

Quito, D.M., 17 de octubre de 2024

CASO 908-21-EP

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

SENTENCIA 908-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de una acción de protección, al no evidenciar vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por estar suficientemente motivada. Se descarta también la vulneración a la seguridad jurídica, porque la sentencia impugnada no inobserva la regla de precedente contenida en la sentencia 388-16-SEP-CC.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de agosto de 2020, F. R. G. G., por sus propios derechos y por los que representa de sus hijos,¹ de sus padres y de su esposa, presentó una acción de protección constitucional² con solicitud de medidas cautelares³ en contra del Ministerio de Salud Pública (“MSP”). Solicitó que se declare la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la libertad de residencia, los derechos de sus hijos, los de protección de su familia y los derechos de grupos de atención prioritaria, y que en caso de que no sea

¹ La Corte Constitucional mantendrá en reserva el nombre de los niños y de sus familiares, en atención a lo prescrito en el artículo 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal, así como la intimidad personal y familiar. En consecuencia, para efectos de identificar a las personas, para mejor comprensión de los hechos que dieron lugar a la acción extraordinaria de protección, se utilizarán las iniciales de cada uno de ellos y su parentesco con los niños.

² En su demanda manifiesta que obtuvo una beca para realizar los estudios de especialización en Cirugía Vasculuar y Endovascular, la cual fue otorgada por el Ministerio de Salud Pública (MSP), a través del Comité Académico. En virtud del sorteo realizado el 6 de septiembre de 2019, el MSP emitió un acto administrativo por medio del cual le asignó la plaza de devengación en el Hospital General de Esmeraldas Sur Delfina Torres de Concha, de la provincia de Esmeraldas, por un plazo de 8 años. El 27 de noviembre de 2019, puso en conocimiento del MSP que la indicada asignación vulneraba sus derechos constitucionales y los de sus hijos por lo que solicitó otra plaza. El 26 de diciembre de 2019 el MSP negó su solicitud.

³ Solicitó como medidas cautelares la suspensión provisional de los efectos de la credencial de selección de plazas para el cumplimiento de la devengación de la beca. La solicitud de medidas cautelares fue resuelta en sentencia de 8 de septiembre de 2020 cuando la Unidad Judicial dejó sin efecto el acto de credencial de selección de plazas.

posible realizar la devengación en la ciudad de Quito, se ordene su ejecución en la ciudad de Ambato. El proceso se signó con el número 17204-2020-01365.

2. El 8 de septiembre de 2020, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la protección familiar; dispuso dejar sin efecto el acto administrativo de credencial de selección de plazas para el cumplimiento de la devengación de beca de los postgradistas de fecha 6 de septiembre de 2019 y ordenó al Comité Académico de Becas del MSP asignarle una plaza en una Unidad del MSP en la ciudad de Ambato para cumplir con su beca. En contra de esta decisión el MSP interpuso recurso de apelación.
3. El 19 de noviembre de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó en todas sus partes la sentencia subida en grado, declaró que no hubo vulneración de los derechos constitucionales y negó la acción de protección planteada sobre la base del artículo 42 numerales 1 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.⁴
4. El 17 de diciembre de 2020, F. R. G. G. (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 19 de noviembre de 2020 por la Sala Provincial.
5. Por sorteo electrónico del 19 de marzo de 2021, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 21 de mayo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador,⁵ admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.

⁴ La sentencia de la Corte Provincial sostiene que de la prueba aportada al proceso se desprende que se trata de un “interés propio del accionante de no devengar su beca en la ciudad de Esmeraldas” y agrega “en el presente caso, no se justifica la forma como afecta la asignación de plaza del accionante a sus hijos, a parte del malestar normal que debe concurrir en todo hijo cuando su padre está ausente, pero ellos, como ya se manifestó, no están obligados a dejar su entorno toda vez que cuentan con su madre que velan (sic) también por ellos. Lo referido nos lleva a la conclusión que estamos frente a un asunto de mera legalidad [...]”.

