

Quito, D.M., 16 de agosto de 2024

CASO 401-20-EP

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

SENTENCIA 401-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza si una sentencia que resolvió un recurso de apelación interpuesto en una acción de protección vulneró la garantía de motivación, por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, al presuntamente no dar respuesta al cargo del accionante relacionado con que se afectaba su derecho a la atención prioritaria por su enfermedad catastrófica y su discapacidad, así como la organización familiar con su hijo y su pareja, porque tendría que devengar su beca en una ciudad distinta a la que residía su familia. Una vez realizado el análisis, la Corte no identifica en la sentencia un pronunciamiento sobre el cargo referido y, en consecuencia, acepta la acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 22 de octubre de 2019, Cristian Fernando Altamirano Bastidas (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) porque consideró que se vulneraron sus derechos como miembro de un grupo de atención prioritaria, a la atención especializada y a recibir respuestas motivadas, así como los derechos de su hijo al desarrollo integral, al cuidado y protección. El accionante impugnó el memorando MSP-DNNTHS-2019-0934-M que contenía la negativa de ser transferido de Guaranda a Quito, para continuar devengando una beca. Alegó que padecía de una enfermedad catastrófica y discapacidad del 30%, que se dificulta su traslado constante desde su ciudad de origen -Quito-, que tiene un hijo menor de edad con problemas psicoeducativos, por lo que requieren de atención prioritaria. El proceso fue signado con el número 17233-2019-06053.
2. El 18 de noviembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito negó la acción de protección. El accionante interpuso recurso de apelación.

3. El 13 de enero de 2020, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) negó el recurso de apelación.
4. El 7 de febrero de 2020, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Provincial.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 4 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, el 10 de junio de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso.²

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191.2 letra d de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

7. El accionante alega que la sentencia impugnada vulnera sus derechos constitucionales consagrados en los siguientes artículos de la Constitución: artículo 32 (derecho a la salud); artículo 35 (derechos de los grupos vulnerables); artículo 44 (derechos de los niños, niñas y adolescentes); artículo 66, numerales 1 y 3 (derecho a la vida y a la integridad personal); artículo 75 (derecho a la tutela judicial efectiva); artículo 76 (derecho al debido proceso en la garantía de la motivación); y, artículo 82 (derecho a la seguridad jurídica).
8. El accionante afirma que, al no contar con especialistas para su tratamiento, se le está “condenando” por su situación de salud.

¹ Conformado por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

² Tanto el Tribunal de la Sala de Admisión a través del auto de admisión, como la jueza sustanciadora a través del auto de avoco de conocimiento, requirieron el informe de descargo a la Sala accionada.

9. Añade que la Sala Provincial no habría considerado la protección familiar en los términos de un caso análogo resuelto por la Corte Constitucional, mediante sentencia 388-16-SEP-CC, en lo que se refiere a la devengación de su beca en un lugar distinto a la residencia de su familia.
10. Para el accionante, la sentencia no está debidamente motivada porque se enfocaría en que debe devengar su beca, no obstante, a su parecer se tenía que centrar en su necesidad de devengar la beca en un hospital distinto, dadas sus condiciones familiares y circunstancias médicas. En esa línea, el accionante sostiene que en la sentencia no se realizó un análisis acerca de su condición de salud y discapacidad que influiría en evitar la disgregación de su familia pues estaría a cargo de la misma y, más bien, la decisión se habría limitado a indicar que los hechos alegados corresponden a cuestiones legales y administrativas. Al respecto, el accionante enfatiza que para la resolución de su caso no se consideró la gravedad de su condición de salud ni la prohibición constitucional de disgregación de la familia pues se habría dado mayor preponderancia al Reglamento de Devengación de Becas del MSP que a la Constitución.
11. Con base en lo expuesto, el accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

3.2. Argumentos de la autoridad judicial accionada

12. El 21 de junio de 2024, la Sala Provincial presentó su informe de descargo en el cual señaló que la sentencia impugnada está debidamente motivada y que no existe vulneración de derechos. En función de ello, solicita que se rechace la acción.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.³
14. A través del cargo expuesto en el párrafo 8 *ut supra*, el accionante se dirige a cuestionar la situación de salud directamente debido a que, afirma, no tendría especialistas para su

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

tratamiento, lo cual se relaciona con los hechos de origen. En tal sentido, *prima facie*, no procede el análisis de estos argumentos en el marco de esta acción.⁴

15. Por su parte, a través del cargo expuesto en el párrafo 9 *ut supra*, el accionante sugiere que se habría inobservado el precedente de la sentencia 388-16-SEP-CC. A pesar de ello, no identifica la regla de precedente ni, de existir, los motivos por los cuales aquella regla sería aplicable a su caso.⁵ Por ello, aun realizando un esfuerzo razonable,⁶ no es posible plantear un problema jurídico respecto de este cargo. Si bien el auto de admisión de la causa se refirió a que el caso podría corregir una posible inobservancia de precedentes, se debe señalar que la fase de admisión es preliminar y la última valoración respecto del contenido del cargo se realiza en la etapa de sustanciación.⁷
16. Finalmente, a través del cargo expuesto en el párrafo 10 *ut supra*, el accionante plantea una vulneración de la garantía de motivación porque no se habría considerado sus argumentos relacionados con sus derechos de atención prioritaria, al ser una persona con discapacidad que padece una enfermedad catastrófica, ni aquellos en los que alegó que su hijo y su pareja, necesitarían de su cercanía para su cuidado. En ese sentido, a juicio de esta Corte, en la demanda se plantea que no se habría dado respuesta a un cargo que el accionante considera relevante, lo cual se relaciona con el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes. En función de ello, se encuentra suficiente plantear el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque habría incurrido en un vicio de incongruencia frente a las partes al no haber respondido una cuestión relevante planteada por el accionante?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque habría incurrido en un vicio de incongruencia frente a las

⁴ En principio, estas alegaciones no pueden examinarse en función del objeto de la garantía en cuestión, sin perjuicio del control de mérito que procedería, excepcionalmente y de oficio. CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

⁵ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. Un cargo sobre inobservancia de precedentes deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁷ CCE, sentencias 1037-20-EP/24, 4 de julio de 2024, párr. 16 y 1296-20-EP/24, 1 de agosto de 2024, párr. 16.

partes al no haber respondido una cuestión relevante planteada por el accionante?

17. La garantía de motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de la siguiente forma: “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”. Particularmente, sobre la motivación en garantías constitucionales, se debe 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.⁸
18. En concordancia con el problema jurídico planteado, el análisis se enfocará en el vicio de incongruencia frente a las partes en función de los argumentos del accionante.
19. La Corte ha explicado que existe incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones– generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho (incongruencia frente al Derecho).⁹
20. Para responder el problema jurídico, primero se debe verificar que el argumento presuntamente no respondido sea, en efecto, relevante. Solo si la Corte encuentra que se trata de un argumento relevante, corresponde continuar con el análisis. De no encontrar que el cargo sea relevante, su falta de respuesta no configura el vicio de incongruencia frente a las partes.
21. En el caso que nos ocupa, el accionante sostiene que la sentencia impugnada no se pronunció sobre su cargo relacionado con que habría una afectación a sus derechos de atención prioritaria por sus condiciones de enfermedad catastrófica y discapacidad, ni se refirió a su situación personal, considerando la condición de su hijo y la de su pareja, obviando que él necesitaba devengar su beca en Quito para poder atender sus problemas de salud y cuidar de su familia, en particular de su hijo que tendría problemas socioeducativos. En esa línea, el accionante sostiene que en la sentencia no se realizó un análisis acerca de ese cargo, sino que esta se centró en señalar que tenía la obligación de

⁸ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28 y 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

devengar su beca. Si se habría considerado este argumento, a su juicio, se habría permitido que pueda continuar devengando su beca en Quito y no en Guaranda.

22. Al respecto, esta Corte encuentra que la referida argumentación podría incidir significativamente en el ámbito de la decisión de la acción de protección de origen, al punto que tendría la potencialidad de resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta otorgada.¹⁰ Esto en particular porque, como se ha observado en otros casos,¹¹ la respuesta a un argumento sobre vulneración del derecho a la protección reforzada con respecto a la condición de enfermedades catastróficas o discapacidad podría incidir en un determinado caso de forma importante. De ahí que esta Corte analizará si existió un vicio de incongruencia frente a las partes por no haberse pronunciado respecto de este argumento del accionante.
23. La sentencia de apelación, luego de referirse a la competencia, la validez procesal, los antecedentes y las consideraciones de la jueza de primera instancia,¹² plantea, en el considerando quinto, su análisis:
- 23.1. Se refiere a la finalidad de la acción de protección, cita los artículos 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 88 de la Constitución, 39, 40 y 42 de la LOGJCC, doctrina y la sentencia 1-10-PJO-CC.
- 23.2. Se refiere a los documentos “aparejados a la demanda”, en particular, al memorando MSP-DNNTHS-2019-0934-M emitido por el presidente del Comité Académico y de Becas del MSP el 26 de junio de 2019 y a su contenido. Al respecto, señala que “la autoridad administrativa cumplió con lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución” pues constató que “se ha verificado” la “debida motivación se encuentra en concordancia con las obligaciones que tienen los organismos administrativos” que menciona son “razonabilidad, lógica y comprensibilidad”.
- 23.3. Señala que, “de la revisión del expediente”, el MSP “ha dado atención a los requerimientos” del accionante y que no aprecia “la vulneración de derecho alguno” porque se “consideró los procedimientos apegados a la ley, a la normativa vigente, y basa su decisión en el Reglamento para Devengación de Becas, así como en el contrato suscrito por el accionante y la entidad accionada, y en base a los informes

¹⁰ *Íd.*, párr. 87.

¹¹ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 31.

¹² Al respecto, se pueden revisar los acápites primero, segundo, tercero y cuarto de la sentencia de apelación.

sociales, en los cuales se realiza el análisis respecto a la situación del devengante de beca”.

23.4. Añade que el MSP “justifica las necesidades institucionales” respecto al deber de cumplimiento que el accionante tiene con la institución, “luego de ser beneficiario del estado, que en este caso es con una beca de especialidad de Ginecología y Obstetricia”. Por lo que, a juicio de la Sala, el MSP actuó “con su deber y cumplimiento de precautelar y garantizar el derecho a la salud”.

23.5. En ese sentido, indica que “en apego a las necesidades institucionales de priorización de las plazas de devengación de beca del Ministerio de Salud, resuelve NEGAR el cambio de plaza solicitado” porque el accionante “con antelación” aceptó esta plaza:

y es ahí donde este último incurre en una omisión de realización de proceso, todo esto en virtud de que el accionante al adherirse a dicho contrato de aceptación de beca, se comprometía a realizar la devengación del mismo a través de la realización de su trabajo en las plazas existentes y designadas por el Ministerio de Salud Pública que como ya se evidenció fueron asignadas en base a los mejores puntajes obtenidos durante la realización de la especialidad; de todo esto se puede colegir que al firmar el contrato, el accionante estaba conforme con lo establecido y señalado por dicha entidad, tenía conocimiento de las obligaciones contraídas y adquirió un compromiso el cual debía cumplirse, más aun al revisar el expediente con el que se cuenta, se concluye de que cumplieron a tiempo y adecuadamente todas las solicitudes realizadas por parte de la entidad accionada [...].

24. De la revisión íntegra de la sentencia de segunda instancia, si bien podría señalarse que, de forma indirecta, la Sala respondió al accionante indicando que no hay una vulneración porque él mismo se comprometió a través del contrato de aceptación de beca a cumplir las obligaciones contraídas, esta Corte no encuentra una respuesta de frente al argumento relevante del accionante en su acción de protección, relativo a si devengar su beca en otra ciudad vulnera sus derechos debido a su enfermedad y a su condición de discapacidad o si estar lejos de su hijo y pareja los afecta por los cuidados que requieren mutuamente. La respuesta a un cargo de este tipo es relevante considerando la protección reforzada que el artículo 35 de la Constitución otorga, entre otras, a personas con enfermedades catastróficas y con discapacidad; así como a niñas, niños y adolescentes. Tampoco se advierte de la decisión impugnada, en la parte del análisis propio de la Sala impugnada, una referencia a la enfermedad o al hijo del accionante, aun cuando, en la parte de relato de los hechos del caso, la Sala sí cita a las alegaciones del accionante al respecto.

25. En consecuencia, sin que este análisis implique un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección de la sentencia de origen, la Corte observa que la sentencia no cumplió la obligación de pronunciarse sobre los argumentos relevantes durante el proceso por parte del accionante. De ahí que la sentencia incurre en un vicio de incongruencia frente a las partes y vulnera la garantía de motivación. La sentencia de esta Corte no implica que se condicione la resolución del recurso de apelación a aceptar o negar la acción, sino que se debe dar respuesta al argumento no atendido, independientemente de la decisión a la que se arribe, considerando también la situación actual del accionante.

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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **401-20-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia dictada el 13 de enero del 2020 dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de la República del Ecuador.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia individualizada en el numeral precedente y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a su emisión para que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala Provincial resuelva el recurso de apelación interpuesto en la acción de protección de origen.
4. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 16 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL