

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

COORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

7-21-IN/24 En el Caso No. 7-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 7-21-IN.....	2
229-22-IS/24 En el Caso No. 229-22-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 229-22-IS	18
24-23-IS/24 En el Caso No. 24-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 24-23-IS	36
64-24-IS/24 En el Caso No. 64-24-IS Se acepta parcialmente la acción de incumplimiento No. 64-24-IS	44
1593-17-EP/24 En el Caso No. 1593-17-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección dentro del caso No. 1593-17-EP.....	55
3144-17-EP/24 En el Caso No. 3144-17-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 3144-17-EP	70



Sentencia 7-21-IN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 22 de agosto de 2024

CASO 7-21-IN

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

SENTENCIA 7-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra del literal e) del artículo 4 de la Ordenanza para el pago de la indemnización para acogerse al derecho de jubilación de las y los trabajadores sujetos al Código de Trabajo, así como la compensación económica por renuncia voluntaria emitida por el GAD de Quero. Luego del análisis correspondiente se desestima la acción al encontrar que el literal impugnado, no es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de enero de 2021, Jorge Aníbal Franco Yupa (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, en contra de los artículos 4 literales d) y e), 5, 8, 9, Disposición General Primera, Disposición Transitoria Primera y Tercera (“**normas impugnadas**”) de la Ordenanza para el pago de la indemnización para acogerse al derecho de jubilación de las y los trabajadores sujetos al Código de Trabajo, así como la compensación económica por renuncia voluntaria (“**Ordenanza**”),¹ emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santiago Quero (“**GAD de Quero**”).
2. Por sorteo electrónico efectuado en la misma fecha, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 04 de marzo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la acción, corrió traslado con el auto al GAD de Quero, y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas; requirió al GAD de Quero remitir el

¹ Aprobada en segundo debate el 11 de octubre de 2011.

² Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín, y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso. Esto fue atendido mediante escritos de 15 y 19 de abril de 2021.

4. En auto de 09 de noviembre de 2021, la jueza ponente avocó conocimiento del caso.
5. El 10 de abril de 2024, la jueza sustanciadora requirió al GAD de Quero un informe actualizado respecto de la vigencia de las normas impugnadas y, en caso de que éstas hayan sido derogadas, reporte “si el contenido de estas ha sido reproducido en otra normativa vigente”. Este pedido fue cumplido el 16 de abril de 2024.³

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

7. La demanda de acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra de los artículos 4 literales d) y e), 5, 8, 9, Disposición General Primera, Disposición Transitoria Primera y Tercera de la Ordenanza cuyas disposiciones establecen:

Art. 4.- De las Compensaciones e Indemnizaciones.

d) Para las y los servidores que presenten su renuncia voluntaria de acuerdo al Art. 47 literal a) de la LOSEP, percibirán la compensación económica equivalente a cinco salarios básicos unificados por cada año de servicios prestados en la misma institución, contados a partir del inicio del quinto año de servicio. Sobre la fracción de año se calculará el valor proporcional.

e) De las renuncia (sic) no programadas, en los casos que las y los servidores públicos que no solicitaron su inclusión en el plan institucional anual de renuncia voluntaria o no fueron considerados en dichos planes, pero debido a circunstancia (sic) personales, deben formular sus renunciaciones, estas podrán ser aceptadas por la autoridad nominadora, sin embargo el monto que percibirán será el equivalente al 10% del valor del literal c)⁴ de esta ordenanza,

³ Finalmente, consta en el expediente constitucional el escrito de fecha 08 de mayo de 2024, donde el GAD de Quero informa a esta Corte del cambio de procurador síndico.

⁴ Literal c) artículo 4 de la Ordenanza: “Para los Trabajadores sujetos al Código de Trabajo será de la cantidad de cinco (5) salarios básicos unificados del trabajador privado, por cada año laborado, en el sector público

cumpliendo con los literales b), c), d), e) y f) del Art. 8 de las regulaciones y montos que percibirán las y los servidores públicos como compensación económica por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada.

Art. 5.- El pago que realice el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santiago de Quero, será imputable a los beneficios propios de la indemnización y de las compensaciones económicas por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada, para los trabajadores se hará constar en el acta de finiquito que se suscriba en la Inspectoría de Trabajo, así como para las y los servidores públicos se comunicará al Ministerio de Relaciones Laborales, como requisito previo al pago, con lo cual se extinguirá definitivamente la obligación del Gobierno Municipal con respecto a las y los servidores públicos; y, los trabajadores quienes se acogen a la jubilación.

Art. 8.- Los valores a recibir por el pago de la indemnización por jubilación y renuncia voluntaria en la institución serán de acuerdo al salario básico unificado del trabajador privado vigente a la fecha de la aceptación de la renuncia y la autorización por parte del Concejo.

Art. 9.- La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su aprobación legal, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

DISPOSICIÓN GENERAL PRIMERA: Luego de aprobada la presente ordenanza la Dirección Financiera establecerá dentro del Presupuesto Municipal una partida para el pago de Jubilaciones de los Servidores Públicos Municipales dentro de la LOSEP o Código del Trabajo.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA: Por esta única vez, se tomará en cuenta las solicitudes que se hayan presentado con anterioridad a la vigencia de esta Ordenanza, en los montos de liquidación una vez firmada el acta de finiquito para el año 2012.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA: Podrán acogerse a la RENUNCIA VOLUNTARIA las y los servidores que deseen retirarse de la institución de acuerdo a lo que establece la LOSEP, el Reglamento de la LOSEP y las regulaciones para la renuncia voluntaria.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

- 8.** El accionante plantea como disposiciones constitucionales presuntamente infringidas los artículos 33 (derecho al trabajo), 11.2 y 66 numeral 4 (principio y derecho a la igualdad y no discriminación), 76 numerales 1, 3 y 6 (garantías del debido proceso en el cumplimiento de las normas, principio de legalidad y ser juzgado por juez competente,

contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de 150 salarios básicos unificados del trabajador privado en total”.

principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones), 82 (seguridad jurídica), 326.2 (irrenunciabilidad de derechos laborales), 424 (jerarquía constitucional) de la Constitución del Ecuador y el artículo 8 del mandato constituyente número 2.⁵

Argumentos de inconstitucionalidad por la forma:

9. El accionante arguye que las normas de la Ordenanza deben ser declaradas inconstitucionales por la forma, pues son contrarias al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en forma general. Esto por cuanto, a su parecer, en el proceso de formación de la Ordenanza se dieron 3 debates y no 2 como lo prevé el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (“COOTAD”);⁶ y esta actuación no ha sido motivada por el GAD de Quero.
10. Así también, enfatiza en que las normas de la Ordenanza son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en forma general, debido a que el texto final de la Ordenanza no fue remitido a la Asamblea Nacional ni al Registro Oficial para su respectiva publicación.

Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo:

11. El accionante refiere que el literal e) del artículo 4 de la Ordenanza debe ser declarado inconstitucional por el fondo, pues es incompatible con los derechos al trabajo, al principio de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, al principio y derecho de igualdad y

⁵ Art. 8.- Liquidaciones e indemnizaciones.- El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renunciaciones a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso [...].

⁶ Art. 322.- Decisiones legislativas.- Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros.

Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados.

El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos. Una vez aprobada la norma, por secretaría se la remitirá al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes [...].

no discriminación, al debido proceso en las garantías de: i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; ii) principio de legalidad; iii) ser juzgado por juez competente; y, iv) principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones, derecho a la seguridad jurídica, al principio de jerarquía constitucional, por cuanto independientemente de que a un servidor público le sea aplicable el Código de Trabajo o la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”), si no se halla inmerso en:

UN PLAN INSTITUCIONAL, JAMÁS PODRÁN ACOGERSE A ESTE BENEFICIO O ESTARÍAMOS DISCRIMINATORIAMENTE ESCOGIENDO QUIEN PUEDE ACCEDER Y QUIEN NO ACCEDE DE ACUERDO AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD DE TURNO Y LO QUE ES PEOR LA NORMATIVA MENOSCABA ESTE BENEFICIO [...] (mayúsculas en el original).

12. En otras palabras, el accionante refiere que el literal e) del artículo 4 de la Ordenanza es contrario a los artículos de la Constitución referidos en el párrafo ut *supra*, pues -a su parecer- impide que los trabajadores del GAD de Quero accedan de forma igualitaria a la compensación adicional recogida en el plan de retiro voluntario con indemnización, por cuanto se exige como requisito hallarse en un plan institucional de renuncia programada.
13. Adicionalmente, para fundamentar la alegada incompatibilidad con el artículo 8 del Mandato Constituyente número 2, el accionante no hace referencia a las normas impugnadas, sino que indica que el contenido del mandato constituyente no guarda conformidad con lo previsto en los artículos 47 literal i) de la LOSEP⁷ y el 108 de su Reglamento,⁸ mismos que se relacionan con el régimen aplicable al retiro voluntario con indemnización.
14. Por las consideraciones expuestas, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad, por la forma y fondo, de las normas impugnadas de la Ordenanza.

4.2. Argumentos del GAD de Quero

⁷ **Art. 47.-** Casos de cesación definitiva.- La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: [...] i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización; [...].

⁸ **Art. 108.-** Cesación de funciones por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización; y cesación por retiro por jubilación.- La UATH establecerá los planes de retiro voluntario y de jubilación, dentro de la planificación del talento humano, para el año en curso y el siguiente año del ejercicio fiscal, la que deberá contar con la correspondiente disponibilidad presupuestaria.

La o el servidor que deseara acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, o cesación por jubilación, deberá presentar por escrito su voluntad de acogerse a los mismos.

15. El 15 de abril de 2021, el GAD de Quero presentó su primer informe y en este detalló los antecedentes de la relación laboral entre el GAD de Quero y el accionante, así como el proceso de desahucio iniciado el 25 de abril de 2018 por el accionante, con el propósito de que pueda ser beneficiario de la jubilación.
16. Posteriormente, hizo referencia al proceso judicial número 18335-2018-00275, en el que la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Ambato, aceptó parcialmente la demanda laboral presentada por el hoy accionante, “por pago de la Jubilación Patronal de conformidad al acuerdo convenido y que consta [...] en la Parte de la Conciliación”.⁹ Sentencia que fue ratificada por la Sala Provincial de Tungurahua e inadmitido el recurso de casación interpuesto por el GAD de Quero por parte de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
17. Con relación a la presunta incompatibilidad por la forma de las normas impugnadas de la Ordenanza, arguyó que este control resulta extemporáneo de conformidad con el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC, puesto que la Ordenanza rige y se encuentra vigente desde el mes de octubre de 2011. Sin perjuicio de aquello, transcribió la parte pertinente del OFICIO No. 035-S-GADMSQ-2021 de 29 de marzo de 2021, donde se establece que la:

[...] ordenanza para el pago de la INDEMNIZACIÓN PARA ACOGERSE AL DERECHO DE JUBILACIÓN DE LOS Y LAS SERVIDORES PÚBLICOS, DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL CÓDIGO DE TRABAJO; Y, ASÍ COMO LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR RENUNCIA VOLUNTARIA PARA QUIENES SE ENCUENTRAN AMPARADOS EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO (LOSEP), DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN SANTIAGO DE QUERO, [fue] **aprobada en sesiones ordinarias efectuadas los días 06 de septiembre y 11 de octubre de 2011**. Según consta en el Libro de Actas de las Sesiones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santiago de Quero (énfasis en el original).

⁹ “Las partes han procedido a llegar a un acuerdo por jubilación patronal mensual por la cantidad de \$160,28 (CIENTO SESENTA DÓLARES AMERICANOS CON VEINTE Y OCHO CENTAVOS). Cuyas pensiones insolutas y pensiones adicionales de conformidad con la siguiente tabla. Pensiones jubilares patronales desde el mes de mayo al mes Septiembre del 2018. \$ 592,35 Décima tercera remuneración calculada desde mayo hasta septiembre del 2018. \$ 49,40 Total \$ 641,75 SEISCIENTOS CUARENTA Y UN DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS. CUARTO. RENUNCIA DE INTERESES.- El señor JORGE ANIBAL FRANCO YUPA, sin presión alguna o amenaza de ninguna naturaleza, voluntariamente renuncia al cobro de intereses que se generen por los valores que se detallan en el cuadro constante en la cláusula inmediata anterior, así como los valores correspondientes a intereses reclamados en la cláusula inmediata que fueron motivo de la demanda presentada en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quero Santiago de Quero”.

18. De igual modo, respecto al argumento relacionado con la falta de remisión del texto final de la Ordenanza a la Asamblea y al Registro Oficial, el GAD de Quero hizo referencia a la certificación otorgada por el administrador del departamento de Tecnologías de la Información del GAD, quien refirió que:

la ordenanza no ha sido remitida al Registro Oficial, por cuanto no es una ordenanza de carácter tributaria: ni tampoco ha sido remitida a la Asamblea Nacional, en razón que la Ordenanza de Creación de la Gaceta Oficial Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santiago de Quero, fue aprobada por el Concejo Cantonal en sesiones ordinarias de fechas 01 y 08 de julio de 2014 [...].

19. En esta línea, concluyó que, aun cuando la Ordenanza no fue publicada en el Registro Oficial ni enviada a la Asamblea, “nada le quita la validez jurídica de la ordenanza por cuanto está enmarcada en la Constitución y Leyes vigentes (sic)” y fue aprobada en base a un procedimiento parlamentario y al debido proceso.
20. Por su parte, respecto a la presunta incompatibilidad por el fondo de las normas impugnadas con los derechos al trabajo, al principio de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, al debido proceso en las garantías de: i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; ii) principio de legalidad; iii) ser juzgado por juez competente; y, iv) principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones; a la seguridad jurídica, al principio de jerarquía constitucional y a lo previsto en el artículo 8 del mandato constituyente número 2, estableció que el accionante en ningún momento ha podido establecer un argumento completo que demuestre cómo las normas impugnadas serían contrarias a la Constitución. Es más, sostuvo que el accionante tiene como intención “resolver su caso particular, lo cual [...] en este sentido no le está permitido a la Corte Constitucional”.
21. Posteriormente, el 16 de abril de 2024, el GAD de Quero, mediante su informe actualizado, determinó que las normas impugnadas se encuentran vigentes y se ratificó en los argumentos presentados en su primer informe.

4.3. Argumentos de la PGE

22. El 19 de abril de 2021, la PGE presentó su informe y determinó que:

22.1. La Ordenanza que se impugna fue discutida en el año 2011. En función de esta situación, conforme establece el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC, esta acción se encuentra fuera del plazo establecido para el análisis de forma por lo que es

improcedente analizar o pronunciarse respecto a los argumentos dados sobre ese punto.

22.2. Las normas impugnadas tienen un contenido igual al dispuesto por el Ministerio de Trabajo dentro del Acuerdo Ministerial MRL-2011-00158. Inclusive, la entrega del 10% de los valores en caso de que la renuncia haya sido presentada sin sujetarse a la planificación respectiva se encuentra contenida dentro del artículo 7 del mencionado acuerdo. Así, “hay que señalar que esta Corte Constitucional dentro del caso No. 36-15-AN/20 ya ha realizado observaciones respecto al Acuerdo Ministerial MRL-2011-00158 sin que se haya evidenciado una posible inconstitucionalidad”.

22.3. También refirió que el accionante “confunde la cesación de funciones contenida en el artículo 47 literal a) (renuncia voluntaria) con la establecida en el literal i) (planes de retiro voluntario)” en la cual, el requisito central es la existencia de una planificación y de la inclusión de la persona dentro de estos planes.

22.4. Finalmente, la PGE indicó que otro de los argumentos que se mencionan en la demanda es relativo a las supuestas antinomias entre el Mandato Constituyente número 2 y las normas impugnadas, respecto de lo cual la Corte ya se ha pronunciado estableciendo que “los Mandatos tienen carácter de Ley Orgánica por lo que no correspondería analizar en esta acción la confrontación entre estas dos normas infra constitucionales”.

23. Por todo lo expuesto, la PGE solicitó que la acción presentada sea desestimada.

5. Cuestión previa

24. En el auto de 04 de marzo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión estableció que existe la necesidad de una interpretación por parte del Pleno de la Corte Constitucional, en relación a la naturaleza y alcance de los actos de carácter parlamentario y la oportunidad para presentar acciones de inconstitucionalidad por la forma en contra de estos. Así “en este caso concreto, la oportunidad del control constitucional por razones de forma de la ordenanza deberá ser resuelta, en sentencia, por la Corte Constitucional”.

25. Al respecto, sobre la oportunidad para poder presentar acciones de inconstitucionalidad **por razones de forma**, la LOGJCC, en su artículo 78, prevé que ésta sólo puede

proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas. La única excepción prevista a esta regla está en el artículo 138 de la misma ley para **el control constitucional de actos normativos no parlamentarios y actos administrativos de carácter general**, en cuyo caso “la acción de inconstitucionalidad puede ser solicitada en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto” sin distinción entre un control de forma y de fondo.

26. Una Ordenanza Municipal constituye un acto normativo que emana del órgano legislativo y representativo local.¹⁰ Además, este tipo de normas se caracterizan por atravesar un procedimiento deliberativo de creación que incluye, en este caso, la realización de al menos dos debates, la intervención de los miembros del concejo municipal y la posibilidad de intervención por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, de una lectura sistemática de LOGJCC se desprende que, dada la naturaleza de la norma y del órgano que la emana, las impugnaciones relativas a una inconstitucionalidad por la forma de una ordenanza municipal están sujetas al artículo 78 de la LOGJCC.
27. En este caso, al haberse presentado cargos por inconstitucionalidad de forma aproximadamente 10 años después de su expedición, estos resultan extemporáneos y ya no corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de ellos.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.¹¹ En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,¹² la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar—¹³ incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales¹⁴ y lo dispuesto en la

¹⁰ **COOTAD Art. 29.-** Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados.

El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:

a) De legislación, normatividad y fiscalización;

b) De ejecución y administración; y,

c) De participación ciudadana y control social.

¹¹ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

¹² CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

¹³ CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

¹⁴ Actos normativos y actos administrativos de carácter general emitidos por los diferentes órganos estatales

Constitución.¹⁵ Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).¹⁶

29. En línea con lo anterior, entonces, no corresponde a este Organismo Constitucional pronunciarse respecto de la alegada incompatibilidad entre el artículo 8 del Mandato Constituyente 2, y los artículos 47 literal i) de la LOSEP y el 108 de su Reglamento (párrafo 13 *ut supra*), razón por la cual se descarta su análisis.
30. Por otra parte, el literal b) del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.¹⁷
31. En el caso que nos ocupa, es preciso advertir que, por un lado, aun cuando el accionante ha identificado como normas impugnadas los artículos 4 literales d) y e), 5, 8, 9, Disposición General Primera, Disposición Transitoria Primera y Tercera de la Ordenanza, una vez revisados sus argumentos (párrafos 11 y 12 *ut supra*), únicamente se presentan cargos respecto del literal e) del artículo 4 de la Ordenanza (“**literal impugnado**”). En este sentido, esta Corte se pronunciará exclusivamente respecto de esta norma y se descarta el examen del literal d) del artículo 4, artículos 5, 8, 9, Disposición General Primera, Disposición Transitoria Primera y Tercera.
32. Por otro lado, el accionante refiere que el literal e) del artículo 4 de la Ordenanza es incompatible con el derecho al trabajo, el principio de irrenunciabilidad de derechos en

con competencia de configuración normativa.

¹⁵ LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.

¹⁶ CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

¹⁷ CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

materia laboral, el debido proceso en las garantías de: i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; ii) principio de legalidad; iii) ser juzgado por juez competente; y, iv) principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones; al principio y derecho de igualdad y no discriminación; el derecho a la seguridad jurídica y el principio de jerarquía constitucional, debido a que dicho literal impediría que los trabajadores del GAD de Quero accedan de forma “igualitaria” a un plan de renuncia voluntaria con indemnización, por cuanto se exige como requisito previo el hallarse en un plan de institucional de renuncia programada, caso contrario “jamás podrían acceder a este beneficio”. De manera que, al encontrar que todos sus cargos se centran un único núcleo argumentativo relativo a la existencia de un presunto trato diferenciado por parte del GAD de Quero a sus trabajadores (servidores públicos), a fin de evitar una reiteración argumentativa, se lo resolverá exclusivamente a través del derecho a la igualdad, a través del siguiente problema jurídico: *¿El literal e) del artículo 4 de la Ordenanza al establecer que, para el acceso a la compensación por retiro voluntario con indemnización, el servidor o servidora pública debe encontrarse dentro de un plan institucional, transgrede el derecho y principio a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución?*

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿El literal e) del artículo 4 de la Ordenanza al establecer que, para el acceso a la compensación por retiro voluntario con indemnización, el servidor o servidora pública debe encontrarse dentro de un plan institucional, transgrede el derecho y principio a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución?

33. Como quedó establecido, el accionante manifiesta que el literal e) del artículo 4 de la Ordenanza es contrario al derecho y principio a la igualdad y no discriminación, debido a que impediría que los trabajadores del GAD de Quero accedan de forma “igualitaria” a la compensación adicional del retiro voluntario con indemnización, al exigir como requisito previo el hallarse en un plan institucional de renuncia programada.
34. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE en los siguientes términos: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”. Por su parte, el artículo 11 numeral 2 de la CRE establece la prohibición de la discriminación:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

35. En su *dimensión formal*, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación reciban un trato idéntico.¹⁸ En su *dimensión material*, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos.¹⁹ Ahora, como el resto de derechos, el derecho a la igualdad no es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que, un órgano con facultad normativa puede establecer diferencias entre sujetos, siempre que la medida esté debidamente justificada y sea razonable.²⁰
36. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que para que un trato diferenciado sea discriminatorio deben concurrir tres elementos: **(i) la comparabilidad**, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; **(ii) la constatación de un trato diferenciado**; y **(iii) la verificación del resultado**, producto del trato diferenciado.²¹ El último elemento puede consistir en una diferencia justificada que se presenta cuando promueve derechos y es objetiva y razonable, o en una diferencia discriminatoria que se da cuando su resultado es el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos.²² De modo que, si uno de estos elementos no se cumple, no se puede concluir que existe un trato diferenciado discriminatorio entre dos titulares de derechos.
37. Al analizar el contenido del literal e) del artículo 4 de la Ordenanza, este Organismo identifica que se cumple con el primer elemento pues existen sujetos comparables. Esto

¹⁸ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 18.

¹⁹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

²⁰ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 26.

²¹ CCE, sentencias 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31 y 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 32; 36-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 57, 101-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 37, 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36, y 603-12-JP/19 (acumulados), 05 de noviembre de 2019, párr. 17 y 85-21-IN/24, 1 de agosto de 2024, párr. 53.

²² CCE, sentencia 48-16-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 15 y CCE, sentencia 85-21-IN/24, 1 de agosto de 2024, párrafo 53. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación o protegida en la que se presume la inconstitucionalidad del trato. En cambio, cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o protegida, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.

debido a que, por un lado, todos son funcionarios del GAD de Quero y, por otro lado, debido a que la norma impugnada otorga una compensación económica adicional por los años de servicio al servidor público municipal que forma parte del plan institucional de renuncia voluntaria, frente a los demás servidores públicos municipales que buscan acogerse a la referida compensación, pero que no son parte de un plan institucional.

38. De lo anterior se verifica también la existencia de un trato diferenciado. Sin embargo, este criterio diferenciador no puede ser considerado como una categoría sospechosa, ya que el literal impugnado no pretende establecer una distinción que perjudique a todo un grupo social en desventaja histórica o estructural ni tampoco se encuentra dentro del listado ejemplificativo de categorías protegidas por el artículo 11 número 2 de la Constitución.
39. De ahí que, **al verificarse que el trato diferenciado identificado, en este caso, no surge de una categoría sospechosa se aplicará un estándar de mera razonabilidad.** Aquel consiste en la verificación de si la norma objeto de análisis persigue un fin constitucionalmente válido y existe una conexión racional entre el fin y los medios para llegar a él.²³ Así también, es necesario enfatizar que a través del presente análisis no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la conveniencia o no de la medida.
40. Al respecto, se evidencia que el requisito previsto en el literal impugnado sí persigue un **fin constitucionalmente válido** correspondiente a precautar la sostenibilidad económica del GAD de Quero a través de una planificación ordenada y responsable que le permita asumir y otorgar la compensación adicional generando, de esta forma, una transición entre diferentes generaciones de funcionarios públicos. Lo anterior, encuentra fundamento en el artículo 286 de la Constitución que establece que: “Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno [incluido el GAD de Quero], **se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica.** Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes”. (énfasis añadido).
41. En segundo lugar, esta Corte encuentra que existe una **conexión racional entre el fin y los medios para llegar a él** dado que el requisito de encontrarse en un plan anual institucional permite velar por la sostenibilidad del régimen de compensación por retiro voluntario. Lo anterior, toda vez que el literal impugnado del artículo 4 de la Ordenanza prevé que las unidades de talento humano, en este caso, del GAD de Quero, identifiquen previamente el número de personas que podrán acogerse a esta compensación, el valor a

²³ CCE, sentencias 89-21-IN/23, párr. 99 69-21-IN/23, párr. 39, 28-15-IN/21, párr. 146, 1043-18-JP/21, párr. 74, y sentencia 85-21-IN/24, párr. 54 y 57.

percibir por cada uno de éstos y la aprobación presupuestaria por parte del Ministerio de Economía y Finanzas;²⁴²⁵ con el fin de garantizar que estos rubros puedan ser cubiertos y estén previstos en su presupuesto del año fiscal correspondiente.²⁶ Sin que corresponda a esta Corte pronunciarse sobre la conveniencia o no de la medida bajo análisis.

42. Sobre la base de todo lo expuesto, se encuentra que el literal impugnado del artículo 4 de la Ordenanza no atenta contra la igualdad ni provoca un trato discriminatorio y se descarta la inconstitucionalidad alegada.
43. En todo caso, esta Corte Constitucional estima apropiado aclarar que, en los casos en los que un servidor o servidora del GAD de Quero no haya sido parte de la programación anual de renuncias y decida retirarse de la entidad, no significa que pierda su derecho a la jubilación, al contrario, esta está garantizada. Lo único que no recibiría es el valor de compensación adicional.

8. 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** la acción pública de inconstitucionalidad **7-21-IN**.

²⁴ Ley Orgánica de Servicio Público. Art. 3.- Ámbito. - Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende: [...] 3. **Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.**

²⁵ Ley Orgánica de Servicio Público. Art. 132.- Competencias del Ministerio de Finanzas en el ámbito de esta Ley.- Además de las atribuciones legales, que en materia de gastos de personal se encuentran establecidas en la ley, el Ministerio de Finanzas ejercerá las siguientes competencias: [...] c) **Emitir el dictamen presupuestario correspondiente, posterior al estudio y análisis del Ministerio del Trabajo relacionados con gastos de personal de las instituciones del Estado, en los casos establecidos en la presente ley;** [...] (énfasis añadido). **Sobre la certificación presupuestaria ver también;** Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Art. 115.- Certificación Presupuestaria. - Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.

²⁶ Reglamento a la LOSEP. Art. 108.- Cesación de funciones por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización; y cesación por retiro por jubilación. - La UATH establecerá los planes de retiro voluntario y de jubilación, dentro de la planificación del talento humano, para el año en curso y el siguiente año del ejercicio fiscal, la que deberá contar con la correspondiente disponibilidad presupuestaria. La o el servidor que desee acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, o cesación por jubilación, deberá presentar por escrito su voluntad de acogerse a los mismos.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

721IN-71965



Caso Nro. 7-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles cuatro de septiembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 229-22-IS/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 22 de agosto de 2024

CASO 229-22-IS

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

SENTENCIA 229-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador resuelve desestimar la acción de incumplimiento presentada por Beatriz Amalia Maldonado Villamagua y declarar el cumplimiento de una sentencia dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja, que fue ratificada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en el marco de una acción de protección.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1 Antecedentes procesales

1. El 28 de noviembre de 2019, Beatriz Amalia Maldonado Villamagua (“**Beatriz Maldonado**” o “**actora**”) presentó acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado por haberse concluido su designación como auditora general interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja, mediante acción de personal 1315 de 1 de octubre de 2019, sin considerar que es madre de una persona con discapacidad intelectual del 75% y tiene la calidad de sustituta directa debidamente certificada ante el Ministerio del Trabajo y que por ello, gozaba de una estabilidad laboral especial. Además, alegó que es paciente de una enfermedad catastrófica y que, por ende, se encuentra en una situación de doble vulnerabilidad. Dicha causa fue signada con el número 11333-2019-03373.¹

¹ En su demanda, Beatriz Maldonado alegó la vulneración a sus derechos constitucionales al trabajo, de las personas y grupos de atención prioritaria y seguridad jurídica. Solicitó como pretensión que se deje sin efecto la acción de personal impugnada que regía a partir del 9 de octubre de 2019, se ordene su reintegro inmediato a la institución en las mismas condiciones, cargo y remuneración que percibía antes de la terminación de la relación laboral y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo desvinculada a la entidad accionada, así como las costas procesales. Posteriormente, esto es, mediante escrito de 2 de diciembre de 2019, solicitó que se dicte como medida cautelar, la suspensión de la acción de personal 1315 de 1 de octubre de 2019; sobre la cual, en el auto de calificación de la demanda, la Unidad Judicial señaló que “por no considerarla procedente por el momento, no se la atiende”. A la fecha de presentación de la demanda, su hija tenía 18 años de edad.

2. El 22 de enero de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y ordenó medidas de reparación integral. Inconforme con dicha decisión, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de apelación.
3. El 24 de abril de 2020, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada y confirmó la sentencia subida en grado.²

1.2 Fase de ejecución

4. El 23 de enero de 2020, Beatriz Maldonado solicitó a la Unidad Judicial que se dé cumplimiento a las medidas ordenadas en sentencia. Ante lo cual, en providencia de 24 de enero de 2020 se indicó que, una vez que fenezca el término previsto en el artículo 24 de la LOGJCC, se proveerá lo pertinente. Por lo que, el 29 de enero de 2020, Beatriz Maldonado insistió en su petición y el 3 de febrero de 2020, la Unidad Judicial dispuso que se cumpla lo indicado en el auto de 28 de enero de 2020, esto es que, en virtud del recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada, se remitan los autos a la Corte Provincial de Justicia de Loja.
5. El 4 de febrero de 2020, Beatriz Maldonado solicitó nuevamente a la Unidad Judicial que se ordene el cumplimiento a la sentencia y se disponga a la entidad accionada que la reintegre a sus funciones.
6. Mediante auto de 6 de febrero de 2020, la Unidad Judicial señaló que la parte accionada se encuentra legalmente notificada con la sentencia y que no ha cumplido con la misma, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LOGJCC “se comunica dar cumplimiento de forma inmediata”.
7. El 21 de febrero de 2020, la Contraloría General del Estado presentó ante la Unidad Judicial la acción de personal 77 de 11 de febrero de 2020, con vigencia a partir del 17 de febrero del mismo año, en la que se designó a Beatriz Maldonado como auditora general interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja, con lo cual manifestó haber dado cumplimiento “estricto” a la sentencia de 22 de enero de 2020.

² La Sala Provincial concluyó que la accionante se encontraba en una situación de estabilidad reforzada, debido a la discapacidad del 75% que padece su hija que permanece bajo su cuidado y en aplicación de la sentencia 172-18-SEP-CC dictada por este Organismo dentro del caso 2149-13-EP, que constituye jurisprudencia vinculante, rechazó el recurso de apelación interpuesto.

8. El 15 de junio de 2020, Beatriz Maldonado manifestó que a pesar del contenido de la acción de personal 77 de 11 de febrero de 2020, que fue presentada por la Contraloría General del Estado, no se ha cumplido con la misma, pues más bien ha tenido conocimiento del memorando EMI-M-DNAI-00179-2020 de 13 de febrero de 2020, mediante el cual el Director Nacional de Auditorías Internas emitió un informe técnico favorable para la supresión de la Unidad de Auditoría Interna del GAD Provincial de Loja, lo que ha originado que a esa fecha, se le hayan asignado labores en la Unidad de Auditoría Externa “en la planta central de la institución”, teniendo como función principal, realizar exámenes para distintos municipios. Dicha supresión, alegó que estaría vulnerando el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades (“**LOD**”). Por lo cual, solicitó que se otorgue un término perentorio para que la entidad accionada cumpla la sentencia bajo prevenciones de ley; escrito que mediante providencia de 25 de junio de 2020 fue puesto en conocimiento de la parte accionada para que se pronuncie dentro del término de cinco días.
9. El 6 de julio de 2020, Beatriz Maldonado solicitó que en aplicación a lo previsto en el artículo 21 de la LOGJCC se dicten las medidas necesarias, inclusive aquellas previstas en el artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”), en vista de que la entidad accionada no había dado contestación a la providencia de 25 de junio de 2020 dentro del término concedido.
10. El 7 de julio de 2020, en relación al escrito presentado el 15 de junio de 2020 por Beatriz Maldonado, la Contraloría General del Estado informó a la Unidad Judicial que, si bien se suprimió la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja porque no cumplía con los aspectos técnicos necesarios para su funcionamiento, mediante memorando 0728-CNTH-AUI's de 18 de febrero de 2020, se le comunicó a la parte accionante que, en razón de aquello, a partir de esa fecha, debía presentarse en la Dirección Provincial de Loja a disposición del director. Señaló además que, la entidad realizó un cambio administrativo de la servidora a la Dirección Provincial de Loja, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 8 del acuerdo 021 DNTH-2018. Finalmente, manifestó que Beatriz Maldonado retornó a laborar con su misma partida, sueldo y cargo.
11. El 15 de julio de 2020, Beatriz Maldonado indicó que el artículo 8 del mencionado acuerdo 021 DNTH-2018 no es aplicable por no ser parte del personal técnico y con su traslado a la Dirección Provincial de Loja, se la perjudica gravemente toda vez que, se le asignaron funciones en otros cantones, que una vez superada la crisis sanitaria, la obligará a trasladarse físicamente y a abandonar temporalmente a su hija.
12. El 28 de junio de 2021, Beatriz Maldonado insiste en que se ha cumplido la sentencia de forma defectuosa ya que, si bien fue restituida a un puesto con la misma

denominación, las funciones que ejercía fueron cambiadas. Por lo tanto, entre otras medidas, solicitó que se dispongan las acciones pertinentes para que se realice una restitución efectiva al cargo que venía desempeñando previo a su salida.³

13. El 6 de julio de 2021, la Contraloría General del Estado señaló que la actora retornó a su lugar de trabajo en las condiciones dispuestas en la sentencia de 22 de enero de 2020, es decir, al cargo de Auditora General Interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 con su partida presupuestaria y remuneración de US\$ 2.368,00 y que la decisión de suprimir la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja fue tomada desde mucho antes de la sentencia. Al respecto, el 9 de julio del mismo año, Beatriz Maldonado requirió a la Unidad Judicial que se pronuncie sobre los puntos expuestos previamente en cuanto al cumplimiento defectuoso de la sentencia y en atención a ello, la Unidad Judicial dispuso a la entidad accionada que se sirva aclarar en el término de cinco días el escrito presentado el 6 de julio de 2021, en lo referente a lo solicitado por la parte actora.
14. Así, el 27 de julio de 2021, la entidad accionada se ratificó en que Beatriz Maldonado retornó a su lugar de trabajo el 17 de febrero de 2020 mediante acción de personal 77 con su partida presupuestaria, cargo y remuneración. Adicionalmente, manifestó que el cambio administrativo no vulneró sus derechos ni significó incumplimiento de la sentencia, puesto que al encontrarse suprimida la Unidad de Auditoría Interna del GAD Provincial de Loja, se le comunicó que debía trabajar en la Dirección Provincial de Loja, en donde realiza las mismas funciones que había venido desempeñando, es decir, exámenes especiales con base en una orden de trabajo. Por último, indicó que actuó en total apego a los lineamientos establecidos en el acuerdo 059-CG-2018 y que no es cierto que la institución haya tomado “actitudes hostiles”.
15. El 16 de agosto de 2021, y el 9 y 20 de septiembre de 2021, Beatriz Maldonado señaló que la entidad accionada no se había referido a los puntos de controversia de su escrito y solicitó nuevamente a la Unidad Judicial que se pronuncie al respecto. Sobre esto, mediante providencia de 28 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial negó la petición de la parte actora por cuanto la entidad accionada determinó que “se encuentra

³ Además, en su escrito, la accionante solicitó lo siguiente: (i) que la Contraloría General del Estado informe a la Unidad Judicial su situación laboral respecto a las funciones que se encontraba desempeñando, detalle cada una de las actividades que le fueron encargadas y remita los informes de trabajo que ha presentado; (ii) se sancione a la persona o entidad que ha incumplido la sentencia, sustanciando un incidente de daños y perjuicios mediante un procedimiento sumario; (iii) se inicie un procedimiento para la eventual destitución de los funcionarios de la entidad accionada que le han vulnerado sus derechos; (iv) se remitan copias certificadas del proceso a la Fiscalía General del Estado, a fin de que se inicie la investigación pertinente por el presunto cometimiento del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente; y, (v) se confieran copias certificadas de todo el expediente, a fin de que sean enviadas al Ministerio de Trabajo en Loja, en cumplimiento al acuerdo ministerial 82 de 16 de junio de 2017, que regula la erradicación de la discriminación en el ámbito laboral.

realizando sus labores bajo la modalidad teletrabajo y que realizar [sic] las mismas funciones que ha venido ejecutando”. Ante lo cual, el 7 de octubre de 2021, Beatriz Maldonado solicitó que se dé cumplimiento a los seis puntos expuestos en su escrito presentado el 28 de junio de 2021 y desmintió el hecho de que se encuentre en modalidad de teletrabajo, como además informó de su estado de salud; escrito que fue trasladado a la entidad accionada.

16. El 28 de octubre de 2021, la Contraloría General del Estado informó a la Unidad Judicial que mediante informe técnico 0048-2021-DNTH-AGPyDO de 13 de septiembre de 2021, analizó los aspectos normativos y técnicos necesarios para aplicar el acuerdo 002-TH-2021⁴ de 10 de septiembre de 2021 y emitió las correspondientes listas de asignaciones dentro de las cuales se puede evidenciar la creación del puesto de auditor interno provincial que reemplaza al cargo de auditor general interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2. En razón de ello, con acción de personal 1320 con vigencia de 1 de octubre de 2021, la entidad accionada procedió a la implementación de la reforma al Manual de Puestos Institucional, con la cual la parte actora es nombrada en el puesto de auditor interno provincial bajo el control de la Dirección Provincial de Loja, percibiendo la misma remuneración. Además, aclaró que Beatriz Maldonado estuvo en la modalidad de teletrabajo desde el 27 de marzo de 2020 hasta el 24 de agosto de 2021 y a esa fecha, se encontraba desempeñando su cargo en la Dirección Provincial y en uso del permiso para el cuidado de familiares que rige desde las 14h30 a las 16h30 de lunes a viernes hasta el 31 de diciembre de ese año.
17. El 22 de noviembre de 2021, Beatriz Maldonado manifestó que las actividades asignadas no le corresponden al cargo que ocupa e insiste una vez más que, se dé respuesta a todos los puntos descritos en sus peticiones desde el 1 de julio de 2021 y se emitan todas las providencias necesarias para el cumplimiento de la sentencia. En ese sentido, con fecha 24 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial dispuso oficiar a la Defensoría del Pueblo a fin de que realice el seguimiento que corresponda.
18. La Contraloría General del Estado, con fecha 25 de noviembre de 2021 informó que, a esa fecha, Beatriz Maldonado se encontraba referenciando papeles de trabajo de la orden de trabajo 0020-DPL-AE-2021 de 12 de abril de 2021 y adjuntó documentos relacionados a la orden de trabajo 0027-DPL-AE-2021.
19. El 7 de enero de 2022, la Defensoría del Pueblo presentó el informe de seguimiento de la sentencia, en el que concluyó que la entidad accionada cumplió con la sentencia de 22 de enero de 2020 y con fecha 25 de enero de 2022, la entidad accionada solicitó

⁴ A través de este acuerdo, se expidió la reforma al manual de descripción, valoración y clasificación de puestos.

que se declare el cumplimiento integral de la sentencia y se ordene el archivo de la causa.

20. El 15 de noviembre de 2022, Beatriz Maldonado presentó la acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 ante la Unidad Judicial y solicitó que se remita el expediente a este Organismo junto con el respectivo informe debidamente motivado sobre las razones del incumplimiento que se demanda. Sobre ello, el 23 de noviembre de 2022, la Contraloría General del Estado manifestó que no era procedente lo solicitado por la parte actora, ya que se había demostrado el cumplimiento integral de la sentencia.
21. Mediante auto de 25 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial informó a las partes procesales que la causa se encontraba concluida y que, en lo posterior, cualquier petición debía ser dirigida al órgano jurisdiccional competente. Luego de lo cual, esto es, el 1 de diciembre de 2022, Beatriz Maldonado insistió a la Unidad Judicial para que, de conformidad con el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC remita su respectivo informe junto con el expediente y la acción de incumplimiento de sentencia a esta Corte.
22. A través del auto de 12 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial señaló que no era procedente atender el escrito presentado por Beatriz Maldonado en la forma requerida y dejó constancia que, de la revisión de autos, la Contraloría General del Estado, en sus múltiples contestaciones informó que la servidora se encontraba laborando normalmente en dicha institución bajo los términos ordenados en la presente acción.
23. En atención a la solicitud presentada por la entidad accionada el 14 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial mediante providencia de 16 de febrero de 2023, ordenó el archivo de la causa.

1.3 Procedimiento ante la Corte Constitucional

24. El 23 de diciembre de 2022, Beatriz Maldonado (“**accionante**”) presentó directamente ante este Organismo, la acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 22 de enero de 2020.
25. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, en atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante providencia de 3 de julio de 2024 avocó conocimiento y solicitó a la Unidad Judicial, así como a la entidad accionada, que se pronuncien sobre el presunto incumplimiento; lo cual fue cumplido el 8 y 10 de julio de 2024, respectivamente.

26. En razón de que la entidad accionada solicitó una prórroga a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el auto de avoco conocimiento de la causa, a través de la providencia de 11 de julio de 2024, se concedió un término perentorio de tres días desde la notificación de la mencionada providencia, con la finalidad de que se remita a este Organismo el informe requerido, el mismo que fue presentado el 16 de julio de 2024. Además, se ordenó que la Unidad Judicial remita el expediente, lo cual fue cumplido el 17 de julio de 2024.

2. Competencia

27. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones de las partes

3.1 De la parte accionante

28. La accionante señala que la sentencia que es objeto de esta acción “ha sido cumplida de manera defectuosa” por parte de la entidad accionada ya que, si bien “fue reintegrada a la misma denominación del puesto de trabajo que venía desempeñando, las funciones que me fueron asignadas son distintas”. Así, relata que se le informó de un cambio administrativo del personal técnico por una necesidad institucional, a pesar de que su cargo era de auditora general interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 y le correspondían las funciones de titular de esa dependencia. Además, indica que su puesto en la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Provincial de Loja fue suprimido y en su lugar, se le asignaron nuevas funciones en la Unidad de Auditoría Externa de la Dirección Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado, lo cual le ha generado una excesiva carga de trabajo y le ha impedido atender a su hija.
29. Adicionalmente, manifiesta que las Unidades de Auditoría Interna no fueron cerradas, sino que “lo que se cerró es el cargo de Director Nacional de Auditorías Internas” y que su pretensión en la acción de protección era el reintegro al puesto que venía desempeñando, lo cual resulta “asequible”, pues la sentencia se encuentra amparada en el artículo 51 de la LOD, que establece que para la supresión de puestos no se considerarán las que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo con discapacidad.

30. Así también, se refiere a la sentencia 007-11-SIS-CC dictada dentro del caso 0011-10-IS,⁵ en la que se aceptó la demanda propuesta y se declaró el incumplimiento de la sentencia por no haber reincorporado al legitimado activo a su puesto “originario” de trabajo y no otorgarle las mismas funciones que desempeñaba.
31. Finalmente, la accionante solicita que se declare el cumplimiento defectuoso de la sentencia que es materia de esta acción, se disponga el cumplimiento integral de la mencionada sentencia, considerando los gastos en que ha incurrido y se emitan los respectivos correctivos y sanciones contempladas en el artículo 22 numerales 1, 2, 3 y 4 de la LOGJCC. Además, requiere que se sancionen a los funcionarios de la entidad accionada por no realizar un debido seguimiento a su caso.

3.2 De la parte accionada

3.2.1 Del informe de la Unidad Judicial

32. En su informe recibido el 8 de julio de 2024, la Unidad Judicial luego de hacer un recuento de los hechos del proceso, señala que en el presente caso sí se verificó el cumplimiento de la sentencia de 22 de enero de 2020. Tal es así que, la Contraloría General del Estado en sus múltiples contestaciones demostró que la accionante se encuentra trabajando con normalidad, lo cual fue ratificado por el Defensor del Pueblo en su informe.

3.2.2 Del informe de la Contraloría General del Estado

33. La Contraloría General del Estado manifiesta que, de acuerdo al informe técnico de 9 de julio de 2024, suscrito por la Directora Nacional de Talento Humano, la accionante mediante acción de personal 77, vigente desde el 17 de febrero de 2020, fue designada en calidad de auditora general interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 de la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Provincial de Loja y desde el 18 de febrero de 2020 hasta el 10 de marzo de 2024 se le asignaron funciones en la Dirección Provincial de Loja. Sin embargo, a partir del 11 de marzo del mismo año, la accionante se encuentra prestando sus servicios en la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Provincial de Loja en el cargo de auditor interno provincial correspondiente al nivel jerárquico superior.

⁵ En la sentencia 007-11-SIS-CC de 21 de septiembre de 2011 se declaró el incumplimiento de la resolución 0596-2008-RA dictada por el ex Tribunal Constitucional el 13 de octubre de 2008, al considerarse que “se ha extendido una acción de personal a favor del accionante, en la cual se lo incorpora a un cargo que no se encuentra dentro del distributivo de la institución, así como tampoco está desempeñando las funciones de la antigua denominación de Guardalmacén General, cargo que en la actualidad tiene la denominación de 'Responsable de Bodegas'.”

34. Además, señala que el 17 de febrero de 2020, se comunicó al prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja que la Unidad de Auditoría Interna de la Prefectura no cumplía con aspectos técnicos de funcionamiento y que, en virtud de ello, había sido suprimida conforme a lo determinado en los acuerdos 015-CG-2020 y 016-CG-2020. En ese sentido, debido a una reestructuración institucional y reforma estatutaria, se efectuó la actualización en la denominación del cargo de la accionante y se le asignaron funciones en la Dirección Provincial de Loja, sin que con ello se perjudique “la estabilidad laboral de la accionante, ni mucho menos la remuneración de la misma”.
35. La entidad accionada manifiesta que “una vez reaperturada [sic] la Auditoría Interna a la cual pertenecía la hoy accionante [...] fue nuevamente incorporada a dicha unidad lo que le fue comunicado a la funcionaria el 11 de marzo de 2024, mediante Memorando 043-UAI-DNTH-ASIGNACIÓN-2024”.
36. Por último, concluye indicando que se ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia, “ya que el reintegro, el pago de haberes y el cargo fue el que la accionante lo venía ejecutando, en la Dirección Provincial de Loja, por cuanto la Unidad de Auditoría fue cerrada y luego de que fue reaperturada [sic] ejerce labores en el Gobierno Provincial de Loja”.

4. Decisión cuyo incumplimiento se discute

37. La sentencia dictada el 22 de enero de 2020 ordenó lo siguiente: “[...] se dispone el reintegro del puesto de trabajo que lo venía desempeñando, más el pago de las remuneraciones que ha dejado de percibir”.

5. Cuestiones Previas

38. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁶ Esta Corte observa que la acción de incumplimiento se presentó a petición de la parte afectada y ante el juez ejecutor.

⁶ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 17. La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia 103-21-IS/22 estableció la necesidad de un examen previo de los requisitos para que la Corte pueda conocer esta garantía.

- 39.** Esta Corte ha establecido que, para poder ejercer la acción de incumplimiento, a petición de la persona afectada, deben concurrir los siguientes requisitos:⁷
- i)** La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.
 - ii)** La persona afectada debe solicitar a dicho órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.
 - iii)** El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia.
 - iv)** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 40.** Adicionalmente, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. Únicamente si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar subsidiariamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.⁸ Este Organismo ha establecido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión;⁹ sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.¹⁰
- 41.** En el presente caso, (i) se ha verificado de la revisión del expediente, que la accionante promovió la ejecución de la sentencia ante la autoridad judicial ejecutora, esto es, la Unidad Judicial,¹¹ en razón de lo cual se expedieron varios autos¹² que tenían como finalidad ejecutar lo ordenado en la sentencia dictada el 22 de enero de 2020.

⁷ CCE, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17; sentencia 156-22-IS/24, 8 de febrero de 2024, párr. 19; sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024, párr. 18.

⁸ CCE, sentencia 61-20-IS/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 30.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹⁰ LOGJCC, artículo 164 número 1. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹¹ Véase los párrafos 4, 5, 8, 9, 11, 12, 13, 15 y 17.

¹² Véase los párrafos 6, 8, 13, 15 y 17.

42. De igual manera, (ii) fue la accionante quien solicitó el envío del proceso a esta Corte de conformidad con el artículo 97.1 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional, por considerar la existencia de un incumplimiento de la sentencia por parte de la Contraloría General del Estado y que, al no haber sido remitida la presente acción por parte de la Unidad Judicial, la accionante acudió directamente a este Organismo.
43. Asimismo, (iii) se evidencia que ha transcurrido un plazo razonable desde que se dictó la sentencia de primera instancia el 22 de enero de 2020, que fue ratificada por la Sala Provincial el 24 de abril de 2020 hasta la presentación de esta acción para que la Unidad Judicial ejecute la sentencia, esto es el 23 de diciembre de 2022, conforme se desprende del expediente de origen, en el que se observan las actuaciones procesales de la accionante y de la Unidad Judicial, que se realizaron con la finalidad de lograr su ejecución.
44. Finalmente, (iv) se encuentra que la autoridad judicial ejecutora negó el requerimiento de remitir la acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 que presentó la accionante ante la Unidad Judicial junto con el respectivo informe debidamente motivado sobre las razones del incumplimiento que se demanda, así como su insistencia, conforme se expuso en los párrafos 20 a 22 *supra*.
45. Por otra parte, cabe indicar que, respecto al auto de archivo emitido por el juez executor que fue referido en el párrafo 23 *supra*, esta Corte ha determinado en su jurisprudencia que si un auto de archivo es dictado dentro de la fase de ejecución de una sentencia constitucional y este “no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, genera como consecuencia el impedimento de que la Corte Constitucional se pronuncie a través de la acción de incumplimiento y consecuentemente pueda verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en una sentencia”.¹³ En el presente caso, se observa que cuando la accionante presentó la demanda de acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial, no se había dispuesto el archivo de la causa sino que se lo hizo de forma posterior, señalándole que su solicitud no era procedente porque la causa se encontraba concluida, lo que obligó a la accionante a acudir directamente a este Organismo a presentar su acción. Por lo que no se cumplirían los presupuestos establecidos por este Organismo y en ese sentido, corresponde analizar el fondo del caso.

6. Problema jurídico

¹³ CCE, sentencia 55-21-IS/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 26; sentencia 60-22-IS/24, 13 de marzo de 2024, párr. 22.

46. Con base en los argumentos antes expuestos, esta Corte Constitucional sistematizará su análisis a partir del siguiente problema jurídico:

¿La Contraloría General del Estado dio cumplimiento a la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 por la Unidad Judicial?

47. El artículo 86 numeral 3 de la CRE indica que las garantías jurisdiccionales finalizarán solamente con la ejecución integral de la sentencia. De esta manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es una función medular para la protección de derechos, pues permite garantizar la ejecución y el cumplimiento integral de las decisiones emitidas en esta materia.¹⁴
48. El cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción se verificará a la luz de la documentación proporcionada por las partes procesales.
49. En la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 por la Unidad Judicial dentro del proceso 11333-2019-03373 se ordenaron las siguientes medidas de reparación:
- 49.1 Se dispuso que la Contraloría General del Estado reintegre a la accionante al puesto de trabajo que venía desempeñando (“**primera medida**”);
- 49.2 Se dispuso que la entidad accionada pague a la accionante las remuneraciones que ha dejado de percibir (“**segunda medida**”).
50. Mediante la *primera medida*, se dispuso que la Contraloría General del Estado cumpla con reintegrar a la accionante al cargo que venía desempeñando. Es decir, al puesto de auditor general interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Provincial de Loja/Auditoría Interna, cuya denominación del cargo consta en la acción de personal 1315 que entró en vigencia el 9 de octubre de 2019, a través de la cual se concluyó su designación, la misma que fue impugnada en su demanda de acción de protección. A dicho cargo le correspondía una remuneración equivalente a USD\$ 2.368,00.
51. Respecto al cumplimiento de la primera medida, de la revisión del expediente se verifica lo siguiente:

- 51.1 Mediante memorando EMI-M-DNAI-00179-2020 de 13 de febrero de 2020, el director nacional de Auditorías Internas solicitó al Contralor General del Estado

¹⁴ CCE, sentencia 23-11-IS/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 18.

subrogante, su autorización para la supresión de la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja. Esto, debido a las dificultades técnicas operativas para la ejecución del Plan Anual de Control 2019 y a las limitaciones presupuestarias de la entidad para la reestructuración de la Unidad. Se especificó que las necesidades institucionales de control del GAD Provincial de Loja serán atendidas por la Dirección de Auditoría Externa correspondiente o por la Dirección Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado.

51.2 A través de la acción de personal 77 que rige a partir del 17 de febrero de 2020, la Contraloría General del Estado reincorporó a la accionante al cargo de auditor general interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Provincial de Loja/Auditoría Interna con una remuneración de USD\$ 2.368,00.

51.3 Con oficio 0226-CNTH-2020 de 17 de febrero de 2020, la Coordinadora Nacional de Talento Humano comunicó al Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja que, al momento, la Unidad de Auditoría Interna no cumplía con los aspectos técnicos necesarios para su funcionamiento y en virtud de ello, por decisión institucional, dicha Unidad había sido suprimida. Por consiguiente, se informó que el personal fue cambiado administrativamente a la Dirección Provincial de Loja y las acciones de control serán atendidas por la Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales y/o Dirección Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado.

51.4 A través del memorando 0728-CNTH-UAI's de 18 de febrero de 2020, la Coordinadora Nacional de Talento Humano informó a la accionante sobre la supresión de la Unidad de Auditoría Interna y que, a partir de esa fecha, debía presentarse a trabajar en la Dirección Provincial de Loja, a disposición del director provincial.¹⁵

51.5 En virtud de la implementación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos¹⁶ y el Reglamento de Ámbito de Control de las Unidades Administrativas de la Contraloría General del Estado, mediante acción de

¹⁵ En el memorando se citó el artículo 8 del acuerdo 021-DNTH-2018 en el que se establece: “El personal técnico de las Unidades de Auditoría Interna, por las características de su puesto y la naturaleza de su trabajo, podrá ser cambiado administrativamente y/o asignados a diferentes unidades de auditoría de las Entidades y Organismos del Sector Público y/o dependencias de la Contraloría General del Estado en el territorio nacional, por períodos de acuerdo a las necesidades institucionales y de carácter técnico [...]”.

¹⁶ En el acuerdo 015-CG-2020 de 30 de julio de 2020, el Contralor General del Estado expidió el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, en cuya letra c) ordenó suprimir la Dirección Nacional de Auditorías Internas y que se establezcan funciones y atribuciones para que las Direcciones Nacionales de Auditoría y Direcciones Provinciales asuman la dependencia técnica, coordinación y supervisión de las Unidades de Auditoría Interna.

personal 1943 de 30 de julio de 2020, se asignó la partida individual de la accionante a la Unidad Administrativa donde según se indica, tenía su nombramiento de libre remoción, manteniendo la asignación de funciones a la Dirección Provincial de Loja. Su puesto es de auditor general interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 en el Gobierno Provincial de Loja/Auditoría Interna/Dirección Provincial de Loja.

- 51.6** De acuerdo a la acción de personal 2123 con vigencia a partir del 31 de julio de 2020, implementando el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de puestos de la Contraloría General del Estado, se cambió la denominación del puesto que desempeñaba la accionante a auditor/a general interno/a de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Provincial de Loja/Auditoría Interna/Dirección Provincial de Loja¹⁷ y señalando que “la asignación de funciones a la Dirección Provincial de Loja continúa vigente”.
- 51.7** En aplicación de la reforma al Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de puestos de la Contraloría General del Estado, con acción de personal 1320 con vigencia a partir del 1 de octubre de 2021, se cambió la denominación del puesto de la accionante a auditor interno provincial de Auditoría Interna/Dirección Provincial de Loja-Gobierno Provincial de Loja, manteniendo la misma remuneración de USD\$ 2.368,00.
- 51.8** En respuesta al oficio 03049-DPL-A-2023 de 30 de noviembre de 2023, en el cual el Contralor General del Estado informó sobre la reapertura y reestructuración de la Unidad de Auditoría Interna en la Prefectura de Loja, a través del oficio circular GPL-PL-2024-0039-OF de 18 de enero de 2024, el Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja comunicó que dio las disposiciones respectivas para que se brinden todas las facilidades al equipo que conformará la Unidad de Auditoría Interna, así como el espacio físico que estará debidamente adecuado para ser utilizado desde el 22 de enero de 2024.
- 51.9** Mediante memorando 043-UAI-DNTH-ASIGNACIÓN-2024 de 11 de marzo de 2024, la directora nacional de talento humano de la entidad accionada informó a la accionante que, a partir de esa fecha, debía retornar a la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja.

¹⁷ Mediante acuerdo 013-TH-2020 de 9 de septiembre de 2020, el Contralor General del Estado subrogante, expidió el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de la Contraloría General del Estado, en el que consta el cargo de “auditor/a general interno/a de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2” dentro de la Serie de Auditoría Interna de Procesos Desconcentrados.

52. Tal como fue detallado previamente, se observa que mediante acción de personal 77 con vigencia a partir del 17 de febrero de 2020, la accionante fue restituida al puesto de trabajo que venía desempeñando, esto es, como auditor general interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Provincial de Loja/Auditoría Interna con una remuneración de USD\$ 2.368,00, conforme fue dispuesto en la *primera medida*. Si bien al día siguiente de su reintegro, se le informó que, debido a la supresión de la Unidad de Auditoría Interna, debía presentarse a trabajar en la Dirección Provincial de Loja, dicha supresión ha sido debidamente justificada por parte de la Contraloría General del Estado, toda vez que obedeció a razones técnicas y presupuestarias. No obstante, se ha verificado que la accionante se mantuvo trabajando en la mencionada entidad con la misma remuneración, a pesar de que por cambios estructurales, la denominación del puesto haya variado y haya sido trasladada a la Dirección Provincial de Loja. Finalmente, en virtud de la reapertura y reestructuración de la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja, desde el 11 de marzo de 2024, la accionante retornó a laborar en dicha área (véase los párr. 51.8 y 51.9).
53. En virtud de lo señalado, se concluye que la *primera medida* ordenada en la sentencia de 22 de enero de 2020 y ratificada el 24 de abril de 2020 -el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo- fue cumplida. Además, este Organismo verifica que la referida medida fue cumplida en un plazo razonable a la luz de las complejidades que supone el reintegro de un servidor público a su cargo para el cumplimiento inmediato de las sentencias dictadas dentro de garantías jurisdiccionales.¹⁸
54. En relación a la *segunda medida*, referente al pago de las remuneraciones que la accionante dejó de percibir, se encuentra que en el informe de cumplimiento de sentencia IT-DNTH-AGJTH-CGE-2021-020 de 28 de diciembre de 2021,¹⁹ la directora nacional de talento humano de la Contraloría General del Estado señaló que:

SEXTA: Contraloría General del Estado, conforme lo determinado en la sentencia emitida por la autoridad judicial, procedió con el pago de las remuneraciones mensuales que dejó de percibir la servidora Maldonado Villamagua Beatriz Amalia c.c. 1900160043 desde el momento de su desvinculación del Organismo de Control, con sus respectivas aportaciones patronales, de conformidad al detalle que se establece a continuación, mismo que cuenta con los respaldos documentales del sistema administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

PERÍODO	CUR	RM	13E	14T	FOND	PATRO	IECE	TOTAL
		U	RA	A	OS	NAL		

¹⁸ CCE, sentencia 183-22-IS/24, 18 de abril de 2024, párr. 45; sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 31.

¹⁹ Consta de fs. 268 a 272 del expediente.

DEL 10 AL 31 DE OCTUB RE DE 2019	1629	1.65 7,60	138, 13	22,9 8	138,08	151,67	8,29	2.116,75
DEL 01 AL 30 DE NOVIE MBRE DE 2019	1630	2.36 8,00	197, 33	32,8 3	197,25	216,67	11,84	3.023,92
DEL 01 AL 31 DE DICIE MBRE DE 2019	1632	2.36 8,00	197, 33	32,8 3	197,25	216,67	11,84	3.023,92
DEL 01 AL 31 DE ENERO DE 2020	1622 1623 1624	2.36 8,00	197, 33	33,3 3	197,25	216,67	11,84	3.024,42
DEL 01 AL 16 DE FEBRE RO DE 2020	1625 1626 1627	1.26 2,93	105, 24	17,7 8	105,20	115,56	6,31	1.613,02
TOTAL		10.0 24,5 3	835, 36	139, 75	835,03	917,24	50,12	12.802,03

[...] Contraloría General del Estado, como parte de la sentencia emitida, canceló el valor total de Doce Mil Ochocientos Dos dólares de los Estados Unidos de América con 03/100 (USD 12.802,03), por concepto de remuneraciones que dejó de percibir, IESE, aporte personal, aporte patronal y decimos, conforme se encuentra desglosado en líneas anteriores, garantizando así el cabal cumplimiento económico de la sentencia.

55. En efecto, la Contraloría General del Estado ha demostrado documentadamente con las constancias de los roles de pago generados por el Ministerio de Economía y Finanzas de fecha 21 de diciembre de 2021,²⁰ el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la accionante desde la fecha en que concluyó su designación de funciones el día 9 de octubre de 2019 hasta su reintegro a la entidad accionada el 17 de febrero de 2020; sobre el cual la accionante no ha presentado ningún reparo en su demanda de acción de incumplimiento de la sentencia. En ese sentido, esta Corte

²⁰ Los roles de pago constan de fs. 310 a 318 del expediente. A los valores descritos por la entidad accionada, se descontó el aporte individual del IESS.

declara el cumplimiento de la *segunda medida* dispuesta en la sentencia de 22 de enero de 2020 y ratificada el 24 de abril de 2020.

7. 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 la acción de incumplimiento **229-22-IS**.
2. Declarar que la Contraloría General del Estado cumplió integralmente la *primera medida* dispuesta en la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 y ratificada el 24 de abril de 2020.
3. Declarar que la Contraloría General del Estado cumplió integralmente la *segunda medida* dispuesta en la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 y ratificada el 24 de abril de 2020.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

22922IS-71531



Caso Nro. 229-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintinueve de agosto de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 24-23-IS/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 18 de julio de 2024

CASO 24-23-IS

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

SENTENCIA 24-23-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por Jeny Esmeralda Acero Ipiales directamente a este Organismo, al verificar que no ejerció la garantía ante el juez ejecutor, sino ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, pues este último no cuenta con legitimación activa para presentar esta acción por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de las decisiones emitidas en garantías jurisdiccionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de noviembre de 2021, Jeny Esmeralda Acero Ipiales presentó acción de protección en contra del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (“SNGRE”), impugnando el memorando SNGRE-SNGRE-2020-0258-M, de 29 de mayo del 2020, mediante el cual se dio por terminado su nombramiento provisional, en tal virtud, solicitó que se deje sin efecto el acto impugnado y que se disponga el reintegro a su puesto de trabajo.¹
2. Mediante sentencia de 15 de diciembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda y declaró que el SNGRE vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y al trabajo, consecuentemente, se establecieron medidas de reparación.² El SNGRE interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de mayoría de 22 de marzo de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, rechazó el recurso y confirmó la sentencia de primera instancia.³
4. El 11 de enero de 2023, Jeny Esmeralda Acero Ipiales requirió al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**TDCA**”) que inicie la fase de cuantificación de la indemnización por el pago de las

¹ El proceso fue signado con el número 10281-2021-02844.

² Las medidas de reparación se exponen a detalle más adelante en esta sentencia.

³ De esta decisión, el SNGRE presentó acción extraordinaria de protección, la misma que se signó con el número 1264-22-EP y fue inadmitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 08 de agosto de 2022.

remuneraciones dejadas de percibir desde su desvinculación. En atención al requerimiento, mediante auto de 19 de enero de 2023, el TDCA resolvió rechazar el pedido, archivó la causa y dispuso la devolución del expediente a la Unidad Judicial.⁴

5. El 17 de febrero de 2023, Jeny Esmeralda Acero Ipiales presentó acción de incumplimiento, ante TDCA, respecto de la sentencia de 15 de diciembre de 2021 dictada por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra. En atención al requerimiento, mediante auto de 23 de febrero de 2023, el TDCA resolvió negar la solicitud planteada.⁵
6. El 03 de marzo de 2023, Jeny Esmeralda Acero Ipiales presentó acción de incumplimiento, ante la Corte Constitucional, respecto de la sentencia de 15 de diciembre de 2021 dictada por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra, alegando incumplimiento por parte del TDCA.
7. Mediante sorteo electrónico de 03 de marzo de 2023, la causa recayó en el despacho de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante auto de 04 de julio de 2024 avocó conocimiento, notificó a las partes procesales y requirió un informe sobre el cumplimiento de la sentencia a la Unidad Judicial y al TDCA.
8. El 09 de julio de 2024, los jueces del TDCA presentaron el informe requerido. Por su parte, el 10 de julio de 2024, el juez de la Unidad Judicial presentó el informe solicitado.

2. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es

⁴ El proceso fue signado con el número 17811-2023-00062. En el auto, el TDCA cita la parte resolutive de la sentencia de la Unidad Judicial y concluye lo siguiente: “En virtud de lo manifestado y en consecuencia de la Sentencia N° 8-22-IS/22, de fecha 21 de diciembre de 2022, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, este Tribunal sin tener nada sobre que pronunciarse y/o resolver, dispone devolver el proceso de Reparación Económica designado con el N° 17811-2023-00062, a la Unidad de origen”.

⁵ En el auto consta:

[...] El juez ejecutor de las sentencias, específicamente en el caso de las garantías jurisdiccionales, es el juez o jueza de instancia y, por tanto, la única competencia que le otorga la ley a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo corresponde a la cuantificación del monto por concepto de reparación económica en contra del Estado. [...] SEGUNDO.- En base a estas consideraciones se ha establecido que la competencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo radica en cuantificar el monto por concepto de reparación económica; más sin embargo se desprende que dentro del presente caso NO se ha dispuesto la garantía de compensación económica conforme la sentencia emitida por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra de fecha 15 de diciembre de 2021. Por lo antes expuesto se niega la solicitud planteada por la señora Jeny Esmeralda Acero Ipiales por cuanto no procede, dejando a salvo su derecho de solicitar lo que en derecho corresponda ante la autoridad competente [énfasis propio del texto original].

competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

10. La sentencia de 15 de diciembre de 2021, dictada por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra dispone lo siguiente:

Como garantía de restitución, se dispone al SERVICIO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EMERGENCIAS a través de sus autoridades, proceda al inmediato reintegro de la accionante **ACERO IPIALES JENY ESMERALDA**, a su puesto de trabajo – Analista de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades en Gestión de Riesgos Zonal 2 [sic], en las funciones laborales que venía desempeñando conforme a la Acción de Personal SNGRE-CZ1GR-2020-051, con todos los beneficios remunerativos y sociales a los cuales tiene derecho, y con la misma remuneración, que tenía en el momento antes de efectuarse la remoción de funciones; hasta el tiempo que proceda (“temporalidad” – hasta que exista un ganador de concurso de méritos y oposición), en apego estricto a la Constitución y demás leyes pertinente.

Como garantía de no repetición, se dispone a la entidad accionada SERVICIO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EMERGENCIAS efectúe las capacitaciones pertinentes en materia laboral y derechos humanos, en la que deberán participar todos los funcionarios y autoridades que laboran para esa dependencia pública.

No se dispone la garantía de compensación económica, por los motivos señalados en esta sentencia, tanto en cuanto en esta causa se evidenció fue la vulneración de derechos constitucionales y no se entró en un análisis de norma infraconstitucional; por lo que se deja la vía salva y expedita para que la Accionante [sic] acuda ante la autoridad competente y proceda como en derecho le corresponda, de así creer conveniente para sus respectivos intereses.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Jeny Esmeralda Acero IpiALES

11. La accionante hace referencia a la regla de precedente establecida en la sentencia 109-11-IS/20, e indica que el TDCA ha incumplido la sentencia en los siguientes términos:

Resulta evidente que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Pichincha, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, ha incumplido con la ejecución de la sentencia constitucional, conforme queda demostrado en los acápites anteriores, pese a estar obligada a realizarlo conforme lo determina el Art. 163 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional.

12. Por los motivos anteriormente expuestos, la accionante solicita lo siguiente:

Declarar el incumplimiento parcial de la sentencia 15 de diciembre de 2021, del señor Juez de Garantías Penales de Imbabura, específicamente en lo relativo al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el accionante desde que fue separado del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias hasta que fue efectivamente reincorporada a su lugar de trabajo, es decir desde el 01 de junio de 2020 hasta el 31 de julio de 2022.

4.2 Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo

13. Los jueces del TDCA señalan que la sentencia de la Unidad Judicial no dispuso ningún pago a favor de la accionante, pues determinó expresamente que no le corresponde el pago de la compensación económica. Así, consideran que “En el evento de que el Juez Constitucional consideraba que debía existir la garantía de compensación económica debía expresamente exponerlo en la sentencia, e incluso, podía con posterioridad aclarar o modificar su sentencia para aclarar su interpretación”.

4.3 Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra

14. El juez de la Unidad Judicial hace referencia a los antecedentes procesales del caso y concluyen con lo siguiente:

En la presente causa, en la sentencia de 15 de diciembre del 2021, no se ordenó garantía de compensación económica en favor de la víctima; empero, se dejó la vía salva y expedita para que acuda ante la autoridad competente y proceda como en derecho le corresponda; y es por eso que, se concedió en su pedido de copias certificadas. La parte legitimada pasiva si cumplió con la ejecución de la sentencia, del particular se cuenta con el Informe de la Defensoría del Pueblo del Ecuador- Delegación Provincial de Imbabura, es por eso que la causa ya fue archivada.

5. Cuestión previa

15. Previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.⁶
16. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presentó por la persona afectada, en primer lugar, ante el TDCA y, ante su negativa, luego directamente a la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

⁶ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

¿La accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento de sentencia directamente ante la Corte Constitucional?

17. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁷
18. Para que esta Magistratura conozca una acción de incumplimiento y asuma de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional, debe verificar (i) que el o los accionantes hayan promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural; y que, por consiguiente, (ii) haya o hayan requerido al juez ejecutor la remisión, a la Corte Constitucional, del expediente del proceso en conjunto con el informe respectivo y (iii) el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez de instancia.
19. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía. En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance – conforme al artículo 21 de la LOGJCC – para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.⁸
20. Ahora, para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.⁹

⁷ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional.

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 27 y 28.

⁹ *Ibid*, párr. 36.

21. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
22. En el presente caso, se verifica que la accionante presentó, en primer lugar, la acción de incumplimiento ante el TDCA, la cual fue rechazada mediante auto de 23 de febrero de 2023. Frente a esta negativa, la accionante volvió a presentar la garantía, en esta ocasión, directamente ante la Corte Constitucional.
23. Se verifica entonces que la accionante no cumple con el primer requisito expuesto en el párrafo 20 *supra*, esto es, haber recibido una negativa de parte del **juez ejecutor** respecto a la tramitación de la acción de incumplimiento. Pues la accionante ejerció la garantía jurisdiccional ante el TDCA, y no ante el juez de primera instancia.
24. Al respecto, en la sentencia 8-22-IS/22, esta Corte Constitucional estableció que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales.¹⁰ En consecuencia, solamente estas autoridades están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento respecto de dichas sentencias.¹¹ Los tribunales distritales contenciosos administrativos son competentes únicamente para cuantificar el monto de la reparación económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.¹²
25. Entonces, la accionante no presentó la acción de incumplimiento ante la autoridad judicial competente, de modo que la negativa del TDCA, no la habilita para presentar la garantía directamente ante la Corte Constitucional, por lo tanto, la demanda no cumple con los requisitos exigidos por este Organismo. En consecuencia, corresponde que la Corte Constitucional desestime la presente acción, sin que sea necesario realizar consideraciones de otra naturaleza.

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:

¹⁰ En esta sentencia, la Corte Constitucional se alejó explícita y argumentadamente de las reglas (b.12, b.13, b.14) establecidas en la sentencia 011-16-SIS-CC, en la que se afirmó que los tribunales de lo contencioso administrativo eran competentes para la ejecución de las medidas de reparación económica que hayan ordenado.

¹¹ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 28 y 29.

¹² CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **24-23-IS**.
2. **Notifíquese** y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de julio de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios y de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2423IS-70246



Caso Nro. 24-23-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves uno de agosto de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 64-24-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 29 de agosto de 2024

CASO 64-24-IS

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

SENTENCIA 64-24-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente una acción de incumplimiento porque la medida consistente en dar contestación a un pedido de revocatoria de un acto administrativo que fue ejecutada fuera del plazo ordenado en la sentencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de mayo de 2022, Ulper Drumitan Jumbo Chamba presentó una demanda de acción de protección¹ en contra del Ministerio de Educación (“**Ministerio**”) y la Procuraduría General del Estado por la falta de respuesta a su pedido (de 2 de marzo de 2022) de revocatoria de la ratificación de su destitución,² decidida en un sumario administrativo³ que se inició por una denuncia de acoso sexual. Dicho pedido se realizó con base en la resolución de archivo de la investigación previa que se inició en contra del accionante por el delito de acoso sexual.
2. El 8 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial Penal del cantón Loja de la provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y ordenó medidas de reparación.⁴ El 30 de agosto de 2023, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala**” o “**tribunal de apelación**”) negó los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio y la Procuraduría General del Estado. No obstante, modificó la sentencia de primera instancia. Específicamente, declaró la vulneración del derecho a dirigir peticiones y recibir respuesta motivada (art. 66 numeral 23 de la Constitución) y ordenó una sola medida de reparación (la que consta en el párrafo 14 *infra*).

¹ Proceso 11282-2022-02142.

² La sanción fue adoptada por la Coordinación Zonal de la Zona 7 del Ministerio de Educación.

³ Sumario 008-2019.

⁴ Concretamente ordenó: (i) dejar sin efecto la resolución adoptada en el sumario administrativo, (ii) el reintegro del demandante, (iii) el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que fue separado de sus funciones y (iv) que se pida disculpas públicas.

3. El Ministerio solicitó aclaración y la parte demandante solicitó aclaración y ampliación.⁵ La Sala resolvió estos pedidos en auto de 22 de septiembre de 2023 y notificado el 25 de septiembre de 2023. Respecto de la solicitud del Ministerio señaló (i) que en la sentencia concluyeron que se vulneró el derecho a dirigir peticiones y recibir respuesta motivada y no el derecho a recurrir y (ii) que en la sentencia solamente se ordenó que se brinde una respuesta al pedido de revocatoria. Respecto de la solicitud de la parte accionante señaló lo siguiente: (iii) que no cabe a la Sala contestar preguntas ajenas a la naturaleza de los recursos horizontales y (iv) que la petición está encaminada a reformar la sentencia y no a que se aclare o amplíe dicha providencia.
4. El 20 de octubre de 2023, Ulper Jumbo compareció ante la Unidad Judicial e indicó que el 6 de octubre de 2023 se emitió una nueva acción de personal de destitución. Alegó que existe incumplimiento de la sentencia y solicitó que se certifique si la entidad accionada cumplió con lo ordenado en la sentencia de apelación dentro del plazo concedido.⁶ Además, solicitó medidas cautelares.⁷ El 24 de octubre de 2023, la Unidad Judicial informó de la petición del demandante al delegado provincial de Loja de la Defensoría del Pueblo por cuanto se había dispuesto que la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento de cumplimiento de la sentencia.
5. El 12 de marzo de 2024, Ulper Jumbo indicó que la Defensoría del Pueblo no ha realizado un seguimiento integral de la sentencia y que el Ministerio no ha cumplido con esta. Esto,

⁵ El ministerio expresamente indicó “[N]o nos queda claro; si la reparación ordenada por el primer nivel se debe sumar a lo ordenado en el punto 2 de la sentencia de la [Sala]; o se debe dejar sin efecto todo lo ordenado por el primer nivel; y, proceder única y exclusivamente a atender el pedido de fecha 08 de enero del 2021 presentado por el accionante”.

La parte accionante, en lo principal, indicó: “se aclare [...] si la destitución fue garantizando las garantías del debido proceso [...] si la Junta Distrital tenía competencia para la destitución [...] si el recurso concedido con efecto devolutivo se constituye o no una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva y a la garantía del principio de la doble instancia [...] si el recurso concedido con efecto devolutivo por la Junta Distrital de Resolución de conflictos 11DO1 Loja-Educación, opera o no exclusivamente contra aquellas resoluciones que no poseen firmeza, en el sentido que pueda ser susceptibles de un nuevo pronunciamiento por haberse aceptado el recurso con efecto devolutivo [...] encontrándose pendiente de Resolución el recurso de apelación de la resolución de la acción de personal [...] si el accionante goza o no del principio de inocencia [...] si, la emisión de destitución de la resolución de la acción de personal [...] se encontraba ejecutoriada al 8 de octubre de 2020 [...] si la Junta Distrital de Resolución de Conflictos mantuvo suspendido al sumariado hasta el 8 de enero del 2021 [...] si la Junta Distrital de Resolución de Conflictos dio estricto cumplimiento a lo señalado en el artículo 76 numeral 2 de nuestra carta magna [...] si la Junta Distrital de Resolución de Conflictos tenía competencia como órgano inferior administrativo para la ejecución de la destitución [...]”.

⁶ El 6 de febrero de 2024 se reiteró en este pedido.

⁷ Solicitó que (i) se ordene el cese del acoso laboral, (ii) se deje sin efecto la acción de personal de destitución, (iii) se orden el reintegro a su puesto de trabajo, (iv) se ordene el cumplimiento integral de la sentencia y (v) se notifique al Defensor del Pueblo para que realice el seguimiento de cumplimiento de la sentencia.

por cuanto el 6 de octubre de 2023 se emitió una nueva acción de personal de destitución. Solicitó que se haga uso de los mecanismos legales para sancionar el incumplimiento y que se ponga en conocimiento de la Fiscalía General del Estado (“**Fiscalía**”) sobre dicho incumplimiento.

6. El 19 de marzo de 2024, el director distrital 11D01-Loja-Educación argumentó que el 31 de octubre de 2023 se emitió la resolución MINEDUC-CZ7-2023-00726-R (“**resolución**”) en función de lo ordenado en la sentencia de 30 de agosto de 2023. Alegó que el Ministerio cumplió con la sentencia.
7. El 22 de marzo de 2024, Ulper Jumbo alegó que “al haberse ejecutoriado la sentencia de 30 de agosto de 2023 el 27 de septiembre de 2023”, la resolución es nula “porque se dictó sin competencia por razón del tiempo y se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia”. Además, agregó que la resolución no goza de una debida y suficiente motivación y que esta fue notificada a un abogado y casillero que no corresponden a su defensa técnica. Solicitó que se ejecute lo ordenado en la sentencia de apelación y que se ponga en conocimiento de lo ocurrido a la Fiscalía.
8. El 22 de marzo de 2024, la Unidad Judicial argumentó que no es competente para intervenir respecto del supuesto error en la notificación realizada en el trámite administrativo.
9. El 2 de abril de 2024, Ulper Jumbo solicitó que se empleen todos los medios adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia y el 22 de abril de 2024 solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de la LOGJCC.
10. El 23 de abril de 2024, la Unidad Judicial determinó que el Ministerio cumplió con lo ordenado en la sentencia de 30 de agosto de 2023 y dejó a salvo el derecho del demandante de presentar la acción que considere pertinente.
11. El 26 de abril de 2024, Ulper Jumbo insistió en la petición realizada el 22 de abril de 2024 por no haberse ejecutado integralmente las sentencias de primera y segunda instancia. En esta misma fecha, la Unidad Judicial estableció que el demandante debía someterse a lo dispuesto en la sentencia de apelación.
12. El 13 de mayo de 2024, Ulper Drumitan Jumbo Chamba (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

2. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Resolución cuyo incumplimiento se demanda

14. La sentencia de apelación, emitida el 30 de agosto de 2023, resolvió lo siguiente:

Se declara la vulneración del derecho de petición y a recibir respuestas motivadas, previsto en el artículo 66.23 de la Constitución de la República del Ecuador del accionante Ulper Druman Jumbo Chamba; se dispone, como reparación que la entidad accionada en el plazo de 72 horas, contadas a partir de que la presente resolución cause ejecutoria, se pronuncie dando una contestación debida y suficientemente motivada, de conformidad al Art. 76 numeral 7, literal 1, de la Constitución de la República, a la solicitud del hoy accionante, de fecha 02 de marzo del 2022 dirigida al doctor Camilo Alfonso Espinosa Pereira COORDINADOR ZONAL. ZONA-7 DE EL ORO, LOJA Y ZAMORA CHINCHIPE DEL MINISTERIO DE EDUCACION CON SEDE EN LA CIUDAD DE LOJA en donde solicita la revocatoria del acto desfavorable de la Resolución Nro. MINEDUC-CZ7-2021-00018-R, de fecha Loja, 08 de enero de 2021 [...].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

15. El accionante realiza un recuento de lo actuado en el proceso de origen. A partir de ello, señala lo siguiente:
- 15.1. El tribunal de apelación no ordenó que el Ministerio lo destituya, sino que se brinde una respuesta a su pedido de revocatoria de la sanción de destitución. Por esta razón, considera que la acción de personal de 6 de octubre de 2023 (destitución) representa un incumplimiento de la sentencia. Alega que dicha acción de personal fue emitida sin que se haya cumplido con lo ordenado en sentencia de apelación y sin que exista un nuevo proceso administrativo sancionador.
- 15.2. El Ministerio contestó la petición de 2 de marzo de 2022 luego de 744 horas de fenecido el plazo concedido en la sentencia por la Sala.

- 15.3.** La resolución emitida por el Ministerio viola disposiciones y derechos constitucionales.
- 15.4.** La resolución no guarda la debida motivación y “carece de los elementos de suficiencia, efectividad y congruencia” ya que no se pronuncia sobre cada una de las peticiones contenidas en el escrito de 2 de marzo de 2022.
- 15.5.** La institución accionada “no ha ejecutado las sentencias constitucionales de primera y segunda instancia adecuada e integralmente” lo que a su vez ocasionaría la vulneración de otros derechos constitucionales.
- 16.** Finalmente, el accionante solicitó que se disponga su reintegro al cargo de docente y el pago de haberes dejados de percibir más los beneficios de ley e intereses.

4.2. Informe del Ministerio

- 17.** En providencia de 10 de junio de 2024, notificada en la misma fecha, el juez ponente solicitó al Ministerio de Educación y a la Coordinación Zonal 7 de El Oro-Loja-Zamora Chinchipe del Ministerio de Educación que, en el término de cinco días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre la acción de incumplimiento. No obstante, esta Corte no recibió contestación.

4.3. Informe de la Unidad Judicial

- 18.** El 14 de junio de 2024, la Unidad Judicial remitió el expediente del proceso de origen, sin embargo, no emitió informe de descargo, tal como se ordenó en providencia de 10 de junio de 2024.

5. Consideraciones previas

- 19.** La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁸ Por ello,

⁸ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20.

previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

20. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presentó directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones.
21. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁹
22. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.

23. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

23.1. Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

⁹ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren, en su orden, a la presentación de la acción de incumplimiento iniciada por quien se siente afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente, y a la presentación a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

- 23.2. Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 23.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.
- 23.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 24.** Partiendo de los antecedentes detallados en la sección primera de esta sentencia, se observa que el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante la Unidad Judicial (ver párrafos 4, 5, 7 y 9 *supra*), por tanto, cumple el requisito de impulso. De igual forma, se observa que el 22 y 26 de abril de 2024 requirió el envío del expediente a la Corte Constitucional (ver párrafos 9 y 11 *supra*), por lo que cumple el requisito de requerimiento. Respecto al requisito de plazo razonable, su verificación está ligado al tiempo transcurrido y la complejidad de las medidas ordenadas en sentencia. En el caso concreto, considerando que la sentencia cuyo cumplimiento se exige causó ejecutoria el 25 de septiembre de 2023, la que estableció una única medida de reparación a cumplirse dentro de un plazo de 72 horas —consistente en atender una solicitud de revocar un acto administrativo— y que la acción de incumplimiento se presentó el 13 de mayo de 2024, esta Corte determina que se cumple el requisito de plazo razonable. Finalmente, se observa que, frente al requerimiento de remisión del expediente, la Unidad Judicial no lo hizo y, en su lugar, ordenó que el accionante se someta a lo dispuesto en la sentencia de apelación, por lo que se cumple con el requisito de negativa del juzgador.

6. Planteamiento del problema jurídico

- 25.** Como lo ha precisado esta Corte, la acción de incumplimiento es un mecanismo destinado a verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en la sentencia, por ende, su alcance está destinado a verificar el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas establecidas en la sentencia.¹⁰ De igual forma, este Organismo ha señalado que, en esta acción no corresponde

¹⁰ CCE, sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, párrs. 16 y 17.

determinar la corrección o incorrección de las sentencias alegadas como incumplidas. Esta Corte considera oportuno mencionar que el accionante, dentro de sus cargos, esgrime que no se ha cumplido integralmente las sentencias de primera y segunda instancia (ver párrafo 17.5. *supra*). Al respecto, tal como se desprende de los antecedentes procesales, la sentencia que ha pasado en autoridad de cosa juzgada en la presente causa —por ende, susceptible de exigirse su cumplimiento— es la de segunda instancia. Esta sentencia, cabe recordarlo, modificó la decisión y medidas de reparación ordenadas en el fallo de primera instancia (ver párrafo 2 *supra*). De manera que el análisis de cumplimiento que realiza esta Corte se circunscribe al fallo emitido por el tribunal de apelación. Por lo tanto, en función de la ordenado en la sentencia de apelación (ver párrafo 14 *supra*), esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: El Ministerio ¿incumplió la sentencia emitida el 30 de agosto de 2023?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. Problema jurídico: El Ministerio ¿incumplió la sentencia emitida el 30 de agosto de 2023?

26. Según se manifestó en el párrafo 14 *supra*, la sentencia de 30 agosto de 2023 ordenó una sola medida de reparación. Esta consiste en que el Ministerio, en el plazo de 72 horas contados a partir de que la sentencia se ejecutorie, brinde una contestación debida y suficientemente motivada al pedido realizado por el accionante el 2 de marzo de 2022 (pedido de revocatoria de la sanción de destitución emitida el 8 de enero de 2021). En razón de lo dicho, corresponde a esta Corte verificar si el Ministerio (i) contestó el pedido de revocatoria y, de haberlo contestado, (ii) si la contestación se realizó dentro del plazo señalado.
27. Es oportuno recalcar que la referencia realizada en la sentencia objetada, en el sentido que la contestación debe ser suficientemente motivada, no puede entenderse como parte de la medida de reparación, sino como un mero recordatorio de un deber jurídico general de proceder conforme a derecho. Por ende, los cargos relacionados con el supuesto incumplimiento por haberse emitido una resolución que carece de motivación no pueden ser revisados en la presente sentencia. Así como tampoco cabe que esta Corte analice los cargos que no guardan relación directa con la medida de reparación y que cuestionan la emisión de una acción de personal previo a que se haya resuelto el pedido de revocatoria. Cargos que, por cierto, pueden ventilarse a través de las acciones idóneas previstas en el ordenamiento jurídico. Proceder de forma contraria, implicará que esta Corte se aleja de la naturaleza y objeto de la acción de incumplimiento. Este razonamiento lo ha sostenido

la Corte en fallos previos. En sentencia 43-17-IS/21, al analizarse el incumplimiento de una sentencia constitucional que ordenó que una nueva autoridad judicial emita una decisión observando las garantías del debido proceso, se determinó que “los argumentos del accionante relativos a la supuesta vulneración de derechos generados en las sentencias [...] no [...] pueden ser revisados mediante esta acción [la acción de incumplimiento], pues implicaría su desnaturalización”.¹¹

28. Respecto del cumplimiento de la obligación (i), en el expediente del proceso constitucional de origen (hojas 367 a 373) consta la resolución emitida el 31 de octubre de 2023. Con la emisión de esta resolución, a criterio de la entidad accionada, se cumple lo ordenado en la sentencia de apelación.
29. Esta Corte verifica que, en la referida resolución, la Coordinación Zonal 7 del Ministerio negó el pedido de revocatoria porque, según su análisis, la sanción de destitución ya estaba en firme. Por lo tanto, esta Corte verifica que el Ministerio cumplió la obligación (i).
30. Respecto a la obligación (ii). Esta Corte verifica que la sentencia emitida el 30 de agosto de 2023 causó ejecutoria el 25 de septiembre de 2023, fecha en la que se notificó la resolución de los recursos horizontales de aclaración y ampliación. Por lo tanto, el plazo para dar contestación feneció el 28 de septiembre de 2023. Esta Corte advierte que, hasta dicha fecha, el Ministerio no había contestado al pedido de revocatoria, sino que lo hizo el 31 de octubre de 2023, es decir con más de un mes de retraso.
31. Por lo expuesto, esta Corte determina que el Ministerio cumplió la medida de reparación ordenada en la sentencia. No obstante, tal medida no se ejecutó dentro del plazo perentorio fijado en esta y sin que la institución accionada haya justificado tal retardo. Por esta razón, se concluye que la sentencia fue cumplida de manera defectuosa por tardía. En razón de lo expuesto, este Organismo considera que se debe realizar un llamado de atención al Ministerio por el incumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional.

8. 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:

¹¹ CCE, sentencia 43-17-IS/21, 19 de mayo de 2021, párr. 26. Véase también CCE, sentencia 19-23-IS/24, 20 de junio de 2024, párrs. 27 y 28 y sentencia 75-20-IS/23, 21 de junio de 2023, párr. 22.

1. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento **64-24-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso, por tardío, de la medida de reparación ordenada en la sentencia constitucional expuesta en el párrafo 14 del presente fallo.
3. **Realizar** un llamado de atención al Ministerio de Educación por el cumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional de 30 de agosto de 2023.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

6424IS-71961



Caso Nro. 64-24-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles cuatro de septiembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1593-17-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 29 de agosto de 2024

CASO 1593-17-EP

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

SENTENCIA 1593-17-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia en una acción de protección, al encontrar que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no existe deficiencia motivacional.

1. Antecedentes

1. El 08 de diciembre de 2016, el señor Milton Mauricio Reyes Vera (“**actor**”) presentó una acción de protección en contra de la Comandancia General de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.¹

¹ En su demanda alega que ingresó a las filas policiales en el año de 1981, en calidad de policía nacional; luego, en el año de 1987 ascendió al grado de subteniente de Justicia, desempeñando cargos como fiscal del Juzgado Primero del I Distrito de la Policía Nacional, asesor jurídico del Regimiento Quito número 01, entre otras funciones. Señala que el 11 de abril de 1990, el general Edison Bolívar Cerda Jácome, comandante del IV Distrito de la Policía Nacional, emitió el Oficio 918.CD y el memorando 100-CD, disponiendo al señor teniente de policía Ab. Germán Dávila Dávila, Juez Primero del IV Distrito de Policía, iniciar la información sumaria, en contra del accionante y otra persona, a fin de determinar la presunta mala conducta profesional por el operativo de “armamento ilegal” efectuado en la ciudad de Babahoyo, el sábado 04 de noviembre de 1989. Indica que, mediante Resolución de 15 de junio de 1990, el fiscal del Juzgado Primero del IV Distrito de Policía, dentro del juicio sumario 020-90, determinó que no se estableció mala conducta profesional de los implicados. Mediante Resolución de 23 de junio de 1990, se determinó que no existió mala conducta profesional. En virtud de lo resuelto, el Consejo Superior solicitó al Comando General que se levante la situación jurídica “a disposición a órdenes del Ministerio de Gobierno”. Agrega que con la Orden General 221 de 27 de noviembre de 1990 se publicó el Acuerdo Ministerial 220 en el que se levantó dicha disposición. Señala que, como acto consecencial, se dictó el Memorando 6552-DGT-PN de 3 de diciembre de 1990 en el que se le ordenó prestar servicios como asesor jurídico. Indica que, posteriormente, mediante Orden General 218 de 14 de noviembre de 1991, se le colocó nuevamente a “disposición del Ministerio de Gobierno” por determinarse una “supuesta mala conducta profesional” calificada por la Comisión Especial del Consejo Superior de Policía mediante oficio 91-398-CS de 11 de noviembre de 1991, sin cumplirse requisitos legales establecidos en el artículo 26 literal e) de la Ley de Personal de la Policía Nacional y de lo cual no tuvo conocimiento. Finalmente, señala que mediante Orden General 139 de 20 de julio de 1992, se publicó su baja de las filas policiales.

2. El 19 de enero de 2017, la Unidad Judicial Penal Norte No. 2, de la ciudad de Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) provincia del Guayas, resolvió declarar improcedente² la acción de protección planteada.³ El actor apeló.
3. El 19 de mayo de 2017, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) negó el recurso de apelación interpuesto por el accionante, ratificando la sentencia subida en grado.
4. El 19 de junio de 2017, el señor Milton Mauricio Reyes Vera (“**accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de mayo de 2017, dictada por la Sala Provincial y contra la sentencia de 19 de enero de 2017 dictada por la Unidad Judicial.
5. El 05 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, dispuso al accionante que, en el término de 5 días, complete y aclare su demanda, lo cual fue contestado mediante escrito de 17 de octubre de 2017.
6. El 02 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
7. Mediante sorteo realizado en sesión extraordinaria de 17 de enero de 2018, la sustanciación de la causa recayó en la entonces jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra.
8. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 18 marzo de 2022, avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

Alega vulnerados los derechos al debido proceso en las garantías de legítima defensa, motivación, eficacia constitucional de la prueba, principio *non bis in idem*, el derecho a la seguridad jurídica, el principio de igualdad ante la ley, derecho al trabajo y estabilidad laboral y el derecho a una vida digna.

² La Unidad Judicial resolvió que: “La institución de la Acción Constitucional de Protección no puede, ni debe ser desnaturalizada y confundida con una acción residual y no puede ser utilizada como medio para presentar este tipo de reclamos, sino cuando se haya violado o se vaya a violentar eminentemente un derecho consagrado en la Constitución violación que en este caso no se ha configurado.”

³ El proceso fue signado con el número 09286-2016-05143.

9. El 29 de abril de 2022, la jueza constitucional convocó a las partes procesales a audiencia pública⁴ para el 10 de mayo de 2022 a través de la plataforma electrónica zoom.

2. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (CRE); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

11. El accionante alega vulnerados los derechos al debido proceso en las garantías de motivación y defensa, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica consagrados en los artículos 76 numeral 7 literales a) y l), 75 y 82 de la CRE. De conformidad con su demanda y el escrito de aclaración de la misma, el accionante impugna tanto la sentencia de primera como de segunda instancia.
12. Señala que es un profesional que cumplió con ética y convicción su servicio y compromiso institucional en la Policía Nacional y que fue ilegítimamente desvinculado de las filas policiales con un “procedimiento conducido con violación al debido proceso” en el que no pudo defenderse, lo que impidió que sus derechos fueran tutelados y reparados.
13. Indica como antecedentes, que dentro del proceso de información sumaria⁵ que se siguió en su contra, el Fiscal del Juzgado Primero del IV Distrito de la Policía Nacional dictaminó que no existió mala conducta profesional, lo que llevó al Juez de la Información sumaria

⁴ A la audiencia asistieron el abogado David Cabrera en representación del accionante, el accionante Milton Mauricio Reyes Vera, y el abogado Fausto Pérez Vallejo en representación de la Policía Nacional.

⁵ Por un operativo de armamento ilegal efectuado en la ciudad de Babahoyo de 4 de noviembre de 1989. Indica que el 23 de junio de 1990 dentro de la información sumaria signada con el número 020-90, el Juez IV Distrito de la Policía Nacional en su resolución determinó que “NO EXISTIÓ MALA CONDUCTA PROFESIONAL” (sic) pues se determinó que de su hoja de vida policial no tenía ningún antecedente que desacredite sus buenas costumbres y principios morales, por lo que, no habría quebrantado la norma del artículo 26 de la Ley de Personal de la Policía Nacional.

020-90, a que en auto resolutorio de 23 de junio de 1990 ratifique el dictamen abstentivo. Señala que la medida cautelar que pesaba en su contra, para ponerlo en orden del Ministerio de Gobierno, fue levantada mediante Orden General 221 de 27 de noviembre de 1990 publicada en el Acuerdo Ministerial 220. Agrega que el 3 de diciembre de 1990 fue designado para ocupar el cargo de asesor jurídico del Comando Provincial del Regimiento Quito -número 1, cargo que desempeñó hasta el 22 de noviembre de 1991.

14. Manifiesta que las vulneraciones de derechos al debido proceso en la garantía de defensa, iniciaron cuando fue puesto a disposición del Ministerio de Gobierno nuevamente mediante Orden General número 218 de 14 de noviembre de 1991, de conformidad con el artículo 23 literal e) de la Ley de Personal de la Policía Nacional⁶ vigente a la época mientras trabajaba como asesor jurídico del Regimiento Quito número 1. Señala que no pudo recurrir a dicho fallo ni ejercer su derecho a la defensa.
15. Alega que el general Lenin Vinuesa Mideros, en calidad de comandante general de la Policía, en septiembre de 1991, ordenó conformar una “Comisión Especial” dentro del Consejo Superior de Policía, para determinar la responsabilidad de 22 oficiales. Señala que dicha Comisión no era competente para calificar la mala conducta, sino el Juzgado de Distrito a través de la correspondiente información sumaria, lo que vulneraría el debido proceso.
16. Señala que el Consejo Superior solicitó al Comandante General que en virtud de la Orden General se lo ponga a “disposición del Ministerio” por estar “sin cargo” de conformidad con el artículo 23 literal e) de la Ley de Personal de la Policía Nacional vigente a la época, siendo esto incongruente, pues él se desempeñaba como asesor jurídico desde el 3 de diciembre de 1990. Indica que, mediante Orden General 218 de 14 de noviembre de 1991, fue colocado a disposición sin poder recurrir el fallo, no pudo ejercer su derecho a la defensa y no pudo ser escuchado oportunamente ni presentar pruebas.
17. Con lo antes descrito, señala que la Comisión analizó un asunto que sería cosa juzgada, pues se le habría juzgado dos veces el mismo hecho, y se lo puso en una situación transitoria mediante la Orden General 22 de 31 de agosto de 1992, lo que, como resultado trajo consigo su baja definitiva de las filas policiales que se dio mediante Orden General

⁶ Los oficiales podrán ser colocados a disposición del Ministerio de Gobierno únicamente en los siguientes casos...e) Por encontrarse sin cargo, situación en la que permanecerán hasta por sesenta días, transcurridos los cuales serán destinados a un cargo cualquiera en el servicio policial o colocado a situación transitoria, previa la separación de la institución.

139 de 20 de julio de 1992, lo que ocasionó la vulneración a sus derechos a la defensa, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.

18. Alega que la jueza de primera instancia se limita a referirse a normas infra constitucionales y a partir de dicho análisis establecer que no procede la acción de protección de conformidad con los numerales 4 y 5 de la LOGJCC, que no cabe la demanda porque los actos administrativos que se impugnan son del área judicial muy alejados de las acciones constitucionales y que existen vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. Señala que la jueza omitió verificar la vulneración de los derechos constitucionales alegados y “omitió que el acto administrativo impugnado violentó el derecho al debido proceso, a la legítima defensa, a la seguridad jurídica, al derecho a la motivación (...)”.
19. Alega que, la Sala Provincial se limita a determinar que no hubo vulneración de derechos sin siquiera referirse al acto administrativo impugnado ni mucho menos a los derechos que sustentaron la acción de protección.
20. Sostiene que los jueces de la Sala Provincial determinaron que la acción de protección no procede por cuanto el compareciente no ha justificado que agotó la vía contenciosa y que no demostró que dicha vía no era eficaz, cuestión que “atenta contra la esencia de la acción de protección que es la de tutelar directamente derechos constitucionales”. Indica que la Sala Provincial señaló que es un caso que trata asuntos de mera legalidad y no analizó la vulneración de derechos alegados en la demanda y audiencia pública.
21. Agrega que, en su caso existiría vulneración al debido proceso en virtud de que los hechos de su información sumaria fueron juzgados y resueltos por el juez competente en su debido momento y fueron nuevamente conocidos por una Comisión Especial, vulnerando la cosa juzgada, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, asunto que no fue analizado por ninguna de las judicaturas accionadas.
22. Solicita se acepte su acción extraordinaria de protección, se dejen sin efectos las sentencias impugnadas y el Acuerdo Ministerial 227 publicado en la Orden General 218 de 14 de noviembre de 1991 que le puso a disposición del Ministerio de Gobierno, el Decreto Ejecutivo 3040 publicado en la Orden General 22 de 31 de enero de 1992 que le ubicó en situación de transitoriedad previa la baja; y el Decreto Ejecutivo 3538 publicado en la Orden General 139 de 20 de julio de 1993, mediante el cual se le dio de baja de las filas policiales. Se ordene una reparación integral que incluya: i) su restitución a las filas policiales de la Policía Nacional; ii) el pago de todas las remuneraciones y beneficios

sociales que dejó de percibir, incluyendo aportaciones individuales y patronales dejados de percibir si hubiese continuado en servicio activo hasta el grado de coronel; iii) gastos generados por los servicios jurídicos contratados; iv) el pago de una justa indemnización por parte de la Policía Nacional por la afectación a su proyecto de vida; v) reconocimiento de disculpas públicas y otras formas de reparación adecuadas.

3.2. Argumentos de la Unidad Judicial

23. El 24 de octubre de 2023, Nelly Katuska Parrales Córdova en calidad de jueza de la Unidad Judicial Penal Norte 2 de Guayaquil remitió su informe de descargo. En lo principal, señaló que la causa 09286-2016-05143 se sustanció en estricta observancia del debido proceso y la seguridad jurídica, habiéndose convocado a las partes procesales a audiencia y emitido la respectiva sentencia debidamente fundamentada.
24. Agrega que se aplicaron normas claras y previamente establecidas y se aseguró al accionante la tutela judicial efectiva obteniendo una sentencia de la administración de justicia y la posibilidad de apelar la misma. Manifiesta que el caso no “constituía materia que pueda ser conocida en la acción de protección menos a través de la presente acción extraordinaria de protección, pues los hechos expuestos no acarrear la vulneración de derechos constitucionales, sino que corresponden a un conflicto materia de legalidad para lo cual existen vías idóneas y eficaces en la justicia ordinaria (...) toda vez que el ente encargado de juzgar la conducta de los miembros de la Policía Nacional, lo que ha hecho es cumplir con la normativa establecida para el efecto, por lo que si el accionante en esta fecha, consideraba no estar de acuerdo con dicha decisión, debió impugnar dicha decisión en la justicia ordinaria, más no acudir a la justicia constitucional”.

3.3. Argumentos de la Sala Provincial

25. El 26 de octubre de 2023, el juez Gil Medardo Armijo Borja remitió informe de descargo de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. En su informe señala que el Tribunal realizó un análisis amplio respecto a los hechos y circunstancias de la acción y se concluyó que no se encontró vulneración de un derecho constitucional y que se pretendía dejar sin efecto una sanción impuesta en julio de 1992 por el organismo competente dentro del marco jurídico establecido. Agrega que se cumplió con los principios y normas aplicables al caso, que la sentencia cumple con las exigencias de la motivación por cuanto se realizó un análisis de los hechos en relación con las normas y principios aplicables al caso explicándose en forma precisa.

3.4. Argumentos de la Policía Nacional

26. El 06 de julio de 2022, Fausto Lenin Salinas Samaniego, en calidad de comandante general de la Policía Nacional, remitió un informe e información solicitada por la jueza constitucional en audiencia.
27. Hace un relato de los hechos del caso de origen desde el 26 de abril de 1990 y las actuaciones realizadas por la Policía Nacional hasta julio de 1992, cuando mediante Decreto Ejecutivo 3538 de 17 de julio de 1992 se dio de baja al accionante.
28. Indica que en el caso no existió doble juzgamiento pues fue colocado dos ocasiones a situación a disposición, pero por diferentes causales. La primera conforme el artículo 23 literal f) y la segunda conforme al literal e) del mismo artículo de la Ley de Personal de la Policía Nacional vigente aquella época. Señala que la primera vez su mala conducta fue levantada por el Acuerdo Ministerial 220 de 14 de noviembre de 1990. Respecto a la segunda vez explica que:

3. El Consejo Superior de la Policía Nacional sobre la base de los Art. 44 y 47 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, remite con Oficio No. 91-1466-CG de 11 de noviembre de 1991, al señor Comandante General 22 expedientes de servidores policiales por cuanto su conducta no es apta ni compatible con las obligaciones y responsabilidades atentando de esta forma el prestigio institucional.

4. El señor Ministro de Gobierno con acuerdo ministerial 227, de 13 de noviembre de 1991, procede a colocar en situación a disposición al señor SUBTENIENTE DE POLICÍA DE SERVICIOS, JUSTICIA MILTON MAURICIO REYES VERA. 5. Al haber permanecido por 60 días en la situación a disposición conforme al Art.23 literal e) de la Ley de Personal de la Policía Nacional, entonces se convierte en una causal que contempla el Art. 34 literal e) ibídem, para que haya sido colocado en situación transitoria, es por ello que previamente tenía que ser levantado de la situación a disposición, para inmediatamente colocarlo en Transitoria previa a su baja, así lo indican los oficios No. 92-020-DGP-PN de 17 de enero de 1992 con el cual se solicita se levante la situación a disposición y el oficio No. 92- 021-DGP-PN de 17 de enero de 1992 con el cual se solicita sea puesto en situación transitoria.

6. El Art. 35 de la Ley de Personal señala que la situación transitoria durara el tiempo de 6 meses para los oficiales una vez cumplido el mismo procede la baja del servidor policial y eso aconteció con el Decreto Ejecutivo No. 3538 de fecha 17 de julio de 1992, suscrito por el señor Presidente de la República.

7. Del procedimiento administrativo detallado podrán evidenciar señores jueces que constituye una serie de actuaciones y trámites realizados por la administración de forma, ordenada y concatenada cuyos efectos jurídicos se hallan vinculados entre sí para producir una decisión administrativa, en consecuencia, no existe vulneraciones a derechos constitucionales.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

29. 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 contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁷
30. En este caso, se evidencia que los argumentos del accionante se centran en cuestionar la motivación respecto de las sentencias de primera y segunda instancia porque no habrían analizado ni verificado la existencia de vulneración de los derechos constitucionales alegados (párrafos 18, 19 y 20 *supra*). En tal sentido, y como lo ha establecido en casos previos,⁸ este Organismo tiene en cuenta que la motivación de la sentencia de apelación es distinta a la de primera instancia. Sin embargo, la de segunda instancia suele consistir en una revisión de la primera y, en el caso analizado, las alegaciones sobre la supuesta falta de motivación versan sobre los mismos puntos en ambas decisiones. Por ello, solo en caso de que se encuentre que la sentencia de segunda instancia vulnera la garantía de motivación, se pasará a analizar si la sentencia de primera instancia también vulnera la referida garantía. Para ello, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de la Sala Provincial omitió verificar la existencia de violaciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante y vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación por insuficiencia?**
31. Ahora bien, este Organismo nota que los cargos esgrimidos en los párrafos 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 21 sobre la vulneración de los derechos a la defensa, a la seguridad jurídica y la tutela judicial que habrían sido afectados en el proceso de desvinculación de la Policía Nacional y que no fueron tutelados por las judicaturas de instancia, están exclusivamente ligados a los hechos que originaron la acción de protección; por lo que, esta Corte considera que estos podrían ser analizados solo en el caso de que sea procedente un análisis de mérito y si fuera verificada una vulneración a un derecho constitucional.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁸ CCE, sentencia 1037-20-EP/24, 04 de julio de 2024, párr.18.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia de la Sala Provincial omitió verificar la existencia de violaciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante y vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación por insuficiencia?

32. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”. No obstante, es preciso enfatizar que “La garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.⁹ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁰
33. Esta Corte ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación *suficiente*, mediante una *estructura mínimamente completa*, tanto en lo *normativo* (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo *fáctico* (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹¹
34. Adicionalmente, esta Magistratura ha reconocido el especial relieve del examen de suficiencia motivacional en el caso de garantías jurisdiccionales, por sus peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez. Así, el estándar de suficiencia para estos escenarios es más elevado que aquel exigible a una argumentación jurídica. Como instancia, en una sentencia de acción de protección, de manera adicional, la autoridad judicial debe realizar primero un análisis acerca de *una real existencia de vulneración a derechos constitucionales*, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto, y, únicamente cuando se descarte vulneración constitucional alguna en este sentido y más bien se encuentren conflictos de índole

⁹ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.

¹⁰ CCE, sentencia 298-17-EP/22, del 20 de abril de 2022, párr. 43.

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

infraconstitucional, puede determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas, idóneas, y eficaces para la solución del asunto controvertido.¹²

35. El accionante alega que la Sala Provincial se limita a determinar que no hubo vulneración de derechos sin siquiera referirse al acto administrativo impugnado ni a los derechos alegados en la acción, que la Sala señaló que es un caso de mera legalidad y omitió analizar la vulneración de derechos.
36. Revisada la sentencia de la Sala Provincial esta Corte verifica que desde el acápite 5.3 de la sentencia los jueces provinciales determinaron que debían analizar el caso a efectos de determinar la existencia o no de un acto u omisión que vulnere un derecho reconocido en la CRE. Así, la Sala Provincial identificó los derechos alegados como vulnerados: legítima defensa, eficacia constitucional de la prueba, debido proceso, *nom bis in idem*, seguridad jurídica, motivación, derecho al trabajo y estabilidad laboral. Agregó que la pretensión del accionante es que se declare la ineficacia del Acuerdo Ministerial 227, decreto ejecutivo 3040 y decreto ejecutivo 3538, que se establezca una reparación material e inmaterial de los daños y se declare la responsabilidad del Estado por la vulneración de derechos.
37. La Sala Provincial analizó si la acción de protección va encaminada a proteger un derecho constitucional de conformidad con la sentencia 001-10-PJO-CC y para ello, revisó la documentación del expediente:

5.4. Dentro de autos a fojas 13 consta Orden General No. 218, jueves 14 de noviembre de 1991, que contiene el Acuerdo Ministerial del Ministro de Gobierno y Policía, que coloca a disposición del Ministerio entre otros servidores policiales a Milton Mauricio Reyes Vera. Corre a fojas 14 decreto No. 3538, 20 de julio de 1992, mediante el cual se decreta la baja a algunos miembros de la institución policial, entre quienes consta Milton Mauricio Reyes Vera. De fojas 15 se advierte petición de Milton Mauricio Reyes Vera, dirigida al Presidente del H. Consejo Superior de la Policía Nacional solicitando se revise todo el trámite dado a su situación y se deje sin efecto todo lo actuado. Fundamente su pedido expresando que habiéndose llevado a efecto un tortuoso e improcedente trámite, finalmente de manera ilegal y arbitraria fue dado de baja de las filas de la Policía Nacional, sustentado en disposiciones legales no aplicables a su caso particular, sin embargo y pese a sus múltiples reclamaciones verbales y escritas se continuó a sabiendas en un trámite desde todo punto de vista ilegal y por lo tanto viciado de nulidad absoluta.

¹² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pp. 23-ss; sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28; y, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103-103.1.

38. Al respecto, la Sala Provincial señaló que el documento presentado por el accionante, aparejado con la demanda, “da luces al Tribunal” de que realizó múltiples reclamaciones verbales y escritas dentro del procedimiento que concluyó con la resolución de darlo de baja de las filas policiales, “además que, al haber tenido conocimiento de lo resuelto presentó su solicitud de revisión”. Señaló que, por su parte, los accionados presentaron como pruebas: i) la Orden General 218 de 14 de noviembre de 1991; ii) Orden General 22 de 31 de enero de 1992, documentos en los que se colocó a disposición del Ministerio y en situación transitoria respectivamente al accionante.

39. En su análisis, la Sala Provincial determinó que:

En la especie, se observa que entre la documentación presentada por el accionante de fojas 8 a 10 vuelta consta resolución emitida por el Juzgado del Cuarto Distrito de PP. NN., en que se declara que no existe mala conducta profesional por parte de los señores subteniente de Policía Heráclito Marcelo González Villagómez y subteniente de policía, servicios de justicia, abogado Milton Mauricio Reyes Vera, este documento que no se encuentra legible totalmente en la parte pertinente parece que tuviera fecha 23 de junio de 1990. A más de ello, no existe constancia de que efectivamente por el mismo hecho fue juzgado con posterioridad pues lo que si se aprecia es que en Orden General No, 218 para el jueves 14 de noviembre de 1991, se coloca al ahora accionante a Disposición del Ministerio de Gobierno y con Orden General 139 para lunes 20 de julio de 1992, mediante decreto ejecutivo No 3538, Rodrigo Borja Presidente Constitucional de la República se da de baja de las filas de la Institución Policial a Milton Mauricio Reyes Vera, servidor, que conforme se dejó anotado, comparece expresando que pese a sus múltiples reclamaciones verbales y escritas se continuó a sabiendas con el trámite por lo que, haciendo uso de su derecho, solicitó la revisión a fin de que se deje sin efecto.

40. Más adelante la Sala Provincial determinó que de la prueba aportada por el accionante no “existe elemento adicional que permita establecer que la decisión tomada por el Consejo Superior de la Policía Nacional hubiera sido en virtud a los mismos hechos que permitan establecer la violación de los principios y derechos que dice el accionante le fueron violentados, tanto más que el ahora accionante manifestó haber realizado reclamos por escrito y al conocer de la resolución solicitó su revisión”. Agregó, que la jueza de primera instancia dispuso la apertura a prueba por el término de 5 días para la justificación de los acuerdos ministeriales, sin embargo, ninguna de las partes procesales aportó con elementos por lo que, correspondió resolverse en mérito de los autos.

41. Particularmente, sobre los derechos alegados, la Sala Provincial determinó que respecto al **derecho a la defensa**: i) no se ha vulnerado su derecho pues de los propios escritos del accionante se evidencia que presentó quejas verbales y escritas e incluso la revisión del

acto impugnado, por lo que, pudo contradecir e impugnar el mismo, pese a que fue sancionado. Respecto al **principio nom bis in ídem y el derecho a la seguridad jurídica** la Sala Provincial concluyó que:

En el caso materia de análisis, se evidencia que las copias de la resolución dictada por el Juez del Cuarto Distrito de la Policía Nacional hacen relación a hechos ocurridos el 4 de noviembre de 1989, en tanto que la resolución del Consejo Superior de Policía Nacional ha sido emitida el 11 de noviembre de 1991, sin que obre de lo actuado justificación a los elementos que conforme la resolución citada se requiere para que sea considerado. Este mismo fallo, sirve de fundamento para dejar constancia que tampoco se aprecia violación al principio de la seguridad jurídica pues se evidencia que en uno y otro caso el juzgamiento se ha realizado cumpliéndose la normativa jurídica vigente y cuyos procedimientos el mismo accionante ha reconocido haber presentado sus reclamos. Por otro lado, teniendo en consideración la fecha de la emisión del Acuerdo Ministerial No, 227 y Decreto 3538 en su texto se advierte la invocación de las normas aplicables al caso por lo que en cierto modo cumplieron con la motivación que era exigible bajo la vigencia de las normas constitucionales, legales y de menor jerarquía.

42. Así también, la Sala Provincial, el acápite 5.7 de la sentencia dio contestación a las alegaciones a la presunta vulneración del **derecho a la igualdad** y señaló que “lo que tampoco se advierte en la presente acción pues no se ha justificado que otros servidores habiendo estado en igualdad de condiciones hubieran recibido otro tipo de sanción configurándose alguna especie de discriminación contra el accionante”. En el mismo acápite se pronunció respecto del **derecho al trabajo** y estableció que:

debemos hacer mención que este a más de un derecho es un deber y en el caso de los funcionarios públicos deben cumplir sus funciones de acuerdo a lo que la normativa y la sociedad demandan, caso contrario se establecen los procedimientos para las sanciones cumpliéndose con los principios del debido proceso. El hecho de que en el caso en estudio el servidor recibió una sanción luego de un procedimiento establecido en la normativa, no implica que esto represente una vulneración al derecho al trabajo, tanto más, que el ahora accionante tuvo conocimiento pleno de la sanción impuesta y decidió no impugnar en la vía que le estaba permitida.

43. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que la Sala Provincial **sí** realizó el análisis que exige el estándar de suficiencia para una acción de protección, acerca de una real existencia de vulneración a derechos constitucionales. Consecuentemente, no se verifica una vulneración al derecho al debido proceso del accionante en la garantía de motivación. Además, es necesario reiterar que la garantía de la motivación no incluye un derecho a la corrección jurídica de las decisiones judiciales ni faculta a la Corte

Constitucional a evaluar la pertinencia jurídica de las razones contenidas en una argumentación.¹³

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:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección dentro del caso *1593-17-EP*.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹³ CCE, sentencia 2368-17-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 26; CCE, sentencia 2444-19-EP/24, de 8 de febrero de 2024, párr. 32; CCE 1175-20-EP/24, de 2 de mayo de 2024, párr. 29.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

159317EP-71964



Caso Nro. 1593-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles cuatro de septiembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 3144-17-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

CASO 3144-17-EP

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

SENTENCIA 3144-17-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección por determinar que las sentencias impugnadas, emitidas en el marco de un proceso de acción de protección, vulneran el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al adolecer de insuficiencia motivacional. Tras verificar el cumplimiento de los requisitos, esta Magistratura analiza el mérito de la controversia de origen y declara la vulneración del derecho a la salud en los elementos de la disponibilidad y accesibilidad de una paciente adulta mayor por los hechos ocurridos durante su hospitalización y después de que fue dada de alta.

ÍNDICE

1. Antecedentes procesales	
1.1. Antecedentes del proceso de origen	
1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional	
2. Competencia	
3. Argumentos de los sujetos procesales	
3.1. Argumentos del accionante	
3.2. Argumentos de la judicatura accionada	
4. Cuestión previa	
5. Planteamiento de los problemas jurídicos	
6. Resolución de los problemas jurídicos	
6.1. Primer problema jurídico: ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por la deficiencia motivacional de insuficiencia, al rechazar la acción de protección sin analizar las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales?	
6.2. Segundo problema jurídico: ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por la deficiencia motivacional de insuficiencia, al rechazar la acción de protección sin analizar las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales?	
7. Procedencia del examen de mérito	

8.	<i>Examen de mérito</i>
8.1.	Fundamentos del accionante
8.2.	Fundamentos de los accionados
8.3.	Hechos probados.....
8.4.	Planteamiento de los problemas jurídicos del examen de mérito
8.5.	Resolución de los problemas jurídicos del examen de mérito
8.6.	Consideraciones finales
9.	<i>Reparación integral</i>
10.	<i>Decisión</i>

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 11 de febrero de 2016, Héctor Oswaldo Guanopatín Jaime (“**accionante**” o “**Héctor Guanopatín**”), en representación de su madre, Magdalena Rosalina Jaime Cepeda (“**madre**”), quien falleció el 25 de marzo de 2016 (†),¹ presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), el Hospital Teodoro Maldonado Carbo (“**Hospital**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). En su demanda, alegó la vulneración de los derechos de su madre a la salud, vida digna, trato preferente por ser adulta mayor, acceso a medicinas y el acceso a un servicio de salud con calidad y calidez.²

¹ Magdalena Rosalina Jaime Cepeda falleció mientras se tramitaba la acción de protección, tenía 81 años. Era jubilada y padecía de *diabetes mellitus*.

² Proceso 09208-2016-01193. Héctor Guanopatín señaló que el 22 de septiembre de 2015, su madre fue ingresada de emergencia al Hospital porque presentaba un absceso en su glúteo derecho, sumado a la diabetes que tenía. Alegó que el Hospital le brindó atención médica; sin embargo, la paciente fue dada de alta un día después de su ingreso, por la falta de camas. El 28 de septiembre de 2015, ingresó a su madre nuevamente al Hospital pues tenía “tejido necrótico a la altura de sus glúteos”. Durante su hospitalización, habría contraído una bacteria hospitalaria. Su período de hospitalización habría estado comprendido desde el 28 de septiembre de 2015 hasta el 3 de febrero de 2016, cuando fue dada de alta para recibir atención médica en su domicilio. El accionante alegó que su madre no recibió la atención ordenada en su hogar por la falta de vehículos, personal, medicamentos y gasolina para el efecto. La pretensión del accionante era que el Estado, a través de las instituciones correspondientes, adopte las medidas necesarias para que su madre acceda a un tratamiento médico adecuado, que le reembolsen los valores económicos en los que había incurrido por los medicamentos e insumos que había adquirido, que el IESS y el Hospital compartan los gastos del personal de enfermería para el cuidado de su madre y que se le extienda el historial clínico y la especificación de si la bacteria que había contraído era o no contagiosa.

2. El 13 febrero de 2016, la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayas (“**Unidad Judicial**”) aceptó las medidas cautelares solicitadas.³ Mediante sentencia de 20 de febrero de 2016, negó la acción de protección y revocó las medidas cautelares ordenadas.⁴ Inconforme con esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 21 de agosto de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala**”) rechazó el recurso de apelación.⁵

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 19 de septiembre de 2017, el accionante, en representación de su madre, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Unidad Judicial, emitida el 20 de febrero de 2016, y de la sentencia de la Sala, emitida el 21 de agosto de 2017.
5. El 2 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.⁶
6. El 17 de febrero de 2022, se sorteó la causa y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes quien, en virtud del orden cronológico de causas, avocó conocimiento del caso el 22 de julio de 2022 y solicitó que las autoridades judiciales accionadas presenten su informe de descargo.
7. El 1 de agosto de 2022, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo. Pese a que fue debidamente notificada, la Sala no presentó su informe de descargo.

³ La Unidad Judicial dispuso al IESS: 1) cumplir con la orden de atención a domicilio de la madre; y, 2) proporcionar los medicamentos prescritos para atender su condición.

⁴ La Unidad Judicial consideró que no hubo vulneración de derechos constitucionales. Señaló que el accionante no había demostrado que los procedimientos legales ordinarios habían sido agotados o, en su defecto, que hayan sido inadecuados o ineficaces. Además, sostuvo que el accionante había iniciado un procedimiento administrativo ante la autoridad competente y, antes de que se produjera el silencio administrativo, presentó la acción de protección. Por lo tanto, el recurrente habría pretendido que en la vía constitucional se tutelaran sus derechos, sin haber agotado la vía ordinaria correspondiente.

⁵ La Sala estimó que el accionante no había agotado la vía administrativa para reclamar el reembolso de las facturas pagadas por insumos médicos y que no se había cumplido el término legal para que opere el silencio administrativo en el procedimiento iniciado. Además, indicó que, debido a que la madre ya había fallecido, las pretensiones de la demanda no eran oportunas.

⁶ La Sala de Admisión estuvo conformada por las exjuezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Loayza y el juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

8. El 17 de febrero de 2023, la jueza ponente convocó a una audiencia a las partes procesales, la cual se llevó a cabo el 3 de marzo de 2023.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

10. En su demanda, el accionante impugna la sentencia emitida por la Unidad Judicial el 20 de febrero de 2016 y la sentencia emitida por la Sala el 21 de agosto de 2017 (“**decisiones impugnadas**”). Indica que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación, a la salud y a la seguridad jurídica.⁷ En su demanda, el accionante solicita que la Corte Constitucional desarrolle precedentes “para que no se repitan estos casos nuevamente en el IESS”. Particularmente, pretende que se ordene que “siempre que se trate de atención médica [...] se garantice la inmediata atención médica a sus afiliados [...]”.
11. Sobre la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, establece que:

[A]l no hacer justicia garantizando mediante sentencia de garantías jurisdiccionales que no se vuelva a vulnerar ni restringir su derecho a la salud y acceso adecuado a las prestaciones médicas que el IESS había proscrito a través de una orden médica para que mi madre fuera atendida en su domicilio, [...] los jueces estaban llamados a disponer en sentencia el árbitro de medidas y acciones con carácter preventivo y ejemplificador para que los hechos fácticos que ocasionaron tal vulneración no se repitan [sic].
12. Señala también que las sentencias impugnadas violaron su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que “[n]o se explicó la ‘no procedencia’ de los siguientes

⁷ Los derechos invocados están previstos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l), 32, 369, 370 y 82 de la Constitución, respectivamente.

Derechos Cosntitucionales [sic] acusados de vulneración: Derecho a la salud. [sic], vida digna, trato preferente por su condición de adulta mayor, acceso a medicinas y servicio público de salud”.

13. Asimismo, indica que las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la salud porque:

[E]l IESS como deudor de las obligaciones, en estos casos positivos y negativos, además el alcance de sus obligaciones, restricciones y limitaciones, ya que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es responsable de aportar sistemas y programas de salud o sus jubilados, debiendo abstenerse de impedir el acceso a dicho servicio.

14. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, se limita a enunciar el artículo 82 de la Constitución. Además, cuestiona que la Sala no habría explicado “la pertinencia de los hechos, esto es el na [sic] suministro de medicamentos y atención médica a domicilio, ordenada por el propio IESS para la prestación de servicios de salud [...]”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

15. En su informe de descargo, la Unidad Judicial indica que:

Lo que me corresponde es verificar la real ocurrencia de los hechos demostrados y probados es la afectación a derechos fundamentales que atenten o pongan en riesgo la vida y la salud, lo cual no fue demostrado ni probado por quien lo alegaba, pues de la misma prueba incorporada y valorada en autos, se evidenciaba que la señora había recibido las atenciones necesarias para su restablecimiento de salud, incluso a la fecha en la cual se desarrolló la audiencia y se emitió la sentencia respectiva, se encontraba ingresada en el hospital accionado para proceder a brindarle una óptima atención [...].

16. Además, indica que no podría “suplir o cambiar los modos y formas de prescripción médicas que son ajenas a la competencia de la justicia constitucional, mas aun [sic] cuando la suscrita no tiene conocimiento en materia de medicina”.

4. Cuestión previa

4.1. Legitimación activa del accionante

17. Este Organismo advierte que, en la demanda de acción de protección, Héctor Guanopatín compareció en calidad de hijo y representante de su madre.⁸ Después de la audiencia

⁸ Foja 8 del expediente judicial de primera instancia.

llevada a cabo ante la Unidad Judicial, la paciente presentó un escrito por el cual ratificó la intervención de su hijo, por tratarse de su abogado patrocinador.⁹

18. Por su parte, en la acción extraordinaria de protección, Héctor Guanopatín compareció en calidad de hijo y representante de su madre, quien ya había fallecido.¹⁰ En la audiencia celebrada ante este Organismo, el accionante ratificó que intervenía “en calidad de hijo porque la vi sufrir y en su memoria” y solicitó que se ordenen medidas de reparación por las violaciones a derechos causadas.¹¹
19. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la legitimación activa es una condición necesaria para la admisibilidad y tramitación de la acción extraordinaria de protección.¹² En esta línea, de conformidad con el artículo 59 de la LOGJCC, “la acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso”.
20. En esta línea, este Organismo considera que el accionante posee legitimación activa en esta acción. Héctor Guanopatín ha activado esta garantía jurisdiccional invocando su calidad de hijo y representante de su madre, quien fue la accionante en la causa originaria, en la que él compareció como hijo y abogado patrocinador. Además, se trata de su heredero. Por lo tanto, esta Corte continuará con el análisis del caso.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. Los problemas jurídicos en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta realiza contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de sus derechos fundamentales.¹³ Esta Corte ha establecido que los accionantes deben desarrollar argumentos completos que incluyan una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica¹⁴ que permitan analizar la presunta violación de derechos.

⁹ Foja 250 del expediente judicial de primera instancia.

¹⁰ Foja 24 del expediente judicial de segunda instancia.

¹¹ Audiencia celebrada el 3 de marzo de 2023 ante la Corte Constitucional.

¹² CCE, sentencia 838-16-EP/21 (*Rechazo de la acción por falta de legitimación activa*), 9 de junio de 2021, párr. 20; CCE, sentencia 2224-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 30 y 31.

¹³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 18.

22. Sobre la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, este Organismo advierte que el accionante no identifica cuál es la acción u omisión judicial (*base fáctica*) que, de forma directa e inmediata, habría provocado una vulneración de este derecho. Por lo tanto, este Organismo no cuenta con un argumento mínimamente completo que le permita formular un problema jurídico al respecto, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.¹⁵
23. El accionante alega que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Al respecto, esta Magistratura ha determinado que se debe tomar en cuenta que, en principio, la motivación de la sentencia de apelación es distinta de la de primera instancia.¹⁶ En esa línea, solo en caso de que se encuentre que la sentencia de segunda instancia vulnera la garantía de motivación, se pasará a analizar si la sentencia de primera instancia también transgrede la referida garantía.
24. En referencia a lo indicado en el párrafo precedente, este Organismo advierte que se refiere a la presunta insuficiencia motivacional porque las decisiones impugnadas habrían rechazado la acción de protección por improcedente, sin haber analizado si se vulneraron o no los derechos constitucionales alegados en la demanda. En tal virtud, esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable, formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por la deficiencia motivacional de insuficiencia, al rechazar la acción de protección sin analizar las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales?**
25. En caso de que esta Corte encuentre que la decisión de la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, resolverá el siguiente problema jurídico con relación a la sentencia de primera instancia: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por la deficiencia motivacional de insuficiencia, al rechazar la acción de protección sin analizar las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales?**
26. Sobre la presunta vulneración del derecho a la salud, este Organismo observa que el accionante busca que se examine el fondo del proceso de origen; es decir, la procedencia o no de la acción de protección. Al respecto, resulta importante recordar que la acción

¹⁵ *Ibid.*, párr. 21.

¹⁶ CCE, sentencia 2772-16-EP/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 16; sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18.

extraordinaria de protección tiene por objeto determinar si una actuación judicial vulneró un derecho constitucional de forma directa e inmediata. Solo de forma excepcional, cuando la acción tiene origen en un proceso de garantía jurisdiccional y se verifica el cumplimiento de ciertos presupuestos,¹⁷ este Organismo podría revisar el fondo de tales decisiones. Por lo tanto, *prima facie*, no se formulará un problema jurídico al respecto.

27. Sobre la alegada violación del derecho a la seguridad jurídica, esta Corte observa que el accionante no presenta un argumento que contenga una base fáctica ni una justificación jurídica. Por lo tanto, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico al respecto.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. Primer problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por la deficiencia motivacional de insuficiencia, al rechazar la acción de protección sin analizar las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales?**

28. La Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Este Organismo, en la sentencia 1158-17-EP/21, determinó que la garantía de la motivación debe ser suficiente. Para tal efecto, debe contener: i) una fundamentación normativa suficiente¹⁸ y ii) una fundamentación fáctica suficiente.¹⁹
29. En el marco de garantías jurisdiccionales, el análisis de suficiencia motivacional incluye un tercer elemento: el análisis de los derechos presuntamente vulnerados.²⁰ Lo anterior implica que los jueces, previo a determinar la existencia de otra vía para resolver el caso, deben analizar si se han vulnerado o no los derechos constitucionales alegados. Asimismo, esta Corte ha establecido que los jueces deben también analizar si la víctima de la

¹⁷ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55-57.

¹⁸ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 46; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1. En estas sentencias, este Organismo concluyó que la fundamentación normativa implica que la decisión no puede limitarse a citar normas, sino que 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 normativa exhibe el razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en el que se funda la resolución del caso

¹⁹ CCE, sentencia 1158-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1. La Corte concluyó que la fundamentación fáctica implica que exista una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

²⁰ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

vulneración a derechos pertenece a un grupo de atención prioritaria, en cuyo caso debe precautelarse la no afectación a derechos fundamentales.²¹

30. Sobre este punto, este Organismo ha indicado que es indispensable:

[que en la decisión judicial se haya verificado] la existencia o no de vulneración de derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.²²

31. Por lo tanto, esta Corte debe verificar si la sentencia de la Sala se encuentra suficientemente motivada, de conformidad con los elementos expuestos en el párrafo precedente. Para tal efecto, reconoce que, en la acción de protección, el accionante alegó que el IESS y el Hospital vulneraron los derechos de su madre a la salud, vida digna, trato preferente por ser adulta mayor, acceso a medicinas y el acceso a un servicio de salud con seguridad, calidad y calidez.²³ Al interponer su recurso de apelación por escrito, el accionante indicó que la sentencia de la Unidad Judicial habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial, al haber “condicionado el ejercicio de una acción de protección a la espera del pronunciamiento de las autoridades administrativas del IESS y del Hospital Teodoro Maldonado Carbo ante la presentación de un reclamo administrativo”.²⁴

32. De la revisión de la sentencia impugnada, este Organismo constata que:

32.1. En el considerando primero, la Sala identifica su conformación y competencia. En el segundo declara la validez procesal. En el tercero, se refiere a la naturaleza del recurso de apelación y, en el cuarto, detalla la naturaleza de la acción de protección.

32.2. En el considerando quinto, la Sala reafirma su competencia para conocer la acción de protección e indica que la presunción de certeza de los hechos invocados por el accionante en su demanda puede ser desvirtuada. También señala que, en el caso concreto, las instituciones demandadas presentaron las pruebas de descargo que estimaron pertinentes.²⁵ Además, identifica la pretensión del accionante y cita

²¹ CCE, sentencia 219-20-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 36.

²² *Ibid.*

²³ Foja 10 a 13 del expediente judicial.

²⁴ Foja 265 del expediente judicial de primera instancia.

²⁵ Foja 14 vuelta del expediente de la Corte Provincial.

textualmente el artículo 86 numeral 3 de la Constitución y el numeral 3.2 literal g) del Reglamento Orgánico Funcional del IESS. Finalmente, concluye que:

[N]o se evidencia que el accionante haya agotado la vía administrativa para reclamar reembolsos por facturas pagadas por insumos médicos de su [...] madre [...], siendo que el trámite administrativo no estaba agotado por las vías pertinentes en la sede administrativa, considerando que el accionante inicia acción administrativa ante la autoridad administrativa competente [...] no conociendo hasta la fecha la resolución pertinente y [...] no se ha cumplido con el término legal para que opere silencio administrativo de la Institución [sic] accionada [...] en el presente caso existe la vía Contenciosa Administrativa [sic] que pudiera no ser adecuada o eficaz cuando existe un derecho a la salud que debe ser resuelto en el mínimo tiempo. En el presente caso no se ha violado el derecho a la salud, toda vez que el accionante solicita el reembolso de los gastos médicos. Cabe considerar que el derecho a la salud implica un campo muy amplio y el de mayor vulnerabilidad, siendo que la señora abogada Magdalena Rosalina Jaime Cepeda ha fallecido [...] las pretensiones también han fenecido [...].

33. Si bien la Sala ratifica la sentencia de primera instancia, este Organismo observa que no realizó un análisis profundo de los derechos constitucionales invocados y tampoco justificó por qué su análisis se centraría en el derecho a la salud. Además, de la revisión de la sentencia impugnada, tampoco se desprende que las autoridades judiciales hayan analizado el hecho de que la madre del accionante era una adulta mayor y, por lo tanto, pertenecía a un grupo de atención prioritaria y se encontraba en una condición de vulnerabilidad.²⁶
34. De hecho, la sentencia impugnada indica que el accionante no habría agotado “la vía administrativa para reclamar el reembolso por facturas pagadas por insumos médicos de su [...] madre”; sin embargo, desestima la acción por su fallecimiento, sin analizar, profundamente, si se vulneraron o no sus derechos constitucionales.
35. En criterio de este Organismo, este análisis no satisface “la exigencia de analizar, a profundidad y en correlación a los presupuestos fácticos del caso”,²⁷ y la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales. Por lo tanto, dicha sentencia inobserva el tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales y, en consecuencia, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.

²⁶ CCE, sentencia 219-20-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 36.

²⁷ CCE, sentencia 651-19-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 32,

36. Conforme a lo indicado en el acápite precedente, esta Corte estableció que solo en caso de que concluyera que la sentencia de segunda instancia vulneraba el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pasaría a analizar si la sentencia de primera instancia contenía una motivación suficiente. Bajo este antecedente, este Organismo resolverá el siguiente problema jurídico:

6.2. Segundo problema jurídico: ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por la deficiencia motivacional de insuficiencia, al rechazar la acción de protección sin analizar las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales?

37. Conforme al análisis realizado en el acápite anterior, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación exige que las decisiones cuenten con una fundamentación fáctica y jurídica suficientes. En garantías jurisdiccionales, las autoridades judiciales deben analizar la existencia o no de la vulneración a los derechos alegados y, solo si se encuentra que estos no han sido violados, les corresponde determinar las vías ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.²⁸

38. En la demanda de acción de protección, el accionante alegó la vulneración de los derechos de su madre a la salud, vida digna, trato preferente por ser adulta mayor, acceso a medicinas, el acceso a un servicio de salud con seguridad, calidad y calidez, a la seguridad jurídica y al seguro universal obligatorio. De acuerdo con el accionante, se vulneraron estos derechos por la atención médica inadecuada y la falta de entrega de medicamentos que permitan tratar a su madre durante la hospitalización en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo.

39. La jueza de la Unidad Judicial, en el informe de descargo, señaló que le correspondía verificar la ocurrencia de los hechos demostrados y probados y si estos ponían en riesgo la vida y salud de la paciente. Indicó que el accionante no demostró estos aspectos y que, al contrario, pudo constatar que había recibido la atención necesaria para el restablecimiento de su salud, ya que se encontraba ingresada en el Hospital. Finalmente, evidenció que no le correspondía reemplazar o modificar la prescripción médica por su desconocimiento sobre medicina.

40. De la revisión de la sentencia de primera instancia, esta Corte constata que:

²⁸ CCE, sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 39

- 40.1** En el considerando primero, la Unidad Judicial se refiere a su competencia. En el segundo, declara la validez procesal y, en el tercero, alude a la notificación efectuada a los sujetos procesales. En el considerando cuarto, cita el artículo 88 de la Constitución y, en el quinto, establece la pretensión del accionante.
- 40.2** En el considerando sexto, la Unidad Judicial realiza un recuento de los hechos alegados por el accionante e incluye un acápite titulado “consideraciones jurídicas”, en el que cita la sentencia 102-13-SEP-CC emitida por este Organismo. En el considerando séptimo, parafrasea las intervenciones de la directora provincial del IESS Guayas y del representante del Hospital en la audiencia. En el considerando octavo, reproduce la intervención del representante de la PGE. En el considerando noveno y décimo, se refiere al derecho a la réplica de las partes procesales. En el considerando undécimo, cita la réplica de la PGE y, en el décimo segundo, identifica los medios de prueba aportados por las partes procesales.
- 40.3** En el considerando décimo tercero, reitera los derechos presuntamente vulnerados y las medidas de reparación integral solicitadas. Al respecto indica que “esta pretensión generalizada [...] se convierte en incompatible” y que la acción de protección no procede cuando se impugnan aspectos de mera legalidad, pues para tal efecto existen vías judiciales ordinarias, “particularmente la vía administrativa”. Indica también que una persona que incumpla “[las] normas jurídicas claras y públicas, mal puede aseverar que se le han vulnerado sus derechos”.
- 40.4** Finalmente, resuelve rechazar la acción de protección porque “la parte accionante no ha demostrado que los procedimientos por vía judicial ordinaria hayan sido agotados o no ha sido adecuado o eficaz. Por lo cual las peticiones concretas del accionante [...] son acciones administrativas”. También señala que el accionante presentó una acción de protección antes de que se produzca el silencio administrativo en el marco de “la acción administrativa [impulsada] ante la autoridad administrativa competente”, a pesar de que “tenía que haber agotado la vía ordinaria correspondiente”.
- 41.** Esta Corte observa que la Unidad Judicial no realizó un análisis profundo de la alegada violación a los derechos constitucionales invocados por el accionante con relación a la real ocurrencia de los hechos del caso concreto.²⁹ En este caso concreto, lo anterior exigía que analice profundamente el hecho de que la madre del accionante era una adulta mayor

²⁹ CCE, sentencia 219-20-EP/20, 12 de octubre de 2023, párr. 36.

y, consecuentemente, pertenecía a un grupo de atención prioritaria a fin de que se precautele la no afectación a sus derechos constitucionales. Este análisis no fue efectuado ni siquiera de forma implícita.³⁰ A pesar de ello, la jueza de la Unidad Judicial concluyó que la acción de protección no era adecuada para dar respuesta a las pretensiones y, en su lugar, la vía ordinaria o administrativa sí lo era.

42. Este Organismo estima oportuno recordar que la acción de protección es el mecanismo idóneo y eficaz para amparar los derechos constitucionales de las personas y ordenar las medidas de reparación integral correspondientes por sus violaciones.³¹ De ninguna manera, puede ser considerada como residual o exigir el agotamiento de otras vías o recursos para su ejercicio, como esperar a que opere el silencio administrativo.
43. Por lo tanto, esta Corte concluye que la sentencia dictada por la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante por haber rechazado la acción de protección sin haberse referido a la real existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales invocados en la demanda, y sin considerar que la paciente era una adulta mayor que debía recibir atención prioritaria.

7. Procedencia del examen de mérito

44. La Corte Constitucional ha determinado que, en ciertos casos, de manera *excepcional* y de *oficio*, podrá entrar a examinar la situación de fondo decidida por las autoridades judiciales de instancia dentro de una garantía jurisdiccional y, con ello, analizar posibles vulneraciones a derechos constitucionales perpetradas por particulares o autoridades no judiciales.³²
45. Para realizar el examen de mérito, deben concurrir los siguientes requisitos: (i) que la autoridad judicial haya violado el derecho al debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada; (ii) que *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales inferiores; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla, al menos, con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de

³⁰ CCE, sentencia 188-15-EP/20, 11 de noviembre de 2020, párr. 20

³¹ CCE, sentencia 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 31; CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 79.

³² CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 50; sentencia 1973-14-EP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 21.

precedentes establecidos por este Organismo.³³ A continuación, esta Corte verificará el cumplimiento de los requisitos.

Tabla 1: Procedencia del análisis de méritos en el caso concreto

Requisito	Justificación de cumplimiento
(i) Que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio.	La Corte concluyó que las sentencias impugnadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, de conformidad con lo expuesto en el acápite precedente
(ii) Que, <i>prima facie</i> , los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior.	<i>Prima facie</i> , los hechos que dieron lugar al proceso originario pueden constituir una vulneración de derechos como a la salud de la madre del accionante, por la falta de atención médica oportuna, la imposibilidad de acceder a medicamentos en el Hospital, así como la falta de completitud del cuadro de curaciones prescrito, después de que fue dada de alta. Además, se observa que las autoridades judiciales que conocieron la acción de protección no tutelaron, en principio, esta violación, ya que no analizaron profundamente las alegadas violaciones de derechos constitucionales.
(iii) Que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.	Este caso no ha sido seleccionado para su revisión por la Corte Constitucional.
(iv) Que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia y trascendencia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.	<i>Prima facie</i> , el presente caso reviste gravedad. ³⁴ Los hechos del proceso de origen se refieren a la posible vulneración del derecho a la salud de una mujer, adulta mayor que padecía <i>diabetes mellitus</i> . Además, esta Corte observa que la Sala negó la acción de protección por considerar que, por el fallecimiento de la madre, “las pretensiones [...] han fenecido”. En esta línea, este caso denota gravedad en función de que los hechos muestran varios actos y omisiones que, <i>prima facie</i> , evidencian un alto grado de invasión en la atención de salud de una paciente adulta mayor.

³³ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

³⁴ La Corte Constitucional ha establecido que la gravedad de un caso puede determinarse “por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte”. CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55-60.

8. Examen de mérito

8.1. Fundamentos del accionante³⁵

46. El accionante pretende que se declare la vulneración de los derechos constitucionales a la vida digna, protección especial de adulta mayor, salud en lo referente al acceso de medicinas y a obtener un servicio de salud de calidad y calidez y que se desarrollen precedentes jurisprudenciales sobre el derecho a la salud de las personas adultas mayores.
47. Héctor Guanopatín, como medidas de reparación integral en su demanda de acción de protección, solicitó que: i) se disponga a la directora provincial del IESS-Guayas y al gerente del Hospital que adopten las acciones necesarias para suministrarle los medicamentos que requiera para su tratamiento médico y que se disponga al personal necesario para que el trato sea de calidad y calidez;³⁶ ii) el reembolso de los valores en los que habría incurrido por medicamentos e insumos adquiridos durante la hospitalización y después de que fue dada de alta, conforme a las facturas aportadas; iii) los legitimados pasivos y el accionante asuman el costo compartido del personal de enfermería para el cuidado de su madre; y, iv) se le extienda su historia clínica para conocer su estado de salud y si la bacteria hospitalaria contraída era o no contagiosa.
48. En la audiencia celebrada ante este Organismo, el accionante solicitó que esta Corte Constitucional adopte medidas de reparación integral de carácter inmaterial y que desarrolle precedentes jurisprudenciales sobre el derecho a la salud, a fin de que “las personas puedan tener una atención digna”.
49. Como fundamento de sus pretensiones, expuso los siguientes antecedentes fácticos:

³⁵ Los hechos y argumentos expuestos son una compilación de aquellos presentados en la demanda de acción de protección (fj. 8-15 del expediente judicial de primera instancia), fundamentación por escrito del recurso de apelación (fj. 264-268 del expediente judicial de primera instancia), intervenciones del accionante en la audiencia celebrada ante la Unidad Judicial el 17 de febrero de 2016 y ante este Organismo el 3 de marzo de 2023.

³⁶ El accionante enfatiza, principalmente, su solicitud de que le proporcionen a su madre los medicamentos que requería para la limpieza diaria de sus heridas y que le habrían solicitado que adquiriera de manera privada, por su falta de disponibilidad. Estos serían los siguientes: 1. Suprasorb C; 2. Suprasorb X; 3. 3m Cavilion; 4. Prontosan Líquido; 5. Prontosan Gel; 6. Irujol; y, 7. Cualquier otro medicamento que sea necesario según sus necesidades.

- 49.1** Su madre era una persona adulta mayor, de 81 años, jubilada, que padecía de *diabetes mellitus*.³⁷ El 22 de septiembre de 2015 fue ingresada de emergencia al Hospital porque tenía un absceso en su glúteo y “fuertes fiebres”. Afirma que “después de recibir malos tratos en el área de emergencia tuve que explicar y rogar para que la ingresen”. Finalmente, le atendieron. Tras realizarle exámenes médicos, se determinó que tenía “una fuerte infección”. Los doctores que le atendieron mencionaron que debía ser hospitalizada, pero “no tenían camas disponibles”. Le pusieron un suero, le dieron medicación y le enviaron a la casa. Le indicaron que “regrese después si empeoraba”.³⁸
- 49.2** El 28 de septiembre de 2015, su hermano “le llamó desesperado y le indicó que su madre tenía una fuerte fiebre y que le había visto la herida, la cual tenía tejido necrótico”.³⁹ Acudió “rogando” al Hospital porque “allí nada se consigue si no es rogando y pidiendo a las autoridades que la atiendan”.⁴⁰ Su madre ingresó por Emergencias. La endocrinóloga indicó que la herida apestaba y que debían limpiarla diariamente. Las limpiezas se debían realizar en el área de Coloproctología porque se encontraba cerca de la región anal. Después, el absceso se convirtió en una úlcera, lo cual provocó que le corten la piel de los glúteos. Desde aquel día, fue internada en el Hospital hasta el 3 de febrero de 2016, cuando fue dada de alta.
- 49.3** El 5 de octubre de 2015 encontró a su madre sola en el cuarto del Hospital, sin un médico o enfermera que la atendiera. La herida estaba roja. Llamó a una enfermera quien le indicó que “ella trabajaba en el piso izquierdo y la madre se encontraba en el derecho”,⁴¹ por lo que no la podía atender. Cuando el médico tratante la revisó, verificó que el azúcar en su sangre había disminuido.
- 49.4** El 29 de octubre de 2015, presentó una queja por escrito al gerente general del Hospital. De manera previa, por “la falta de atención oportuna”, dirigió reclamos verbales a las autoridades del IESS y del Hospital. Después de la petición escrita, la

³⁷ La Organización Panamericana de la Salud ha descrito a la *diabetes mellitus* como una enfermedad metabólica crónica que se caracteriza por la glucosa en sangre elevada (hiperglucemia). Esta enfermedad se relaciona con una deficiencia absoluta o relativa de la producción y/o acción de la insulina. Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.paho.org/es/temas/diabetes>

³⁸ Audiencia celebrada ante la Unidad Judicial.

³⁹ De acuerdo con el servicio informativo de salud para pacientes de la Biblioteca Nacional de Medicina de Estados Unidos, la necrosis consiste en la muerte del tejido corporal. Ocurre cuando muy poca sangre fluye al tejido. Esto puede suceder por lesión, radiación o sustancias químicas.

⁴⁰ Audiencia celebrada ante la Unidad Judicial.

⁴¹ *Ibid.*

atención comenzó a mejorar. El médico tratante le indicó que las enfermeras eran las responsables de realizarle las curaciones a su madre todos los días y que la herida se le estaba contaminando con heces. La jefa de enfermeras le indicó que “solo tenían una enfermera para atender 50 camas y no se daban abasto”.⁴² Por ello, el accionante y su hermano contrataron una enfermera privada para que le atiende durante el día. Además, afirma que, en el Hospital, le solicitaron que la enfermera permaneciera durante la noche, “pero no les alcanzaba el dinero” por lo que les pidieron a los familiares que le realicen la limpieza, a lo cual se negaron en razón de que “ellos no eran médicos”.

49.5 Inicialmente, durante la hospitalización, el personal médico le colocó a la madre “parches de askina”.⁴³ Después de que fue evaluada, le indicaron que era “mejor tratarla con Suprasorb C y Suprasorb X”. Con esta medicación, “la herida se puso rosada y mejoró”. Estos medicamentos eran utilizados en las limpiezas diarias, pero no se encontraban disponibles en el stock del Hospital, por lo que se vio obligado a adquirirlos de forma privada. Era difícil encontrarlos en farmacias particulares y, además, eran costosos. El valor total por los medicamentos adquiridos ascendía a USD \$3 000,00. “No había bolsillo que alcance”. Los médicos le indicaron “que debía ver cómo los conseguía” y que tenían la prohibición de decirle a los pacientes que no tenían la medicación disponible y de incluir los fármacos que les faltaban en la historia clínica. No obstante, al ver que el estado de salud de su madre se agravaba, le decían “cómprale esto”.⁴⁴

49.6 Mientras la madre estaba hospitalizada contrajo una bacteria. Los médicos le indicaron que “en todo hospital uno está expuesto a adquirir bacterias, pues están en el ambiente”.⁴⁵ Por ello, ni las enfermeras ni el personal médico habrían querido entrar a la habitación donde se encontraba. Cuestiona que no le dieron información sobre la bacteria, por lo que desconocía las medidas que debía tomar para evitar el contagio.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Los parches de askina contienen una almohadilla o compresa estéril de espuma hidrófila, no adhesiva, que se encuentra compuesta por una capa de poliuretano que se coloca en contacto con la superficie de la lesión. Tiene una alta capacidad de absorción y es permeable al vapor. Cuenta con un film externo de poliuretano que es resistente al agua y a las bacterias. Se utiliza para el tratamiento de una amplia gama de lesiones de profundidad parcial o total, como quemaduras de segundo grado, injertos cutáneos, zonas de extracción de órganos/injertos, lesiones postoperatorias, úlceras de decúbito, entre otras. Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace:

<https://time.ics.gencat.cat/manager/file/Askina%2520Foam.pdf?module=tiny&conf=tiny&type=file&route=/noms-comercials-productes/BBraun>.

⁴⁴ Audiencia celebrada ante la Unidad Judicial.

⁴⁵ Audiencia celebrada ante este Organismo.

- 49.7**El 3 de febrero de 2016 le dieron el alta a la madre pues “había mejorado”.⁴⁶ Para seguir con las curaciones, el médico tratante le otorgó una orden de atención médica a domicilio, por lo cual debía seguir recibiendo atención médica, a fin de que se le realicen las curaciones de la herida en su casa. El accionante se opuso a que saliera del Hospital, pero los médicos le dijeron que habían hecho todo lo que estaba a su alcance y que debía seguir mejorando en casa.
- 49.8**El accionante, a fin de coordinar con el médico a domicilio, se dirigió al Dispensario Médico Martha Roldós y al Dispensario Número 6 del IESS. Le indicaron que “no tenían gasolina, médicos, ni enfermeras”. En el mejor caso, le podrían asignar un médico en un mes. Insistieron también en que él “debía ver cómo conseguía las medicinas”.⁴⁷ Sobre el esquema de curaciones de su madre, indica que “fue ir y venir entre los centros. No me acuerdo si las enfermeras fueron dos o tres veces, no fueron más. Tenía que rogar para que le dieran el médico. Rogando iban”.⁴⁸
- 49.9**El 5 de febrero de 2016 presentó un reclamo por escrito a la directora Provincial del IESS. Sentía “impotencia viendo que su madre se moría y a nadie le importaba y que, al llegar a la tercera edad, después de aportar mensualmente, le atendían mal”.⁴⁹ También, presentó quejas en el Hospital y en la Subdirección Provincial del IESS. Le recomendaron hablar con el director del Hospital.
- 49.10**El 12 de febrero de 2016 habló con el director del Hospital y “por primera vez en el IESS [conoció] a alguien que tuviera calidad y calidez humana para tratar a los pacientes”.⁵⁰ Cuando el director del Hospital vio las fotos que le mostró, pidió la historia clínica de la paciente. Llamó al médico tratante y le pidió que le explicara por qué le habían dado de alta. El médico le indicó que “cirugía plástica no le quería atender más”.⁵¹ El director revisó su historial clínico e indicó que “nunca le debieron haber dado de alta”. Inmediatamente, dispuso que una ambulancia la vaya a ver a la casa y su madre volvió a ingresar ese mismo día al Hospital.

⁴⁶ Audiencia celebrada ante la Unidad Judicial.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Audiencia celebrada ante este Organismo.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Audiencia celebrada ante la Unidad Judicial.

⁵¹ *Ibid.*

50. A partir de estos hechos, el accionante expone que se habrían vulnerado los siguientes derechos:

50.1 La falta de atención adecuada a su madre, cuando ingresó al Hospital el 22 de septiembre de 2015, habría vulnerado su “derecho de acceso a la salud, con atención de calidad y calidez”. Considera que, si el IESS la hubiera atendido enseguida, y la hubiera hospitalizado, no se habría producido un tejido necrótico 5 días después. También indica que “si no fuera porque estaba en peligro su vida y su salud, nunca se hubiera dado la orden para su reingreso” y que “el derecho a la salud le impone obligaciones al IESS que deben ser garantizadas a través del financiamiento que recibe por los aportes de cada persona”. Señala que, a pesar de los esfuerzos realizados en el último ingreso de su madre al Hospital, “el daño estaba muy avanzado y ella muere de la infección”.⁵²

51. Finalmente, el accionante concluye que:

El IESS aduce que a mi mamá la habían dejado abandonada. Eso me dolió más porque era una bajeza humana que se recurra a ese argumento. En el servicio público, cuando uno trabaja, tiene licencias médicas por la hospitalización de la mujer, hijos y papás. Era de hasta 8 días. Yo hice uso de esas licencias. A pesar de eso, iba todos los días [...]. Yo no quiero dinero. No voy a buscar una pretensión económica. No quiero usar la memoria de mi mamá para buscar una pretensión económica. Quiero que se sienten precedentes para que las personas puedan tener una atención digna.⁵³

8.2. Fundamentos de los accionados⁵⁴

52. El IESS argumenta que no vulneró los derechos constitucionales de la madre del accionante. Como medio de prueba, presentó la historia clínica de la paciente. También señala que el caso debía ser conocido por la justicia contencioso-administrativa y que, en el proceso, no obraba la prueba suficiente para concluir que el accionante adquirió medicamentos de forma privada por solicitud de los médicos del Hospital.

53. El Hospital señala que la madre del accionante estuvo sola durante su hospitalización. Indica que “los hijos le dejaron a cargo de una enfermera que no tuvo el mayor de los

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Audiencia celebrada ante este Organismo.

⁵⁴ Los argumentos expuestos son una compilación de aquellos presentados en los escritos que constan en los expedientes judiciales de primera y segunda instancia y en esta Corte, así como de las intervenciones públicas en las audiencias celebradas tanto ante la Unidad Judicial, como ante esta Corte Constitucional.

cuidados” y que “hubo procedimientos que no pudieron ser realizados por la falta de familiares”. Además, precisa que “el cuadro de ella ya no ameritaba para que siga internada. Eso no quiere decir que estaba sana. Sus cuidados iban a ser desde su hogar”. Sobre la alegada falta de medicamentos disponibles en el Hospital, establece que “el IESS tiene convenios con prestadores externos. De ser el caso habría dispuesto la derivación de la paciente a un centro de salud que contara con todos los medicamentos”.⁵⁵

54. La PGE reitera lo manifestado por el IESS y el Hospital. Además, precisa que las reparaciones económicas deben ser ventiladas en un juicio contencioso-administrativo.

8.3. Hechos probados

55. La Constitución,⁵⁶ la LOGJCC⁵⁷ y la jurisprudencia de este Organismo⁵⁸ han desarrollado reglas específicas en lo concerniente a la carga de la prueba en garantías jurisdiccionales, la cual se rige por principios propios y debe adaptarse a criterios flexibles.⁵⁹ Particularmente, cuando la parte accionada es una institución pública, y existe insuficiencia probatoria, la carga probatoria se revierte. Esto sucede cuando i) la entidad pública no demuestra lo contrario o no suministra la información requerida; y, ii) cuando, de otros elementos de convicción, no se puede extraer una conclusión contraria.⁶⁰
56. Esta Corte también ha indicado que el estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es el de “mayor probabilidad”. Este criterio implica que, si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho. Las autoridades judiciales deben

⁵⁵ Audiencia celebrada ante la Unidad Judicial.

⁵⁶ El artículo 86.3 de la CRE establece que: “[...] [s]e presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información [...]”.

⁵⁷ El artículo 16 de la LOGJCC establece que: “[...] [s]e presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trata de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza”.

⁵⁸ Por ejemplo, sentencia 2951-17-EP/21 y sentencia 1095-20-EP/22.

⁵⁹ CCE, sentencia 639-19-JP/20 y acumulado, 21 de octubre de 2020, párr. 91. Esta Corte ha determinado que, en garantías jurisdiccionales, se debilita el principio dispositivo y opera la presunción de veracidad de los hechos cuando la carga de la prueba recae en el presunto responsable de la vulneración de derechos.

⁶⁰ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70.1 a 70.4. Ver también, CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 54 y 55; y, CCE, sentencia 1379-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 48

valorar las pruebas aportadas al proceso de forma conjunta y bajo “las reglas de la sana crítica”.⁶¹

57. Sobre la base de lo expuesto, en tanto han sido afirmados por el accionante y aceptados por los legitimados pasivos, este Organismo considera que no existe controversia respecto a los siguientes hechos:

57.1 La madre del accionante era una mujer, adulta mayor de 81 años, que tenía *diabetes mellitus*, y había accedido a la jubilación por vejez. Falleció el 25 de marzo de 2016.

57.2 El 22 de septiembre de 2015, la madre del accionante ingresó por emergencia al Hospital Teodoro Maldonado Carbo, el cual es un Hospital de Nivel III.⁶² Tenía fiebre y un absceso en su glúteo. Cuando le atendieron, le indicaron que tenía una infección, le colocaron un suero y le prescribieron medicamentos. Después, le enviaron a su casa.

57.3 El 28 de septiembre de 2015, la madre acudió nuevamente al Hospital, pues la herida presentaba tejido necrótico y, también, tenía fiebre.⁶³ Ingresó al área de Endocrinología y requería limpiezas diarias de la herida, las cuales debían ser realizadas por el personal de enfermería.

57.4 Desde que ingresó al Hospital, esto es el 28 de septiembre de 2015 hasta que fue dada de alta, el 3 de febrero de 2016, surgieron los siguientes eventos:

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² El Hospital Teodoro Maldonado Carbo, de la ciudad de Guayaquil, es un hospital de nivel III. De conformidad con el artículo 3 del Reglamento General de Unidades Médicas del IESS, estos hospitales constituyen la unidad médica de mayor complejidad, de referencia zonal, que presta atención médica de hospitalización y ambulatoria de tercer nivel, en cirugía, clínica y cuidado materno infantil, medicina crítica y auxiliares de diagnóstico y tratamiento. Su cartera de servicios comprende: i) clínicas (alergología, cardiología, dermatología, endocrinología, gastroenterología, hematología, infectología, medicina interna, nefrología, neumología, neurología, oncología, reumatología, salud mental, nutrición, geriatría, salud de personal, neonatología, clínica de enfermedades cerebro vasculares, clínica del día, clínica de electrofisiología, clínica de obesidad, clínica del dolor, clínica de cuidados paliativos); ii) cirugía (cirugía general, cardiorácica, vascular periférica, plástica y reconstructiva, coloproctología, neurocirugía, oftalmología, otorrinolaringología, traumatología, urología, hemodinamia, ginecológica, obstétrica, maxilofacial, trasplante, cirugía pulmonar); iii) diagnóstico y tratamiento (anatomía patológica, banco de sangre, diálisis, farmacia, imagenología, medicina nuclear, laboratorio clínico, radioterapia, genética y molecular, anestesiología, medicina física y rehabilitación; y, iv) medicina crítica (emergencia adulto, emergencia pediátrica, cuidados intensivos, neonatales, cuidados coronarios, cuidados neurológicos, alto riesgo obstétrico, transporte medicalizado).

⁶³ Foja 50 del expediente judicial de primera instancia.

57.4.1 Fue atendida por distintas especialidades del Hospital Teodoro Maldonado Carbo en Emergencias,⁶⁴ Endocrinología,⁶⁵ Nutrición,⁶⁶ Cirugía General,⁶⁷ Coloproctología,⁶⁸ Anestesiología,⁶⁹ Neumología,⁷⁰ Cardiorácica,⁷¹ Medicina Física y Rehabilitación,⁷² Cardiología,⁷³ Psiquiatría,⁷⁴ Infectología⁷⁵ y Cirugía Plástica.⁷⁶

⁶⁴ Foja 125 a 126 del expediente judicial de primera instancia. Allí, le realizaron distintos exámenes médicos, le suministraron medicamentos y le drenaron el absceso.

⁶⁵ Foja 126 a 129, 146, 174, 184 del expediente judicial de primera instancia. Allí, fue valorada por la diabetes mellitus que padecía y le dispusieron realizarse exámenes de laboratorio y de imagen, y le recetaron medicamentos. Foja 234 a 235 del expediente judicial de primera instancia. Se solicita la valoración de la endocrinóloga para proceder a darle el alta a la paciente.

⁶⁶ Foja 129 del expediente judicial de primera instancia. Allí, le realizaron una valoración nutricional para paciente diabético.

⁶⁷ Foja 129 del expediente judicial de primera instancia. Allí, se realizó el programa de curaciones para el absceso, las cuales debían realizarse diariamente. Foja 132 a 133, 135, 139 a 141 vuelta, 144, 147, 150, 152, 153 vuelta, 158 vuelta, 159, 163, 164, 168, 172, 179, 180, 206 del expediente de primera instancia. Le realizaron cirugías para drenar el absceso en el quirófano. Foja 193 vuelta del expediente de primera instancia. Le realizaron exámenes médicos. Foja 216 del expediente de primera instancia. Le realizan una valoración a la paciente y el médico reconoce que presentaba fascitis necrotizante, úlcera sacra grado 3, de 8 cm de diámetro, tejido de granulación de pobre calidad, que los bordes de la lesión estaban eritematosos y que tenía una lesión perineal sin costuras. Los signos de la herida indicaban una pobre cicatrización.

⁶⁸ Foja 134, 136, 138 vuelta, 139 a 143, 145 a 161, 163 a 181, 183 a 223, 225 a 234, 236 a 238 del expediente judicial de primera instancia. Se puede leer que se observó turgencia – calor en el glúteo derecho- y una aparente fístula anal. Se observa fascitis necrotizante en la paciente, el cual después empieza a reducir y, progresivamente, reaparece.

⁶⁹ Foja 134, 136, 138 vuelta, 139, 140, 142, 144, 145, 148, 150, 152, 153, 156, 159, 201 del expediente judicial de primera instancia.

⁷⁰ Foja 155 vuelta, 180 del expediente de judicial primera instancia. Fue atendida por la presencia de crepitantes en el hemitórax izquierdo.

⁷¹ Foja 155 vuelta, 156 a 158, 166, 169, 174, 176, 178 del expediente judicial de primera instancia. Fue atendida por posible derrame pleural no clasificado.

⁷² Foja 162, 167 vuelta, 178 del expediente judicial de primera instancia.

⁷³ Foja 194 vuelta del expediente judicial de primera instancia. Fue atendida por solicitud de valoración pre quirúrgica. Foja 236. El médico indica que en el servicio no cuentan con equipo de EKG. El servicio de UCI no puede facilitar este equipo por el antecedente de infección por la bacteria KPC. Se solicita aislamiento estricto y mantener las indicaciones.

⁷⁴ Foja 225 vuelta y 226 del expediente judicial de primera instancia.

⁷⁵ Foja 230 vuelta del expediente judicial de primera instancia. El médico le diagnostica con “otros trastornos de la piel y del tejido subcutáneo, no clasificados, en otra parte: úlcera crónica de la piel, no clasificada en otra parte”. Foja 236 del expediente judicial de primera instancia. El médico indica que “la paciente debía mantener las indicaciones hasta completar el esquema propuesto de manejo de complicaciones quirúrgicas y cirugía derivativa e injerto cutáneo de ser el caso por parte de infectología [sic] no cabe modificación del esquema propuesto”. También, mantuvo el diagnóstico de úlcera decúbito.

⁷⁶ Foja 231 del expediente judicial de primera instancia. El médico recomendó que se mantengan las curaciones. La úlcera, a su criterio, podía ser manejada ambulatoriamente con curaciones domiciliarias. Recomendó citas subsecuentes con infectología para controlar el cuadro infeccioso. Foja 235 vuelta del expediente de primera instancia. El doctor indicó que la paciente tenía escara glútea que compromete el periné a 2.5cm del margen anal, esfínter dilatado, con signos de compromiso infeccioso en la escara. Foja 237 del expediente judicial de primera instancia.

- 57.4.2** La herida, consistentemente, presentaba problemas y no se cicatrizaba. Durante su hospitalización, contrajo una bacteria y gangrena, respectivamente. Esta situación se complicó al infectarse con sus heces.⁷⁷
- 57.4.3** Hubo deficiencias en la atención de la paciente. El 13 de octubre de 2015, la médico de Anestesiología del Hospital verificó que la madre del accionante había contraído una bacteria y gangrena, respectivamente.⁷⁸
- 57.4.4** El 28 de octubre de 2015, el médico de cirugía cardiotorácica decidió retrasar el procedimiento de toracocentesis evacuadora, según afirma, porque los familiares de la paciente no se encontraban presentes en el Hospital para suscribir el consentimiento informado.⁷⁹ En esa ocasión, existió un diálogo con la paciente quien refirió “sentirse mejor”⁸⁰ y, además, se constató que se encontraba en condiciones estables.⁸¹
- 57.4.5** El 30 de diciembre de 2015 el coloproctólogo evidenció que “el problema se estaría dando porque en la tarde noche el personal de enfermería no limpia a la paciente y queda sucia de heces hasta el siguiente día [sic]”.⁸²
- 57.4.6** El 3 de febrero de 2016, la paciente fue dada de alta por una mejoría.⁸³ El jefe de la Unidad Técnica de Coloproctología del Hospital le otorgó una solicitud de médico a domicilio porque presentaba “heridas abiertas en glúteos, sin cerrarse luego de 5 meses de hospitalización con riesgo de infección”.⁸⁴ El jefe de Coloproctología del Hospital indicó que debía

⁷⁷ Foja 134 del expediente judicial de primera instancia.

⁷⁸ Foja 142 vuelta del expediente judicial de primera instancia. La Clínica Mayo ha definido a la gangrena como la muerte del tejido corporal como consecuencia de la falta de irrigación sanguínea o por una infección bacteriana grave. Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.mayoclinic.org/es/diseases-conditions/gangrene/symptoms-causes/syc-20352567>

⁷⁹ Foja 157 del expediente judicial de primera instancia. Se desprende de la historia clínica que “familiar no se encuentra en el área para firmar autorización del procedimiento toracocentesis evacuadora, por lo que no se podría realizar procedimiento”.

⁸⁰ Foja 157 del expediente judicial de primera instancia.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Foja 210 del expediente judicial de primera instancia.

⁸³ Foja 5 del expediente de primera instancia.

⁸⁴ *Ibid.*

recibir limpiezas quirúrgicas múltiples para sus heridas cada 48 horas en su domicilio.⁸⁵

58. Por otro lado, de conformidad con las reglas establecidas en los párrafos precedentes, esta Corte considera que el accionante ha podido probar los siguientes hechos:

58.1 Durante la hospitalización de su madre adquirió, en farmacias privadas, medicamentos⁸⁶ que no fueron suministrados por el Hospital para el tratamiento de su madre.⁸⁷

58.2 Después de haber sido dada de alta el 3 de febrero de 2016, se constata lo siguiente:

58.2.1 El 5 de febrero de 2016 la paciente debía realizarse la primera curación. Para ello, sus familiares se dirigieron al Dispensario Médico Martha Roldós y al Dispensario Número 6 del IESS donde les indicaron que, en principio, no podían enviar ningún médico o enfermera para limpiarle las heridas ya que carecían de

⁸⁵ Foja 7 y 118 del expediente de primera instancia.

⁸⁶ Foja 49, 59 a 107 del expediente de primera instancia. Particularmente, este Organismo reconoce que el accionante adquirió de forma privada cicatrizantes para heridas y úlceras cutáneas con efecto desbridante de tejido necrótico (Irujol Simplex Ungüento, Biafine Emulsión 46.5, Gentamax 0.1% Crema 15gr), sprays y ampollas para el tratamiento de infecciones en la piel (Rifocina Spray, Colistina 100mg (ampolla)), medicamentos para tratar la diabetes mellitus (Glucophage 850mg x60 tabletas), insumos médicos (Pericraneal No. 23), analgésicos (Zaldiar comprimidos), medicamentos para enfermedades respiratorias (Singulair en tabletas, Augmentin Suspensión, Alercet D en jarabe, Muxol Suspensión, Paralgen Jarabe 150mg/5ml*120ml), una colchoneta anti escaras y antibióticos para el tratamiento de infecciones de origen bacteriano (JulphamoX-PPS y Clavoxine). La compra de estos medicamentos e insumos médicos se efectuó durante la hospitalización de su madre. Además, esta Corte advierte que Héctor Guanopatin adquirió el medicamento Irujol Simplex Ungüento de forma privada y, en la acción de protección, también solicitó que se le provea a su madre de este fármaco para realizar las curaciones de su herida en su domicilio. Foja 172 del expediente judicial de primera instancia. De la historia clínica se desprende “se evidencia herida eritematosa [sic] se comunica a médico tratante refiere colocar crema para dermatitis misma [que] los familiares traerán mañana”.

⁸⁷ Foja 59 a 107 del expediente judicial de primera instancia. Al respecto, este Organismo advierte que los legitimados pasivos no desvirtuaron que los medicamentos adquiridos de forma privada por el accionante no hubieran sido necesarios para el tratamiento de la madre del accionante, de conformidad con lo previsto por el artículo 16 inciso cuarto de la LOGJCC. Los representantes del Hospital tampoco demostraron que los medicamentos suministrados hubieran provenido de su stock, ni que estos hubieran estado disponibles en sus bodegas. Tampoco justificaron por qué la accionante no tuvo acceso a la medicación que constaba en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos, toda vez que la representante del Hospital, en la audiencia celebrada ante este Organismo concluyó que los medicamentos suministrados a la paciente “son de fácil acceso y estarían en el cuadro de medicamentos básicos porque han sido suministrados por el Hospital. En caso de no haber estado en el Cuadro [Nacional de Medicamentos Básicos] estos medicamentos debieron ser adquiridos a través de los distintos métodos de contratación pública y dentro de la historia clínica no consta ninguna nota o indicación sobre la falta de adquisición de algún medicamento, sea por falta de stock o porque no constaría en el [Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos].

recursos como gasolina, vehículos, personal, e insumos médicos. Por lo que, a pesar de que debía realizarse la primera curación ese día, esto no sucedió.

58.2.2 Finalmente, fue atendida por el Dispensario Médico IESS Martha Roldós.⁸⁸

59. Por otro lado, esta Magistratura considera que existe insuficiencia probatoria respecto de que la madre del accionante no fue atendida adecuadamente mientras se encontraba en el Hospital. Al respecto, esta Corte toma nota de que:

59.1 El accionante señala que, en la primera hospitalización, su madre contrajo una bacteria. Los médicos le habrían indicado que “los pacientes de un hospital están expuestos a contraerlas”.⁸⁹ Por ello, “nadie quería entrar a la habitación de [su] madre, ni siquiera las enfermeras”.⁹⁰

59.2 No obstante, la defensa técnica del Hospital sostuvo que sí le otorgó atención adecuada y suficiente a la paciente; por ejemplo, habría sido atendida por distintas especialidades del Hospital y, también, se le habrían realizado las curaciones correspondientes.

59.3 De la revisión del expediente, se evidencia que la paciente fue atendida por las siguientes especialidades del Hospital: Emergencias,⁹¹ Endocrinología,⁹² Nutrición,⁹³

⁸⁸ Audiencia celebrada ante la Corte Constitucional.

⁸⁹ Audiencia celebrada ante la Corte Constitucional.

⁹⁰ Audiencia celebrada ante la Unidad Judicial.

⁹¹ Foja 125 a 126 del expediente judicial de primera instancia. Allí, le realizaron distintos exámenes médicos, le suministraron medicamentos y le drenaron el absceso.

⁹² Foja 126 a 129, 146, 174, 184 del expediente judicial de primera instancia. Allí, fue valorada por la diabetes mellitus que padecía y le dispusieron realizarse exámenes de laboratorio y de imagen, y le recetaron medicamentos. Foja 234 a 235 del expediente judicial de primera instancia. Se solicita la valoración de la endocrinóloga para proceder a darle el alta a la paciente.

⁹³ Foja 129 del expediente judicial de primera instancia. Allí, le realizaron una valoración nutricional para paciente diabético.

Cirugía General,⁹⁴ Coloproctología,⁹⁵ Anestesiología,⁹⁶ Neumología,⁹⁷ Cardiorrónica,⁹⁸ Medicina Física y Rehabilitación,⁹⁹ Cardiología,¹⁰⁰ Psiquiatría,¹⁰¹ Infectología¹⁰² y Cirugía Plástica.¹⁰³ Durante su hospitalización, también, le realizaron curaciones de la herida.

59.4 Sin embargo, de la revisión de la historia clínica, también se observa que, el 16 de noviembre de 2015, la paciente habría sido atendida por enfermeras que fueron suministradas por sus familiares.¹⁰⁴ En esta línea, el 25 de diciembre de 2015, el coloproctólogo que le atendió encontró “[...] contenido fecal en herida se indica al personal auxiliar de enfermería quien indica que al momento se hallan ocupadas y

⁹⁴ Foja 129 del expediente judicial de primera instancia. Allí, se realizó el programa de curaciones para el absceso, las cuales debían realizarse diariamente. Foja 132 a 133, 135, 139 a 141 vuelta, 144, 147, 150, 152, 153 vuelta, 158 vuelta, 159, 163, 164, 168, 172, 179, 180, 206 del expediente de primera instancia. Le realizaron cirugías para drenar el absceso en el quirófano. Foja 193 vuelta del expediente de primera instancia. Le realizaron exámenes médicos. Foja 216 del expediente de primera instancia. Le realizan una valoración a la paciente y el médico reconoce que presentaba fascitis necrotizante, úlcera sacra grado 3, de 8 cm de diámetro, tejido de granulación de pobre calidad, que los bordes de la lesión estaban eritematosos y que tenía una lesión perineal sin costuras. Los signos de la herida indicaban una pobre cicatrización.

⁹⁵ Foja 134, 136, 138 vuelta, 139 a 143, 145 a 161, 163 a 181, 183 a 223, 225 a 234, 236 a 238 del expediente judicial de primera instancia. Se observó turgencia – calor en el glúteo derecho- y una aparente fístula anal. Se observa fascitis necrotizante en la paciente, el cual después empieza a reducir y, progresivamente, reaparece.

⁹⁶ Foja 134, 136, 138 vuelta, 139, 140, 142, 144, 145, 148, 150, 152, 153, 156, 159, 201 del expediente judicial de primera instancia.

⁹⁷ Foja 155 vuelta, 180 del expediente de judicial primera instancia. Fue atendida por la presencia de crepitantes en el hemitórax izquierdo.

⁹⁸ Foja 155 vuelta, 156 a 158, 166, 169, 174, 176, 178 del expediente judicial de primera instancia. Fue atendida por posible derrame pleural no clasificado.

⁹⁹ Foja 162, 167 vuelta, 178 del expediente judicial de primera instancia.

¹⁰⁰ Foja 194 vuelta del expediente judicial de primera instancia. Fue atendida por solicitud de valoración pre quirúrgica. Foja 236. El médico indica que en el servicio no cuentan con equipo de EKG. El servicio de UCI no puede facilitar este equipo por el antecedente de infección por la bacteria KPC. Se solicita aislamiento estricto y mantener las indicaciones.

¹⁰¹ Foja 225 vuelta y 226 del expediente judicial de primera instancia.

¹⁰² Foja 230 vuelta del expediente judicial de primera instancia. El médico le diagnostica con “otros trastornos de la piel y del tejido subcutáneo, no clasificados, en otra parte: úlcera crónica de la piel, no clasificada en otra parte”. Foja 236 del expediente judicial de primera instancia. El médico indica que “la paciente debía mantener las indicaciones hasta completar el esquema propuesto de manejo de complicaciones quirúrgicas y cirugía derivativa e injerto cutáneo de ser el caso por parte de infectología (sic) no cabe modificación del esquema propuesto”. También, mantuvo el diagnóstico de úlcera decúbito.

¹⁰³ Foja 231 del expediente judicial de primera instancia. El médico recomendó que se mantengan las curaciones. La úlcera, a su criterio, podía ser manejada ambulatoriamente con curaciones domiciliarias. Recomendó citas subsecuentes con infectología para controlar el cuadro infeccioso. Foja 235 vuelta del expediente de primera instancia. El doctor indicó que la paciente tenía escara glútea que compromete el periné a 2.5cm del margen anal, esfínter dilatado, con signos de compromiso infeccioso en la escara. Foja 237 del expediente judicial de primera instancia.

¹⁰⁴ Foja 172 del expediente judicial de primera instancia.

que lo realizarán más tarde [sic]”.¹⁰⁵ El 30 de diciembre de 2015, el coloproctólogo evidenció que su situación de salud no había mejorado porque el personal de enfermería no limpiaba a la paciente y, en consecuencia, su herida quedaba sucia de heces.¹⁰⁶ Por otro lado, en la misma historia clínica consta que el 13 de octubre de 2015, en un informe de interconsulta hay un diagnóstico presuntivo de que la paciente había contraído “otras enfermedades bacterianas, no clasificadas”.¹⁰⁷ El accionante también ha determinado que su madre, durante su hospitalización, contrajo una bacteria.¹⁰⁸

60. Sobre este punto, si bien este Organismo da por probado que la madre del accionante contrajo una bacteria, considera que no hay elementos probatorios suficientes para determinar cuál fue el foco del contagio y si este se debió a acciones u omisiones imputables al personal médico o de enfermería del Hospital. Por lo tanto, al no poder dar por probado este hecho, esta Corte no planteará un problema jurídico sobre una posible vulneración de derechos por este motivo.

8.4. Planteamiento de los problemas jurídicos del examen de mérito

61. En una acción de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de las alegaciones y de la exposición de los hechos que habrían configurado las vulneraciones de derechos.¹⁰⁹ Si la exposición de las posibles vulneraciones a derechos constitucionales fuera deficiente o incompleta, los jueces constitucionales deben examinar si, a partir de las alegaciones y hechos narrados, cabe identificar una posible vulneración de un derecho fundamental.
62. En la demanda de acción de protección, el accionante alegó que el IESS y el Hospital vulneraron los derechos constitucionales de su madre a la salud, vida digna, trato preferente por ser adulta mayor, acceso a medicinas y a un servicio de salud de calidad y calidez. Este Organismo reconoce que, si bien el accionante alega la violación de distintos derechos constitucionales, los hechos probados permiten inferir posibles vulneraciones al derecho a la salud y atención prioritaria de su progenitora, en sus distintos elementos,

¹⁰⁵ Foja 204 vuelta del expediente judicial de primera instancia.

¹⁰⁶ Foja 210 del expediente judicial de primera instancia. Se desprende de la historia clínica que el 30 de diciembre de 2015, cuando el coloproctólogo visitó a la paciente que “el problema se estaría dando porque en la tarde noche el personal de enfermería no limpia a la paciente y queda sucia de heces hasta el siguiente día”.

¹⁰⁷ Foja 142 vuelta del expediente judicial de primera instancia.

¹⁰⁸ Audiencia celebrada ante este Organismo.

¹⁰⁹ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2014, pág. 24.

durante su hospitalización y después de que fue dada de alta. Para evitar la redundancia argumentativa, esta Corte analizará si las instituciones demandadas vulneraron o no el derecho a la salud de su madre.

- 63.** Este Organismo ha dicho que el derecho a la salud es “indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”. Por lo que, “todo ser humano tiene derecho al disfrute más alto posible de salud que le permita vivir dignamente”. Este derecho implica “no solo la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral”.¹¹⁰
- 64.** En este orden de ideas, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que el derecho a la salud se encuentra compuesto por cuatro elementos: i) la disponibilidad; ii) la accesibilidad; iii) la aceptabilidad; y, iv) la calidad. Cada uno de estos elementos les impone a las instituciones encargadas de prestar el servicio de salud ciertas obligaciones de garantía y respeto:¹¹¹
- 64.1** La disponibilidad implica que el Estado debe contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como programas, personal médico y profesionales capacitados.¹¹² Este elemento no implica solo que los usuarios puedan obtener el servicio de salud como tal, sino que este sea otorgado de forma oportuna y apropiada.¹¹³
- 64.2** La accesibilidad implica que “los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna”. Una de sus dimensiones es la no discriminación, que no existan trabas económicas y conocer la información.¹¹⁴ Por lo que, la accesibilidad se subdivide en: i) la accesibilidad física, ii) la accesibilidad económica; y, iii) la accesibilidad informativa.¹¹⁵
- 64.3** La aceptabilidad implica que “los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y sensibles a los requisitos del género y el

¹¹⁰ CCE, sentencia 328-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 42.

¹¹¹ CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 72.

¹¹² CCE, sentencia 904-12-JP/19, 13 de diciembre de 2019, párr. 53

¹¹³ CCE, sentencia 328-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 54.

¹¹⁴ CCE, sentencia 904-12-JP/19, 13 de diciembre de 2019, párr. 55.

¹¹⁵ CCE, sentencia 983-18-JP/21, 25 de agosto de 2021, párr. 126 y 140, respectivamente.

ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas”.¹¹⁶

64.4 La calidad implica que la atención de salud sea apropiada “desde el punto de vista científico y médico”. Para tal efecto, se requiere, entre otros, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente probados y en buen estado”.¹¹⁷ Asimismo, este elemento busca “la instauración de un sistema de atención sanitaria cuya calidad, además de científica y técnica, pueda medirse según el grado de su calidez, personalización, integridad [y] continuidad”.¹¹⁸

65. Por lo tanto, este Organismo analizará la posible vulneración del derecho a la salud de la madre del accionante en los siguientes momentos: i) durante su hospitalización comprendida del 25 de septiembre de 2015 hasta el 3 de febrero de 2016 en lo referente a la alegada falta de disponibilidad de medicamentos, la inadecuada atención y el acceso al procedimiento médico de toracocentesis evacuatoria¹¹⁹; y, ii) después de que fue dada de alta y debía recibir atención médica domiciliaria, desde que fue dada de alta hasta el 12 de febrero del mismo año, en lo referente a la falta de insumos que le impidió acceder al esquema de curaciones prescrito, cuando debía recibir atención médica en su domicilio.

66. A partir de lo expuesto, esta Corte formula los siguientes problemas jurídicos:

Primer problema jurídico: ¿El Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, en el elemento de la disponibilidad, al: i) no haber tenido disponibles en sus bodegas medicamentos que le fueron recetados durante su hospitalización; y ii) no haberle otorgado atención oportuna y adecuada durante su hospitalización?

Segundo problema jurídico: ¿El Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, en el elemento de la

¹¹⁶ CCE, sentencia 904-12-JP/19, 13 de diciembre de 2019, párr. 58.

¹¹⁷ *Ibid.*, párr. 59.

¹¹⁸ CCE, sentencia 983-18-JP/21, 25 de agosto de 2021, párr. 154.

¹¹⁹ A este respecto, es preciso mencionar que tanto en la audiencia celebrada ante este organismo, así como en la historia clínica el hospital hace constar que en reiteradas ocasiones no se pueden realizar procedimientos médicos a la víctima por cuanto no están sus familiares para dar el consentimiento previo. No obstante, de la revisión íntegra de la historia clínica se observa que la única vez que se retrasó un procedimiento médico por la falta de familiares en el Hospital fue cuando debía realizársele una toracocentesis evacuatoria. Por lo que esta Corte realiza el problema jurídico únicamente en lo referente a este procedimiento médico.

accesibilidad, al no haberle realizado el procedimiento médico de toracocentesis evacuatoria por la falta de familiares que suscriban el consentimiento informado?

Tercer problema jurídico: ¿El IESS vulneró el derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, en el elemento de la disponibilidad, al no haberle otorgado la atención que requería para completar el esquema de curaciones prescrito luego de que fue dada de alta, cuando debía recibir atención médica en su domicilio?

8.5. Resolución de los problemas jurídicos del examen de mérito

8.5.1. Primer problema jurídico: ¿El Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, en el elemento de la disponibilidad, al: i) no haber tenido disponibles en sus bodegas medicamentos que le fueron recetados durante su hospitalización; y ii) no haberle otorgado atención oportuna y adecuada durante su hospitalización?

67. La Constitución,¹²⁰ la Ley Orgánica de Salud¹²¹ y los instrumentos internacionales de derechos humanos¹²² consagran el derecho a la salud. Este derecho constitucional es también uno de los deberes primordiales del Estado.¹²³
68. Esta Corte ha señalado que el derecho a la salud es indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos e implica no solo la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral.¹²⁴ Todo ser humano tiene derecho al disfrute más alto posible de salud que le permita vivir dignamente.¹²⁵

¹²⁰ Constitución, artículos 32, 358 y 362, respectivamente.

¹²¹ Ver, por ejemplo, Ley Orgánica de Salud, artículo 3.

¹²² Ver, por ejemplo, Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.1; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5.iv.e; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 11 y 12 numeral 1; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 24 numeral 1; Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, artículo 28; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 10; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 25; Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículo 19.

¹²³ Constitución, artículo 3 numeral 1.

¹²⁴ CCE, sentencia 328-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 66.

¹²⁵ Comité DESC, Observación general 14, párr. 1.

69. El derecho a la salud debe ser garantizado de manera interseccional; esto es, atendiendo a la vulnerabilidad de cada uno de los pacientes, lo cual puede darse ya sea por su situación de salud o por la condición de vulnerabilidad que presente. El artículo 35 de la Constitución establece, de manera ejemplificativa, las personas que deben ser atendidas prioritariamente, lo que implica que “entre varias personas usuarias, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia frente al resto”.¹²⁶
70. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha establecido que la adopción de medidas interseccionales que atiendan a la condición de vulnerabilidad de los pacientes es indispensable para satisfacer su derecho a la salud. En estos casos, la atención en materia de salud se vuelve prioritaria;¹²⁷ esto sucede, por ejemplo, cuando una persona adulta mayor acude al sistema de salud.¹²⁸
71. En el caso de las personas adultas mayores, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha determinado que su ejercicio del derecho a la salud incluye “la prevención, la curación y la rehabilitación [...] destinadas a mantener la funcionalidad y la autonomía de las personas mayores [...] [y] la prestación de atenciones [...]”.¹²⁹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) ha establecido que el derecho a la salud de las personas en condición de vulnerabilidad implica que sean atendidas de manera prioritaria. En estos casos, el derecho a la salud no solo debe ser comprendido como el derecho al más alto nivel de salud posible, sino también implica que la atención de salud sea oportuna y apropiada.¹³⁰
72. La Corte IDH ha identificado que las personas adultas mayores se encuentran en una condición de vulnerabilidad para ejercer el derecho a la salud. Esto se debe, entre otros, a “las limitaciones físicas, de movilidad, la condición económica, la gravedad de la enfermedad y posibilidades de recuperación [...] [o] el desequilibrio de poder que existe en la relación médico-paciente”.¹³¹

¹²⁶ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 47.

¹²⁷ CCE, sentencia 328-19-EP/19, 24 de junio de 2020, párr. 66.

¹²⁸ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03 sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. 17 de septiembre de 2003, párr. 101.

¹²⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 14. 2000, párr. 35

¹³⁰ Corte IDH. Caso Hernández Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. 2019, párr. 78.

¹³¹ Corte IDH. Caso Poblete Vilches y Otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. 08 de marzo de 2018, párr. 131.

73. Por lo tanto, para este Organismo es indispensable visibilizar a las personas adultas mayores como sujetos de derechos que requieren una protección especial. En este sentido, la salud de las personas adultas mayores tiene una protección constitucional y un deber reforzado de respeto y de garantía. El incumplimiento de dicha obligación¹³² surge cuando las personas adultas mayores se ven impedidas de ejercer su derecho a la salud y cuando no reciben una atención prioritaria para tal efecto.
74. El derecho a la salud, conforme se ha evidenciado previamente, se compone de cuatro elementos esenciales e interrelacionados. Para garantizar integralmente el derecho a la salud, el Estado, a través de las instituciones que integran la Red Pública Integral de Salud (“RPIS”), debe garantizar los cuatro elementos que lo componen. Cada uno de ellos impone distintas obligaciones tanto de garantía como de respeto, para precautelar que las personas alcancen el más alto nivel posible de salud. Estos deberes deben ser observados, especialmente, a través de la atención a las condiciones de cada paciente, tomando en cuenta situaciones de vulnerabilidad y sus especiales necesidades.
75. Particularmente, respecto de la disponibilidad de medicamentos, esta Corte ha señalado que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para que exista disponibilidad de medicamentos de calidad, seguros y eficaces, los cuales, además, deben ser suficientes en importe y duración. Su acceso debe ser transparente, no discriminatorio y responsable.¹³³ Este elemento exige también que el personal médico y los profesionales de la salud se encuentren capacitados.¹³⁴
76. Esta Corte ha reconocido que la creciente demanda y oferta de medicamentos presiona y afecta el gasto público de salud,¹³⁵ el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos (“CNMB”) tiene un rol fundamental, pues contiene la lista de medicamentos prioritarios y esenciales que sirven para satisfacer las necesidades de salud de la mayoría de la población.¹³⁶ Por lo que, esta Corte ha determinado que, por la limitación de recursos del Estado, se debe priorizar la adquisición y provisión de los medicamentos que consten en el CNMB. En función de lo expuesto, a través de dos subproblemas jurídicos, esta Corte Constitucional se pronunciará respecto de si el Hospital vulneró el derecho a la salud de

¹³² A la luz del derecho internacional público, el Estado incumple las obligaciones internacionales por acción o por omisión, esto de acuerdo con el tipo de obligación –dar, hacer o no hacer- que ha adquirido en el marco internacional. En este sentido, Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010, Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos [AG/56/83].

¹³³ *Ibid.*, párr. 123

¹³⁴ Comité DESC, Observación General 14, 2000, párr. 12.

¹³⁵ *Ibid.*, párr. 125.

¹³⁶ *Ibid.*, párr. 138.

Magdalena Jaime, en el elemento de la disponibilidad, al no haber tenido disponibles en sus bodegas medicamentos que le fueron recetados durante su hospitalización y no haberle proveído de atención adecuada y oportuna durante su hospitalización.

8.5.1.1. ¿El Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, en el elemento de la disponibilidad, al no haber tenido disponibles en sus bodegas medicamentos que le fueron recetados, durante su hospitalización?

77. Esta Magistratura ha dado por probado que la madre del accionante, durante su hospitalización, no recibió la totalidad de la medicación prescrita y que Héctor Guanopatin adquirió ciertos fármacos e insumos de manera privada. No obstante, y a la luz de las consideraciones expuestas, este Organismo analizará si este hecho configuró una violación del derecho a la salud, en el elemento de la disponibilidad, considerando que el Hospital debía proveerle a la madre del accionante los medicamentos que constan en el CNMB.
78. El accionante ha presentado facturas como medios de prueba que evidencian que adquirió, de forma privada, cicatrizantes para heridas y úlceras cutáneas con efecto desbridante de tejido necrótico (Irujol Simplex Ungüento, Biafine Emulsión 46.5, Gentamax 0.1% Crema 15gr), sprays y ampollas para el tratamiento de infecciones en la piel (Rifocina Spray, Colistina 100mg (ampolla)), medicamentos para tratar la *diabetes mellitus* (Glucophage 850mg x60 tabletas), insumos médicos (Pericraneal No. 23), analgésicos (Zaldiar comprimidos), medicamentos para enfermedades respiratorias (Singulair en tabletas, Augmentin suspensión, Alercet D en jarabe, Muxol Suspensión, Paralgen jarabe 150mg/5ml*120ml), una colchoneta anti escaras y antibióticos para el tratamiento de infecciones de origen bacteriano (JulphamoX-PPS y Clavoxine).
79. Estos medicamentos fueron adquiridos en el transcurso de tiempo en el que su madre estuvo hospitalizada. Además, esta Corte observa que Héctor Guanopatin adquirió, de manera particular, *Irujol Simplex Ungüento* y, en la demanda de acción de protección presentada, también solicitó que se ordene la entrega de este medicamento a su madre para su tratamiento, sin que el Hospital haya logrado demostrar que este medicamento estaba disponible en su stock o que, en su defecto, no era necesario para atender el estado de salud de la paciente, independientemente de que hubiera constado o no en la historia clínica. Por lo tanto, para este Organismo resulta plausible considerar que este medicamento estaba destinado para el tratamiento de la paciente y fue requerido por los médicos tratantes para su atención.

- 80.** Este Organismo advierte que los medicamentos Gentamax 0.1%,¹³⁷ Zaldiar Comp 325/37.5 mg,¹³⁸ Augmentin Susp Bd 400-57 Mg. F/70 ML,¹³⁹ Colistina 100mg ampolla,¹⁴⁰ Julphamox Pps (250 mg / 5 ml)¹⁴¹ y Clavoxine¹⁴² sí se encontraban presentes en el CNMB. Por lo tanto, estos medicamentos debían estar disponibles en las bodegas del Hospital y el accionante no debió verse obligado a adquirirlos de forma privada.
- 81.** En consecuencia, dado que la madre del accionante no recibió durante su hospitalización los medicamentos que constaban en el CNMB y que debían encontrarse en el stock del Hospital. Esto vulneró su derecho a la salud, en el elemento de la disponibilidad de medicamentos, ya que el Hospital incumplió su obligación de proveerle los fármacos constantes en el CNMB. Esta Corte no observa que los accionados hayan ofrecido razones para explicar este incumplimiento,¹⁴³ el cual resulta especialmente grave debido a que la paciente era una adulta mayor y, por ello, debía ser atendida de forma prioritaria en el Hospital y, al haberse jubilado, debía acceder a una prestación de salud que satisfaga los elementos de este derecho.¹⁴⁴

¹³⁷ El compuesto activo de esta ampolla es la gentamicina I.M. – I.V., la cual se encontraba disponible en el CNMB, con código J01GB03.

¹³⁸ El compuesto activo de este medicamento es el paracetamol/tramadol, los cuales estaba previstos en el CNMB y tienen los códigos N02BE01 y N02AX02.

¹³⁹ El compuesto activo de este medicamento es amoxicilina + ácido clavulánico, el cual estaba previsto en el CNMB y tiene el código J01CR02.

¹⁴⁰ Este medicamento estaba previsto en el CNMB y tenía el código J01XB01.

¹⁴¹ El compuesto activo de este medicamento es la amoxicilina. Este medicamento estaba previsto en CNMB y tenía el código J01XB01

¹⁴² El compuesto activo de este medicamento es la amoxicilina + ácido clavulánico, el cual estaba previsto en el CNMB y tiene el código J01CR02.

¹⁴³ Al respecto, la Corte IDH, en el caso Poblete Vilches y otros vs. Chile, señaló que del contenido del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprenden dos tipos de obligaciones: i) la adopción de medidas generales de manera progresiva, que implica que los Estados tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (“DESCA”), entre los cuales se encuentra el derecho a la salud. Esto no debe interpretarse en el sentido de que, durante el periodo de implementación, las obligaciones se priven de su contenido específico o que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos. Por lo que, está prohibida la inactividad del Estado; y, ii) la adopción de medidas de carácter inmediato implica que los Estados deben adoptar medidas eficaces para garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Estas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas. Sobre este punto, la Corte IDH, en el caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, señaló que el Estado, para garantizar el derecho a la salud, tiene esencialmente una obligación de hacer a fin de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, en la medida de los recursos económicos y financieros que disponga para la garantía del derecho.

¹⁴⁴ Al respecto, el artículo 5 literal c) del Reglamento para la Atención de Salud Integral y en Red de los Asegurados del IESS (Resolución C.D. 308) establece que: Cobertura de las prestaciones de salud. – Las

82. Finalmente, este Organismo no puede dejar de observar que el accionante sostuvo que, en la historia clínica de la paciente, no se incluyeron todos los medicamentos prescritos para su tratamiento, especialmente aquellos que no se encontrarían disponibles en su stock. Esta Corte reprocha severamente esta práctica que constituye un obstáculo para que los pacientes, incluso, puedan reclamar el acceso a medicamentos judicialmente. Esto les sitúa en un mayor estado de vulnerabilidad, especialmente cuando pertenecen a un grupo de atención prioritaria. Sobre este punto, esta Corte reitera que, en todos los casos, los médicos se encuentran obligados a registrar en la historia clínica de los pacientes, todos los medicamentos que les prescriban, incluso aquellos que no se encontraran en stock.

8.5.1.2. ¿El Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, en el elemento de la disponibilidad, al no haberle otorgado atención oportuna y adecuada durante su hospitalización?

83. A continuación, esta Corte analizará si la atención que recibió Magdalena Jaime durante su hospitalización vulneró o no su derecho a la salud. El accionante cuestiona que el personal de enfermería del Hospital no le atendió adecuadamente por lo que su herida se seguía infectando al contaminarse con sus heces. No obstante, la defensa técnica del Hospital sostuvo que la paciente fue atendida adecuadamente por las especialidades de Emergencias, Endocrinología, Nutrición, Cirugía General, Coloproctología, Anestesiología, Neumología, Cardiorácica, Medicina Física y Rehabilitación, Cardiología, Psiquiatría, Infectología y Cirugía Plástica.
84. Conforme a lo indicado, la arista de la disponibilidad del derecho a la salud implica que el Estado cuente con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, programas integrales, profesionales de la salud capacitados y medicamentos para que los pacientes puedan tratar sus enfermedades.¹⁴⁵ Además, al desarrollar este elemento del derecho a la salud, esta Magistratura ha determinado que la disponibilidad no solo implica que los usuarios puedan obtener el servicio de salud, sino que este “sea otorgado de forma oportuna y apropiada”.¹⁴⁶

prestaciones de salud se concederán en los siguientes casos: [...] Contingencias de enfermedad no profesional de los jubilados por invalidez y vejez, con cargo al presupuesto fiscal del Estado”.

¹⁴⁵ CCE, sentencia 328-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 49.

¹⁴⁶ *Ibid.*, párr. 54.

85. Esta Corte evidencia que el Hospital, efectivamente, brindó atención a la paciente a través de las especialidades correspondientes, conforme lo alegaron los representantes de los legitimados activos en la audiencia celebrada ante la Unidad Judicial y ante esta Magistratura. No obstante, mientras se encontraba al cuidado del personal del Hospital, su situación de salud se complejizó, ya que las enfermeras del Hospital no atendieron su herida de forma adecuada, conforme se evidencia de la propia historia clínica que fue incorporada como un medio probatorio al expediente judicial. Esto provocó que los hijos de la paciente contraten una enfermera particular durante el día, a fin de que le realice las curaciones y limpiezas correspondientes a su madre. No obstante, la herida se siguiera infectando, lo cual fue constatado por el coloproctólogo que le trataba¹⁴⁷ y no fue desvirtuado por el Hospital.
86. A la luz de estas consideraciones, esta Magistratura considera que, a pesar de que la paciente fue atendida por distintas especialidades del Hospital, la atención que recibió durante su hospitalización no fue oportuna ni adecuada. Esto se debe a que las enfermeras no se ocuparon de realizar las curaciones y limpiezas de la herida de la paciente de forma oportuna y adecuada. El propio coloproctólogo que le atendía pudo evidenciar que esta atención no se estaba otorgando adecuadamente, lo cual repercutió en que contraiga infecciones en la herida. En consecuencia, esta omisión devino en que el servicio de salud, en lo que respecta a la limpieza que debía ser realizada por el personal de enfermería, no haya sido otorgado de forma oportuna y apropiada y, por lo tanto, vulneró el derecho a la salud de la paciente en el elemento de la disponibilidad.

8.5.2. Segundo problema jurídico: ¿El Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, en el elemento de la accesibilidad, al no haberle realizado el procedimiento médico de toracocentesis evacuatoria por la falta de familiares que suscriban el consentimiento informado?

87. El derecho a la salud, como se indicó en el acápite precedente, se encuentra compuesto por distintos elementos. Uno de ellos es la *accesibilidad*. Esta arista implica que las y los pacientes tienen derecho a “solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas a su salud”¹⁴⁸ y que puedan acceder a procedimientos médicos necesarios para gozar el derecho a la salud.

¹⁴⁷ Foja 210 del expediente judicial de primera instancia. Se desprende de la historia clínica que el 30 de diciembre de 2015, cuando el coloproctólogo visitó a la paciente que “el problema se estaría dando porque en la tarde noche el personal de enfermería no limpia a la paciente y queda sucia de heces hasta el siguiente día”.

¹⁴⁸ Comité DESC. Observación General 14, 2000, párr. 12.

- 88.** Esta Corte ha dado por probado que los familiares de la accionante, en ocasiones, no estuvieron presentes. Por ello, conforme a lo expuesto por los representantes del Hospital, no habrían podido realizar procedimientos médicos, ya que no habría estado una persona presente que pudiera otorgar el consentimiento informado.
- 89.** De la revisión de la historia clínica, esta Magistratura observa que el 28 de octubre de 2015, el cirujano cardiotorácico evidenció que “se dialoga con paciente, refiere sentirse mejor. Familiar no se encuentra en el área para firmar autorización del procedimiento de toracocentesis evacuatoria por lo que no se podría realizar procedimiento [sic]” (mayúsculas del original omitidas).¹⁴⁹ Por lo tanto, este Organismo verificará si este antecedente configura una vulneración en el elemento de la accesibilidad del derecho a la salud, al haber omitido realizarle el procedimiento de toracocentesis evacuatoria por la falta de familiares que suscriban el consentimiento informado.
- 90.** El consentimiento informado es un derecho de quienes padecen una enfermedad y de las personas responsables del paciente, cuando no pudiera tomar una decisión sobre los medicamentos, el procedimiento o tratamiento a seguirse.¹⁵⁰ Para tomar una decisión informada, es indispensable que el paciente, o si fuera el caso, sus familiares, cuenten con información comprensible para tomar decisiones de forma razonable.¹⁵¹
- 91.** El consentimiento no se limita a un acto de aceptación. Se trata de un proceso gradual en el que deben cumplirse los siguientes elementos para su validez: que sea i) previo, ii) libre e iii) informado.¹⁵² La información cumple un papel estratégico y preponderante en la

¹⁴⁹ Foja 175 del expediente judicial de primera instancia. La Clínica de la Universidad de Navarra define a la toracocentesis como “un procedimiento médico que implica la inserción de una aguja en el espacio pleural, la cavidad que se encuentra entre los pulmones y la pared torácica, con el propósito de extraer líquido”. Este procedimiento se realiza para diagnosticar o tratar condiciones que causan la acumulación de líquido en el espacio pleural, lo cual se conoce como “derrame pleural”. Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.cun.es/diccionario-medico/terminos/toracocentesis>

¹⁵⁰ CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 181.

¹⁵¹ *Ibid.*, párr. 183.

¹⁵² CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 130-133. La Corte Constitucional determinó que: i) el consentimiento debe ser previo; es decir, que debe ser otorgado antes de cualquier acto médico, sin que sea posible convalidarlo después. No obstante, reconoció que pueden existir excepciones ante un escenario que requiera un tratamiento médico urgente por un inminente riesgo a la vida o salud del paciente; ii) el consentimiento debe ser libre, por lo que debe ser otorgado sin presiones de ningún tipo y sin utilizarlo como condición para acceder a procedimientos o beneficios, sin coerciones, ni amenazas o desinformación. Su otorgamiento es personal, excepto cuando el paciente no se encuentre en la capacidad de tomar una decisión con respecto a su salud; y, iii) el consentimiento debe ser pleno e informado, lo cual implica que solo puede ser

relación médico-paciente. El derecho a recibir información sanitaria constituye el derecho que tienen todos los pacientes para conocer de manera entendible la información sobre su estado de salud, naturaleza y finalidad de la intervención, o intervenciones, a las que será sometido, con la determinación de los riesgos y efectos directos e indirectos, así como las alternativas a los procedimientos propuestos, incluyendo las consecuencias de no aplicar un tratamiento.¹⁵³

92. Cabe mencionar que le corresponde al paciente consentir; solo en el caso de que este no pudiere se deberá contar con el consentimiento de un representante legal o un pariente cercano que se encuentre facultado para otorgar el consentimiento. La casa de salud debe realizar todos los esfuerzos razonablemente a su alcance para comunicarse con los pacientes e informarles a ellos sobre los procedimientos que se van a realizar en la atención médica lo cual deberá constar en la historia clínica. Si existieran manifestaciones de la voluntad del paciente anteriores a su incapacidad relacionadas con la enfermedad o el tratamiento, ya sean verbales o escritas, deberán ser tomadas en cuenta.¹⁵⁴ Si la manifestación de la voluntad fue realizada ante un notario público, esta deberá ser respetada.¹⁵⁵ Si el paciente no pudiera otorgar su consentimiento y no existiera familiar alguno identificable, ni una manifestación de voluntad anterior, el personal médico debe velar por su “mejor bienestar”, el cual debe ser comprendido como “el resultado de analizar riesgos y beneficios según los criterios de buena práctica clínica de la comunidad científica médica y lo que la sociedad considera que es mejor en ese momento”.¹⁵⁶
93. En el caso concreto, esta Corte considera que los legitimados pasivos no lograron demostrar que la paciente se encontraba impedida de otorgar, por sí misma, el consentimiento informado, el 28 de octubre de 2015 cuando fue valorada y que, por ello, requerían necesariamente que sus familiares lo concedieran. Aún si el Hospital constataba que la paciente no podía otorgar su consentimiento y que no tenía familiares que lo suscriban, debía emprender las acciones necesarias para velar por su mejor bienestar en el tratamiento médico. En ningún caso, la falta de familiares puede constituir una justificación para omitir la práctica de intervenciones médicas que resulten fundamentales para salvaguardar la salud de los pacientes. Para tal efecto, el personal del Hospital debía mantener una comunicación activa y oportuna con los familiares para que, de ser el caso,

obtenido después de que el paciente haya recibido información adecuada, completa, fidedigna, comprensible y accesible y tras haberla entendido cabalmente.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*, párr. 193.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

se encontraran presentes para otorgar el consentimiento. Ante su ausencia, debían emprender acciones para velar por su “mejor bienestar”.

94. Esta Corte estima que el Hospital debe adoptar mecanismos adecuados para que las personas adultas mayores ejerzan su derecho a decidir, con información suficiente, libre y voluntaria, si aceptan o no los esquemas terapéuticos propuestos o si, en su defecto, los rechazan.¹⁵⁷ Estos deben incluir el acceso a medicamentos y procedimientos médicos de calidad, seguros y eficaces. En el caso concreto, no se observa que el Hospital haya emprendido acciones para velar por el “mejor bienestar” de la paciente, sino que su actuación se limitó a verificar que los familiares no estaban presentes para consentir respecto de la realización de este procedimiento y, al constatar su ausencia, se abstuvo de efectuarlo.
95. En este caso concreto, no se observa que el Hospital haya emprendido acciones para velar por el “mejor bienestar de la paciente”. Para tal efecto, el personal médico que le atendió debía, primero, evaluar si contaban con el consentimiento de la paciente para realizar el procedimiento de toracocentesis evacuatoria. En caso de que ella no hubiera podido otorgarlo, debía verificar la necesidad y urgencia de proceder con la toracocentesis evacuatoria para precautelar su salud. Al incurrir en esta omisión, e impedir injustificadamente que la paciente sea sometida al procedimiento médico identificado, sin haber adoptado acciones para velar por su mejor interés, el Hospital vulneró su derecho a la salud en el elemento de la accesibilidad.

8.5.3. Tercer problema jurídico: ¿El IESS vulneró el derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, en el elemento de la disponibilidad, al no haberle otorgado la atención que requería para completar el esquema de curaciones prescrito, cuando debía recibir atención médica en su domicilio?

96. Esta Magistratura ha dado por probado que la madre del accionante fue dada de alta por una aparente mejora. No obstante, por el tipo y el lugar de la herida, el médico, dispuso curaciones cada 48 horas, por lo que el Hospital le extendió una orden para que reciba atención médica en su domicilio. El 5 de febrero de 2016 debía recibir la primera curación con la orden de médico a domicilio. A pesar de haber acudido a dos dispensarios médicos del IESS, esto no sucedió. En total, le realizaron tres curaciones hasta que reingresó al Hospital el 12 de febrero de 2016. Esta Corte analizará si la falta de insumos para

¹⁵⁷ CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 87.

completar la prescripción médica vulneró el derecho a la salud de la madre del accionante, en el elemento de la disponibilidad.

- 97.** Como se indicó previamente, la disponibilidad del derecho a la salud implica que el Estado cuente con un número suficiente de servicios, programas de salud y medicamentos en cantidad suficiente para tratar las enfermedades.¹⁵⁸ Este elemento exige también que el personal médico y los profesionales de la salud se encuentren capacitados.¹⁵⁹
- 98.** Para garantizar el derecho a la salud en la dimensión de la disponibilidad, el Estado debe contar con un número suficiente de establecimientos, bienes, servicios públicos de salud y centros de atención, así como de programas, personal médico y profesionales capacitados.¹⁶⁰ No basta con que los hospitales estén suficientemente abastecidos, sino que todas las unidades que integran RPIS¹⁶¹ cuenten con la infraestructura, insumos y personal suficiente para atender a los pacientes y completar sus prescripciones médicas.
- 99.** Es indispensable que, las instituciones que integran la RPIS, cuenten con insumos materiales y talento humano para garantizar la disponibilidad de los servicios de salud a los usuarios. En caso de que estos no se encontraran disponibles, el Ministerio de Salud Pública, en calidad de órgano rector de la RPIS, así como el resto de las instituciones que la conforman, deben coordinar las acciones correspondientes para la prestación adecuada de los servicios de salud.
- 100.** En el caso concreto, este Organismo observa que la madre tuvo que pasar por dos centros ambulatorios del IESS para que un médico acuda a su domicilio para realizarle las curaciones. Además, el esquema de curaciones prescrito no fue cumplido según la orden del doctor. A pesar de que el 5 de febrero de 2016 debía recibir la primera curación en casa, esto no sucedió. Por lo que no completó el esquema de curaciones prescrito, pues no accedió a ellas cada 48 horas. Además, esta Corte observa que el IESS no emprendió

¹⁵⁸ CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr., 123.

¹⁵⁹ Comité DESC, Observación General 14, 2000, párr. 12.

¹⁶⁰ CCE, sentencia 904-12-JP/19, 13 de diciembre de 2019, párr. 53.

¹⁶¹ La Corte Constitucional, en la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, definió a la RPIS como “el conjunto de instituciones públicas que prestan el servicio de salud y a las que se conoce como ‘subsistemas de salud’, integrada por el [Ministerio de Salud Pública], el IESS, el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), el ISSFA y la Red Complementaria de Salud”. Estableció que el sistema de salud tiene como órgano rector al Ministerio de Salud Pública y cada una de las entidades que la conforman son los subsistemas. La red complementaria de salud está integrada por todas las entidades de salud que no pertenecen formalmente al Estado pero que este puede derivar para su atención. CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 59 y pie de página 36.

acciones para atender prioritariamente a la paciente, a pesar de que se trataba de una adulta mayor. Por lo tanto, vulneró su derecho a la salud en el elemento de disponibilidad.

8.6. Consideraciones finales

- 101.** Este Organismo reconoce que no le corresponde pronunciarse acerca de las circunstancias que decantaron en el fallecimiento de la paciente, dado que, de los propios argumentos del accionante,¹⁶² se evidencia que a partir del reingreso el 12 de febrero de 2016 su madre, quien era una adulta mayor y se encontraba en una situación de vulnerabilidad, recibió atención médica adecuada. A pesar de ello, considera pertinente indicar que las acciones y omisiones del Hospital, durante la hospitalización de la paciente, y las omisiones del IESS, una vez que fue dada de alta y debía recibir atención médica en su domicilio respectivamente, comprendidas en el período del 25 de septiembre de 2015 hasta el 3 de febrero de 2016, vulneraron su derecho a la salud. Solo cuando intervino el director del Hospital, los médicos y personal de enfermería le otorgaron atención médica adecuada a su condición particular.
- 102.** El derecho a la salud en la Constitución forma parte de los derechos del buen vivir y, en consecuencia, adquiere un rol fundamental para que las personas alcancen sus capacidades para el máximo estado de bienestar. La consecución del *sumak kawsay* es un deber primordial del Estado. Para alcanzarlo es indispensable que las instituciones públicas, en el marco de sus competencias, desarrollen políticas públicas para garantizar el ejercicio de estos derechos.
- 103.** Este Organismo está consciente de la grave crisis que atraviesa el sistema de salud pública, lo cual pone en riesgo la vida de los pacientes que acuden a él.-La caducidad de insumos médicos y medicamentos, la falta de registro e inventarios adecuados de los ítems, y la falta de planificación para la adquisición de insumos en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo son factores que han incidido en que este se encuentre desabastecido de medicamentos e insumos médicos, según lo ha constatado la Contraloría General del Estado.¹⁶³ Esto a pesar de que se trata de un hospital de tercer nivel que debe garantizar la

¹⁶² Audiencia celebrada ante este Organismo. El accionante sostuvo que “fue terrible verla padecer casi 6 meses y escuchar del propio director del Hospital que tuvo que ordenar su reingreso en una ambulancia y que ahí sí, en el segundo momento, yo tengo que decir que el IESS le dio misteriosamente las medicinas [...]. Le dieron una mejor atención. La pasaron a una atención especial para mejores cuidados”.

¹⁶³ Sobre este punto, esta Magistratura advierte que la Contraloría General del Estado emitió su informe DNA-0039-2020, sobre examen especial a las fases preparatoria, precontractual, contractual y ejecución para la adquisición de bienes, servicios, consultorías, medicamentos, insumos y equipos médicos; su recepción, distribución y uso para la prestación de servicios de salud en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo, en el

atención especializada a los pacientes. Para enfrentar esta crisis es indispensable que la RPIS, encabezada por el Ministerio de Salud, emprenda las acciones necesarias para, prioritariamente, adquirir los medicamentos que no se encuentran disponibles en los hospitales y atender a los pacientes, tomando en cuenta su condición de vulnerabilidad.

9. Reparación integral

104. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que en caso de que la autoridad judicial constate una violación de derechos constitucionales, procederá la reparación integral:

La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

105. En esta línea, la LOGJCC, en su artículo 18, desarrolla el concepto de reparación integral. La citada norma dispone que:

En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.

106. Primero, la Corte procederá a reparar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el cual fue vulnerado por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas y por la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayas.

período comprendido entre el 01 de enero de 2014 al 31 de octubre de 2019. En su informe, la Contraloría General del Estado advierte que la Coordinadora General de Enfermería había solicitado al Director Técnico (e) la adquisición de insumos para su área, pues “mantenían stock cero y crítico”, a pesar de que aún existían saldos de unidades. Conforme a la información publicada por la Contraloría General del Estado, esta Magistratura observa que se trata de una problemática reiterada que ha existido en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo. Este informe fue publicado en el año 2020. Ver, por ejemplo, Informe DAI-AI-0481-2016, Examen Especial a los Procesos Precontractual, Contractual y de Ejecución de las Adquisiciones de Bienes y Servicios, y Gestión de Farmacia en el IESS Hospital Teodoro Maldonado Carbo.

- 107.** Como medidas de restitución, le corresponde a Corte Constitucional declarar que la sentencia emitida por la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, provincia de Guayas y por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, respectivamente, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En consecuencia, estas decisiones judiciales deben ser dejadas sin efecto.
- 108.** Asimismo, esta Corte no puede dejar de observar que los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Guayas consideraron que el recurso de apelación interpuesto era improcedente, entre otros, porque Magdalena Rosalina Jaime Cepeda había fallecido y, en consecuencia, las pretensiones también habrían fenecido. En criterio de este Organismo, es grave que una garantía jurisdiccional sea negada con la justificación del fallecimiento de la persona afectada. Por lo tanto, corresponde llamarles la atención a los jueces que resolvieron el recurso de apelación en el proceso de origen.
- 109.** Producto del análisis de mérito realizado, esta Corte adoptará medidas de reparación de la violación de los derechos a la salud y atención prioritaria de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda. Esta Corte deja por sentado que, por su fallecimiento, no es posible adoptar medidas que reviertan los daños a la situación anterior.¹⁶⁴ No obstante, las vulneraciones a derechos constitucionales no pueden permanecer sin ser reparadas, por lo que esta Corte adoptará medidas de reparación integral con relación a sus herederos.
- 110.** Como medida de satisfacción, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo y el IESS:
- a) Por haber vulnerado el derecho a la salud y atención prioritaria de la paciente, en el término de diez días contados desde la notificación de la presente sentencia, deberán publicar el siguiente texto en su página web institucional y en sus redes sociales, durante el plazo de dos meses:

“Por disposición de la Corte Constitucional en la sentencia 3144-17-EP/24, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo y el IESS presentan disculpas públicas a la familia de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, por no haberle brindado atención

¹⁶⁴ Foja 13-14 del expediente judicial de primera instancia. En la demanda de acción de protección, Héctor Guanopatín solicitó las siguientes medidas de reparación integral: i) proporcionar los medicamentos que requiere Magdalena Jaime Cepeda para la limpieza diaria y que le solicitaron que compre (Suprasorb C, Suprasorb X, 3m Cavilion, Prontosan Líquido, Prontosan Gel, Irujol); ii) el reembolso monetario de los valores incurridos en medicamentos e insumos adquiridos durante su estadía hospitalaria y una vez dada de alta; iii) asuman el costo compartido de personal de enfermería para su cuidado; iv) el historial clínico completo para conocer en detalle su estado de salud y si la bacteria hospitalaria es o no contagiosa para su núcleo familiar.

médica adecuada. Una persona en situación de vulnerabilidad y con un cuadro tan complejo de salud debió haber sido atendida inmediatamente y debió recibir los medicamentos e insumos médicos para obtener el tratamiento determinado por el personal médico.

Estas entidades reconocen su obligación de respetar la Constitución y los tratados internacionales relacionados con el derecho a la salud, más aún cuando se trata de mujeres adultas mayores que, además, requieren tratamiento para sus enfermedades y que gozan de atención prioritaria y especializada que garantice su salud”.

Una vez culminado el plazo de la publicación, deberán remitir a esta Corte un informe detallado sobre su cumplimiento.

111. Como medida de satisfacción, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo:

- a) Por haber vulnerado el derecho a la salud de la paciente al no haber adoptado medidas interseccionales para su atención, en el plazo de 2 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, deberá realizar una campaña de sensibilización dirigida al personal médico y de enfermería para asegurar una atención adecuada a pacientes adultas y adultos mayores. Esta campaña debe tener como eje el enfoque de derechos humanos y la sensibilización con su condición de vulnerabilidad. Para realizar la campaña, el Hospital deberá coordinar con la Defensoría del Pueblo. Para verificar el cumplimiento de esta medida, una vez culminado el plazo para realizar la campaña, el Hospital deberá informar documentadamente a esta Corte sobre la realización de la campaña.
- b) Por haber retrasado el procedimiento de toracocentesis evacuatoria de manera injustificada, en el plazo de tres meses contados desde la notificación de esta sentencia, deberá elaborar el Protocolo de Gestión y Aplicación del Consentimiento Informado para Adultos y Adultas Mayores. Para tal efecto, deberá tomar en cuenta lo desarrollado por este Organismo sobre el consentimiento informado en las sentencias 679-18-JP/20 y acumulados, 983-18-JP/21, 2951-17-EP/21 y lo dispuesto en la presente sentencia. Asimismo, deberá coordinar su elaboración con la Defensoría del Pueblo. Para verificar el cumplimiento de esta medida, una vez culminado el plazo otorgado, el Hospital deberá remitir a esta Corte el protocolo desarrollado, con la firma de la máxima autoridad de la institución o su delegado y la constancia de su difusión al personal médico y de enfermería que trabaje en dicha institución.

- 112.** Este Organismo, en el acápite precedente, señaló que se encuentra consciente de la grave crisis de abastecimiento de medicamentos en las instituciones que conforman la Red Pública Integral de Salud, lo cual afecta a un sinnúmero de personas usuarias que acuden al sistema de salud; una de ellas fue Magdalena Rosalina Jaime Cepeda. Por lo tanto, siguiendo su línea jurisprudencial,¹⁶⁵ esta Corte considera apropiado adoptar una medida que tenga por objeto velar por la no repetición de los hechos que generaron las violaciones a sus derechos y que han sido identificados a lo largo de esta sentencia.
- 113.** Como garantía de no repetición, en vista de que el Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de la paciente en el elemento de la disponibilidad, por no haberle proveído los medicamentos que constaban en el CNMB, se ordena al Ministerio de Salud Pública, en su calidad de autoridad sanitaria nacional, a fin de que desarrolle e implemente, en todas las unidades médicas a nivel nacional que integran la Red Pública Integral de Salud, de primer, segundo y tercer nivel de atención, un mecanismo de alertas tempranas por el cual se identifiquen los niveles de abastecimiento de medicinas, el cual deberá ser digital, automatizado y de fácil acceso y comprensión para la ciudadanía. El nivel de abastecimiento de medicinas en las unidades médicas deberá ser de conocimiento público.
- 114.** El acceso a este mecanismo deberá estar disponible en el portal web del Ministerio de Salud Pública y el IESS, a fin de que los ciudadanos y ciudadanas puedan visualizar el nivel de abastecimiento de medicamentos en cada una de las unidades que pertenecen a la Red Pública Integral de Salud y, asimismo, puedan denunciar sobre el desabastecimiento en caso de que exista.
- 115.** Este mecanismo deberá contar con un canal de denuncias ciudadanas, a fin de que los usuarios y sus familiares puedan reportar la falta de abastecimiento de los medicamentos que les prescriban, a fin de que las autoridades adopten las acciones correspondientes. Las unidades médicas serán las responsables de hacer seguimiento de las denuncias, exigir la provisión y abastecimiento de medicamentos, e incluir la información sobre el estado de la denuncia a la cual tendrán acceso las personas denunciantes a través de los canales virtuales correspondientes.
- 116.** Una vez que este mecanismo haya sido adoptado, se deberá difundir su implementación en las redes sociales de todas las instituciones que integran la Red Pública Integral de Salud, así como por publicaciones en 3 periódicos a nivel nacional y en el portal web del

¹⁶⁵ CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, decisorio 2.

Ministerio de Salud Pública, del IESS y de las unidades médicas que lo tuvieran. La difusión tiene el propósito de que ciudadanía conozca sobre la existencia de este mecanismo y cómo presentar las alertas y denuncias correspondientes ante el desabastecimiento.

117. Los niveles de abastecimiento de medicinas deberán ser actualizados de forma mensual. Asimismo, se deberá hacer constar la cantidad de medicamentos suministrados a las personas usuarias, así como la cantidad de medicamentos remanente, en caso de que existiera.

118. Las instituciones de la Red Pública Integral de Salud tendrán el plazo de un año para implementar el mecanismo indicado.

119. En este orden de ideas, como garantía de no repetición, se exhorta al Hospital Teodoro Maldonado Carbo:

- a) Por haber vulnerado el derecho a la salud de la paciente en el elemento de la disponibilidad, por no haberle proveído los medicamentos que constaban en el CNMB, deberá, en el plazo de 6 meses contados desde la notificación de esta sentencia, a que realice una auditoría interna sobre el stock de los medicamentos disponibles y determinar si estos satisfacen los niveles de demanda del año 2023, tomando en consideración los medicamentos prescritos para tratar enfermedades y patologías frecuentes en personas adultas mayores. Una vez que cuenten con esta información actualizada, se les alienta a emprender las acciones correspondientes para abastecerse de los fármacos correspondientes, tomando en especial consideración aquellos necesarios para tratar enfermedades catastróficas y patologías frecuentes en personas adultas mayores.

120. Como medida de satisfacción, el IESS, a través de la dirección correspondiente:

- a) Por haber vulnerado el derecho a la salud de la paciente, al no haberle otorgado la atención médica a domicilio, después de que fue dada de alta, en el plazo de tres meses contados desde la notificación de esta sentencia, deberá elaborar el Protocolo de Gestión y Atención para que las y los Pacientes Adultas y Adultos Mayores reciban Atención Médica Domiciliaria. En este protocolo, deberán abordarse los aspectos relativos a la atención prioritaria, especializada e interseccional que deben recibir las y los pacientes adultos mayores cuando los médicos correspondientes ordenen su atención y/o tratamiento médico en sus domicilios. Deberá coordinar su elaboración

con la Defensoría del Pueblo. Para verificar el cumplimiento de esta medida, una vez culminado el plazo otorgado, el IESS deberá remitir a esta Corte el protocolo desarrollado, con la firma de la máxima autoridad de la institución o su delegado, así como su constancia de difusión al personal médico y de enfermería que labore en las unidades médicas correspondientes.

- 121.** Asimismo, esta Corte estima necesario considerar lo expresado por el accionante con relación a la angustia e incertidumbre que atravesó durante la hospitalización de su madre. Especialmente, este Organismo destaca la siguiente alegación expuesta en la audiencia celebrada ante esta Magistratura:

Yo, en ese entonces, era funcionario público y lo que me decían era que no podía dañarse la imagen del IESS. Por eso, el Poder Judicial no le dio la debida protección. Por eso, el IESS en su defensa se fue por aspectos que no tenían nada que ver con proporcionar las medicinas. El IESS decía que, por la Ley de Pacientes, yo debía estar con mi mamá todos los días. Solicitaba licencias médicas porque trabajaba, pero el hecho de que yo haya estado ocho horas diarias con mi mamá no era relevante para aducir que yo como hijo no estaba haciendo algo por ella [...]. Esos argumentos, aparte de ser dolorosos, revictimizaban mi calidad de hijo.

- 122.** Bajo estas consideraciones, este Organismo ha reconocido la vulneración del derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda. Estas violaciones se han producido, en el caso del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, por la falta de disponibilidad de medicamentos que constaban en el CNMB, la falta de atención adecuada y oportuna durante su hospitalización y la falta de realización del procedimiento médico de toracocentesis evacuatoria—argumentando la falta de familiares presentes que suscriban el consentimiento informado. El IESS, por su parte, violó el derecho a la salud de la paciente por no haberle otorgado la atención médica domiciliaria dispuesta cuando el Hospital Teodoro Maldonado Carbo le otorgó el alta.

- 123.** Estos hechos no solo vulneraron el derecho a la salud de la paciente, sino que, también, le generaron grave padecimiento y angustia a su familia. Por lo tanto, esta Corte en atención a las vulneraciones de derechos y al sufrimiento ocasionado, en línea con su jurisprudencia, estima pertinente ordenar que el IESS cancele el valor de USD \$5 000,00 en equidad para reparar el daño inmaterial causado. Esta suma deberá ser cancelada en el plazo máximo de un mes contado desde la notificación con la presente sentencia. Dicha suma deberá ser depositada en la cuenta bancaria que Héctor Guanopatín designe para tal efecto. Para verificar el cumplimiento de esta medida, deberá presentar, en el mismo plazo, el respaldo de los depósitos correspondientes a esta Corte Constitucional.

124. El Consejo de la Judicatura deberá difundir el contenido de la presente sentencia, en el término de 15 días contados desde su notificación. Para constatar el cumplimiento de esta medida, deberá remitir a esta Corte Constitucional la constancia de haberla enviado al correo electrónico institucional de las juezas y jueces del país.

10. 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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección *3144-17-EP*.
2. **Declarar** que la sentencia emitida por la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, provincia de Guayas y por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia de 20 de febrero de 2016, emitida por la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y la sentencia emitida el 21 de agosto de 2017 por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
4. **Llamar la atención** a los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, Manuel Ulises Torres Soto, Guillermo Pedro Valarezo Coello y José Daniel Poveda Araus, que resolvieron el recurso de apelación en el proceso de origen.
5. Como medidas de reparación integral, se ordena:
 - a) Disponer que la presente sentencia reemplaza a las decisiones judiciales dejadas sin efecto, siendo esta de cumplimiento obligatorio. Por lo que, regresado el expediente, no se dictará una sentencia en sustitución de la dejada sin efecto.
 - b) Disponer al Consejo de la Judicatura la difusión de la presente sentencia, en el término de 15 días contados desde su notificación. Para constatar el cumplimiento de esta medida, deberá remitir a esta Corte Constitucional la

constancia de haberla enviado al correo electrónico institucional de los jueces y juezas del país.

6. **Aceptar** la acción de protección planteada.
7. **Declarar** la vulneración del derecho a la salud y a la atención prioritaria de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda.
8. Como medidas de reparación integral se dispone
 - a) Ordenar al Hospital Teodoro Maldonado Carbo y al IESS, ofrezcan disculpas públicas a la familia de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, la misma que deberá ser publicada con el siguiente texto en su página web institucional y en sus redes sociales, durante el plazo de dos meses. Cuando se cumpla este plazo, deberán remitir a esta Corte un informe detallado sobre el cumplimiento de esta medida.

“Por disposición de la Corte Constitucional en la sentencia 3144-17-EP/24, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo y el IESS presentan disculpas públicas a la familia de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, por no haberle brindado atención médica adecuada. Una persona en situación de vulnerabilidad y con un cuadro tan complejo de salud debió haber sido atendida inmediatamente y debió recibir los medicamentos e insumos médicos para obtener el tratamiento determinado por el personal médico.

Estas entidades reconocen su obligación de respetar la Constitución y los tratados internacionales relacionados con el derecho a la salud, más aún cuando se trata de mujeres adultas mayores que, además, requieren tratamiento para sus enfermedades y que gozan de atención prioritaria y especializada que garantice su salud”.

- b) Ordenar al Hospital Teodoro Maldonado Carbo que:
 - Realice una campaña de sensibilización dirigida al personal médico y de enfermería para asegurar una atención adecuada a pacientes adultas y adultos mayores. Esta campaña debe tener como eje el enfoque de derechos humanos y la sensibilización con su condición de vulnerabilidad. Para realizar la campaña, el Hospital deberá coordinar con la Defensoría del Pueblo. Para verificar el cumplimiento de esta medida, una vez culminado el plazo de 2 meses otorgado para realizar la campaña, el

Hospital deberá informar documentadamente a esta Corte las acciones adoptadas para tal efecto.

- Elabore el Protocolo de Gestión y Aplicación del Consentimiento Informado para Adultos y Adultas Mayores. Para tal efecto, deberá tomar en cuenta lo desarrollado por este Organismo sobre el consentimiento informado en las sentencias 679-18-JP/20 y acumulados, 983-18-JP/21, 2951-17-EP/21 y lo dispuesto en la presente sentencia. Deberá coordinar su elaboración con la Defensoría del Pueblo. Para verificar el cumplimiento de esta medida, una vez culminado el plazo de tres meses otorgado, el Hospital deberá remitir a esta Corte el protocolo desarrollado, con la firma de la máxima autoridad de la institución o su delegado y la constancia de su difusión al personal médico y de enfermería que trabaje en dicha institución.
- c) Exhortarle al Hospital Teodoro Maldonado Carbo que realice una auditoría interna sobre el stock de los medicamentos disponibles y determinar si estos satisfacen los niveles de demanda del año 2023, tomando en consideración los medicamentos prescritos para tratar enfermedades y patologías frecuentes en personas adultas mayores. Una vez que cuente con esta información actualizada, se les alienta a que emprendan las acciones correspondientes para abastecerse de los fármacos correspondientes, tomando en especial consideración aquellos necesarios para tratar enfermedades catastróficas y patologías frecuentes en personas adultas mayores.
- d) Ordenar que el Ministerio de Salud Pública, en su calidad de ente que coordina la Red Pública Integral de Salud:

Desarrolle e implemente, en todas las unidades médicas a nivel nacional, de primer, segundo y tercer nivel de atención que integran la Red Pública Integral de Salud, un mecanismo de alertas tempranas por el cual se identifiquen los niveles de abastecimiento de medicinas del CBNM, el cual deberá ser digital, automatizado y de fácil acceso y comprensión para la ciudadanía. La información relativa al nivel de abastecimiento deberá ser de conocimiento público.

- El acceso a este mecanismo deberá estar disponible en el portal web del Ministerio de Salud Pública y el IESS, a fin de que los ciudadanos y ciudadanas puedan visualizar el nivel de abastecimiento de medicamentos en cada una de las unidades que pertenecen a la Red Pública Integral de Salud y, asimismo, puedan denunciar sobre el desabastecimiento en caso de que exista.
 - Para este efecto, el mecanismo deberá contar con un canal de denuncias ciudadanas, a fin de que las personas usuarias y sus familiares puedan reportar la falta de abastecimiento de los medicamentos que les prescriban, a fin de que las autoridades adopten las acciones correspondientes. Las unidades médicas serán las responsables de hacer seguimiento de las denuncias, exigir la provisión y abastecimiento de medicamentos, e incluir la información sobre el estado de la denuncia a la cual tendrán acceso las personas denunciantes a través de los canales virtuales correspondientes.
 - Una vez que este mecanismo haya sido creado, adoptado y puesto en funcionamiento, se deberá difundir su implementación en las redes sociales de todas las instituciones que integran la Red Pública Integral de Salud, así como por publicaciones en 3 periódicos a nivel nacional y en el portal web del Ministerio de Salud Pública, del IESS y de las unidades médicas que lo tuvieran, a fin de que la ciudadanía conozca sobre su existencia y cómo presentar las alertas y denuncias correspondientes ante casos de desabastecimiento.
 - Los niveles de abastecimiento de medicinas deberán ser actualizados de forma mensual. Asimismo, se deberá hacer constar la cantidad de medicamentos suministrados a los usuarios, así como la cantidad de medicamentos remanente, en caso de que existiera.
 - Las instituciones de la Red Pública Integral de Salud tendrán el plazo de 1 año para implementar el mecanismo indicado. Una vez que se hubiera cumplido este plazo, el Ministerio de Salud Pública deberá informar documentadamente a esta Corte sobre su implementación y difusión, en los términos establecidos en esta sentencia.
- e) Ordenar el IESS que, a través de la dirección correspondiente:

- Elabore el Protocolo de Gestión y Atención para que las y los Pacientes Adultas y Adultos Mayores reciban Atención Médica Domiciliaria. En este protocolo, deberán abordarse los aspectos relativos a la atención prioritaria, especializada e interseccional que deben recibir las y los pacientes adultos mayores cuando los médicos correspondientes ordenen su atención y/o tratamiento médico en sus domicilios. Deberá coordinar su elaboración con la Defensoría del Pueblo. Para verificar el cumplimiento de esta medida, una vez culminado el plazo de tres meses otorgado, el IESS deberá remitir a esta Corte el protocolo desarrollado, con la firma de la máxima autoridad de la institución o su delegado, así como su constancia de difusión al personal médico y de enfermería que labore en las unidades médicas correspondientes.
 - f) Ordenar al IESS que realice un pago único en equidad de \$5000,00 (cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) a Héctor Oswaldo Guanopatín Jaime, como reparación inmaterial, en el plazo máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia. Dicha suma será depositada en la cuenta que Héctor Oswaldo Guanopatín Jaime designe para tal efecto. El IESS deberá presentar, en el mismo plazo, el respaldo del depósito correspondiente a la Corte Constitucional.
9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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 y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 3144-17-EP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 3144-17-EP/24 (“**sentencia de mayoría**”), me permito fundamentar mi voto concurrente en los siguientes términos.
2. En la sentencia de mayoría, acápite 8.4., se planteó como primer problema jurídico el siguiente: ¿El Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, en el elemento de la disponibilidad, al: i) no haber tenido disponibles en sus bodegas medicamentos que le fueron recetados durante su hospitalización; y ii) no haberle otorgado atención oportuna y adecuada durante su hospitalización?
3. Disiento de esta parte de la decisión, debido a que, considero que se debió plantear si ¿el Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda, al no haberle otorgado atención oportuna y adecuada durante el tiempo que estuvo hospitalizada? Esto es, desde el 28 de septiembre de 2015 hasta el 3 de febrero de 2016, fecha en que fue dada de alta.¹
4. Este planteamiento respecto de la atención se circunscribe a los contornos del caso concreto, porque permite conectar a los conceptos de accesibilidad, aceptabilidad y calidad del servicio, sin que -a mi criterio- se deba vincular exclusivamente con el criterio de la disponibilidad.
5. El accionante, en su demanda, solicitó que se suministre medicamentos a su madre, y además alegó que tuvo que adquirir de forma privada estos, para que puedan ser suministrados durante su hospitalización. Acto seguido señalan que algunos, forman parte del Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos (“**CNMB**”). Sin embargo, acerca de *Irixol Simplex Ungüento*, no se determina si el mismo formaba parte de aquel; y, concluye señalando que se vulnera el derecho a la salud en el elemento de la disponibilidad.

¹ Conforme el párrafo 57.4 de la sentencia de mayoría.

6. Este caso se inserta dentro de una problemática situación del sistema nacional de salud; en el cual, conforme reconoce el voto de mayoría, las relaciones entre la capacidad del sistema y las necesidades de los usuarios involucran aspectos multidisciplinarios y técnicos que delimitan la denominada “disponibilidad” en la provisión del servicio.
7. La interposición de una garantía constitucional, cuya pretensión es el acceso a un medicamento que en principio no forma parte del CNMB, implica el análisis de cuestiones de orden administrativo conectadas al antedicho concepto de disponibilidad, que no siempre podrían ser dilucidadas en los cauces de la justicia constitucional.
8. En tal virtud, estimo que realizar un examen desde la óptica de que, si la atención recibida durante la hospitalización de Magdalena Rosalina Jaime Cepeda fue oportuna y adecuada, permitía efectuar un estudio más apropiado sobre la afectación al derecho a la salud, en lugar que de centrar el asunto al indicado criterio de “disponibilidad”.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

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 3144-17-EP fue presentado en Secretaría General el 19 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 23:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

314417EP-704f1



Caso Nro. 3144-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día jueves uno y martes seis de agosto de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FMA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.