⁵ Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

7. El 18 de julio de 2024, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, avocó conocimiento de la causa, mediante la cual dispuso que las partes accionantes y accionadas, remitan a la Corte Constitucional, un informe debidamente detallado, argumentado y actualizado, con relación al contenido de la demanda que motivó la acción.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos de la parte accionante

9. El accionante señala que la decisión impugnada vulneró sus derechos y los de sus hijos al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76 numeral 7 literal l), la seguridad jurídica (Art. 82), la libertad de residencia (Art. 66 numeral 14), la protección familiar (Art. 67), los derechos de niños, niñas y adolescentes (artículos 44 y 45), y la atención prioritaria (Art. 35) reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador (CRE). Solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección, se deje sin efecto la decisión impugnada y se reparen integralmente sus derechos vulnerados.
10. Indica que es originario de la ciudad de Ambato, donde vive con su esposa, sus hijos de 12 y 13 años y sus padres. Que se trasladó con su familia a la ciudad de Quito para cursar el postgrado en Cirugía Vascul y Endovascular en la Universidad Católica del Ecuador, en el marco de un programa de becas del MSP, y que desconocía las condiciones de devengación de la beca en particular de cómo serían asignadas las plazas.
11. Alega que, tras cuatro meses de iniciar sus estudios y tras invertir tiempo, esfuerzo y dinero, se le hizo conocer el contrato de beca donde constaban las condiciones de este. Señala que “[e]n dicho contrato NO se indica de manera alguna una renuncia de mi derecho a la libertad de residencia, ni la facultad del MSP de asignarme como lugar de devengación arbitrariamente cualquier parte del territorio nacional firmé el contrato pues no encontré que el mismo amenazara mis derechos, además ya había orientado mis

objetivos, había hecho esfuerzos económicos y había destinado todo mi tiempo a aquellos estudios, volviendo sumamente lesivo desistir”.

- 12.** Manifiesta que el MSP le asignó la plaza por 8 años en el Hospital General de Esmeraldas Sur Delfina Torres de Concha, provincia de Esmeraldas, sin motivación, sin tener en cuenta su perfil, sus circunstancias personales, ni las disposiciones del Acuerdo Ministerial 2870. Agrega que, con ello, se le obligó a cambiar de residencia y a abandonar a su familia por 8 años, con la única alternativa de desarraigarlos y afectar su derecho constitucional al desarrollo integral.
- 13.** Expresa que la sentencia impugnada vulneró la garantía de motivación pues los jueces de la Sala Provincial no analizaron los derechos constitucionales cuya violación se alegó, sino que se limitaron a establecer que “es un asunto de mera legalidad y que, por lo tanto, el mismo podría ser tratado en vía ordinaria”. Alegó que la sentencia la Sala Provincial “no ha hecho ni mínima, mucho menos aún suficiente concatenación de los hechos del caso con la normativa aplicable, por ende, ello ha permitido llegar a conclusiones poco desarrolladas e ilógicas”.
- 14.** Manifiesta que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica pues inobservó un precedente jurisprudencial vinculante contenido en la sentencia 388-16-SEP-CC que le era aplicable a su caso. “La Sala viola mi derecho a la seguridad jurídica al negarse a aplicar un precedente jurisprudencial vinculante a mi caso, cuando de los hechos del mismo se desprende que es completamente análogo, haciendo una distinción que la ley no le permite, violando el principio de legalidad y resolviendo contra disposición expresa”.
- 15.** Alega que la sentencia de la Sala Provincial no habría analizado la vulneración de los derechos de sus hijos de 12 y 13 años a la fecha de la demanda y reconocidos en los (artículos 44 y 45 de la CRE) y el principio de interés superior del niño,⁶ así tampoco, los derechos de sus progenitores como grupo de atención de prioritaria (Art. 35 de la CRE)⁷ que dependen de él, por su situación de vulnerabilidad.

⁶ Señala que considerar que los hijos viven con su madre es desnaturalizar la normativa que protege los derechos de niños y adolescentes pues es obligación del Estado de velar por que las familias se mantengan unificadas sin tener la facultad de separar el vínculo familiar estableciendo que basta con la presencia de uno de los dos progenitores sobre todo cuando es su obligación y derecho, como padre, permanecer junto a sus hijos.

⁷ Indica que su hijo J.A.G.V fue diagnosticado con Síndrome Deficitario Atencional Sub Tipo Inatento Grado Moderado con CIE 10 F98.8, por dicho motivo recibe tratamiento y acude a controles periódicos con un Neurólogo Pediatra, lo que le permite mantener controlada la enfermedad. Por otra parte, manifiesta que su

3.2 Argumentos de la Sala Provincial

16. Pese a que la Sala Provincial fue notificada mediante auto de 18 de julio de 2024 no ha remitido informe de descargo ante este Organismo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁸
18. Los cargos expuestos por el accionante en los párrafos 10, 11 y 12 *supra* se refieren a la controversia de origen y no pueden ser analizados a través de la acción extraordinaria de protección, por lo que la Corte no formulará un problema jurídico. Respecto a los cargos planteados en los párrafos 13 y 15 *supra* se refieren a una supuesta falta de motivación de la sentencia debido a que los jueces de la Sala Provincial no se habrían pronunciado sobre la vulneración de sus derechos, los de sus hijos y los derechos de sus padres adultos mayores. De modo que, para responder a este cargo, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de segunda instancia vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación por la supuesta falta de análisis de las vulneraciones de derechos alegadas?**
19. En cuanto a una supuesta vulneración de la seguridad jurídica (párrafo 14 *supra*), el accionante alega que la Sala Provincial habría inobservado el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 388-16-SEP-CC que sería aplicable en su caso. Por tanto, esta Corte resolverá este cargo a través del siguiente problema jurídico: **¿La sentencia**

padre tiene 90 años y padece múltiples enfermedades (bronquiectasias con hiperreactividad bronquial por reflujo hiatal) al igual que su madre de 70 años (afecciones crónicas en el tobillo), siendo que los dos dependen de él.

⁸ Existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, 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*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado un presunto precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 388-16-SEP-CC?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación por la supuesta falta de análisis de las vulneraciones de derechos alegadas?

20. El literal 1 del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prescribe 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 a su aplicación a los antecedentes de hecho”. No obstante, es preciso enfatizar que “La garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.⁹ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁰
21. Esta Corte ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación *suficiente*, mediante una *estructura mínimamente completa*, tanto en lo *normativo* (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo *fáctico* (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹¹
22. Adicionalmente, esta Magistratura ha reconocido el especial relieve del examen de suficiencia motivacional en el caso de garantías jurisdiccionales, por sus peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez. Así, en una sentencia de acción de protección, la autoridad judicial debe realizar un análisis acerca de una real existencia de vulneración a derechos constitucionales y, únicamente, cuando se descarte una vulneración constitucional y se encuentren conflictos

⁹ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 28.

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

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

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

23. En el caso concreto, el accionante hace referencia directa a una presunta vulneración a este último elemento, pues asegura que, en la sentencia de la Sala Provincial, no existe un real análisis de la vulneración de los derechos de sus hijos, de sus padres adultos mayores y de los suyos. De modo que el análisis se centrará en el último elemento.
24. Al respecto, de un examen de la sentencia, se evidencia que en el acápite sexto la Sala Provincial determinó que los derechos alegados como vulnerados son la seguridad jurídica, la motivación y la protección familiar, y estableció que “el juzgador resolverá y establecerá si existe la violación de estos u otros derechos constitucionales”, por lo que, a esta Corte le corresponde verificar si la Sala analizó las presuntas vulneraciones señaladas por el accionante y si los derechos fueron vulnerados por acción u omisión por el acto invocado, así como que la única vía idónea y eficaz para repararlos era la constitucional. La Sala determinó que el acto impugnado es la resolución adoptada por el MSP a través del Comité Académico y de Becas y asignación de plazas en virtud del contrato de financiamiento y devengación suscrito entre las partes.
25. Primero, respecto de la seguridad jurídica la Sala Provincial citó el artículo 82 de la CRE y señaló que:

(...) en definitiva, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductas establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.”; el accionante, conocía la reglamentación para la devengación de la beca, así como los parámetros para asignación de plazas, esto es, en cualquier lugar del país, donde el Ministerio considere la necesidad del profesional de la salud con su especialidad, estaba consciente de que dicho compromiso adquirido estaba acorde a la ley.

26. Segundo, respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la protección familiar, el accionante sostuvo que el acto no estaría motivado pues no se habría tomado en cuenta al momento de asignar la plaza de devengación, aspectos personales como que es padre de familia de hijos menores de edad quienes tienen el derecho al desarrollo integral junto a sus padres. Para analizar la vulneración a estos

¹² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC en el caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016, p 23-ss; sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28; y, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103-103.1.

derechos, la Sala Provincial analizó la sentencia 388-16-SEP-CC advertida por el accionante en un caso similar al suyo:

en la sentencia invocada, ciertamente la Corte Constitucional acepta dicha vulneración de derechos atendiendo las circunstancias personales especiales de la accionante que denotaban efectivamente que la asignación de plaza afectaba los derechos de su hijo y por ende se estaba vulnerando el principio del interés superior del menor; de ahí que en dicho fallo y con el fin de que no se vuelva a repetir dicha vulneración, la Corte Constitucional efectuó la siguiente interpretación: "El artículo 28 del Reglamento para el Otorgamiento y la Devengación de Becas de Estudio de Pregrado y Postgrado será constitucional en el evento que se aplique a la luz de las normas y principios constitucionales. Concretamente, en casos en los que la asignación de una plaza para efectuar el período de devengación de una beca involucre la decisión sobre el domicilio de un niño, niña o adolescente dependiente del becario o becaria, se deberá tener especial consideración el principio de interés superior del niño en el ejercicio de su derecho al desarrollo integral. Por tanto, la decisión deberá justificarse de manera que se demuestre que, de todas las decisiones posibles, esta es la que más adecuadamente garantice sus derechos. Dicha justificación debe hacerse conocer al becario o becaria como parte de la motivación del acto administrativo en cuestión. Tómese en cuenta que la decisión de la Corte no se la realiza en virtud del derecho de la progenitura a estar con su hijo sino en virtud del derecho del niño, por cuanto la asignación de plaza en otro lugar diferente al domicilio que tenía el menor, afectaba su normal desarrollo y le desarraigaba del cuidado y protección de su madre, de quien dependía.

- 27.** En ese marco, la Sala Provincial concluyó que: i) el accionante postuló para acceder a una beca financiada por el MSP; ii) conoció que debía devengar la misma en el lugar que le correspondía - que no necesariamente sería el lugar de su domicilio - sino en base a los requerimientos, criterios o necesidades del Comité de Becas; iii) dicho criterio no afecta los derechos constitucionales del becario, sus hijos ni terceros allegados; y iv) que la proposición de la ciudad de Ambato como ciudad alternativa para devengar la beca (cercana a los padres del legitimado activo) resultaría contradictoria a su pretensión inicial de estar cerca de sus hijos, pues su domicilio es la ciudad de Quito. Bajo ese razonamiento, la Sala Provincial determinó que:

de la prueba, lo único que se infiere es el interés propio del accionante de no devengar su beca en la ciudad de Esmeraldas, escogitando aun la ciudad de Ambato, lugar distinto del domicilio de sus hijos, como se ha analizado, que implica igualmente que los menores quedarán bajo el cuidado de su respectivas madre, demás familiares y amigos quienes en la actualidad constituyen su entorno social, mismo que no están obligados a abandonar para trasladarse a la ciudad de Esmeraldas, ni a Ambato como pretende escoger el accionante (...).

- 28.** Luego, la Sala Provincial sostuvo que en el caso no se justifica cómo afecta la asignación de la plaza del accionante a sus hijos más allá del malestar "normal que debe concurrir

todo hijo cuando su padre está ausente”, pero los hijos no están obligados a dejar su entorno toda vez que cuentan con su madre que vela por ellos. En ese sentido, los jueces establecieron que el asunto es de mera legalidad y lo que se pretende es que el Tribunal deje sin efecto una resolución adoptada por el MSP de la cual no existe conformidad por parte del accionante pese a que suscribió un contrato que goza de las presunciones de licitud, legitimidad y que se encuentra vigente y operativo entre las partes. En tal virtud, la Sala Provincial determinó las causales de improcedencia 1 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC y que existe la “vía legal para solucionar la controversia”.

29. Finalmente, la Sala Provincial concluyó que: i) el accionante no pudo justificar de manera lógica y jurídica la violación de un derecho constitucional; ii) la acción ordinaria prevista no sea suficiente y expedita para solucionar la controversia; iii) la acción de protección planteada no cumplió con los requisitos formales para su procedencia. Por lo expuesto, resolvió aceptar el recurso de apelación del MSP declaró que no se vulneraron derechos constitucionales y dejó a salvo las acciones y derechos que las partes consideren en las vías que correspondan.
30. De lo expuesto, este Organismo constata que la Sala Provincial, respondió a los argumentos centrales de la demanda y realizó un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos constitucionales que fueron alegados. Consecuentemente, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante en su tercer elemento.

5.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado un presunto precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 388-16-SEP-CC?

31. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “[e]l 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”.
32. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al

individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad.¹³

33. Cuando se trata de la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia, esta Corte ha determinado que esta constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.¹⁴
34. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, para evaluar si se incumplió un precedente, se debe verificar: **(i)** que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en *sentido estricto*;¹⁵ y, **(ii)** que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁶ Por tanto, la Corte debe verificar que el precedente invocado existe y es aplicable al presente caso.
35. En la presente causa, el accionante alega que la Sala Provincial desconoció la sentencia 388-16-SEP-CC, emitida por esta Corte Constitucional dentro del caso 2006-16-EP, la cual contendría un precedente jurisprudencial aplicable a su caso concreto.
36. La Corte Constitucional, en sentencia 847-21-EP/24, determinó que la sentencia 388-16-SEP-CC contiene una regla de precedente compuesta de los siguientes supuestos de hecho y consecuencia jurídica: *Si* i) un becario o becaria que tiene hijos bajo su cuidado (tenencia) debe devengar una beca otorgada por el Estado para posgrados en el área de la salud; y ii) la autoridad administrativa elige la plaza de devengación unilateralmente y selecciona una que afecta el domicilio habitual del niño o niña sin justificar que es la decisión- dentro de todas las posibles- que mejor salvaguarda el interés superior del niño [*supuestos de hecho*]; entonces vulnera el interés superior del niño y su derecho al desarrollo integral [*consecuencia jurídica*].
37. Por tanto, es necesario determinar si era aplicable al caso del accionante y si la Sala Provincial la inobservó. Al respecto, vistos los hechos del caso se determina que: i) el becario devengante es casado y comparte el cuidado de sus hijos con la madre de los niños; que ii) aun cuando la autoridad administrativa eligió unilateralmente la plaza de

¹³ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹⁴ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

¹⁵ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23-24.

¹⁶ CCE, sentencia 3017-19-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 42. CCE, sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32. CCE, sentencia 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25.

devengación en la ciudad de Esmeraldas; iii) no se modificó el domicilio habitual de los niños (Quito), ni afectó su interés superior.

- 38.** En ese sentido, la Sala Provincial estimó que la decisión de la autoridad administrativa fue justificada, ya que no modificó el domicilio habitual de los niños, y que, si bien la devengación de la beca en otra ciudad ocasionaría la ausencia temporal paterna, esto no necesariamente vulnera el derecho al desarrollo integral ni el interés superior de los niños. Por lo que, se verifica que la Sala Provincial determinó que el precedente no era aplicable al caso y, por consiguiente, no inobservó la regla de precedente.
- 39.** En virtud de lo expuesto, se descarta la vulneración de la seguridad jurídica.

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. Desestima** la acción extraordinaria de protección *908-21-EP*.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de octubre de 2024; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 908-21-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 908-21-EP/24 (“**sentencia**”). Coincidiendo con la decisión plasmada en su texto, considero oportuno profundizar en ciertos aspectos tanto de la sentencia como del precedente establecido por la Corte Constitucional en la sentencia 388-16-SEP-CC.
2. El conflicto traído a conocimiento de la Corte Constitucional radica en que, a través de una acción de protección con medidas cautelares conjuntas, el accionante, por sus propios derechos y por los que representa de sus hijos, cónyuge y padres, solicitó que se declare la vulneración de sus derechos en vista de que el Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) dispuso que devengue en la provincia de Esmeraldas la beca recibida para su especialización en cirugía vascular y cardiovascular. Esto implicaba que, por ocho años, el accionante –padre de familia– debía trabajar en el Hospital General de Esmeraldas Sur Delfina Torres de Concha, lejos del lugar en el que sus hijos y cónyuge viven (Quito), y lejos del lugar en el que viven sus padres (Ambato). En esta acción de protección, como en varias otras que la Corte Constitucional ha llegado a conocer, se invocó el precedente establecido en la sentencia 388-16-SEP-CC.
3. La Corte Constitucional, en sentencia 388-16-SEP-CC, emitió un pronunciamiento interpretativo en su decisorio respecto del artículo 28 del Reglamento para el Otorgamiento y la Devengación de Becas de Estudio de Pregrado y Postgrado (“**Reglamento**”):

El artículo 28 del Reglamento para el Otorgamiento y la Devengación de Becas de Estudio de Pregrado y Postgrado será constitucional en el evento que se aplique a la luz de las normas y principios constitucionales. Concretamente, en casos en los que la asignación de una plaza para efectuar el período de devengación de una beca involucre la decisión sobre el domicilio de un niño, niña o adolescente dependiente del becario o becaria, se deberá tener especial consideración el principio de interés superior del niño en el ejercicio de su derecho al desarrollo integral [sic]. Por tanto, la decisión deberá justificarse de manera que se demuestre que, de todas las decisiones posibles, esta es la que más adecuadamente garantice sus

derechos. Dicha justificación debe hacerse conocer al becario o becaria como parte de la motivación del acto administrativo en cuestión.¹

4. Más adelante, la Corte Constitucional, en sentencia 847-21-EP/24, reconstruyó el precedente de la sentencia 388-16-SEP-CC en los siguientes términos:

Analizada la sentencia 388-16-SEP-CC, esta Corte encuentra que existe una regla de precedente que estaría compuesta de los siguientes supuestos de hecho y consecuencia jurídica: Si i) un becario o becaria que tiene hijos bajo su cuidado (tenencia) debe devengar una beca otorgada por el Estado para posgrados en el área de la salud; y ii) la autoridad administrativa elige la plaza de devengación unilateralmente y selecciona una que podría afectar el domicilio habitual del niño o niña sin justificar que es la decisión -dentro de todas las posibles- que mejor salvaguarda el interés superior del niño [supuestos de hecho]; entonces vulnera el interés superior del niño y su derecho al desarrollo integral [consecuencia jurídica].²

5. Este voto estará dividido en dos partes. En primer lugar, reflexionaré acerca de la forma en que la Corte Constitucional construyó este precedente. Y, en segundo lugar, profundizaré en la forma en que, en mi criterio, el precedente debe ser entendido, tanto para las autoridades administrativas como judiciales que conozcan un caso de esta naturaleza.

a. Sobre el precedente contenido en la sentencia 388-16-SEP-CC y el incidente de constitucionalidad

6. Para comenzar, quisiera subrayar que soy consciente de que en ciertos ámbitos del sector público, como las fuerzas del orden o los servicios médicos, la separación de las familias debido a la devengación de becas o la asignación de plazas de trabajo es una cuestión común. En ciertos casos específicos, mas no en todos, estas situaciones pueden adquirir una dimensión constitucional. Así, por ejemplo, si bien entre el médico y el Comité de Becas del MSP existe un contrato celebrado, eso no anula de plano la posibilidad de que un conflicto sea dirimido en vía constitucional, pues el análisis deberá ser realizado casuísticamente. Y, naturalmente, en este tipo de conflictos sí hay una serie de derechos fundamentales que podrían estar comprometidos.
7. De ahí que no me parece ajeno al rol de una Corte Constitucional ocuparse del impacto que estas decisiones podrían tener en ciertas familias. No obstante, considero que la forma en que se creó el precedente 388-16-SEP-CC merece algunas reflexiones.

¹ CCE, sentencia 388-16-SEP-CC, 12 de diciembre de 2016, págs. 34-35.

² CCE, sentencia 847-21-EP/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 44.

8. En la sentencia 388-16-SEP- CC, el conflicto llegó a la Corte Constitucional a través de una acción extraordinaria de protección. En vista de que a través de una acción de esta naturaleza se impugnan decisiones judiciales, en principio el límite del análisis que a la Corte Constitucional le corresponde realizar está en las decisiones judiciales mismas. Dentro de la sentencia 388-16-SEP-CC, sin embargo, la Corte hizo una suerte de control abstracto de constitucional del artículo 28 del Reglamento al condicionar su constitucionalidad a una interpretación particular de su texto.
9. La Corte sí tiene esa competencia. El artículo 75.4 de la LOGJCC efectivamente faculta a la Corte Constitucional para “[p]romover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales”. Esta facultad oficiosa de la Corte debe utilizarse con sumo resguardo. Por ello, la Corte no puede, sin más, realizar un análisis de constitucionalidad en abstracto en el marco de una acción extraordinaria de protección, pues esta acción es parte de los pronunciamientos que la Corte realiza en el marco de casos concretos. Las partes en una acción extraordinaria de protección son las partes del proceso judicial, y no quienes deben defender la constitucionalidad de una norma o su permanencia en el ordenamiento jurídico. Por ello, en los últimos años la Corte ha procurado enderezar esta práctica para utilizar esta facultad solo de manera excepcional y realmente promoviendo un proceso de inconstitucionalidad abstracta, es decir, abriendo un incidente que es una suerte de proceso separado en el que anuncia que está analizando la compatibilidad en abstracto entre la norma y la Constitución y permite a los legitimados pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la norma. Así, por ejemplo, en la sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado, la Corte Constitucional hizo un control incidental de constitucionalidad de una norma en el marco de lo que sería una acción de protección y específicamente señaló los requisitos que se deben observar para que proceda este control incidental, específicamente enfatizando en su excepcionalidad.³
10. Insisto en la importancia de que para que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma en el marco de una garantía jurisdiccional, es preciso que se abra formalmente un incidente de constitucionalidad, con el fin de que se trabaje la *litis* sobre la constitucionalidad de aquella norma y la Corte no llegue al extremo de pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma sin haber escuchado los argumentos de quien la emitió. En el caso 1024-19-JP/21 y acumulado incluso se convocó a audiencia para que

³ CCE, sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado, 1 de septiembre de 2021, párr. 124. Puede verse otro ejemplo en CCE, sentencia 1965-18-EP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 31.

el legislador y el colegislador puedan defender la constitucionalidad de la norma en caso de creerlo pertinente.

11. El pronunciamiento que la Corte Constitucional emita sobre la constitucionalidad de una norma no es un asunto baladí ni tampoco puede ser apenas circunstancial en el marco de una garantía jurisdiccional ajena al control abstracto de constitucionalidad. Por tanto, el análisis abstracto de constitucionalidad debería estar reservado para aquellos casos en que, o bien la Corte conozca un proceso de esa naturaleza, o bien no lo haga pero abra un proceso incidental autónomo que permita al legislador, colegislador y/o cualquier interesado defender la constitucionalidad de la norma, de conformidad con el artículo 74.5 de la LOGJCC y los requisitos previstos en la sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado.
12. Nada de esto ocurrió en el marco de la sentencia 388-16-SEP-CC, pues en ese entonces la Corte no tenía estas auto-restricciones. De tal manera, en el marco de una acción extraordinaria de protección, la Corte terminó por emitir un pronunciamiento condicionando la constitucionalidad de la aplicación del artículo 28 del Reglamento para el Otorgamiento y la Devengación de Becas de Estudio de Pregrado y Postgrado a determinadas circunstancias. Esta circunstancia influye, naturalmente, en la identificación de la regla de precedente establecida en dicha sentencia.

b. Aplicación de la regla de precedente contenida en la sentencia 388-16-SEP-CC, posteriormente reconstruida en la sentencia 847-21-EP/24

13. Como se anotó en el párrafo 4 de este voto, la Corte Constitucional reconstruyó el precedente en la sentencia 847-21-EP/24. Si bien voté a favor de la sentencia en la que se reconstruyó el precedente, al aplicarla a este nuevo caso me ha parecido necesario y oportuno reflexionar sobre cómo entender y aplicar el precedente.
14. El texto contiene un supuesto de hecho compuesto y una posterior consecuencia jurídica. Se desglosan como sigue:
 - a. **Supuesto de hecho compuesto:** (i) que un becario o becaria que tenga hijos bajo su cuidado deba devengar una beca otorgada por el Estado para posgrados en el área de salud; y, además (ii), que la autoridad administrativa haya elegido la plaza de devengación unilateralmente y que esa decisión podría afectar el domicilio habitual del niño o niña sin justificar que es la decisión –dentro de todas las posibles– que mejor salvaguarde el interés superior del niño.

- b. **Consecuencia jurídica de configurarse el supuesto de hecho:** se violenta el principio del interés superior del niño y su derecho al desarrollo integral.
15. Este precedente contiene, ya sea directa o indirectamente, una prescripción dirigida tanto a la autoridad administrativa que toma la decisión sobre el lugar de devengación de la beca, así como también a la autoridad judicial que dirime una demanda de esta naturaleza.
16. En primer lugar, este precedente contiene indirectamente un mandato dirigido a la autoridad administrativa. Le exige que, al tomar la decisión sobre el lugar de devengación de la beca del médico con hijos bajo su cuidado, justifique por qué esa medida, cuando potencialmente podría modificar el domicilio habitual del niño o de la niña, es la que mejor salvaguarda su interés superior. Es, más que nada, una exigencia que consiste en fundamentar su decisión sobre el lugar de devengación de la beca.
17. Para la autoridad judicial también hay un mandato, aunque de diferente naturaleza. Para aquella que conoce una acción de protección en este sentido, el precedente consiste en que debe verificar si efectivamente hubo o no una justificación que explique cómo la decisión sobre el lugar de devengación de la beca es la que mejor salvaguarde el interés superior del niño. Ni el precedente ni su reconstrucción exigen a autoridad judicial alguna verificar que la decisión tomada por el Comité de Becas del MSP sea efectivamente la que mejor salvaguarde el interés superior de los niños involucrados.
18. Esto es mucho más evidente en el marco de una acción extraordinaria de protección. La Corte Constitucional no está llamada a controlar la corrección ni de las medidas administrativas ni de las decisiones judiciales que a su respecto se hayan emitido. Cabe recordar que en una acción extraordinaria de protección de ordinario no se convoca a audiencia, por lo que el criterio de los niños, niñas o adolescentes en cuestión ni siquiera ha sido escuchado, lo que torna incluso más inviable que la Corte Constitucional determine si se respetó o no su interés superior.
19. Ahora bien, pese a que ni a los jueces de primera o segunda instancia ni a la Corte Constitucional les corresponde hacer el análisis de corrección al identificar cuál sería el interés superior del niño, no puedo dejar de observar que este no es el primer caso en el que evidencio que los estereotipos de género podrían estar influyendo en las decisiones tanto judiciales como administrativas. En el presente caso, el razonamiento de la Corte Provincial se fundamenta sobre la base de que, si bien la medida adoptada por el Comité de Becas ocasionaría el desplazamiento del padre de familia, los niños o niñas “no están

obligados a dejar su entorno toda vez que cuentan con su madre que velan (sic) también por ellos”.

20. Al respecto, me queda la sospecha no solo sobre si este razonamiento efectivamente le correspondía realizar a la Corte Provincial, sino también sobre si esta decisión fue tomada sobre la base de un estereotipo de género que asigne a la madre el rol de cuidadora. Me queda la inquietud de si acaso la decisión fuera distinta de ser la madre en lugar del padre quien debía radicarse durante ocho años en Esmeraldas para devengar su beca. Es perfectamente posible que en un entorno familiar, que por supuesto no está limitado al matrimonio compuesto heterónomamente, la madre de familia no sea la cuidadora de los niños, pues bien puede ser el padre o bien pueden ambos ser corresponsables del cuidado. En ese aspecto, considero que tanto los tomadores de decisiones administrativas, como los tomadores de decisiones jurisdiccionales, deben estar conscientes de que los estereotipos de género no pueden guiar sus decisiones en estos casos. Sólo la conciencia sobre esos estereotipos podrá llevarnos a decisiones libres de estereotipos.
21. La pregunta permanece: ¿cuál es el rol de la Corte Constitucional cuando a través de la acción extraordinaria de protección conoce decisiones que podrían profundizar los estereotipos de género? En este caso, los límites de la acción impiden que la Corte entre a corregir las decisiones, si estas están fundamentadas. Por ello, si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la sentencia emitida en el marco del proceso 908-21-EP, he considerado oportuno enfatizar en la naturaleza de un proceso incidental de control abstracto de constitucionalidad y los límites que, de ordinario, son impuestos a la Corte Constitucional en el marco de una acción extraordinaria de protección. Asimismo, estimo que el precedente establecido en la sentencia 388-16-SEP-CC amerita ciertas reflexiones relativas a qué es exactamente lo que se exige tanto para la autoridad administrativa como para la judicial, incluyendo la Corte Constitucional, cuando conoce casos de esta naturaleza. Aspiro a que los siguientes casos que la Corte conozca sobre esta temática nos permitan continuar profundizando esta reflexión.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 908-21-EP fue presentado en Secretaría General el 05 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 9:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL