que padece discapacidad y una enfermedad que requiere cuidados de por vida, la pertenencia a grupos de atención prioritaria, la vida digna que opera en razón de las condiciones de [N.N.A.]”*.
12. Los accionantes se refieren a la sentencia No. 983-18-JP/21 e indican que *“se debía valorar si las actuaciones del MSP e IESS cumplieron ese rol informativo, respecto que [N.N.A.] en su etapa de pubertad requerirá de algún tratamiento médico adicional, como es la cirugía Rizotomía Dorsal Selectiva -SDR-, cuáles son las consecuencias de no hacerlo, riesgos, finalidad de la intervención, etc. Situación que nunca fue informada, omisión informativa de los entes de salud del país. Además, teniendo latente que tenían conocimiento de la condición de [N.N.A.] y no ofrecieron información oportuna o preventiva [...] En resumen, el 18 de mayo de 2022, el IESS recomienda un tratamiento quirúrgico para [...] que mejora sustancialmente su calidad de vida; y omite activar la*

RPS para la materialización del mismo”. También agregar que la sentencia citada desarrolla el componente de accesibilidad económica e informativa del derecho a la salud.

13. Según los accionantes, la sentencia impugnada *“se simplifica a que en los casos en los que existe una denegación de la autorización de cobertura internacional tiene que ser resuelta en la vía contenciosa administrativa, soslayando un análisis global del caso, pues existe un derecho a favor de [N.N.A.] asistido sobre la base [del] derecho a la salud, su correlativo es una obligación de que el Estado haga efectivo ese derecho”*.
14. Por otro lado, los accionantes citan fragmentos de la sentencia No. 328-19-EP/20 e indican que la Sala no ha contrastado *“si los entes de salud han realizado acciones perentorias, oportunas e inmediatas en torno a personas que se encuentran en situaciones de doble vulnerabilidad, cuyo derecho a la salud está en riesgo [...]”*.
15. Sobre la vulneración del derecho y principio del interés superior del niño, los accionantes arguyen que la sentencia impugnada *“omite analizar este derecho, bajo el sustento que lo que se pretende es reclamar una negativa de autorización para derivar a un prestador internacional de servicios de salud y que ello se lo haga en la vía administrativa, cuando lo que se encontraba en discusión era la violación de derechos constitucionales de [N.N.A.]”*. Además, el accionante agrega que la Sala no habría considerado los componentes de *“derecho sustantivo”* y *“de norma de procedimiento”* del interés superior del niño.
16. Por último, en cuanto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, los accionantes afirman que la sentencia impugnada *“modifica el alcance y obligaciones positivas determinadas en el fallo de instancia de una de las entidades accionantes que [no] fue parte recurrente”*. Los accionantes concluyen que la sentencia dictada por la Sala se habría dictado el 9 de septiembre de 2022, ordenando que el IESS conteste su petición de 14 de junio de 2022, aun cuando la cirugía de N.N.A. estaría programada para el 22 de julio de 2022⁷.
17. En su escrito de aclaración, los accionantes afirman, en lo principal, que *“el 22 de julio de 2022, la casa de salud de Estados Unidos ‘Center for Cerebral Palsy Spasticity St Louis Childrens Hospital’, sí realizó a nuestro hijo la cirugía Rizotomía Dorsal Selectiva (RDS) único procedimiento médico que reduce de forma permanente la espasticidad muscular; y luego de varios días a otra cirugía denominada Alargamiento Percutáneo (PERCS) 1 que sirve para controlar los efectos secundarios no deseados de la RDS y así lograr mayor efectividad”*, debido a que la fecha del procedimiento sería improrrogable.

⁷ A decir de los accionantes, *“[l]a medida de reparación dispuesta por la sentencia de la Sala ni siquiera es eficaz, pues la sentencia se dictó el 09 de septiembre de 2022 y dispuso que el IESS conteste la petición de 14 de junio de 2022 (permitiendo incluso se subsane las omisiones incurridas) cuando la cirugía que requería [N.N.A.] estaba programada para realizarse el 22 de julio de 2022 y así efectivamente sucedió”*.

18. Los accionantes también exponen que, al no contar con el presupuesto para realizar la cirugía, solicitaron “ayuda a la familia, amigos, ciudadanía en general a través de rifas, sorteos, préstamos”. Los accionantes abundan en que habrían recaudado un monto de 24.933 dólares de los Estados Unidos de América [USD] de donaciones, rifas solidarias y una cuenta internacional en Gofund.me, mientras que habrían obtenido USD 21.860 de sus ahorros familiares. Así también, se habría realizado una cirugía adicional de alargamiento percutáneo cuyo costo sería de USD 9.721. En su escrito, los accionantes también se refieren a los gastos en los que habrían incurrido por concepto de estadía, tiempo requerido para todo el proceso de cirugías, monitoreos, recuperación, rehabilitación y de valoración final de N.N.A.; así como la adquisición de equipos para las terapias de N.N.A.
19. Con base en los argumentos expuestos, los accionantes solicitan que se acepte a trámite su acción, se priorice su resolución, se declare la vulneración de los derechos referidos en el párrafo 7 *supra*, se deje sin efecto la sentencia impugnada, se realice control de mérito sobre su causa y se acepten las pretensiones presentadas en la acción de protección, se ordene la cobertura médica internacional a favor de N.N.A., que el MSP y el IESS otorguen la atención y tratamiento de calidad que N.N.A. requiera de por vida, que el MSP y el IESS emitan disculpas públicas, y que se ordene la reparación material e inmaterial que corresponda.

VI. Admisibilidad

20. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional⁸. Previo a efectuar el análisis de admisibilidad de la presente demanda, es necesario reiterar el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección que exige que sus requisitos y causales de admisión sean interpretados de forma estricta, evitando así que la Corte Constitucional actúe como una instancia adicional.
21. El primer requisito de admisibilidad verifica si la argumentación reúne los siguientes tres elementos: establecer una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado, una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental (tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial u objeto de la acción); y, una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata⁹.

⁸ Constitución de la República del Ecuador, artículos 94 y 437. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 58.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

22. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 9 *supra*, los accionantes exponen como tesis la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Posteriormente, cita un fragmento de la sentencia impugnada. En esencia, no se observa que los accionantes identifiquen una acción u omisión judicial como base fáctica, así como tampoco se refieren a las razones por las que dicha acción u omisión vulnerarían su derecho de forma directa e inmediata.
23. Asimismo, en el párrafo 11 *supra*, si bien los accionantes no detallan una tesis, identifican como base fáctica que la Sala no habría observado “*normativa de rango constitucional*”, sino el Reglamento para la Derivación de Usuarios/Pacientes hacia Prestadores Internacionales de Servicios de Salud. Luego añaden que la Sala habría resuelto “*a sabiendas que habitaban varios componentes que merecían un análisis expreso*”. Sin embargo, no se verifica que el cargo desarrolle una justificación jurídica autónoma que fundamente su argumento. Es decir, no se ha no se ha expuesto una acción u omisión judicial que vulnere un derecho específico de forma directa e inmediata.
24. En sentido similar, el cargo sintetizado en el párrafo 15 *supra* se refiere a la vulneración del derecho y principio del interés superior del niño como tesis. Como base fáctica, los accionantes indican que la Sala habría omitido analizar el derecho mencionado, ni sus componentes de “*derecho sustantivo*” y “*de norma de procedimiento*”. No obstante, en su argumentación no se identifican argumentos que se refieran a las razones por las que dicha omisión habría vulnerado, de manera directa e inmediata, el derecho alegado.
25. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 16 *supra*, si bien los accionantes afirman como tesis la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, aquellos reducen su argumento a la mera afirmación de la modificación de las medidas ordenadas en contra de una de las partes que no habría sido recurrente. Por último, afirma que la sentencia impugnada carecería de eficacia, toda vez que “*la sentencia se dictó el 09 de septiembre de 2022 y dispuso que el IESS conteste la petición de 14 de junio de 2022 (permitiendo incluso se subsane las omisiones incurridas) cuando la cirugía que requería [N.N.A.] estaba programada para realizarse el 22 de julio de 2022 y así efectivamente sucedió*”. Por ello, se observa que los accionantes no exponen una base fáctica clara ni una justificación jurídica autónoma que sostengan su alegación.
26. Lo propio se verifica en los cargos sintetizados en los párrafos 17 y 18 *supra*, pues los accionantes hacen referencias a los hechos de origen con independencia de la sentencia impugnada. Por lo que no se observa que se identifiquen las acciones u omisiones en las que habría incurrido la Corte Provincial. Tampoco se desarrolla una justificación jurídica autónoma que indique de qué manera se habrían vulnerado los derechos de los accionantes de manera directa e inmediata. En su lugar, los accionantes hacen referencia a que N.N.A. se habría sometido a la cirugía de Rizotomía Dorsal Selectiva [“RDS”], y

las gestiones realizadas para obtener el dinero que cubra aquella cirugía, así como otra cirugía ordenada después de la RDS, y otros gastos adicionales.

27. Por otro lado, cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se fundamenta en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso¹⁰.
28. El cargo sintetizado en el párrafo 12 *supra* hace referencia a la sentencia No. 983-18-JP/21. Los accionantes se refieren a las valoraciones que, a su juicio, debió hacer la Sala y no habría realizado. Además, se refiere a los componentes de accesibilidad económica e informativa del derecho a la salud, que se habrían desarrollado en la sentencia citada. De modo que, se observa que los accionantes no afirman una tesis, así como tampoco exponen una justificación jurídica en su argumento. Al mismo tiempo, se constata que los accionantes no identifican la regla de precedente de la sentencia que citan en su demanda, ni la forma en la que dicho precedente debería aplicarse en el caso subyacente, sino que se limita a indicar de qué forma debió razonar la Sala para fundamentar su decisión.
29. Con base en el análisis realizado en los párrafos 20 al 26 y 28 *supra*, se concluye que los accionantes incumplen el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC que exige “[q]ue exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso”.
30. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 8 *supra*, se verifica que los accionantes relatan los hechos que dieron origen a la controversia. Luego manifiestan su inconformidad respecto de la actuación de la Sala al permitir la intervención del IESS, a pesar de que el MSP habría sido el único recurrente, y afirma que dicha judicatura habría resuelto como si se tratase de “una simple petición”.
31. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 13 *supra*, los accionantes indican que la Sala se habría limitado a indicar que su causa debe ser resuelta en vía contencioso administrativa. Por ello, se habría *soslayado* el derecho a la Salud, cuya obligación de garantizar, sería del Estado. En consecuencia, se verifica que el argumento de los accionantes se conduce a expresar su inconformidad con la decisión y el presunto incumplimiento de las obligaciones del Estado.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-15-EP/21, párrafo 42.

32. Por lo expuesto en los párrafos 27 y 28 *supra*, se observa que los accionantes incurren en el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC que exige “[q]ue el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”.
33. El cargo sintetizado en el párrafo 14 *supra* se refiere a la sentencia No. 328-19-EP/20. En su argumentación, los accionantes alegan que no se habría contrastado “*si los entes de salud han realizado acciones perentorias, oportunas e inmediatas en torno a personas que se encuentran en situaciones de doble vulnerabilidad, cuyo derecho a la salud está en riesgo [...]*”. Es decir, su fundamentación está relacionada con la valoración de la prueba en el caso subyacente. Por ello, los accionantes incurren en el numeral 5 del artículo 62 de la LOGJCC que exige “[q]ue el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez”.
34. Toda vez que la demanda incurre en presupuestos para ser inadmitida, este Tribunal de Sala de Admisión se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

VII. Decisión

35. En razón de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección **No. 2824-22-EP**.
36. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la LOGJCC no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
37. 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

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión de 31 de marzo de 2023.- Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN