

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2766-24-EP/26 En el Caso No. 2766-24-EP Se desestima la demanda de acción extraordinaria de protección No. 2766-24-EP	2
2779-22-EP/26 En el Caso No. 2779-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2779-22-EP	33
319-23-EP/26 En el Caso No. 319-23-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 319-23-EP	54



Sentencia 2766-24-EP/26
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 26 de febrero de 2026

CASO 2766-24-EP

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

SENTENCIA 2766-24-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por María Gabriela Aveiga Vera en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Este Organismo verifica que la decisión impugnada está suficientemente motivada en razón de la sentencia 2006-18-EP/24 y que, por lo tanto, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación (art. 76.7.1 CRE).

1. Antecedentes procesales

1. El 06 de abril de 2022, María Gabriela Aveiga Vera (“**actora**”) presentó una acción de protección en contra de la Dirección General de Aviación Civil (“**DAC**” o “**entidad demandada**”) y de la Procuraduría General del Estado. La actora impugnó el acto administrativo por el cual fue desvinculada de la entidad demandada, sin considerar que tenía a su cargo la manutención y cuidado de su hermana con discapacidad física del 74%.¹
2. El 29 de abril de 2022, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción de protección.² Como medidas de reparación integral, dispuso el reintegro de la actora a su cargo bajo la misma

¹ Proceso 13337-2022-00498. La actora señaló que ingresó a trabajar en la DAC el 01 de julio de 2019, bajo la modalidad de nombramiento provisional. Indicó que el 06 de agosto de 2019 realizó una declaratoria juramentada en la cual manifestó que tenía bajo su cuidado a su hermana, quien tenía discapacidad física del 60%. Posteriormente, el 16 de marzo de 2020, la actora dio a conocer de esta situación a la entidad demandada, precisando, además, que el porcentaje de discapacidad de su hermana ascendió al 74%. Sin embargo, manifestó que, mediante memorando emitido el 21 de marzo de 2022, la DAC finalizó su nombramiento provisional. A decir de la actora, esta actuación de la entidad demandada vulneró sus derechos constitucionales al trabajo, a la seguridad jurídica, a una vida digna, a la motivación y a la protección laboral reforzada, entre otros, por cuanto: 1) fue desvinculada sin que alguien haya sido declarado previamente ganador del concurso de méritos y oposición para ocupar su puesto, conforme a la Ley Orgánica del Servicio Público; y 2) tenía a su cargo una persona con discapacidad, por lo que contaba con protección laboral reforzada.

² La Unidad Judicial determinó que se vulneraron los derechos de la actora a garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, por cuanto la DAC cesó el puesto de la actora sin haber llamado a un concurso de méritos y oposición, y “sin observar que existe una servidora que es trabajadora sustituta a cargo de alguien que padece limitaciones que deben ser atendidas con prioridad”.

modalidad y remuneración, hasta la realización del respectivo concurso de méritos y oposición. Inconforme con esta decisión, la entidad demandada interpuso recurso de apelación.

3. El 15 de octubre de 2024, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y declaró la improcedencia de la acción de protección.³ La actora interpuso recursos de aclaración y ampliación.
4. El 22 de noviembre de 2024, la Corte Provincial negó los recursos de aclaración y ampliación.
5. El 25 de noviembre de 2024, María Gabriela Aveiga Vera (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria en contra de la sentencia del 15 de octubre de 2024.
6. El 14 de febrero de 2025, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección y dispuso que los jueces de la Corte Provincial presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
7. El 19 de marzo de 2025, los jueces de la Corte Provincial dieron cumplimiento a la disposición señalada en el párrafo precedente.
8. El 12 de febrero de 2026, el juez sustanciador Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, y el artículo 191, número 2 letra d, de la LOGJCC.

³ La Corte Provincial señaló que la actora “no ha justificado tener la calidad de sustituto directo de [su hermana]”, puesto que en los recaudos procesales no se encontró “la resolución por parte del Ministerio de Trabajo que la acredite como tal, siendo el único documento [...] que le permite gozar de una estabilidad especial en el trabajo”. Además, enfatizó que el caso correspondía ser ventilado por la vía judicial ordinaria porque la situación de la actora, quien no ostentaba la condición de trabajadora sustituta, no se enmarcaba en “un asunto que comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía de la parte legitimada activa”, conforme a la sentencia 2006-18-EP/24 emitida por la Corte Constitucional.

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce y por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Richard Ortiz Ortiz.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

10. La accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía a la motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Para sustentar su demanda, la accionante presenta los cargos que se detallan a continuación.
11. Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la **motivación** (art. 76.7.1 CRE), la accionante expresa lo siguiente:
 - 11.1. Señala que la sentencia impugnada adolece del vicio de insuficiencia, puesto que “los jueces provinciales se limitan a la aplicación de una regla preestablecida en el acuerdo No. MDT-2018-180”, en el cual consta que se considerarán como sustitutos directos a quienes tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a un pariente “con discapacidad severa igual o mayor al 75%”. Al respecto, la accionante arguye que los jueces provinciales, en aplicación a esta regla, “dejan de considerar todo el bloque de constitucionalidad” respecto a la protección de una persona con discapacidad, puesto que a su hermana “le falta 1%” para “gozar de la protección laboral reforzada”. Esto, a su criterio, “resulta desproporcional”, ya que “es imposible concebir que por solo hecho de que falte el mínimo del 1%” se deja de tutelar los derechos de su hermana.
 - 11.2. Arguye que la sentencia impugnada adolece del vicio de incongruencia, en virtud de que la Corte Provincial “se limita a indicar que la presente acción es improcedente”, ya que no se configura una de las excepciones contenidas en la sentencia 2006-18-EP/24 emitida por la Corte Constitucional. La accionante manifiesta que los jueces provinciales no indican por qué la acción es improcedente, sino que, al contrario, solo señalan “que el acto puede ser impugnado en vía ordinaria”. Agrega que su argumento más relevante fue que su hermana tiene discapacidad del 74%, pero que la Corte Provincial no dio “una adecuada respuesta” a aquello, pues solo se limitó a indicar que, como ella no se puede calificar como trabajadora sustituta, “no está ante la vía [judicial] adecuada y eficaz” para ventilar la causa.
12. Con relación a la vulneración del derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), la accionante refiere que la Corte Provincial “conoció el presente proceso el 13 de mayo de 2022 y fue resuelto el 15 de octubre del año 2024, es decir, desde que conoció la sala el proceso constitucional hasta la emisión de la sentencia transcurrió 2 años 5

meses y 5 días”. A su criterio, esto demuestra “de una manera clara que el tiempo fue excesivo para su resolución”. Añade que “por el transcurso del tiempo, se emitió una sentencia (2006-18-EP/24), que cuando se [presentó la acción de protección] no existía”. Al respecto, señala que “por la demora en resolver” por parte de la Corte Provincial, ella se vio perjudicada “por la emisión de la referida sentencia que sirve de base para rechazar la garantía jurisdiccional”. En tal sentido, la accionante manifiesta que, “al no haber obtenido una respuesta en su debido tiempo, se afectó el mencionado derecho constitucional”.

13. Finalmente, con respecto a la vulneración a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), la accionante enfatiza que al “emitirse la sentencia de segunda instancia sin considerar todo el bloque de constitucionalidad, referente a las personas que tienen bajo su cuidado y protección a personas con discapacidad se vulnero [sic] el referido derecho”. Además, arguye que la Corte Provincial no realizó “un test de proporcionalidad” del caso concreto, en el cual debían evaluar qué tiene mayor peso, si los “derechos de la persona con discapacidad y de su hermana que le provee todo lo necesario para llevar una vida digna”, o la regla establecida en el acuerdo ministerial MDT-2018-180.
14. Por todo ello, la accionante pretende que se acepte su demanda, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se emita una sentencia de mérito del caso *sub judice*.

3.2. De la Corte Provincial

15. En su informe de descargo presentado el 19 de marzo de 2025, los jueces de la Corte Provincial señalan que el recurso de apelación interpuesto por la accionante recayó en un tribunal conformado inicialmente por otros jueces, tribunal que “pasó por varias circunstancias particulares que conllevaron a la consecución de un expediente disciplinario”. Arguyen que, tras varios cambios y diferentes encargos, la Corte Provincial finalmente se constituyó con los actuales jueces que conocieron la causa de origen. Señalan que debido a estos cambios “existía un represamiento de más de 70 causas constitucionales”, y que “al no tener un Tribunal debidamente conformado resultaba imposible notificar las sentencias, pese a estar elaboradas y subidas al sistema e-satje”. Pese a ello, manifiestan que la sentencia impugnada fue dictada “en un tiempo prudencial, considerando los antecedentes antes expuestos”, por lo que no se afectó el derecho de la accionante a la tutela judicial efectiva por la demora en emitir sentencia.
16. En cuanto a la desvinculación de la accionante de la DAC, los jueces provinciales señalan “que de acuerdo a los lineamientos de la misma Corte Constitucional no procede su reclamación por [la vía constitucional] cuando se impugnan actos

administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos” (énfasis omitido).

17. Respecto a la pertenencia de la accionante “al grupo de excepcionalidad” por tener a su cargo y manutención a su hermana con discapacidad física del 74%, los jueces provinciales arguyen que este hecho se lo hizo conocer “a través de una declaración juramentada realizada por [los padres de la accionante]”, la cual fue “realizada con posterioridad a la fecha que se da por terminada [la relación laboral de la accionante]”, y en la que no justificaron “incapacidad alguna [...] para mantener a su hija con discapacidad”. Agregan que tampoco “se justificó la no existencia de otros hermanos que pudieran solventar la subsistencia de las necesidades y requerimientos de su hermana discapacitada”. Más aún, indican que, conforme a la documentación presentada dentro del proceso, “se logró determinar que la accionante en ningún momento puso en conocimiento de la entidad empleadora que su hermana se encontraba bajo su tutela con una discapacidad física del 74%, no teniendo entonces la calidad de trabajadora sustituta”.

18. Por todo ello, los jueces provinciales concluyen lo siguiente:

El dar por hecho una situación de dependencia económica con la sola declaración juramentada de los padres de la beneficiaria, días después de una terminación laboral, podría consumir situaciones que se fraguan con el propósito de hacerse acreedor a este derecho previsto en la ley, que atentaría con el verdadero espíritu de la norma, lo cual socavaría los cimientos de la protección reforzada para quienes sí se encuentran en esas circunstancias. Razón por la cual, el Tribunal no podía basar su motivación bajo esta argumentación respecto a la declaración juramentada adjuntada a la demanda.

4. Planteamiento del problema jurídico

19. Este Organismo ha establecido que 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 se dirigen contra el acto principal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, ha señalado que un argumento mínimamente completo debe reunir, al menos, tres elementos: (i) una tesis; (ii) una base fáctica; y (iii) una justificación jurídica.⁵
20. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 11.1 y 13 *supra*, la accionante

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*), y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).

señala que se vulneró su derecho a la motivación y a la seguridad jurídica porque la Corte Provincial se limitó a aplicar la regla establecida en el acuerdo ministerial MDT-2018-180 para rechazar la acción de protección de origen, sin considerar “todo el bloque de constitucionalidad referente a las personas que tienen bajo su cuidado y protección a personas con discapacidad”. Al respecto, la accionante manifiesta que fue “desproporcional” e “imposible de concebir” que se hayan dejado de tutelar sus derechos por el solo hecho “de que [le] falte el mínimo de 1 %” de discapacidad a su hermana para que ella sea considerada como trabajadora sustituta. No obstante, esta Corte observa que estos cargos se fundamentan en lo que la accionante considera injusto o equivocado de la sentencia impugnada, puesto que se limita a mostrar inconformidad con el razonamiento de las autoridades judiciales de aplicar las disposiciones contenidas en el acuerdo ministerial MDT-2018-180, cuestión que a su criterio resultó “desproporcional” e “imposible de concebir”. Este Organismo ya ha establecido que enmendar el razonamiento de las judicaturas accionadas o subsanar inconformidades excede la competencia de la Corte Constitucional dentro de una acción extraordinaria de protección.⁶ Por tanto, no se planteará un problema jurídico sobre estos cargos.

21. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 12 *supra*, la accionante señala que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva porque la Corte Provincial conoció el caso el 13 de mayo de 2022 y lo resolvió el 15 de octubre de 2024, lo que hizo que el tiempo para resolver su recurso de apelación fuera excesivo. No obstante, la accionante indica que dicha demora vulneró el derecho constitucional invocado porque en ese lapso de tiempo esta Corte emitió la sentencia 2006-18-EP/24, la cual sirvió de base para que los jueces accionados rechacen su acción de protección. Es decir, la accionante señala que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque antes de la resolución del recurso de apelación este Organismo emitió una sentencia que, a su consideración, le perjudicó. Al respecto, esta Corte observa que este cargo se agota en la inconformidad de la accionante de que los jueces provinciales hayan aplicado la sentencia 2006-18-EP/24, puesto que, en esencia, la accionante manifiesta que dicho fallo no debía ser utilizado para la resolución del recurso de apelación planteado. Puesto que la acción extraordinaria de protección le impide a esta Magistratura pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la decisión judicial impugnada, no se planteará un problema jurídico sobre este cargo.
22. Finalmente, respecto al cargo sintetizado en el párrafo 11.2 *supra*, la accionante señala, en esencia, que la decisión judicial impugnada no justificó de manera suficiente la supuesta inexistencia de vulneraciones a sus derechos constitucionales, sino que simplemente se limitó a señalar que, como no se configuró alguna de las excepciones

⁶ CCE, sentencia 699-22-EP/25, 11 de diciembre de 2025, párr. 26.

contenidas en la sentencia 2006-18-EP/24, el acto administrativo debía ser impugnado por la vía judicial ordinaria. En consecuencia, esta Magistratura estima conveniente analizar este cargo a la luz de la suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales a través del siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación (art. 76.7.1 CRE) porque su decisión incurriría en el vicio motivacional de insuficiencia, ya que se habría declarado improcedente la acción de protección sin motivación suficiente?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación (art. 76.7.1 CRE) porque su decisión incurriría en el vicio motivacional de insuficiencia, ya que se habría declarado improcedente la acción de protección sin motivación suficiente?

23. El artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución establece que las resoluciones que adopten los poderes públicos deben estar motivadas, y que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
24. Este Organismo ha establecido que en el estándar de suficiencia en materia de garantías jurisdiccionales la motivación de las sentencias es reforzada, por lo que, al fundamentar sus decisiones, los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y, en caso de no encontrar vulneraciones, determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁷
25. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corte también ha establecido varias excepciones al cumplimiento del criterio rector desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21, señalado en el párrafo *supra*. Al respecto, en la sentencia 2006-18-EP/24, esta Magistratura determinó que, por regla general, el conocimiento de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponden que sean conocidos en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo cuando el caso no se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor

⁷ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párrs. 43-48. La Corte Constitucional en la sentencia 1158-17-EP/21 recogió la jurisprudencia dictada en la sentencia 001-16-PJO-CC y determinó que en materia de garantías jurisdiccionales la motivación de las sentencias es reforzada.

público.⁸ A manera ejemplificativa, la Corte mencionó que tales excepciones podrían incurrir en casos de evidente discriminación, o en casos excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.

26. En relación con lo anterior, en la sentencia 556-20-EP/24,⁹ este Organismo señaló que, toda vez que, por regla general, los conflictos laborales con el Estado tienen habilitada la vía contencioso-administrativa, las judicaturas deben considerar, al menos, lo siguiente, cuando se presenten demandas de acción de protección:

- i. Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado.
- ii. Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.
- iii. Si, por el contrario, encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la acción de protección es la vía adecuada y eficaz, y deben pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas.

27. En el caso concreto, la accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación (art. 76.7.1 CRE) porque la Corte Provincial no justificó de manera suficiente la supuesta inexistencia de vulneraciones, sino que simplemente se limitó a señalar que la acción de protección era improcedente al no haberse configurado alguna de las excepciones contenidas en la sentencia 2006-18-EP/24. Por tanto, le corresponde a esta Corte analizar si la sentencia impugnada observó los criterios descritos en el párrafo 26 *supra* para determinar si se vulneró el derecho constitucional alegado.

28. De la revisión de la sentencia impugnada se desprende que, a partir del numeral octavo, la Corte Provincial concentró su análisis para resolver el caso *in examine*. Así, los jueces provinciales, tras recoger los antecedentes fácticos de la controversia, empezaron por enunciar el contenido conceptual y el alcance de los derechos que la accionante alegó como vulnerados en su demanda, para lo cual citaron la Constitución,

⁸ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párrs. 42 y 43.

⁹ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

la jurisprudencia de este Organismo y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

29. Posteriormente, la Corte Provincial citó textualmente la sentencia 2006-18-EP/24 para indicar que, por regla general, los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos, tales como la finalización de nombramientos provisionales, corresponden ser ventilados por la vía contencioso-administrativa, salvo que el caso se refiera a asuntos que comprometan de forma grave o notoria la dignidad o autonomía del servidor público.
30. En relación a ello, los jueces provinciales señalaron que, en el presente caso, “lo que reclama la [accionante] es un derecho conculcado y/o del cual se cree asistida en recurrir a esta vía constitucional por la finalización de su nombramiento provisional”. Al respecto, manifestaron que “conforme a los criterios de la Corte Constitucional del Ecuador, NO procede su reclamación por esta vía” (mayúsculas del original); pero que, “sin embargo, este Tribunal tiene la obligación de analizar si la actora se encuentra dentro del grupo de excepcionalidad que refiere el máximo organismo constitucional”.
31. En tal sentido, la Corte Provincial señaló lo siguiente:
 - 31.1. Primero, indicó que, de la revisión de los recaudos procesales, “la accionante ha sido enfática en indicar que su hermana MARIA CELENY AVEIGA VERA, tiene una discapacidad física del 74%, y se encuentra bajo su cuidado, alimentación, salud y todo lo que su hermana necesite para su subsistencia, quien dicho sea de paso comunicó a través de declaraciones juramentadas realizadas ante notario público el particular antes descrito”.
 - 31.2. Luego, citó los artículos 48 y 51 de Ley de Discapacidades, relativos a quiénes se pueden considerar como sustitutos y qué implica la estabilidad laboral para personas con discapacidad y para las personas que tienen a su cargo a una persona con discapacidad. En particular, enfatizó que, conforme al artículo 48 de la Ley de Discapacidades, “las personas que tengan bajo su cuidado y/o responsabilidad a una persona con discapacidad severa, podrán formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral, de conformidad con el Reglamento”.
 - 31.3. Posteriormente, citó textualmente el artículo 3 literal b) del acuerdo ministerial MDT-2018-180, a través del cual se expidió la norma para la calificación y certificación de sustitutos directos de personas con discapacidad, el cual refiere lo siguiente:

b) Sustitutos directos.- Se considera como sustitutos directos a los padres de las niñas, niños o adolescentes con discapacidad o a sus representantes legales, los mismos que podrán formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral y para efecto de beneficios tributarios, siempre y cuando el niño niña o adolescente tenga discapacidad igual o mayor al 30%; de igual manera se considerarán como sustitutos directos a los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho legalmente constituida, representante legal o las personas que tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad severa igual o mayor al 75% conforme la Resolución No. 2013-0052 emitida por el CONADIS.

31.4. Después, la Corte Provincial manifestó que la “legislación ecuatoriana en estos casos, ha sido enfática en que será responsabilidad del trabajador informar a su empleador respecto de su calidad de sustituto directo o sustituto por solidaridad humana”, mientras que el empleador tiene la obligación de registrar este particular en el Sistema de Administración Integral de Trabajo y Empleo – SAITE. Para tal efecto, los jueces provinciales precisaron que la persona que requiere certificarse como sustituto directo debe “acercarse a la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público o a la Delegación Provincial de su jurisdicción”.

31.5. En este sentido, los jueces provinciales señalaron que “la accionante es hermana de la persona que refiere tener bajo su cuidado, conforme el carnet de discapacidad”; pero que, “sin embargo, la accionante NO ha justificado tener la calidad de sustituto directo de [su hermana] quien padece de una discapacidad física del 74%”, ya que no constó en los recaudos procesales la resolución del Ministerio de Trabajo que la acredite como tal.

31.6. Por ello, la Corte Provincial concluyó lo siguiente:

[E]n virtud de NO constar la accionante dentro de una excepción previamente estipulada, por no ser un asunto que comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía de la parte legitimada activa, conforme se ha dejado establecido en líneas preliminares, NO precede, por tanto, entrar en el análisis profundo de las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante.

32. Acto seguido, la Corte Provincial citó el artículo 173 de la Constitución para señalar que los actos administrativos podrán ser impugnados por la vía administrativa y por los correspondientes órganos de la función judicial. Además, citó los artículos 31 y 217 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial para indicar que los actos de la administración pública son impugnables en la sede contencioso-administrativa. En este orden de ideas, los jueces provinciales señalaron que “la justicia ordinaria no puede suplir a procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico”, y que “la

[accionante] tiene a salvo su derecho de acudir ante la vía ordinaria para que sean los jueces competentes quienes definan y analicen la legalidad o ilegalidad del acto administrativo” impugnado. Finalmente, citaron el artículo 42 numeral 3 de la LOGJCC y la sentencia 001-16-PJO-CC para señalar que “es evidente que la [accionante] reclama sus derechos en relación a la finalización de su nombramiento provisional, de lo cual existe un mecanismo jurisdiccional expedito que le asiste”; y que ellos, por tanto, no están facultados “para resolver problemas legales que no implican vulneraciones de derechos constitucionales”.

33. De esta forma, conforme a la obligación de **(i) explicar por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean**, la Corte Provincial estableció que la vía contencioso-administrativa es la adecuada para que la accionante ventile la causa, toda vez que su pretensión se enmarcó en impugnar un acto administrativo que dio por terminada su relación laboral, sin que haya concurrido una justificación para que acuda a la vía constitucional. Además, señaló que, conforme al artículo 42 numeral 3 de la LOGJCC y la sentencia 001-16-PJO-CC, la justicia constitucional no puede resolver problemas legales que no implican vulneraciones de derechos constitucionales, por lo que la acción de protección era improcedente. En consecuencia, esta Magistratura verifica que se cumple con este requisito **(i)**.
34. Respecto al requisito sobre la obligación de **(ii) examinar si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado**, los jueces provinciales establecieron, primeramente, que la accionante declaró estar a cargo de su hermana con discapacidad física del 74%. A raíz de aquello, señalaron que estaban obligados a analizar si esta circunstancia se enmarcaba dentro de uno de los grupos de excepcionalidad para verificar la procedencia de la acción de protección, conforme a la sentencia 2006-18-EP/24. Al respecto, la Corte Provincial citó los artículos 48 y 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades para señalar quiénes se pueden considerar como sustitutos y qué implica la estabilidad laboral. También citaron textualmente el artículo 3 literal b) del acuerdo ministerial MDT-2018-180, el cual establecía, en su parte pertinente, que serán sustitutos directos los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad que tengan “bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad severa igual o mayor al 75%”. Así, concluyeron que la accionante no justificó tener la calidad de trabajadora sustituta directa de su hermana y que, por tanto, no se encontraba dentro de uno de los grupos de excepcionalidad contemplados en la sentencia 2006-18-EP/24, “por no ser un asunto que comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía de la parte legitimada activa”. Por tanto, este Organismo verifica que se cumple con este requisito

- (ii), ya que los jueces provinciales sí examinaron si el caso se enmarcaba en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección.
35. Finalmente, puesto que los jueces accionados encontraron que (iii) el caso no se enmarcó en un supuesto de excepción para la procedencia de la acción de protección, entonces no debían pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas.
36. En mérito de lo expuesto, este Organismo descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), puesto que la Corte Provincial sí motivó suficientemente su decisión. Cabe recalcar que esta Magistratura ha sido enfática en señalar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. De allí que, cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte no tiene la obligación de verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, pues hacerlo convertiría a esta Magistratura en una nueva instancia.¹⁰

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 demanda de acción extraordinaria de protección 2766-24-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, archívese y devuélvase.

 Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC
Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 28. En las siguientes sentencias, la Corte ha reiterado el referido criterio: CCE, sentencia 335-20-EP/24, 04 de julio de 2024, párr. 44, sentencia, 723-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 24, sentencia 1395-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 28, sentencia 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023, sentencia 441-19-EP/23, 06 de diciembre de 2023, párr. 34 y sentencia 1155-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 33.

Razón: Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, cuatro votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Claudia Salgado Levy y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 26 de febrero de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 2766-24-EP/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno del día 26 de febrero de 2026, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 2766-24-EP/25 (“**sentencia de mayoría**”). Dicha decisión desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por María Gabriela Aveiga Vera (“**accionante**”) en contra la sentencia dictada el 15 de octubre de 2024 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Corte Provincial**”). Esta decisión aceptó el recurso de apelación de la Dirección General de Aviación Civil (“**DAC**” o “**entidad demandada**”) y, en consecuencia, revocó la sentencia de 29 de abril de 2022 emitida por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**”).
2. Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la LOGJCC, formulo el siguiente voto salvado.

2. Análisis

3. En este voto sostendré que la sentencia de mayoría: (i) debía atender el cargo de la accionante relativo a la presunta vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, como consecuencia de la falta de resolución de su recurso de apelación por dos años; y, (ii) debería haber realizado un examen de vulneración de derechos pues, en el presente caso, la accionante alegaba ser trabajadora sustituta, motivo por el cual, *a prima facie* no se configuraba una causal de improcedencia de la acción de protección.

2.1. Sobre el cargo relativo a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva

4. La sentencia de mayoría identifica que la accionante argumenta la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por parte de la Corte Provincial. En ese orden, la sentencia de mayoría decide no plantear un problema jurídico relativo al cargo de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.¹ Pues, consideró que el argumento

¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*), y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).

planteado se agota “en la inconformidad” de la accionante con los integrantes de la Corte Provincial, al haber aplicado la sentencia 2006-18-EP/24. En suma, el voto de mayoría concluyó que no puede pronunciarse “sobre la corrección o incorrección de la decisión impugnada”.

5. En lo principal, se constata que la accionante argumenta que la acción de protección se resolvió de forma favorable a sus pretensiones mediante sentencia de 29 de abril de 2022, dictada por la Unidad Judicial. Sin embargo, señala que la Corte Provincial “conoció el presente proceso el 13 de mayo de 2022 y fue resuelto el 15 de octubre del año 2025”. Es decir, transcurrieron “2 años 5 meses y 5 días” desde que la Corte Provincial conoció y resolvió el recurso de apelación. De este modo, “se demuestra que el tiempo fue excesivo para su resolución” y que, como consecuencia de tal demora, se emitió la sentencia 2006-18-EP/24, misma que, al momento de la presentación de la acción de protección no existía y que sirvió de fundamento para rechazar “la garantía jurisdiccional”.
6. Con base en las consideraciones que anteceden, la sentencia de mayoría debió haber formulado un problema jurídico analizando el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del plazo razonable, sobre los parámetros desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte, es decir: i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales, y (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.²

2.2. Sobre el examen de vulneración de derechos que correspondía por cuanto la accionante alegó ser trabajadora sustituta

7. La sentencia de mayoría determinó que la Corte Provincial no vulneró la garantía de la motivación, sobre la base de los criterios previstos en la sentencia 556-20-EP/24.³ En su análisis, la sentencia de mayoría descartó las alegaciones de la accionante porque la Corte Provincial:

² En similar sentido, ver: CCE, sentencia 3173-17-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 35, sentencia 35-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 42 y sentencia 1077-22-EP/25, 11 de diciembre de 2025, párr. 43.

³ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65 “Toda vez que, por regla general, los conflictos laborales con el Estado tienen habilitada la vía contencioso-administrativa, las judicaturas deben considerar, al menos, lo siguiente: (i) Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado. (ii) Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente. (iii) Si, por el contrario, encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción entonces las y los jueces deben concluir que la acción de protección es la vía adecuada y eficaz, y deben pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas”.

- 7.1.** Señaló que, la vía contencioso administrativa es la adecuada para la accionante, ya que impugnó el acto administrativo que dio por “terminada su relación laboral”, sin que exista justificación para acudir a la vía constitucional.
- 7.2.** Consideró, con base en los artículos 48 y 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades y el artículo 3 letra b) del Acuerdo Ministerial que la accionante no justificó tener la calidad de trabajadora sustituta de su hermana. En consecuencia, no se encontraba dentro de la excepcionalidad de la sentencia 2006-18-EP/24, por no ser “un asunto que comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía” de la accionante.
- 7.3.** Y, (iii) concluyó que el caso “no se enmarcó en un supuesto de excepción de procedencia de la acción de protección, entonces no debían pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas.
- 8.** En el presente caso, *prima facie*, no evidencia una causal de improcedencia de la acción de protección. Sino que, ante la alegación del accionante referente a su condición de trabajadora sustituta de su hermana, la Corte Provincial debía verificar que el caso se enmarcaba en los supuestos de procedencia de la acción de protección en el marco de conflictos laborales contra el Estado y, en consecuencia, analizar la vulneración de derechos constitucionales. Con base en lo expuesto, en el presente caso, es necesario verificar lo siguiente:
- 8.1.** La accionante, en su demanda de acción de protección, argumentó tener la calidad de trabajadora sustituta de su hermana, quien tenía un porcentaje de discapacidad del 74%, situación que habría sido informado a la entidad demanda oportunamente. No obstante, la Corte Provincial consideró que la accionante no justificó tener la calidad de sustituto directo de su hermana, ya que no existe resolución del Ministerio del Trabajo que la acredite como tal.
- 8.2.** Sobre este punto, esta Corte, mediante sentencia 2126-19-EP/24 determinó que, es indispensable que la entidad empleadora conozca de manera previa la situación de la persona sustituta. Lo cual, no impone la obligación de que la persona que tiene a su cargo a otra persona con discapacidad deba acreditar su situación obligatoriamente a partir de un certificado de discapacidad o de una acreditación de su condición de sustituto. El certificado no constituye un requisito para obtener la protección reforzada o los derechos derivados de la condición de discapacidad o de sustituto.⁴

⁴ CCE, sentencia 2126-19-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 76.

8.3. Además, en la sentencia 1937-19-JP/25, este Organismo determinó que la ausencia de una certificación formal no constituye por sí sola un obstáculo para el reconocimiento del derecho a la protección laboral reforzada, siempre que se constaten las condiciones que materialmente configuran la situación de vulnerabilidad que la protección laboral reforzada pretende tutelar. Al contrario, el otorgamiento del certificado de trabajador sustituto es un elemento declarativo por el cual el Estado le otorga a una persona esta calidad. Por lo tanto, el derecho a la protección laboral reforzada les asiste a quienes se encuentren a cargo de una persona con discapacidad, independientemente de contar con un documento adicional, siempre que cumpla los requisitos establecidos por la LOPD y en atención a la modalidad contractual específica. Esto, sin perjuicio de que se solicite el documento correspondiente que permita verificar que la persona tiene una discapacidad.⁵

8.4. Por otra parte, la sentencia 1937-19-JP/25 determinó que las autoridades judiciales no deben negar las demandas de acción de protección sobre la base de que las causas deben ventilarse ante la vía contencioso-administrativa. Los cargos relacionados con la violación del derecho a la protección laboral reforzada de trabajadores sustitutos o a cargo de personas con discapacidad se enmarca en el criterio de excepción a la regla general de improcedencia de la acción de protección establecido en la sentencia 2006-18-EP/24 pues comprometen notoria y gravemente la dignidad y autonomía del titular del derecho y la persona con discapacidad.⁶ En consecuencia, ante este tipo de supuestos:

corresponde que las autoridades judiciales, cuando conozcan causas con estos patrones fácticos – alegaciones sobre la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada por parte de quienes contarían con tal protección y que se vería afectada por la terminación de la relación laboral con instituciones públicas - determinar si se vulneraron o no los derechos constitucionales alegados.⁷

9. De lo expuesto, se aprecia que: (i) la accionante justificó tener la calidad de trabajadora sustituta de su hermana quien padecía de discapacidad del 74%, lo cual fue puesto en conocimiento de la entidad demandada; (ii) la Corte Provincial consideró que no correspondería realizar un examen de vulneración de derechos, por cuanto, el caso sometido en su conocimiento, no se enmarcaba en las excepciones contenidas en la sentencia 2006-18-EP/24 y, consecuentemente, la vía contencioso administrativa era la adecuada para la accionante.

⁵ CCE, sentencia 1937-19-JP/25 (*Protección laboral reforzada de personas con discapacidad, trabajadores sustitutos y personas que tienen a su cargo a personas con discapacidad*), 11 de diciembre de 2025, párr. 53.

⁶ *Ibid.*, párr. 84.

⁷ *Ibid.*, párr. 85.

10. Sin embargo, en la presente causa sí se configuraba la excepción a la regla general de improcedencia de la acción de protección establecida en la sentencia 2006-18-EP/24. Pues, se aprecia que la accionante sí justificó tener la calidad de trabajadora sustituta y haber notificado oportunamente a la entidad demandada. En ese orden, conforme la jurisprudencia de este Organismo, los cargos relacionados con la violación a la protección laboral reforzada de trabajadores sustitutos o a cargo de personas con discapacidad comprometen notoria y gravemente la dignidad y autonomía del titular del derecho y de la persona con discapacidad. Por lo que, la acción de protección era procedente y, en consecuencia, correspondía que la Corte Provincial determine si se vulneraron o no los derechos constitucionales alegados.

3. Decisión

11. En suma, por las razones expuestas concluyo que la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia dictada el 15 de octubre de 2024 pues, dicha decisión, únicamente se pronunció sobre la improcedencia de la acción de protección y no sobre los derechos alegados como vulnerados por la accionante.



Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2766-24-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 12 de marzo de 2026, a las 15:35; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 2766-24-EP/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el presente voto salvado.
2. La sentencia 2766-24-EP/26 desestima la acción extraordinaria de protección presentada por María Gabriela Aveiga Vera (“**accionante**”) en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala**”) por considerar que no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Discrepo con esta conclusión, ya que considero que la sentencia impugnada no cuenta con una motivación suficiente.
3. En la acción de protección de origen, la accionante alegó la vulneración de derechos constitucionales¹ como producto de su desvinculación de la Dirección General de Aviación Civil pese a que tenía a su cargo la manutención y cuidado de su hermana con discapacidad física del 74%. Por su parte, la Sala consideró que la accionante no justificó su calidad de trabajadora sustituta a través de una acreditación ante el Ministerio del Trabajo y, por tanto, al no enmarcarse en uno de los grupos de excepcionalidad para verificar la procedencia de la acción de protección, conforme a la sentencia 2006-18-EP/24, debía acudir a la vía contencioso administrativa. Con lo cual, la Sala no emitió un pronunciamiento de fondo sobre las vulneraciones de derechos alegadas.
4. Con este contexto, considero que la sentencia impugnada incurre en insuficiencia motivacional. Desde mi perspectiva, para llegar a la conclusión de que la acción era improcedente, la Sala estaba obligada a otorgar argumentos suficientes para ello, que justifiquen no haber analizado la vulneración de derechos alegados. No obstante, eso no ocurrió.
5. Es cierto que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben analizar la procedencia de la acción.² No obstante, ese análisis busca identificar que los conflictos puestos en su conocimiento se enmarquen dentro del objeto de la garantía. En otras palabras, lo que se pretende a través del análisis de procedencia es que los jueces no entren a conocer temas, a todas luces,

¹ La accionante alegó la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo, a la seguridad jurídica, a la vida digna, a la vida digna de las personas con discapacidad, a la motivación y a la protección de las personas de grupos de atención prioritaria, así como del principio de legítima confianza.

² CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

ajenos a la vía constitucional, que provoquen una superposición de la justicia constitucional sobre la justicia ordinaria que tiene vías apropiadas para la resolución de determinados conflictos.

6. En esa línea, estimo que la decisión de mayoría, al limitarse a revisar si la Sala ofreció razones para declarar la improcedencia de la acción, sin profundizar sobre la suficiencia de las mismas, permitió que la Sala declare la improcedencia de una causa que, por sus características y particularidades, no se encuentra en un escenario de automática improcedencia.
7. Con esto no quiero decir que, necesariamente, la accionante tenía la razón y que la Sala estaba obligada a aceptar la demanda, pues hay que diferenciar la improcedencia de la acción en la vía constitucional de la estimación o desestimación de la demanda. Ahora, para garantizar los derechos constitucionales de las personas, no se puede perder de vista que la consecuencia de declarar la improcedencia de una acción de protección, cierra los márgenes de la garantía. Por lo que, a la luz de la jurisprudencia de esta Corte, estimo que ante el caso de una persona desvinculada que tiene a su cuidado a otra con 74% de discapacidad, corresponde avanzar y otorgar una respuesta suficientemente motivada sobre las alegaciones de vulneración a derechos constitucionales.
8. En virtud de lo expuesto, al considerar que existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, me aparto del razonamiento y decisión de la sentencia de mayoría.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 2766-24-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 12 de marzo de 2026, a las 17:01; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 2766-24-EP/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría 2766-24-EP/26 (“**sentencia de mayoría**”), aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 26 de febrero de 2026, en la que se desestimó la acción extraordinaria de protección al no encontrar vulneraciones de derechos en la sentencia impugnada de 15 de octubre de 2024. Son dos las razones de mi discrepancia:
2. **Primero**, en la presente acción extraordinaria de protección, conforme consta en el párrafo 22, se señaló que la accionante alegó que la sentencia de segunda instancia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala**”) no habría analizado de forma suficiente la inexistencia de vulneraciones de sus derechos constitucionales y, en su lugar, se limitó a señalar que, al no configurarse ninguna de las excepciones contenidas en la sentencia 2006-18-EP/24, el acto administrativo debía ser impugnado por la vía contencioso administrativo. Por ende, arguyó que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. Respecto de este cargo, la sentencia de mayoría resolvió, en atención a la sentencia 556-20-EP/24, que la Sala en su análisis: (i) explicó por qué la vía contencioso administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean; (ii) examinó si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado; y, (iii) concluyó que no era procedente la acción de protección porque el caso no se enmarcó en un supuesto de excepción. Con base en lo mencionado, la sentencia de mayoría concluyó que la Sala, en efecto, no tenía la obligación de pronunciarse sobre la existencia de las vulneraciones de derechos.
4. No coincido con el criterio de que la Sala no tenía la obligación de pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos. A diferencia de lo concluido en la sentencia de mayoría, en este caso particular, la alegación de la accionante respecto de que se vulneraron sus derechos, entre otros, al trabajo, a la seguridad jurídica, a una vida digna, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la protección laboral reforzada, en atención principalmente a que fue desvinculada aunque tenía a su cargo

a una persona con discapacidad –su hermana, quien tenía 74% de discapacidad física– requería un examen riguroso por parte de la autoridad judicial y, por los hechos alegados, no podía reducirse el examen a la verificación de la existencia de un caso de excepción de procedencia de la acción de protección de los supuestos ejemplificados en la sentencia 2006-18-EP/24.¹

5. Si bien en la sentencia 2006-18-EP/24 se establece una regla general de improcedencia de la acción de protección en casos relacionados con conflictos laborales con el Estado, se fijó como excepción aquellos asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, por ejemplo, en situaciones de evidente discriminación o casos excepcionales que requieren una respuesta urgente por las circunstancias que los rodean.²
6. La situación de la accionante –trabajadora sustituta de una persona con discapacidad al momento de su desvinculación– implicaba, *prima facie*, una situación de vulnerabilidad frente a las decisiones de la autoridad administrativa.³ Esta situación exigía una respuesta que contenga un examen sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos. Por lo expuesto, considero que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no era posible concluir que la sentencia impugnada contenía una fundamentación suficiente.
7. **Segundo**, considero que de acuerdo con el cargo transcrito en el párrafo 21 *supra*, en relación con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante expuso un cargo completo que permitía formular y resolver un problema jurídico. De ese modo, a mi criterio, debía resolverse a través del análisis de la vulneración de la tutela judicial efectiva el cargo relacionado con que transcurrió un tiempo excesivo para resolver su recurso de apelación⁴ y que esto la perjudicó porque en ese periodo se emitió jurisprudencia que, a su parecer, fue relevante para la resolución de su causa.
8. Conforme lo ha señalado la Corte, en casos como el 35-22-EP, era posible a través de la verificación de (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso, determinar si la situación alegada provocó la vulneración del derecho al plazo razonable o si, por el contrario, la demora en la resolución del recurso fue justificada.⁵

¹ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párrs. 38, 39 y 40.

² *Ibid.*, párr. 43.

³ *Ibid.*, párr. 44.

⁴ El recurso se presentó el 13 de mayo de 2022 y fue resuelto el 15 de octubre de 2024.

⁵ CCE, sentencia 35-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 42.

9. Con fundamento en las consideraciones expuestas, formulo el presente voto particular.

CLAUDIA
HELENA
SALGADO
LEVY

Firmado
digitalmente por
CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY
Fecha: 2026.03.24
15:48:49 -05'00'

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 2766-24-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 12 de marzo de 2026, a las 18:31; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 2766-24-EP/26****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado de la sentencia 2766-24-EP/26, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, de 26 de febrero de 2026.
2. La sentencia 2766-24-EP/26 desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por María Gabriela Aveiga Vera (“**accionante**”) en contra de la sentencia emitida el 15 de octubre de 2024 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Corte Provincial**”). La decisión de mayoría consideró que la sentencia de la Corte Provincial había motivado el análisis de procedencia de la acción de protección, a la luz de los estándares establecidos por este Organismo en la sentencia 556-20-EP/24, razón por la cual desestimó los reproches planteados por la accionante en contra de dicha sentencia.
3. Con el debido respeto a la decisión de mayoría, salvo mi voto porque, a mi juicio, la sentencia desnaturaliza el objeto del control de la acción extraordinaria de protección y consolida una forma de razonamiento que termina volviendo inmune al control constitucional precisamente aquello que la Constitución quiso someter a revisión: las decisiones judiciales que cierran una garantía jurisdiccional sin ofrecer razones constitucionalmente suficientes. En el caso concreto, la sentencia de mayoría convierte a la acción extraordinaria de protección en un examen casi exclusivo de “motivación de improcedencia”, y, lo más grave, declina pronunciarse sobre cargos que no pedían “corrección” sino un control de motivación por omisión o inatención frente a estándares constitucionales relevantes.

1. Antecedentes relevantes

4. La accionante presentó acción de protección contra la Dirección General de Aviación Civil (“**DAC**”) y la Procuraduría General del Estado, impugnando el acto por el cual la DAC terminó su nombramiento provisional. Alegó que fue desvinculada pese a que tenía a su cargo el cuidado y manutención de su hermana con discapacidad del 74% y aunque dio a conocer, oportunamente, sobre esta situación a la DAC. En primera instancia se aceptó la garantía y se dispuso el reintegro; en apelación, la Corte Provincial revocó y declaró improcedente la acción de protección. Luego se presentó acción extraordinaria de protección y esta fue admitida a trámite.

1.1. Cargos de la accionante en la acción extraordinaria de protección

5. De conformidad con el propio relato de la sentencia de mayoría y de la demanda, la accionante imputó vulneración a la tutela judicial efectiva (art. 75), al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1) y a la seguridad jurídica (art. 82). El núcleo de sus cargos fue que la Corte Provincial rechazó la acción de protección apoyándose en una norma (acuerdo MDT-2018-180) que exige, para la calificación de una persona como sustituto directo, un umbral del 75% de discapacidad, y que, al hacerlo, dejó de tutelar los derechos de personas con discapacidad, considerando el hecho de que su hermana tenía 74%.
6. Señaló que solo “le falta el 1% de discapacidad [...] para gozar de la protección laboral reforzada, y así poder calificarse como sustituta”. Esto pese a que, como se indicó, la accionante sí habría dado a conocer a la DAC sobre la situación de su hermana. Por esas razones, consideró que existía una deficiencia motivacional ya que no era suficiente descartar el caso tan solo porque no estaba calificada como sustituta. Además, alegó que la Corte Provincial se limitó a declarar la improcedencia por no configurarse una excepción conforme a 2006-18-EP/24, sin indicar las razones por las cuales el acto administrativo puede ser impugnado en vía ordinaria.

1.2. Razones de la sentencia de mayoría

7. La sentencia de mayoría hace dos movimientos decisivos. Primero, no formula problema jurídico sobre los cargos vinculados al uso del acuerdo MDT-2018-180 y a la alegada desprotección que se derivaría al no considerar la situación de su hermana, sosteniendo que se trataría de inconformidad con lo “injusto o equivocado” del razonamiento judicial y que “enmendar” ese razonamiento excede la competencia de la acción extraordinaria de protección.
8. Segundo, reduce el caso a un único problema: si la Corte Provincial motivó suficientemente la declaración de improcedencia de la acción de protección. Para resolverlo, recuerda que, como regla general, en las garantías jurisdiccionales la motivación exigible es reforzada, en tanto debe partir del examen de la alegada vulneración de derechos; sin embargo, sostiene que, tratándose de conflictos laborales con el Estado, el análisis de procedencia puede anteceder al examen sustantivo, conforme a la sentencia 2006-18-EP/24 y 556-20-EP/24. Con base en ello, afirma que las judicaturas deben explicar por qué la vía contencioso-administrativa resulta idónea y, a continuación, verificar si el caso encaja en los supuestos de excepción; si no encaja, concluye que no corresponde pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de vulneraciones de derechos. Finalmente, recuerda que la garantía de motivación no comprende un derecho al acierto o a la corrección jurídica. En este marco, la mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección.

9. Entonces, en escenarios regidos por las sentencias 2006-18-EP/24 y 556-20-EP/24, el punto de control inmediato es si el juicio de procedencia estuvo suficientemente motivado, y si el tribunal justificó de forma constitucionalmente pertinente por qué el caso no activaba los criterios de excepción. Sobre este punto se centrarán las razones de mi disentimiento.

2. Razones del disentimiento

2.1. La mayoría transforma cargos constitucionales en “corrección” para no conocerlos

10. El control en acción extraordinaria de protección no convierte a la Corte en una tercera instancia, pero sí exige examinar si la sentencia impugnada ofrece razones constitucionalmente suficientes y pertinentes para el caso. Aquí, los cargos sobre el uso del umbral “75%” y la ausencia de un análisis de la situación de su hermana no pedían a esta Corte “corregir” la ley o revalorar prueba; pedían revisar si el razonamiento judicial cerró la garantía mediante la aplicación de una norma que, según se alegó, opera como barrera para la protección reforzada de una persona con discapacidad y su cuidadora, sin dialogar con estándares constitucionales invocados.
11. La propia mayoría reconoce que la accionante alegó que la Corte Provincial se limitó a aplicar el acuerdo ministerial y que, de acuerdo con el criterio de la accionante, ello era desproporcional e incompatible con el bloque de constitucionalidad; sin embargo, decidió no formular problema jurídico y calificó el cargo como inconformidad.
12. Esa operación, en mi criterio, confunde dos planos distintos: una cosa es el desacuerdo con el resultado; otra, muy distinta, es denunciar que el tribunal no motivó constitucionalmente por qué un umbral infralegal podía excluir la tutela reforzada alegada o por qué ese dato (74% vs. 75%) volvía irrelevante la afectación a la dignidad o autonomía involucrada. Considero que esta segunda cuestión sí puede ser revisada vía acción extraordinaria de protección.
13. Dicho de otro modo, si cada vez que una sentencia de garantías invoca una regla infralegal como razón concluyente para cerrar la acción y omite contrastarla con el estándar constitucional aplicable, esta Corte responde “eso es corrección”, entonces la acción extraordinaria de protección pierde capacidad real para controlar decisiones que formalmente exponen un razonamiento pero que constitucionalmente no justifican si, en el caso, existen o no derechos vulnerados. En este punto, el reproche no versa sobre el acierto del tribunal al aplicar un umbral reglamentario, sino sobre la suficiencia y atinencia de las razones empleadas para sustituir los criterios constitucionales de excepción por un filtro meramente formal.

2.2. La sentencia 556-20-EP/24 no puede ser usada para impedir el control constitucional en una acción extraordinaria de protección

14. La sentencia de mayoría se apoya en 556-20-EP/24 para validar la lógica de la Corte Provincial y para justificar que, al no haber excepción, no era necesario pronunciarse sobre la vulneración o no de derechos. Sin embargo, esto invierte el sentido de la sentencia 556-20-EP/24 en un punto crucial.
15. En esa sentencia, la Corte explica que el deber de analizar la vulneración de derechos es distinto del deber de analizar procedencia, y que respecto de ambos temas la decisión debe estar suficientemente motivada.
16. Esta distinción importa para el estándar aplicable en este caso: cuando el debate se estructura, de entrada, como un análisis previo de procedencia en los términos de las sentencias 2006-18-EP/24 y 556-20-EP/24, no corresponde exigir —en esa fase— la motivación reforzada propia del examen sustantivo de vulneración de derechos; lo exigible es una motivación suficiente, pertinente y completa del juicio de procedencia, incluida una verdadera aplicación de los criterios de excepción (dignidad humana, autonomía o urgencia) y una explicación razonada de la idoneidad de la vía ordinaria.
17. Además, cuando la sentencia 556-20-EP/24 sistematiza la regla para conflictos laborales con el Estado, exige que las judicaturas expliquen por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada en el caso concreto, que razonen si se configura o no la excepción, y que, si se configura, entonces la acción de protección es la vía adecuada y deben pronunciarse sobre violaciones de derechos.
18. Justamente por eso, la sentencia 556-20-EP/24 no puede operar como candado para reducir la acción extraordinaria de protección a un control puramente formal de improcedencia. Si el reproche de la accionante es que la Corte Provincial fundamentó la inexistencia de excepción sobre bases formalistas (la falta de certificación y la aplicación de un umbral) sin justificar por qué esa circunstancia no compromete la dignidad o autonomía, la pregunta constitucional no es si este razonamiento es bueno o malo; sino si ese razonamiento satisface la exigencia de motivación suficiente. En ese punto, la sentencia 556-20-EP/24, lejos de cerrar el control, lo vuelve más exigente.

2.3. La mayoría acepta como suficiente una motivación de improcedencia que, en el caso concreto, no satisface la exigencia de motivación suficiente aplicable al análisis de procedencia

19. La mayoría sostiene que la Corte Provincial cumplió el requisito (i) de explicar la idoneidad de la vía contencioso-administrativa y el requisito (ii) de examinar si había el supuesto de excepción, por el solo hecho de que citó la sentencia 2006-18-EP/24, la

Ley de Discapacidades y el acuerdo MDT-2018-180, y concluyó que la accionante no tenía la calidad de sustituta por falta de certificación y por no cumplir el 75%.

20. Pero una motivación, incluso en la procedencia, no se agota en encadenar citas normativas. En un caso como este, el tribunal debía justificar, con razones constitucionalmente pertinentes, al menos tres cuestiones: (i) por qué el conflicto era reconducible sin más a “mera legalidad” laboral cuando se alegaba tutela reforzada por discapacidad; (ii) por qué el examen de “dignidad/autonomía” podía decidirse únicamente a través de una exigencia formal como era el certificado y un umbral infralegal (75%); y (iii) por qué, a la luz de los hechos alegados sobre cuidado y dependencia, ese caso no ameritaba la tutela constitucional.
21. Nada de eso queda satisfecho con la frase según la cual, al no configurarse excepción, “no procede entrar en el análisis” de derechos, y que por eso los jueces “no debían pronunciarse” sobre violaciones alegadas.
22. Esa conclusión, aceptada por la mayoría, produce un efecto institucional delicado: basta que un tribunal de apelación ubique el caso fuera de la excepción con una motivación minimalista para que, en acción extraordinaria de protección, esta Corte se autocontenga, revise que existen formalmente razones de la improcedencia y declare que todo lo demás es corrección. Es el camino más corto para que la justicia constitucional se vuelva un control de ‘vía correcta’, y deje de ser un control de razones y derechos.
23. Este punto se agrava porque, conforme la propia sentencia de mayoría, la Corte Provincial apoyó su negativa en la ausencia de certificación del Ministerio del Trabajo, pese a que el caso discutía precisamente el cuidado de una persona con discapacidad y la protección reforzada asociada, a que la accionante sí había puesto en conocimiento de la DAC la situación de su hermana e incluso pese a que la Corte ha señalado que: “es indispensable que la entidad empleadora conozca de manera previa la situación de la persona sustituta. [...] esto no impone la obligación de que la persona que tiene a cargo a otra con discapacidad deba acreditar su situación obligatoriamente a partir de un certificado de discapacidad [...]. El certificado no constituye un requisito para obtener la protección reforzada o los derechos derivados de la condición de discapacidad o de sustituto”.²⁵
24. Cuando la cuestión es si el caso compromete, de manera notoria o grave, la dignidad o la autonomía de la accionante, una motivación que se limita a exigir un documento habilitante y a contraponer 74% con 75% sin justificar su relevancia constitucional no satisface la exigencia de motivación suficiente del juicio de improcedencia, ni permite

²⁵ CCE, sentencia 2126-19-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 76.

tener por cumplido el análisis de excepcionalidad previsto en la sentencia 556-20-EP/24.

2.4. El caso no era improcedente

25. La propia estructura del caso revela que no estábamos ante un supuesto evidente de improcedencia “por especificidad de pretensión” en el sentido de aquellos escenarios en los que el objeto de la acción se separa abiertamente de la finalidad de la garantía. La acción cuestionaba una desvinculación en un contexto en que se alegaba protección reforzada por discapacidad y cuidado. La sentencia de primera instancia, además, aceptó la acción y dispuso el reintegro.
26. Ese solo hecho muestra que el caso no era un cierre automático por improcedencia, sino un litigio constitucionalmente plausible sobre la forma en que se protegió o dejó de proteger un conjunto de derechos. En tales condiciones, una motivación suficiente —con una carga argumentativa particularmente exigente por la naturaleza valorativa de los criterios de excepción— imponía justificar con rigor por qué no existía una afectación notoria o grave a la dignidad humana o a la autonomía y por qué la vía contenciosa era adecuada para atender el conflicto sin desproteger los derechos alegados, en lugar de limitarse a un examen formal de requisitos.
27. En mi criterio, esta Corte debió formular problemas jurídicos adicionales y no descartarlos como “corrección”. En particular, debió analizar si la Corte Provincial incurrió en insuficiencia, inatención o incongruencia al cerrar la garantía sobre la base del acuerdo MDT-2018-180 y de exigencias de certificación, sin ofrecer razones constitucionalmente pertinentes que justifiquen por qué ese enfoque era compatible con la exigencia de motivación suficiente aplicable al juicio de procedencia/improcedencia en los términos de las sentencias 2006-18-EP/24 y 556-20-EP/24. Ello, sin perjuicio de que, de configurarse los supuestos de excepción, correspondía entonces aplicar el estándar reforzado en el examen sustantivo de la vulneración alegada.
28. Además, incluso dentro del problema que sí asumió la mayoría, debió concluir que la motivación de improcedencia no era suficiente, porque la Corte Provincial sustituyó los criterios de excepción (dignidad, autonomía o urgencia) por un test de “calificación formal”, y con ello evitó el examen sustantivo de la alegada protección reforzada.
29. Por las razones expuestas, estimo que debió aceptarse la acción extraordinaria de protección por vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y disponerse el reenvío para que una judicatura competente emita una nueva sentencia que, con motivación suficiente, determine la procedencia o improcedencia de la acción de protección a la luz de los criterios de excepción desarrollados en las sentencias

2006-18-EP/24 y 556-20-EP/24; y que, de verificarse tales supuestos, aplique el estándar reforzado de motivación en el examen sustantivo de la vulneración alegada, sin sustituir el análisis constitucional por requisitos meramente formales.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2026.03.23
11:55:13 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2766-24-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 12 de marzo de 2026, a las 20:02; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

276624EP-8cdc1

**Caso 2766-24-EP**

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, así como el voto salvado en su calidad de juez constitucional. El voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo el día lunes veintitrés de marzo de dos mil veintiséis. El voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy el día martes veinticuatro de marzo de dos mil veintiséis. El voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el día lunes veintitrés de marzo de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Sentencia 2779-22-EP/26
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 05 de marzo de 2026

CASO 2779-22-EP

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

SENTENCIA 2779-22-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional analiza la alegada vulneración de los derechos a la motivación y a la seguridad jurídica, en una sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza, dentro de una acción de protección presentada por la Defensoría Pública del Ecuador (“DPE”) a favor del derecho a la salud de un niño que requería un medicamento para el tratamiento de atrofia muscular. Luego del análisis, la Corte desestima la demanda de acción extraordinaria de protección al constatar que no se vulneró el debido proceso en la garantía de motivación por cuanto la sentencia impugnada que aceptó la acción de protección se encuentra suficientemente motivada. Tampoco se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto la Sala observó los parámetros contenidos en la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados que trata sobre la disponibilidad de medicamentos para personas con enfermedades catastróficas.

1. Antecedentes Procesales

1. El 06 de octubre de 2022, la Defensoría del Pueblo de Ecuador (“DPE”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 10 de agosto de 2022, y del auto de 08 de septiembre de 2022 dictados por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza (“Sala Provincial”), dentro de un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes se detallan a continuación.¹
2. El 24 de mayo de 2022, la DPE presentó una acción de protección con medidas cautelares a favor del niño M.R.P.P.² En lo principal se indicó que el niño había sido

¹ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por las ex juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez; y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, mediante auto de 16 de diciembre de 2022, por voto de mayoría admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 2779-22-EP. El juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 12 de abril de 2023 y solicitó a la Sala que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección. El juez sustanciador convocó a audiencia el 08 de junio de 2023 misma que se llevó a efecto con la intervención de: Heráclito Fernando Pisco; Yajaira Curilpallo Álava, delegada provincial de Pastaza de la Defensoría del Pueblo; Héctor Calle Beltrán, procurador judicial del Director General del IESS de Pastaza; Tania Massón Fiallos, presidenta de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza; y, Diego Zambrano Álvarez del Colectivo “Sacha Warmi”, en calidad de *amicus curiae*.

² En virtud de que el caso versa sobre un menor de edad que es paciente de los servicios de salud, la Corte Constitucional mantendrá los nombres de los legitimados activos, en atención a lo prescrito en los artículos 44 y 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República y artículo 4 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

diagnosticado con atrofia muscular tipo 1, que debía recibir una dosis única del medicamento zolgensma³ y que hasta la fecha no habría recibido dicho medicamento.⁴ La acción de protección se signó con el número 16201-2022-00484.

3. El 01 de junio de 2022, la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Pastaza avocó conocimiento, calificó la demanda, concedió la medida cautelar y dispuso que se suministre o provea inmediatamente el medicamento zolgensma.⁵
4. El 30 de junio de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Pastaza (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección. En lo principal, declaró la vulneración de los derechos reconocidos a grupos de atención prioritaria al tratarse de un niño con una enfermedad rara y del interés superior del niño (artículos 35, 44 y 50 CRE), el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social (artículo 32 CRE), el derecho a la disponibilidad y acceso a los medicamentos de calidad, seguros y eficaces (artículos 358, 363 y 366 CRE), el derecho de las personas pacientes al acceso a la información y al consentimiento informado (artículos 362 CRE), derecho a la vida digna (artículos 66 numeral 2 CRE), derecho a la tutela judicial efectiva en casos de acceso a medicamentos, paciente con enfermedad rara, acceso a medicamentos y el derecho a la reparación integral, revocó la medida cautelar dictada en contra del Ministerio de Salud Pública y del Hospital Pediátrico Baca Ortiz.⁶ El IESS presentó recurso de apelación.
5. El 10 de agosto de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza aceptó parcialmente el recurso de apelación, en lo principal resolvió que el IESS no vulneró el derecho a la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces y dejó sin efecto la disposición de adquisición del medicamento

³ Medicamento que tiene un valor comercial de USD 1´700.000,00, conforme consta en el expediente.

⁴ En la demanda de acción de protección la DPE señaló como víctima de la vulneración del derecho a la salud a M.R.P.P., en ese entonces de 8 meses de edad, quien padecía de atrofia muscular espinal tipo I, también a Paulina Magali Pilco Popayán, madre del niño y a Heráclito Fernando Pisco Ortiz, padre del niño.

⁵ La jueza dispuso que la ministra de Salud Pública Dra. Ximena Patricia Garzón Villalba o quien haga sus veces a través del Hospital Especializado Baca Ortiz suministre o provea inmediatamente del medicamento de nombre genérico onasemnogene abeparvovec de nombre comercial zolgensma, en la dosis prescrita para que se entregue de manera inmediata para garantizar el derecho a la salud y a la vida.

⁶ Como medidas de reparación integral ordenó: i) que el IESS o el Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín concluya, en un plazo no mayor a sesenta días, con el procedimiento de adquisición del medicamento de nombre genérico *Onasemnogene Abeparvovec* y nombre comercial *Zolgensma*, en cumplimiento del Acuerdo Ministerial para la adquisición de medicamentos que no forman parte del CNMB, para lo cual el Ministerio de Salud debe facilitar las autorizaciones necesarias; ii) que el niño M.R.P.P. continúe recibiendo el cuidado y tratamiento adecuado, oportuno y eficiente que requiere; iii) que se brinde asistencia y tratamiento psicológico a los padres de M.R.P.P.; iv) que los representantes del Hospital Básico IESS El Puyo o el Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín pidan disculpas públicas a los padres del niño M.R.P.P.; y, v) que se paguen los gastos incurridos por los familiares del niño M.R.P.P. a título de indemnización.

onasmnogene abeparvovec (zolgensma). Declaró la vulneración al cuidado integral y dispuso como medidas de reparación que los legitimados pasivos (IESS y HCAM) brinden los cuidados paliativos necesarios al niño. Una vez que el paciente reciba el alta médica, el Hospital Básico de Puyo del IESS deberá proporcionar los cuidados, a través de la provisión de todos los insumos médicos necesarios para la vida digna del niño, la máquina de respiración mecánica, las fórmulas para su alimentación traqueal y demás insumos, y proveer las máquinas que necesite. Además, dispuso que se provea a los padres y a la persona que cuide al niño el apoyo necesario para el cuidado del niño en la casa. También, dispuso que los padres y hermanos del niño reciban tratamiento psicológico necesario para sobrellevar la situación actual familiar y que se pague los rubros gastados durante la permanencia del niño en el Hospital Baca Ortiz.⁷

6. El 16 de agosto de 2022, la Defensoría del Pueblo solicitó aclaración y ampliación de la sentencia.⁸ El 8 de septiembre de 2022, la Sala Provincial (voto de mayoría) negó los recursos horizontales.⁹

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (“**CRE**”) es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes, así como el 191 numeral 2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (“**LOGJCC**”).

⁷ La Sala dispuso que para el cumplimiento de esta medida se aplicará el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la sentencia número 011-16-SIS-CC, caso 0024-10-IS, de 22 de marzo de 2016.

⁸ La Defensoría pidió ampliación y aclaración de los siguientes aspectos: i) falta de explicación por parte de la Defensoría del Pueblo, al padre del niño, y a sus familiares el motivo del recurso de apelación y sus repercusiones, ii) las razones para consultar al padre del niño acerca del requerimiento del suministro del medicamento, pese a la prescripción y recomendación médica, iii) análisis constitucional y procedencia de la acción de protección y del recurso de apelación, y los filtros “burocráticos” para la adquisición del medicamento, iv) la duración de los cuidados paliativos que debe recibir el niño y el plan de atención integral del niño en Pastaza, y v) la compensación económica que deben recibir los padres del niño a causa de los gastos incurridos en la movilización desde la ciudad del Puyo hacia Quito, y para cubrir las necesidad de alimentación y hospedaje en la ciudad de Quito.

⁹ La Sala Provincial señaló que: respecto del conocimiento del recurso de apelación por parte de la DPE, “es responsabilidad de los sujetos procesales inteligenciarse de las fundamentaciones de los recursos de apelación [...] más aún cuando el texto fue conocido desde la primera instancia por el organismo de defensa de los derechos humanos”; que “este Tribunal de la Sala cumplió con el procedimiento establecido por la Corte Constitucional en su jurisprudencia [679-18-JP/20]”; que, en relación con las consultas realizadas al padre del lactante, “resulta un intento evidente de evadir su responsabilidad de comunicar [...] los posibles escenarios a los que se enfrentaba el justiciable”; que, respecto de los cuidados paliativos, “la sentencia claramente dispone que deben brindarse inmediatamente desde la ejecución de la sentencia, y estos cuidados deben mantenerse durante toda la vida del infante”; que “[s]obre los gastos de movilización, alimentación y hospedaje de los padres, la sentencia lo describe en el punto 3.2.1”; y, finalmente, que respecto del pago de una indemnización por daños patrimoniales y extrapatrimoniales, “la sentencia claramente dispone la medida de compensación económica”.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos y pretensión de la DPE

8. En su demanda, la DPE solicita a esta Corte que se admita la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación 76 numeral 7 letra l) CRE, derecho a la salud reconocido en el artículo 32 de la CRE y el derecho a la disponibilidad de medicamentos de calidad, seguros y eficaces consagrados en los artículos 363 numeral 7 y 366 de la CRE.
9. Menciona que la sentencia de apelación carece de motivación, pues no cuenta con una fundamentación normativa suficiente, ya que no se enuncia norma jurídica alguna. Además, sostiene que la sentencia es contradictoria con la fundamentación fáctica, pues de la lectura de la sentencia se presume que es emitida en función de la sana crítica de los juzgadores.
10. La DPE advierte que los jueces de la Sala Provincial no son rigurosos, debido a que el caso no se trata sobre el derecho a la salud de un lactante, sino del derecho a la vida. Indica que los jueces se limitan a enunciar y hacer hincapié en hechos y testimonios de los médicos “quienes en ningún momento presentan evidencia científica para decir que el lactante ya no es apto o candidato para recibir el medicamento zolgensma”. Reiteran que la sentencia no es motivada pues se “limita únicamente en enunciar los testimonios de los galenos”.
11. También, alegan que en el caso se vulneró el principio de imparcialidad por cuanto los jueces provinciales consideraron los testimonios de varios médicos del Hospital Carlos Andrade Marín, del Hospital pediátrico Baca Ortiz, y del IESS. En ese sentido, reclaman que estos profesionales mantienen relación de dependencia con la red pública integral de salud, y considera que no se ha cumplido con la sentencia 679-19-JP/20, en lo referente al conflicto de intereses y parcialidad.
12. Además, alega que los jueces de la Sala en la sentencia hicieron constar que, el médico genetista se reunió con los padres del niño y planteó la posibilidad del tratamiento, que debía cumplir con las normas legales al ser un medicamento que no constaba en el Cuadro Nacional Básico de Medicamentos (“CNBM”). Indica que la Comisión Multidisciplinaria aprobó la adquisición del medicamento el 29 de abril de 2022. Afirma, que el procedimiento habría llegado a un segundo filtro que es el Comité Multidisciplinario, que sesionó el 29 y 30 de mayo de 2022, fecha en la cual el niño ingresó a la emergencia del Hospital Baca Ortiz en Quito, y posteriormente el niño ya no fue elegible para recibir el medicamento. Además, indicó que la adquisición del

medicamento zolgensma se debe hacer a través de un proveedor extranjero previo los trámites administrativos nacionales, que por el valor económico del medicamento y los filtros burocráticos fue imposible obtenerlo.

13. Finalmente, arguye que la reparación económica no fue valorada en la sentencia de apelación, no se consideró el impacto negativo que estaba sufriendo la familia del lactante, por la necesidad de estar separados los progenitores de sus otros hijos menores de edad, lo que habría dado lugar a afectaciones psico socio afectivas, sus proyectos de vida, traumas secundarios y futuros, como víctimas directas e indirectas.

3.2. Contestación de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza

14. El 19 de abril de 2023, los jueces de la Sala Provincial presentaron un informe de descargo. En lo principal, señalaron que, durante la tramitación del recurso de apelación, el 08 de agosto de 2022 se realizó la audiencia pública, a la cual acudieron las partes procesales, los médicos e indicaron que se dio cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia constitucional 679-18-JP/20 y acumulados.¹⁰
15. Acerca de la alegada falta de imparcialidad de los médicos que intervinieron en la audiencia señalaron que en cumplimiento de las directrices de la sentencia constitucional 679-18-JP/20 y acumulados, se convocó a los médicos y se les tomó el juramento, cumpliendo así con lo dispuesto en la sentencia. En ese sentido, no consideran que existió conflicto de intereses por parte de los médicos que participaron en la audiencia, ya que son funcionarios públicos y especialistas del Hospital Carlos Andrade Marín, que corresponde al subsistema del IESS. Consideraron que, en caso de que existiera algún mal proceder por parte de los médicos se podrían iniciar procesos administrativos sancionadores en las instituciones de salud donde laboran.
16. También, indicaron que todos los médicos coincidieron tanto en primera como en segunda instancia en que el niño antes de ingresar a cuidados intensivos de la última casa de salud, esto es antes del 29 de mayo de 2022, era elegible para recibir el medicamento, pero que posterior a ello al requerir de asistencia del respirador mecánico y traqueotomía ya no tenía las condiciones para recibir el medicamento.
17. En relación con la alegación de falta de provisión de medicamentos seguros y eficaces, los jueces indicaron que, en el caso al tratarse de un medicamento que no consta en el CNBM y al considerar que no era un caso emergente, se aplicaron los parámetros señalados en la sentencia 679-18-JP/20.

¹⁰ El informe de descargo fue suscrito por los jueces provinciales: Tania Patricia Masson Fiallos, Carlos Alfredo Medina Riofrío, y Bella Abata Reinoso.

18. Indicaron que, el niño el 29 de mayo de 2022 tuvo un decaimiento de salud, se encontraba desnutrido de manera crónica, con un choque distributivo séptico foco pulmonar y urinario, neumonía grave adquirida en la comunidad, anemia con acidosis respiratoria grave y recibiendo soporte ventilatorio, hemodinámico metabólico, hidroelectrolítico e infeccioso. Por lo tanto, su situación de salud se habría complicado con la presencia de más patologías adquiridas. Lo que impidió que el niño sea apto para recibir el medicamento zolgensma conforme se determinó en el proceso.
19. Los jueces se refirieron a los testimonios de los médicos y señalaron que no fue viable la orden de compra del medicamento por las condiciones del paciente, que se agravaron por otras patologías y la poca efectividad del medicamento, conforme los testimonios de los expertos antes descritos, y de la experiencia sobre la aplicación de ese medicamento en otros dos niños, quienes fallecieron. Por lo cual, los jueces no verificaron que se haya vulnerado el derecho al acceso a medicamentos por parte del IESS.
20. Acerca de la alegada falta de motivación de la sentencia, los jueces señalaron que se realizó el análisis de los hechos y de las pruebas aportadas, también se habría seguido el precedente jurisprudencial respecto a la disponibilidad de medicamentos que no constan en el CNBM. Con lo cual, concluyeron que la sentencia contiene una fundamentación fáctica y jurídica suficiente y se cumplen con los precedentes jurisprudenciales vinculantes para el caso específico.
21. Finalmente, los jueces provinciales indicaron que su sentencia se fundamentó en las alegaciones de las partes, y se sustentó en los criterios de los médicos y expertos, quienes aportaron con un análisis técnico e independiente acerca de los hechos y pruebas objetivas. Por ello, declararon la vulneración de derecho al cuidado del niño con enfermedad catastrófica por parte del HCAM pero adecuaron las medidas de reparación integral.

4. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

22. El argumento central de la DPE consiste en que la sentencia impugnada no se encuentra suficientemente motivada porque no se enuncia una norma jurídica, ni la fundamentación fáctica, ya que se habría emitido en función de la sana crítica de los juzgadores. Además, reclama que los jueces no habrían sido rigurosos en el análisis del caso, ya que no se trata solamente de la salud del lactante, sino del derecho a la vida, y que los argumentos de los jueces se limitan a enunciar en los testimonios de los médicos, y no presentaron evidencia científica para concluir que el lactante ya no sería apto para recibir el tratamiento con zolgensma.

23. Con base en los argumentos alegados en la demanda la Corte formula el siguiente problema jurídico para responder a dichos cargos: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el parámetro de suficiencia, al no contener una fundamentación fáctica y jurídica sobre el derecho al acceso a medicamentos, pues no habría razonado sobre la falta de idoneidad del niño para recibir el medicamento zolgensma?**
24. En cuanto a la alegación sobre la vulneración al principio de imparcialidad por inobservancia de lo establecido en la sentencia constitucional 679-18-JP/20, para valorar el posible conflicto de intereses de los médicos que intervinieron en el proceso de adquisición del medicamento que no se encuentra en el CNBM, se atenderá a través de la verificación de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica debido a la supuesta inobservancia de parámetros jurisprudenciales.
25. En ese sentido, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber inobservado lo dispuesto en la sentencia 679-18-JP/20, en lo referente al conflicto de intereses de los médicos intervinientes en el proceso judicial y acerca del trámite para la adquisición del medicamento zolgensma, que no se encontraba en el CNBM?**
26. En cuanto a la provisión de medicamentos que no constan en el CNBM la DPE cuestiona el trámite que se ha realizado para la adquisición del medicamento zolgensma, pues este sería demasiado burocrático. También se reclama que la reparación económica no fue valorada en la sentencia de apelación, ya que no se habría considerado el impacto negativo, traumas, afectación a los proyectos de vida de los hermanos y padres del lactante, por la necesidad de estar separados los progenitores de sus otros hijos.
27. Al respecto, este Organismo ya ha señalado¹¹ que la acción extraordinaria de protección no es apta para corregir el razonamiento de la judicatura accionada o subsanar inconformidades,¹² pues a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección de las decisiones impugnadas¹³ y, solo excepcionalmente¹⁴ y de oficio,¹⁵ en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto

¹¹ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 1121-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 14.

¹² CCE, sentencia 2096-17-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 41.

¹³ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47 y sentencia 886-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 28.

¹⁴ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

¹⁵ Por decisión de esta Corte Constitucional y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección (CCE, sentencia 533-15-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 15).

materia del proceso de origen.¹⁶ Por lo tanto, esta Corte no se pronunciará sobre la alegación relacionada con la tramitación administrativa de la adquisición del medicamento, ni respecto a la reparación económica, por cuanto evidencia inconformidad con las medidas de reparación y cuestiona una supuesta incorrección del razonamiento judicial. Además, se pretende la valoración de la actuación de los órganos administrativos lo cual no se encuentra dentro del objeto de esta garantía jurisdiccional.

28. A continuación, esta Corte procede a examinar los problemas jurídicos formulados.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el parámetro de suficiencia, al no contener una fundamentación fáctica y jurídica sobre el derecho al acceso a medicamentos, pues no habría razonado sobre la falta de idoneidad del niño para recibir el medicamento zolgensma?

29. En este apartado, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE, pues la Sala Provincial sí enunció los hechos y las normas jurídicas pertinentes, al tratar sobre el derecho de acceso a medicamentos, y al incluir las razones para considerar que el niño ya no era apto para recibir el medicamento zolgensma.

30. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE establece que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]
1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho [...].

31. Este Organismo, en su jurisprudencia, ha determinado el alcance de la garantía de la motivación con un carácter reforzado cuando se trata de procesos que provienen de garantías jurisdiccionales. Así, una sentencia que resuelve una acción de protección estará motivada cuando, a más de enunciar las normas en las que se funda y su pertinencia de aplicación a los hechos del caso, también realiza un análisis sobre la vulneración de derechos alegada.¹⁷

¹⁶ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 52-65.

¹⁷ CCE, sentencia 751-15-EP/21, 17 de marzo de 2021, párrs. 59-72 y sentencia 672-12-EP/19, 28 de agosto de 2019, párr. 33.

32. La Corte Constitucional ha señalado que para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación se debe atender al criterio rector que observa que una argumentación jurídica en garantías jurisdiccionales es reforzado y debe dar respuesta a los derechos alegados como vulnerados.¹⁸ Para lo cual ha determinado que esta necesariamente debe estar integrada por: **(i)** una fundamentación normativa suficiente; y **(ii)** una fundamentación fáctica suficiente,¹⁹ que en materia de garantías jurisdiccionales deberá cumplir con el carácter reforzado, es decir, analizar “[...] la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] [Ú]nicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”.²⁰
33. La Defensoría del Pueblo aduce que la sentencia impugnada no se encuentra motivada por cuanto la Sala Provincial no enuncia hechos, ni normas jurídicas al tratar sobre el derecho de acceso a medicamentos y al no indicar las razones para considerar que el niño ya no sería un candidato idóneo para recibir el medicamento zolgensma.
34. Adicionalmente, se debe considerar que el IESS, como entidad demanda en la acción de protección, en su escrito de apelación alegó la falta de motivación de la sentencia, al considerar que la Sala Provincial no había observado las directrices de la sentencia 679-18-JP/20 y que, en ningún momento, se habían negado las atenciones médicas al niño M.R.P.P.²¹
35. En la sentencia impugnada, la Sala verificó que el asunto a discutir podía ser conocido mediante acción de protección, posteriormente a partir del acápite cuarto, la Sala Provincial analizó varios de los derechos alegados. Así, acerca de la vulneración al derecho a la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces para un niño lactante, la Sala Provincial se refiere a los artículos constitucionales 66.2

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57.

¹⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61: “Que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...]. Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.

²⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103-103.1.

²¹ El IESS, como fundamento de su recurso de apelación, señaló que “pese a no existir vulneración de derechos constitucionales, se aceptó la acción de protección, y en forma apresurada, sin considerar los informes médicos expuestos en audiencia, conforme se señala en los antecedentes expuestos, donde los especialistas que están tratando al niño, NNA Maikel, manifestaron con absoluta claridad que el menor lactante se encuentra en terapia intensiva en el Hospital Baca Ortiz, con ventilación mecánica, por lo que NO ESTÁ APTO para recibir el medicamento Zolgensma [...], en la motivación de la sentencia se ha inobservado el debido proceso y las directrices que deben seguir los jueces, establecidas en la sentencia No. 679-18-JP/20 [...]”. Finalmente, indicó que “en ningún momento se han negado las atenciones médicas integrales al menor lactante [M.R.P.P.], tampoco se ha negado proveerle el fármaco Zolgensma; situación que se encuentra imposibilitada por la condición de salud del menor [...]”.

(derecho a la salud), 35 (atención prioritaria), 50 (atención especializada para enfermedades catastróficas).

36. También, en el acápite IV, a partir del párrafo 25 cita fragmentos de la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados sobre el derecho a la salud, y a la vida digna y, la sentencia 938-18-JP/21. En especial, se indica que la Corte Constitucional, en el caso 679-18-JP/20 y acumulados (párr. 237) estableció los presupuestos para que proceda la adquisición de un medicamento que no consta en el CNBM. En atención a estos parámetros antes descritos, la Sala Provincial, en el párrafo 26 de la sentencia emite las siguientes conclusiones en el caso concreto:

36.1. M.R.P.P tiene un diagnóstico de atrofia muscular espinal tipo 1 (werning hoffmann AME tipo 1), “que antes de mayo de 2022 era elegible para el tratamiento con el fármaco Onasemnogene abeparvovec (Zolgensma)”. Posterior a esa fecha, el niño fue ingresado a la Unidad de Cuidados Intensivos en el Hospital Pediátrico Baca Ortiz, y en la actualidad se encuentra con insuficiencia respiratoria y requiere ventilación mecánica invasiva permanente y se le realizó una traqueotomía.

36.2. Agrega que “[d]e lo escuchado por los profesionales médicos tanto en la audiencia en primera y segunda instancia a la fecha el niño no cuenta con tratamiento para su enfermedad de base que es la atrofia muscular tipo 1 y que al estar con respirador mecánico y traqueotomía, no se podría prescribir el fármaco, es decir no existe una prescripción médica para un tratamiento [...]”.

36.3. Afirma que “[n]o existe una prescripción médica para un tratamiento, el paciente que si bien existió cuando el niño tenía las condiciones médicas hasta el 29 de mayo de 2022, a la fecha de la sentencia de primera instancia y la audiencia en esta instancia, el paciente no cuenta con las condiciones para suministrar ese fármaco [...]”. Se refiere al testimonio del director nacional de medicamentos del Ministerio de Salud Andrés Viteri, y señalan que esta entidad no autorizó la compra de dicho medicamento, “al no ser candidato el paciente al uso del mismo [...]”.

36.4. Añade:

Es imposible la vía judicial para disponer la aplicación del medicamento, si los médicos tanto del Hospital Baca Ortiz donde se encuentra el niño en la Unidad de Cuidados Intensivos Pediátricos y los galenos del Hospital Carlos Andrade Marín, han descrito que en las condiciones del menor que fue ingresado por emergencia el 29 de mayo del 2022 al estar ‘desnutrido crónica, choque distributivo séptico foco pulmonar y urinario, neumonía grave adquirida en la comunidad, anemia con acidosis respiratoria grave donde se da soporte ventilatorio, hemodinámico metabólico,

hidroelectrolítico e infeccioso, a más de su enfermedad de base, estando en la actualidad con pronóstico reservado y sin criterios para tratamiento con onasemnogene abeparvovec, según los criterios de exclusión claves para el tratamiento en los ensayos clínicos realizados, por presentar insuficiencia respiratoria con requerimiento de ventilación mecánica invasiva permanente y ser portador de traqueotomía.

- 36.5.** La Sala concluye que “[e]n las condiciones actuales del paciente no existe evidencia científica, que el niño sea apto para recibir el fármaco zolgensma”.
Agrega que:

[I]os médicos Ronald Cedeño, director médico del Hospital Baca Ortiz, y Francisco Espinel neurólogo pediátrico del Hospital Carlos Andrade Marín, señalaron que el niño está estable gracias al respirador mecánico y se alimenta por traqueotomía, que una vez que el niño salga de terapia intensiva, deberá pasar a cuidados intermedios, y luego deberá ir a su casa, cuando los padres y cuidadores aprendan a manejar los implementos mecánicos que el niño requiere [...]. En este sentido la disposición judicial de la jueza A quo de compra del medicamento no es factible para las condiciones médicas del niño, debiendo revocarlo.

- 37.** Frente a todo lo expuesto, la Sala Provincial concluyó que el IESS no vulneró el derecho a la salud en relación con el acceso a medicamentos, esto en razón de que la entidad cumplió con todas las fases y procedimientos para adquirir un medicamento que no es parte del CNBM. Además, tal como consta el párrafo 31 de la sentencia la Sala verificó que la condición de salud del niño se habría agravado con patologías extras de su enfermedad preexistente, concluyendo que en ese momento ya no era apto para el suministro del medicamento. Además, estableció que tales hechos no eran responsabilidad del Estado, sino de la condición misma de la enfermedad.
- 38.** Acerca del derecho al cuidado integral, la Sala Provincial cita varias definiciones acerca del cuidado integral que incluye el derecho a cuidar y ser cuidado. Luego, señala que en el caso el niño dependía de ventilación mecánica invasiva permanente, era portador de una traqueotomía y correspondía a cuidados especiales. Se indica que, una vez que el niño salga de la UCI, el Hospital Baca Ortiz debía trasladarlo a cuidados intermedios, y que dicha casa de salud no contaba con ese servicio. Por ello, mediante correos electrónicos remitidos el 19 de junio de 2022 y el 04 de agosto de 2022 se solicitó que el niño sea derivado al Hospital Carlos Andrade Marín, y este establecimiento de salud no respondió a este requerimiento.
- 39.** En el párrafo 35 de la sentencia la Sala Provincial señaló lo siguiente:

El Hospital Carlos Andrade Marín debía haber contestado afirmativa o negativamente las peticiones que de parte del Hospital Baca Ortiz se realizaron para proseguir con los cuidados del niño MPP, pero al no hacerlo han vulnerado el derecho de este, puesto que es claro que los médicos del Hospital Baca Ortiz han dicho que no poseen cuidados intermedios pediátricos, de ahí que siendo obligación del IESS, atender a los hijos de los

afiliados, es esa institución la que incumple y vulnera actualmente el derecho al cuidado del niño, por ello la institución a nivel nacional a través de sus diferentes casas de salud, de ser pertinente colaborará con lo que necesite el menor. Este tribunal de apelación considera que el IESS está en la obligación de proporcionar al niño, primero las atenciones suficientes en el Hospital Carlos Andrade Marín (sea en cuidados intermedios y piso) y posterior cuando este apto para irse a la casa proporcionar todos los implementos necesarios para que el niño tenga una vida digna en compañía de su familia.

40. La Sala Provincial también señala que el niño era un paciente de alta complejidad, “la evaluación del impacto de las medidas de reparación emitidas judicialmente sobre el derecho al cuidado, variarán según su estado de salud, pudiendo modificarse por parte de la jueza A quo encargado de su cumplimiento”. Señala que, en el caso la jueza aquo declaró vulnerados derechos constitucionales a la protección especial de salud, interés superior del niño, seguridad social. En la apelación los legitimados pasivos solo impugnaron el derecho a la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces.

41. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que en la sentencia impugnada la Sala Provincial trató el derecho a la salud en el componente del derecho de acceso a medicamentos y el derecho al cuidado, que fueron los derechos alegados y, con base en ello, confirmó la decisión de primera instancia y fundamentó la reforma en cuanto a la disposición de adquisición del medicamento. Consecuentemente, se establecieron los fundamentos de hecho y de derecho correspondientes al análisis de los derechos constitucionales alegados como vulnerados. Por tanto, no se verifica que en la decisión impugnada se haya vulnerado el derecho a la motivación, en el vicio de insuficiencia, conforme lo ha reconocido en el artículo 76.7.1 de la Constitución.

5.2. ¿Vulneró la Corte Provincial el derecho a la seguridad jurídica al haber inobservado lo dispuesto en la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, en lo referente al conflicto de intereses de los médicos intervinientes en el proceso judicial y acerca del trámite para la adquisición del medicamento zolgensma, que no se encontraba en el cuadro básico nacional de medicamentos?

42. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que la Sala Provincial observó la sentencia 679-18-JP/20 en la resolución de la causa, al considerar los parámetros para precautelar la imparcialidad de los médicos intervinientes, y al observar el trámite para la adquisición de medicamentos que no constan en el cuadro nacional básico de medicamentos.

43. El artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

44. Este derecho comprende, entonces, tanto un ámbito de certidumbre como de previsibilidad en las relaciones jurídicas, en sometimiento a la Constitución y demás normas que integran el ordenamiento jurídico, para impedir la arbitrariedad en las actuaciones de quienes ejercen el poder público. Estos elementos se expresan en todo ámbito en el que este derecho es ejercido. Así, se genera certidumbre, garantizando un grado de estabilidad respecto a la situación jurídica, por ejemplo, debido a los hechos ocurridos en el pasado. También, se produce previsibilidad, permitiendo expectativas legítimas sobre cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado, en el futuro, por parte de las autoridades para determinar las consecuencias de los actos.²²
45. En la presente causa, la Defensoría del Pueblo alega que la Sala Provincial inobservó la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados. Esta sentencia sería aplicable a su caso al establecer parámetros para prevenir el conflicto de interés de los médicos que intervienen en los casos y al regular la adquisición de medicamentos que no están en el cuadro nacional básico de medicamentos. Con este contexto, corresponde determinar en el caso concreto si la Sala Provincial inobservó la sentencia 679-18-JP/20 emitida por la Corte Constitucional y sus efectos.
46. En la sentencia 679-18-JP/20, que la entidad accionante alega, para precautelar la imparcialidad de las personas con experticia en el acceso a medicamentos y a cuidados integrales se estableció:
233. Las personas expertas, antes de su intervención, deberán jurar ante la jueza o el juez que no tienen conflicto de interés. Si hay conflictos de intereses, la jueza o juez deberá contar con la opinión de otra persona experta que no tenga dichos conflictos.
47. En el caso, se verifica que el 08 de agosto de 2022 ante la Sala Provincial se realizó la audiencia pública, en la cual los jueces tomaron juramento a todos los médicos especialistas intervinientes quienes señalaron no tener conflicto de interés en la causa, con lo cual se cumplió con el parámetro establecido en la sentencia 678-18-JP/20. Que la entidad accionante alega que no se habría dado cumplimiento por parte de la Sala.
48. Además, respecto del trámite para la adquisición del fármaco zolgensma, que no es parte del CNBM, en párrafo 158 de la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados se disponen varios pasos que se deben cumplir para adquirir esa medicación, en lo principal se requiere:

158. En casos no emergentes, que incluyen el tratamiento de enfermedades catastróficas, de alta complejidad, baja prevalencia y otras enfermedades en las que no sea posible

²² CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 51; sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 27; sentencia 161-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 39; sentencia 081-17-SEP-CC, caso 1598-11-EP, 29 de marzo de 2017, pp. 8-9.

utilizar las alternativas terapéuticas del CNBM vigente, una vez identificada la necesidad del medicamento, se seguirán los siguientes pasos:

1. El médico prescriptor que considere que debe adquirir un medicamento que no conste en el CNBM deberá presentar una solicitud motivada al Gerente o Director del establecimiento de salud de segundo o tercer nivel de atención de la RPIS. La solicitud será por cada paciente que crea lo necesita.
2. El gerente o director inmediatamente dispondrá que el CFT del establecimiento de salud elabore un informe técnico, debidamente motivado y documentado, basado en evidencias independientes y confiables, que demuestren que el medicamento es de calidad, seguro y eficaz para el paciente.
3. El gerente o director, con el informe favorable del CFT, solicitará el medicamento a la máxima autoridad de la respectiva institución de la RPIS al que pertenece el establecimiento de salud que brinda atención al paciente.
4. La máxima autoridad de la respectiva institución o la que fuere encargada de ordenar la adquisición de medicamentos de la RPIS solicitará a su Comité Técnico Interdisciplinario o quien haga sus veces, encargado de la evaluación de medicamento y tecnologías sanitarias, conformado por personal especializado interdisciplinario de conformidad con la reglamentación que deberá efectuar la ASN, verificar la información de la solicitud, analizar la eficacia, seguridad y realizar los estudios económicos de los medicamentos solicitados por sus establecimientos de salud. Este Comité podrá solicitar información adicional o, mediante informe técnico y motivado, recomendar la autorización de adquisición o la negativa a la solicitud de medicamentos. Este Comité, a través de un representante designado, además, preparará informes y comparecerá, cuando fuere el caso, a las audiencias en casos de demandas judiciales por medicamentos.
5. La autoridad financiadora correspondiente, si tiene informe favorable del Comité Técnico, autorizará la adquisición del medicamento. En caso de que el informe sea desfavorable, negará la adquisición del medicamento solicitado y lo comunicará a la instancia solicitante adjuntando el informe técnico respectivo.

- 49.** En el caso, se observa que la Sala verificó que el 04 de abril de 2022 el doctor Hugo Espín, médico tratante recomendó la compra del medicamento zolgensma, por lo que se habría cumplido con el parámetro 1. El 29 de abril de 2022, el doctor Espín se reunió con el grupo multidisciplinario (Comisión Técnica) de enfermedades raras, quienes elaboraron informes durante los días 20, 27 y 30 de abril de 2022, señalaron que el tratamiento tiene ventajas y desventajas, y remitieron el informe al comité de farmacia del hospital y se ordenó la compra del medicamento. Por lo cual se habría cumplido con el parámetro 2. El 27 y 30 de mayo de 2022 se reunió el Comité, y se envió a la Dirección Nacional de Medicamentos del Ministerio de Salud Pública, para que en calidad de máxima autoridad autorice la compra de medicamento, con lo cual se verificó el cumplimiento del parámetro 3. Finalmente, la Sala verificó que el 19 de julio de 2022 y el 05 de agosto de 2022 el MSP negó dicha solicitud debido a las condiciones de salud del paciente.²³

²³ El 22 de diciembre de 2022, M.R.P.P. falleció en su hogar en Puyo.

50. Cabe indicar que conforme se pudo corroborar en la audiencia realizada el 08 de junio de 2023 por esta Corte, la Sala verificó la aplicación de los parámetros establecidos en la sentencia 679-18-JP/20, respecto de asegurar que los profesionales de salud que integran la comisión a decidir no tengan interés en el caso.
51. Por tanto, este Organismo constata que la Sala Provincial observó y cumplió con los parámetros de la sentencia 679-18-JP/20, en lo referente a tomar el juramento a los médicos que han intervenido en la audiencia el 08 de agosto de 2022 y al verificar el cumplimiento de todos los presupuestos establecidos para la compra de medicamentos que no constan en el CNB; y, con ello se descarta la vulneración del derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la CRE.

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 2779-22-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de marzo de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 2779-22-EP/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado de la sentencia 2779-22-EP/26, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, de 05 de marzo de 2026.
2. La sentencia 2779-22-EP/26 desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por la Defensoría del Pueblo, a favor del niño M.R.P.P. (“**entidad accionante**”), en contra de la sentencia de 10 de agosto de 2022 y del auto de 08 de septiembre de 2022 dictados por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza (“**Sala Provincial**”), dentro de un proceso de acción de protección. La decisión de mayoría consideró que la sentencia de la Sala Provincial se encontraba suficientemente motivada y que observó los parámetros contenidos en la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados. Por lo cual concluyó que no se había vulnerado el debido proceso en la garantía de la motivación ni la seguridad jurídica.
3. Con el debido respeto a la decisión de mayoría, salvo mi voto porque, a mi juicio la Corte debió aceptar la acción extraordinaria de protección, al verificar que la sentencia de la Corte Provincial y el auto que negó la aclaración y ampliación incurrieron en un vicio motivacional respecto de un argumento potencialmente decisivo: si la demora institucional en la tramitación y provisión del medicamento zolgensma, cuando el niño aún era elegible, pudo incidir en el deterioro que luego produjo su no elegibilidad.

1. Antecedentes relevantes

4. El 24 de mayo de 2022, la entidad accionante presentó acción de protección, con medidas cautelares, a favor del niño M.R.P.P con contra del IESS. Alegó que el niño fue diagnosticado con atrofia muscular espinal tipo 1 por lo que solicitó que acceso inmediato al medicamento zolgensma. El 01 de junio de 2022, la jueza de primera instancia concedió la medida cautelar y ordenó la provisión inmediata del medicamento; posteriormente, el 30 de junio de 2022, aceptó la acción. El 10 de agosto de 2022, la Sala Provincial aceptó parcialmente la apelación del IESS, dejó sin efecto la disposición de adquisición del medicamento y dispuso medidas centradas en el acceso a cuidados paliativos.
5. Para negar el acceso al medicamento, la Sala Provincial razonó que el 29 de mayo de

2022 el niño tuvo un decaimiento de salud. Esta situación habría impedido que el niño sea apto para recibir el medicamento zolgensma. De acuerdo con los jueces, no fue viable la orden de compra del medicamento por las condiciones del paciente por lo cual no verificaron que se haya vulnerado el derecho al acceso a medicamentos por parte del IESS.

6. En la demanda de acción extraordinaria de protección se sostuvo, entre otros aspectos, que el niño no recibió atención pronta u oportuna, que era elegible para recibir el medicamento antes del 29 de mayo de 2022 y que el propio relato judicial de segunda instancia reconstruía una secuencia de filtros burocráticos que consumió semanas críticas: Comisión Multidisciplinaria (29 de abril de 2022), Comité Multidisciplinario (27 y 30 de mayo de 2022), ingreso por emergencia al hospital Baca Ortiz y pérdida posterior de elegibilidad.
7. La solicitud de aclaración y ampliación de la entidad accionante insistió en ese punto temporal de manera frontal: pidió que se aclare “cuáles son los filtros burocráticos” que impedían el acceso al medicamento y resaltó el transcurso aproximado de dos meses desde la llegada de exámenes del exterior (22/27 de marzo), que confirmaron la enfermedad, hasta la sesión del Comité Multidisciplinario (27/30 de mayo), pese a tratarse de una enfermedad potencialmente mortal.
8. El auto que resolvió el recurso horizontal contestó de forma genérica que existían normas para la compra de medicamentos fuera del cuadro básico (Acuerdo Ministerial 0158-A-2017), “sin tener nada de ampliar o aclarar al respecto”.

2. Razones de la disidencia

2.1. El núcleo del cargo no era la “no elegibilidad final”, sino la pérdida de oportunidad terapéutica

9. La mayoría sostiene que la sentencia provincial estuvo suficientemente motivada porque explicó que el niño ya no era apto para recibir el medicamento, y porque la Sala observó el trámite previsto para medicamentos fuera del cuadro básico. Sin embargo, esa respuesta presupone una reducción del caso: equivale a tratar la controversia como si el único dilema fuese si, “al momento de decidir”, el niño era o no elegible para recibir el medicamento.
10. Pero el expediente –tal como fue planteado por la parte accionante y como fue reiterado en el recurso horizontal– incluía una hipótesis distinta y más delicada: que sí existió una ventana terapéutica (esto es, un período en el cual el niño era elegible), y que la dilación institucional durante ese período pudo incidir en el deterioro clínico

que cerró esa posibilidad.

11. Esa hipótesis no es retórica. Incluso en la sentencia provincial consta un elemento médico que vuelve constitucionalmente relevante el tiempo: el genetista señaló que el medicamento “no cura sino que frena” y que “mientras más rápida se dé la terapia evitamos que se complique”. Si el tiempo es clínicamente relevante, la cuestión de la demora ya no es dato administrativo neutro y pasa a ser un componente sustantivo del análisis de derechos. Este es el análisis que no se realizó en la sentencia impugnada y fue uno de los cuestionamientos que presentó la entidad accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección.

2.2. La sentencia provincial no respondió sobre si hubo o no acceso oportuno al medicamento

12. La Corte recoge que la Sala Provincial concluyó que el IESS no vulneró el derecho a la salud en el componente de acceso a medicamentos, porque cumplió fases y procedimientos para adquirir un medicamento fuera del CNBM, y que el agravamiento no era responsabilidad del Estado sino de la enfermedad.
13. Precisamente ahí está el defecto. En la sentencia impugnada se afirma que el agravamiento del niño se debió al curso de la enfermedad y, por tanto, que la pérdida de elegibilidad no puede atribuirse a una actuación u omisión estatal. Sin embargo, esa conclusión requería un pronunciamiento específico sobre el alegato principal de la parte accionante: que existió una demora institucional durante el período en que el niño aún era elegible y que esa demora pudo incidir en el deterioro posterior. Al no examinar expresamente ese planteamiento, la sentencia de la Sala no explica por qué descarta su relevancia para la atribución de responsabilidad estatal, lo que compromete la suficiencia de la motivación.
14. La motivación, especialmente en garantías jurisdiccionales, no se satisface con describir procedimientos o con transcribir testimonios médicos. Requiere una respuesta razonada al argumento que, de ser atendido, podría cambiar el sentido del fallo. Aquí, el argumento central era justamente ese: si el deterioro que volvió ineficaz la orden judicial pudo estar vinculado a la tardanza estatal, entonces no era posible cerrar el caso solo con la constatación de que, al momento de decidir, el niño ya no era elegible.

2.3. El auto de aclaración consolidó la omisión de la sentencia impugnada

15. El recurso horizontal formuló el problema con precisión: pidió aclarar “cuáles son los filtros burocráticos” y subrayó el lapso temporal (22 de marzo a 27/30 de mayo) en

una enfermedad potencialmente mortal.

16. El auto de aclaración no respondió a esa cuestión temporal y sustantiva. Se limitó a remitir a la existencia de normas para la compra fuera del cuadro básico y a señalar que no había nada que aclarar o ampliar. Esa respuesta no despeja lo planteado: no explica por qué, en el caso concreto, el tiempo transcurrido era constitucionalmente irrelevante, ni por qué la demora no podía tener relación con la pérdida de elegibilidad, sobre todo cuando el propio expediente reconoce que la terapia temprana evita complicaciones.

2.4. La decisión de mayoría consolida la omisión de motivar un argumento central

17. La decisión mayoritaria sostiene que no corresponde pronunciarse sobre la tramitación administrativa de adquisición del medicamento, por evidenciar inconformidad y por pretender la valoración de actuación administrativa fuera del objeto de la acción extraordinaria de protección.
18. Disiento de este razonamiento. En este caso, el señalamiento sobre la tramitación y el tiempo no era un simple reproche administrativo ni una pretensión de control de legalidad de compras públicas. Era un hecho estructurante para evaluar si la sentencia provincial estaba o no motivada al afirmar que no había responsabilidad estatal por la falta de acceso al medicamento. La Corte no debía valorar directamente la compra; debía controlar si la judicatura respondió al argumento de pérdida de oportunidad terapéutica, que estaba íntimamente ligado a la conclusión sobre la ausencia de responsabilidad del Estado.
19. Cuando la Corte excluye ese eje como “inconformidad”, termina dejando intacta una motivación que, en mi criterio, es insuficiente precisamente porque elude el punto que daba sentido constitucional al caso. La Corte ha señalado que una argumentación jurídica puede lucir suficiente, no obstante, alguna de sus partes podría encontrarse viciada por ser incongruente con el debate judicial y, por ello, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente. El vicio motivacional de incongruencia frente a las partes ocurre cuando en la fundamentación fáctica o jurídica no se ha contestado algún argumento relevante de las partes.¹
20. En este caso, considero que la sentencia de mayoría debió formular un problema jurídico de motivación sobre ese punto relevante que fue omitido: si la Sala Provincial

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 85.

dio una respuesta suficiente al alegato de que la tardanza en la tramitación y provisión del zolgensma, cuando el niño aún era elegible, pudo incidir en la pérdida posterior de esa elegibilidad. Ese es, en realidad, el núcleo del reproche, y la sentencia de mayoría lo diluyó al interpretar el cargo como una cuestión de inconformidad con la tramitación administrativa del medicamento. Esta pregunta jurídica está justificada porque la propia demanda de acción extraordinaria de protección insiste en que el niño no recibió atención pronta u oportuna, que era elegible antes del 29 de mayo de 2022 y que, de haber actuado el Estado inmediatamente, habría conservado esa posibilidad

21. Por las razones expuestas, considero que se vulneró la garantía de motivación. En consecuencia, la Corte debió formular el problema jurídico señalado, aceptar la acción extraordinaria de protección, dejar sin efecto la sentencia de apelación y el auto de aclaración y ampliación, y disponer que la Sala Provincial emita una nueva decisión en la que, al resolver el componente de acceso a medicamentos, se pronuncie expresamente sobre el argumento de pérdida de oportunidad terapéutica por demora institucional, incluyendo su incidencia en la atribución del agravamiento y la pérdida de elegibilidad, a la luz del interés superior del niño y del deber de diligencia reforzada en salud pediátrica y enfermedades raras.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2026.03.26
14:38:32 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2779-22-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 19 de marzo de 2026, a las 17:16; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

277922EP-8d086

**Caso 2779-22-EP**

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintiséis de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Joel Escudero Soliz; y, el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el día jueves veintiséis de marzo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Sentencia 319-23-EP/26
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 05 de marzo de 2026

CASO 319-23-EP

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

SENTENCIA 319-23-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección propuesta en contra del auto que declaró el abandono de una causa sustanciada en sede contencioso administrativa, en aplicación de la norma procesal que le asigna tal efecto a la no concurrencia a la audiencia preliminar. La Corte concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

1. Antecedentes procesales

1. El miércoles 01 de agosto de 2018, Aníbal Ramiro Cazar Ayala presentó una demanda en contra de la Contraloría General del Estado.¹ El proceso fue signado con el número 17811-2018-01058 y recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (**“Tribunal”**). El 06 de febrero de 2020, el Tribunal, mediante auto, declaró el abandono del proceso y el archivo de la causa.² En contra de esta decisión, Aníbal Ramiro Cazar Ayala interpuso recurso de casación.³
2. El 29 de noviembre de 2022, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**“Sala”**),⁴ por voto de mayoría, emitió sentencia en la

¹ Aníbal Ramiro Cazar Ayala impugnó y solicitó la declaración de la ilegalidad y nulidad del oficio 00378-DNRR y de la resolución 12431, emitidos por la Contraloría General del Estado. En el oficio 00378-DNRR, se predeterminó responsabilidad civil solidaria en contra de Aníbal Ramiro Cazar Ayala por US\$ 5.243.132,38. En la resolución 12431, se confirmó la predeterminación de responsabilidad civil.

² En un primer momento el 09 de noviembre de 2018 se convocó a la audiencia preliminar para el 09 de octubre de 2019 y que posteriormente, por la reasignación de causas, el 18 de octubre de 2019 se convocó a la audiencia preliminar para el 03 de febrero de 2020. El Tribunal declaró el abandono del proceso, citando el artículo 87 numeral 1 del COGEP, en cuanto Aníbal Ramiro Cazar Ayala no asistió a la audiencia preliminar fijada para el 03 de febrero de 2020, personalmente ni a través de su defensa técnica.

³ Alegó que, de acuerdo con el artículo 247 numeral 4 del COGEP, no cabía la declaratoria de abandono en las acciones subjetivas contenciosas administrativas.

⁴ De forma previa a la emisión de la sentencia, la Sala suspendió la tramitación de la causa y presentó una consulta de constitucionalidad de norma, ante la Corte Constitucional, solicitando que la Corte se pronuncie acerca de la constitucionalidad de los artículos 87 numeral 1 (efectos de la falta de comparecencia a audiencia) y 247 numeral 4 del COGEP (casos en los que no procede el abandono). Mediante auto de 13 de septiembre de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín inadmitió

que rechazó el recurso de casación.⁵ Aníbal Ramiro Cazar Ayala interpuso recurso de aclaración; este fue negado por la Sala, mediante auto, el 19 de diciembre de 2022.

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

3. El 19 de enero de 2023, Aníbal Ramiro Cazar Ayala (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de abandono, emitido por el Tribunal el 06 de febrero de 2020 (“**auto impugnado**”).
4. El 31 de marzo de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.⁶ Además, solicitó al Tribunal (que dictó el auto impugnado) y a la Sala (que resolvió el recurso vertical en contra del auto impugnado) que presenten sus informes de descargo motivado con relación a la demanda.
5. En atención a la renovación parcial de la Corte Constitucional, mediante sorteo de 18 de marzo de 2025 la causa le correspondió al juez Jorge Benavidez Ordóñez, quien acorde al orden cronológico del despacho, avocó conocimiento mediante auto de 04 de febrero de 2026 y solicitó a las partes procesales que presente su informe de descargo.

2. Competencia

6. 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**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

la causa al considerar que la demanda se trataba de una “solicitud de absolución de antinomia, lo cual escapa al objeto de la presente acción”.

⁵ En lo esencial, en su sentencia, la Sala consideró: “el contexto del ‘abandono’ al que hace referencia el recurrente, es una forma de dar por terminado una disputa legal cuando ha sido ocasionada por la falta de impulso de los sujetos procesales en el tiempo establecido en la ley. Distinto escenario procesal es el que se genera por la inasistencia de las partes procesales a las audiencias previstas en el referido numeral 1 del artículo 87 del COGEP, en el que se instituye el ‘efecto del abandono’, fenómeno procesal que se ha previsto específicamente por la inasistencia injustificada de la parte actora a la audiencia preliminar o de juicio, lo que guarda conformidad con el principio de la debida diligencia y seguridad jurídica previstos en el artículo 172 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, y sin que aquello implique limitación alguna del derecho a la defensa o a la tutela judicial al haber sido oportunamente notificada la parte actora con el señalamiento de la referida diligencia”.

⁶ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por la exjueza Daniela Salazar Marín, el ex juez Enrique Herrería Bonet y la jueza Alejandra Cárdenas Reyes.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la parte accionante

7. El accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, respectivamente.
8. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, considera que el Tribunal habría vulnerado este derecho, en el auto impugnado, por haber impuesto una “barrera de acceso a la administración de justicia contraria al ordenamiento jurídico” al haber aplicado el artículo 87.1 del COGEP en cuanto habría declarado el abandono en una acción subjetiva contencioso administrativa “pese a que no cabe la aplicación de esta figura en este tipo de procesos conforme lo prevé el artículo 247 numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos”. Señala que esa actuación habría impedido que reciba una respuesta a las pretensiones expuestas en la demanda del proceso de origen.
9. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, alega que el auto impugnado incurriría en el vicio motivacional de fundamentación normativa insuficiente ya que “declaró el abandono del proceso en base a una mera cita del artículo 87 numeral 1 del Código Orgánico General de procesos, sin explicar la pertinencia de la norma al caso en concreto”. Considera que la necesidad de cumplir con el estándar de motivación cobra mayor relevancia en este caso “pues el artículo 247 numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos prevé una prohibición expresa respecto a que no cabe la figura del abandono en las acciones subjetivas contencioso administrativas”.

3.2. Del informe presentado por el Tribunal

10. Mediante escrito ingresado el 05 de mayo de 2023 los jueces del Tribunal señalan que, conforme a la razón actuarial de 03 de febrero de 2020, en la que se lee:

“(…) razón. - siento por tal que el día 03 de febrero de 2020, a las 09h00 se instaló la audiencia preliminar dentro del juicio no. 17811-2018-01058, misma que finalizo a las 09h11.-se deja constancia de la insistencia de la parte actora, pese haber sido legalmente notificada actúa el Dr. Remigio Sacoto en reemplazo de la Dra. Rosana Morales en virtud de la acción de personal no. 5213-dp17- 2019-kv.-se agrega al proceso el cd que contiene la grabación de la audiencia realizada dentro del presente proceso.- Quito, 03 de febrero de 2020.- lo certifico.- Ab. Danny Magdalena Ibijes Chamorro (...)”, cuya copia adjunto al presente.

11. Mediante auto de 06 de febrero de 2020, las 12h23, resolvieron:

VISTOS: El día 3 de febrero de 2020, estuvo fijada la audiencia preliminar del proceso 17811-2018-01058, a la cual concurrió el tribunal conformado por el Dr. Leonardo Andrade, el Dr. Remigio Sacoto, y Jaqueline De La Torre Andrade, como jueza ponente, solicitada que fue por este tribunal la señora secretaria certificó la ausencia del actor como de su abogado. El abandono respecto de la inasistencia de las partes a la audiencia preliminar, está previsto en el artículo 87 del COGEP que dice: “Art. 87.- Efectos de la falta de comparecencia a las audiencias. En caso de inasistencia de las partes se procederá de acuerdo con los siguientes criterios: 1.- Quien presentó la demanda o solicitud no comparece a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como abandono. Si comparece la parte actora sin su defensor, la o el juzgador suspenderá la audiencia y la volverá a convocar, por una sola vez, a petición de parte.” (...)” Para el caso que nos ocupa, la ausencia fue del actor y de su defensor técnico, con lo cual se configuró el abandono, por lo que se debe aplicar lo que determina el Art. 87 numeral 1, párrafo primero, el cual no es otra cosa que un castigo que prevé nuestra legislación, concretamente el COGEP, ante la falta de comparecencia de quien impulsa la causa; y, toda vez que se ha certificado por Secretaría la ausencia del actor y de su defensor técnico, el Tribunal por unanimidad resuelve aplicar dicha figura y declara el abandono de la causa y en consecuencia se dispone el ARCHIVO de la causa 17811-2018-01058.

3.3. Del informe presentado por la Sala

12. Mediante escritos ingresados el 05 de mayo de 2023 y 10 de junio de 2026 los jueces de la Sala señalan que:

El Tribunal en su sentencia mencionó: “3.2.- (...)Es preciso señalar que la Constitución en sus artículos 168 y 169 prescribe que la sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, fases y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral; en ese sentido, la eficacia del sistema oral depende de la efectiva comparecencia de las partes procesales a la audiencia convocada para el efecto, y es por ello que el artículo 87 del Código Orgánico General de Procesos establece los efectos de la inasistencia de las partes a las audiencias, al disponer en el numeral 1 textualmente lo siguiente: “Cuando quien presentó la demanda o solicitud no comparece a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como abandono”. Esta norma es clara en su sentido y alcance, por lo que resultaría improcedente consultar su espíritu desatendiendo su tenor literal.

Por su parte, el recurrente argumenta en su recurso de casación que el artículo 247 numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos establece una afirmación categórica de que “no cabe el abandono en las acciones subjetivas contenciosas administrativas”. Al respecto cabe mencionar que esta excepción fue introducida con la reforma al COGEP publicada en el suplemento del Registro Oficial 517 de 26 de Junio del 2019; y, para un mejor análisis es necesario precisar que la referida norma se encuentra ubicada en el Título III referente a las “FORMAS EXTRAORDINARIAS DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO”, dentro del capítulo V titulado “ABANDONO”, figura jurídica ésta, que según el artículo 245 ibidem, procede en caso de que las partes procesales hayan cesado en la prosecución del proceso en el plazo de seis meses contados desde el día siguiente de la notificación de la última providencia dictada y recaída en alguna gestión útil. De tal suerte, se puede deducir que el contexto del “abandono” al que hace referencia el recurrente, es una forma de dar por terminado una disputa legal cuando ha sido

ocasionada por la falta de impulso de los sujetos procesales en el tiempo establecido en la ley.

13. En consecuencia, manifiestan que no ha existido vulneración de derechos y lo correspondiente es desechar la acción extraordinaria de protección propuesta.

3.4. De la Contraloría General del Estado

14. Mediante escritos ingresados el 08 de mayo de junio de 2023 y 09 de febrero de 2026, señala que conforme lo dispuesto en el artículo 87 numeral 1 del COGEP, la inasistencia a la audiencia preliminar o única, por parte de quien presentó la demanda o solicitud, sin lugar a dudas o interpretaciones, se entenderá como abandono. El artículo 247 numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos, esta disposición se refiere a la inacción en la prosecución de la causa por parte del actor; mas no, por la falta de comparecencia a la audiencia preliminar o única, cuya consecuencia establecida en el artículo 87 del mismo cuerpo legal es el abandono, por lo que solicita se rechace la demanda.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. 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 estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁷
16. En este sentido, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁸ No obstante, la sola afirmación de que se ha vulnerado un derecho no constituye razón suficiente para analizar su presunta vulneración. Así, los problemas jurídicos se formularán exclusivamente respecto de los argumentos mínimamente completos que se encuentren desarrollados en la demanda.
17. De la revisión de los cargos establecidos en los párrafos 8 y 9 *supra* se menciona que el Tribunal habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y a la motivación por un mismo hecho, que sería el haberse dispuesto el archivo de la causa, bajo el argumento de que habría operado la figura de abandono ante la falta de comparecencia

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

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

a la audiencia preliminar conforme lo señala el artículo 87 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos cuando existe acorde al artículo 247 numeral 4 una prohibición de dictarlo dentro de una acción subjetiva contencioso administrativa. El presente caso refiere entonces a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por lo que en aplicación del principio *iura novit curia* se lo debe analizar a la luz del artículo 76.1 de la CRE toda vez que dichos argumentos se refieren a la presunta inobservancia de una regla procesal relacionada con el abandono en la tramitación de una acción subjetiva.⁹ Por lo expuesto, La Corte considera pertinente plantearse el siguiente problema jurídico: **¿El Tribunal vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes al declarar el abandono dentro de un recurso subjetivo contencioso administrativo?**

18. Por otro lado, en el caso concreto, el accionante impugna el auto de abandono dictado por el Tribunal; en tal medida, no genera cargo alguno sobre la decisión de la Sala, razón por la que no se formulará un problema jurídico sobre esta decisión.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. **¿El Tribunal vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes al declarar el abandono dentro de un recurso subjetivo contencioso administrativo?**

19. El numeral 1 del artículo 76 de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. Esta es una garantía impropia del debido proceso cuya vulneración se configura cuando existe:

(1) la violación de una regla de trámite y (2) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso, entendido este como el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho.¹⁰

20. El accionante alega la inobservancia como regla de trámite a la prohibición establecida en el artículo 247 numeral 4 del COGEP y, por su parte, el Tribunal indica que la ausencia del actor y de su defensor técnico, configuró el abandono, por lo que se aplicó lo que determina el artículo 87 numeral 1 el cual sanciona la falta de comparecencia de quien propuso la demanda.

⁹ En CCE, sentencia 1617-20-EP/24, 09 de mayo de 2024, párr. 19 y sentencia 129-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 21 se planteó el problema jurídico con la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes ante alegaciones similares.

¹⁰ CCE, sentencia 1016-19-EP/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 18.

21. En la sentencia 433-18-EP/23,¹¹ dictada en el contexto de una acción extraordinaria de protección presentada contra un auto que declaró el abandono por falta de comparecencia de la entidad accionante a la audiencia preliminar convocada, se planteó un problema jurídico similar al del presente caso. La entidad accionante había alegado que, en virtud del artículo 247 del COGEP, no era procedente la declaratoria de abandono, pues, en esa época, dicha norma disponía que no se podía declarar el abandono en causas iniciadas por las instituciones del Estado. Frente a tal planteamiento, la Corte Constitucional advirtió que “los órganos de la justicia ordinaria han tenido varias formas de interpretar la aplicación del artículo 247 del COGEP”,¹² por lo que “no le correspond[ía] determinar cuál es la más adecuada en el marco de una acción extraordinaria de protección”.
22. Esta Corte ha señalado respecto del artículo 247 del COGEP que existen interpretaciones diversas respecto a su aplicación para el abandono (i) por deserción de la causa o de un recurso a través de la falta de asistencia a audiencias y (ii) por inacción, esto es cuando se haya cesado en la prosecución de un proceso por un tiempo determinado. En atención al caso concreto, en lo que respecta al supuesto (i), desde una primera perspectiva, este Organismo observa que varias judicaturas han dictado el abandono por falta de comparecencia a audiencia aun en las causas de improcedencia del abandono, determinadas por el artículo 247 del COGEP;¹³ es decir, el caso no se refiere a la falta de impulso procesal. Por su parte, desde una segunda perspectiva, esta Corte ha tomado nota que la Corte Nacional de Justicia, en su facultad de emitir criterios no vinculantes, en relación con una de las causas del artículo 247 del COGEP, ha señalado:

El abandono es una forma de dar por terminado un proceso cuando la parte interesada deja de impulsar el mismo hasta su conclusión; se trata de una decisión judicial cuya consecuencia principalmente es que no se pueda volver a presentar una nueva demanda con la misma identidad subjetiva u objetiva sino luego de seis meses y solamente por una segunda vez, de acuerdo con el artículo 24[5] del Código Orgánico General de Procesos. Además, el artículo 24[7] ibídem establece los casos en que no es posible declarar el abandono, entre estos, en los procesos voluntarios [...].

En los procesos voluntarios, tales como divorcio por mutuo consentimiento o nombramiento de curador especial para segundas nupcias, puede ocurrir que, presentada la demanda, las partes no concurren a la audiencia y que el abogado, exprese que ya no tienen interés en el asunto. En tales casos, no cabe declarar el abandono, ni aun de oficio, por ser procesos voluntarios y existir prohibición legal [...].

¹¹ CCE, sentencia 433-18-EP/23, 04 de mayo de 2023.

¹² También se observa la duda interpretativa al respecto, por ejemplo, en la exposición de motivos de la resolución 04-2018 de la Corte Nacional de Justicia a propósito de la forma de aplicar el artículo 247.1 del COGEP.

¹³ CCE, sentencia 433-18-EP/23, 04 de mayo de 2023, se citó como ejemplos las decisiones emitidas en las causas 09332-2019-14228 o 24331-2021-00139, entre otras, párr. 26.

Sin embargo, si la o le (sic) juzgador convoca varias veces a la audiencia y las partes interesadas no concurren, es evidente que no existe un interés material en el asunto solicitado, sin que entonces sea procedente que se convoque indefinidamente a la audiencia; por tanto, en tales casos, se considera que en beneficio del sistema procesal, la o el juez disponga el archivo de la causa.¹⁴

23. En la mencionada sentencia 433-18-EP/23, la Corte también estableció que la decisión de declarar el abandono por la falta del accionante a la audiencia, sobre la base de que la prohibición del artículo 247.2 del COGEP (derogado) atañe a los casos de abandono por el transcurso del tiempo (inacción procesal) y no a la falta de comparecencia a la audiencia, por lo que no vulneró el derecho a la seguridad jurídica. A partir de esta referencia, en el presente caso, la decisión de declarar el abandono con base en el 87.1 por considerar que no procede la aplicación del 247.4, no transgrede una regla de trámite; en analogía, si no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando se declara el abandono con base en el 87.1 del COGEP sobre la base de que el 247.2 (derogado) no se aplica en los casos de inasistencias a audiencias, entonces, tampoco se vulnera la garantía del artículo 76.1 cuando se declara el abandono con base en el artículo 87.1 sobre la base de que el artículo 247.4 no se aplica en los casos de inasistencias a audiencias.
24. En el presente caso se observa que, existe una aparente tensión entre la declaratoria de abandono y la tramitación de una acción subjetiva en la vía contencioso administrativa. Por ello, con el fin de determinar si se cumple el requisito (i) indicado en el párrafo 22 *supra* la Corte revisará si el Tribunal inobservó la causal de improcedencia del abandono prevista en el artículo 247 numeral 4 del COGEP al haberlo declarado por la falta de comparecencia del accionante a la audiencia convocada –artículo 87.1–.
25. A partir de la publicación de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, el artículo 247 establece como causal de improcedencia para dictar el abandono en las acciones subjetivas contenciosas administrativas. En este sentido, la posibilidad de declaratoria por inasistencia del accionante a las audiencias, siempre estuvo presente en ese cuerpo legal (artículo 87.1).
26. Ahora bien, la figura del abandono, establecida en el artículo 87.1 se ubica en el Libro II (Actividad procesal), título I (Disposiciones generales), capítulo V (Audiencia). En su texto señala: “En caso de inasistencia de las partes [a la audiencia] se procederá de acuerdo con los siguientes criterios: Cuando quien presentó la demanda o solicitud no compareciere a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como

¹⁴ Corte Nacional de Justicia, absolución de consultas criterio no vinculante de 29 de diciembre de 2022, oficio 1898-2022-P-CNJ. Disponible en: https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/consultas_absueltas/No_Penales/Procesal/237.pdf

abandono”. Por su parte, el artículo 245 (que establece el abandono el cómputo del tiempo) y 247, número 4 (que establece las prohibiciones), se ubican en el Título III (Formas extraordinarias de conclusión de proceso), Capítulo V (Abandono) y su texto señala (247.4): “No cabe abandono en las siguientes causas: En las acciones subjetivas contenciosas administrativas”.

27. En el caso en cuestión, de la revisión del auto impugnado, se observa que el Tribunal Distrital declaró el abandono por falta de comparecencia a audiencia preliminar con base en el artículo 87.1 del COGEP. A su vez, explicó que, a su parecer, la prohibición de dictar abandono en casos en las acciones subjetivas, de conformidad con el artículo 247.4 del COGEP, no era aplicable por cuanto esta deviene del cómputo del tiempo de inacción en la causa, en este sentido la Sala en su decisión de 22 de noviembre de 2022 determinó:

El abandono respecto de la inasistencia de las partes a la audiencia preliminar, esta previsto en el artículo 87 del COGEP que dice: “Art. 87.- Efectos de la falta de comparecencia a las audiencias. En caso de inasistencia de las partes se procederá de acuerdo con los siguientes criterios: 1.- Quien presentó la demanda o solicitud no comparece a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como abandono. Si comparece la parte actora sin su defensor, la o el juzgador suspenderá la audiencia y la volverá a convocar, por una sola vez, a petición de parte.” (...)” Para el caso que nos ocupa, la ausencia fue del actor y de su defensor técnico, con lo cual se configuró el abandono, por lo que se debe aplicar lo que determina el Art. 87 numeral 1, párrafo primero, el cual no es otra cosa que un castigo que prevé nuestra legislación, concretamente el COGEP, ante la falta de comparecencia de quien impulsa la causa (sic).

28. A juicio de esta Corte, en el caso concreto el Tribunal observó que la falta de comparecencia a la audiencia preliminar y ante esa inasistencia (tanto del proponente de la acción como de su defensa) encontró la imposibilidad de suspender la audiencia; por lo que, la aplicación del artículo 87.1 del COGEP en el caso concreto no constituyó violación a una regla de trámite (artículo 247.4), en tal medida, tampoco constituyó un obstáculo para la realización de la justicia.
29. En consecuencia, se desestima la existencia de vulneración de derechos, en tanto el Tribunal decidió sobre el abandono por la inasistencia del proponente de la acción y de su defensa a la audiencia preliminar y no sobre el abandono por falta de impulso procesal.
30. Por último, como quedó evidenciado en párrafos precedentes, dentro de la justicia ordinaria existen diversas interpretaciones respecto a la aplicación del artículo 247 del COGEP, por lo que, esta Corte exhorta a que la Corte Nacional de Justicia, en ejercicio de sus competencias, zanje, de manera definitiva, la duda interpretativa respecto a la aplicación del artículo 247 del COGEP.

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 **319-23-EP**.
2. Se exhorta a la Corte Nacional de Justicia, para que, en ejercicio de sus competencias, zanje, de manera definitiva, la duda interpretativa respecto a la aplicación del artículo 247 del COGEP.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
4. Devolver el expediente a la judicatura de origen.



Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de marzo de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente

Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 319-23-EP/26

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 319-23-EP/26, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 05 de marzo de 2026, mediante la cual se desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Aníbal Ramiro Cazar Ayala contra el auto de abandono dictado el 06 de febrero de 2020 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito.
2. Coincido con la decisión de desestimar la acción extraordinaria de protección. No obstante, discrepo del enfoque adoptado en la sentencia al reconducir el análisis respecto del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. En el presente caso, el accionante alegó expresamente la vulneración de la garantía de motivación, cuestionando que el auto impugnado habría aplicado el artículo 87 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) sin justificar su pertinencia frente a la prohibición contenida en el artículo 247 numeral 4 del mismo cuerpo normativo. En ese sentido, el problema jurídico debía centrarse en determinar si la decisión impugnada adolecía de una insuficiencia motivacional.
3. Sin embargo, la sentencia, a través de la aplicación del principio *iura novit curia*, reformuló el problema jurídico en cuanto a si se había vulnerado la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, desplazando el análisis hacia la supuesta inobservancia de una regla de trámite. A mi criterio, esta reconducción no resulta adecuada, pues no responde al punto central del cargo planteado por el accionante. En efecto, las alegaciones formuladas no estaban dirigidas a demostrar la existencia de una violación autónoma de una regla procesal, sino que evidenciaban un desacuerdo con la forma en que la autoridad judicial justificó la aplicación de las normas en el caso concreto.
4. Adicionalmente, el enfoque adoptado en la sentencia conduce a que la Corte se involucre en una discusión sobre la interpretación de normas infraconstitucionales — en particular, la relación entre los artículos 87 numeral 1 y 247 numeral 4 del COGEP— ámbito que corresponde a la jurisdicción ordinaria y a la Corte Nacional de Justicia.

5. A mi criterio, el análisis debió circunscribirse al cargo de motivación. Desde esta perspectiva, se advierte que el auto impugnado sí contiene una fundamentación suficiente, en tanto identifica los hechos relevantes, la inasistencia del actor y de su defensa técnica a la audiencia preliminar y explica la aplicación de la consecuencia jurídica prevista en el artículo 87 numeral 1 del COGEP. No se configura una insuficiencia motivacional, pues la decisión permite comprender las razones que sustentan la declaratoria de abandono. El análisis de la garantía de motivación no examina si la autoridad judicial adoptó una determinada interpretación normativa, sino que verifica la existencia de razones que justifican su decisión.
6. De la revisión de la acción extraordinaria de protección se desprende que el accionante pretende que esta Corte revise la corrección de la interpretación normativa realizada por los jueces de única instancia, lo cual constituye una inconformidad con el criterio adoptado y no una vulneración constitucional autónoma.
7. En consecuencia, al no evidenciarse una insuficiencia motivacional y tratarse, en lo demás, de un desacuerdo con la interpretación de normas infraconstitucionales, considero que la acción extraordinaria de protección debía ser desestimada, como en efecto ocurrió, aunque por las razones expuestas en este voto concurrente.

CLAUDIA HELENA SALGADO LEVY
Firmado digitalmente por CLAUDIA HELENA SALGADO LEVY
Fecha: 2026.03.25 20:10:48 -05'00'

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 319-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 18 de marzo de 2026, a las 22:47; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

31923EP-8cfc6



Caso 319-23-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día miércoles veinticinco de marzo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

MG/PC

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.