

Quito D.M., 24 de enero de 2024

## CASO 224-22-IS

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

#### SENTENCIA 224-22-IS/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada de oficio por el juez ejecutor, por cuanto dicho juzgador no justificó en su informe la imposibilidad para ejecutar la sentencia.

### 1. Antecedentes procesales

#### 1.1. Proceso de origen

1. El 11 de mayo de 2021, el señor Carlos Javier González Villarreal y otros<sup>1</sup> (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**Ministerio de Salud**”). La vulneración de derechos provendría de una omisión del Ministerio al no conferirles un nombramiento definitivo.<sup>2</sup> La acción se signó con el número 23201-2021-01188.

<sup>1</sup> Los otros accionantes fueron: Jonathan Jefferson Pinoargote Barragán, Jhonny Sebastián Estrella Quiguiri, Astrid Carolina Chimbo Domínguez, Tatiana del Cisne Nole Lalangui, Luis Miguel Esis Serrano, Yanina Yaqueline Champang Castro, Víctor Javier Canga Herrera, Dionora María Velasco Martínez, Yessica María Guillcatanda de la Cueva, Dolores Patricia Vera Alcívar, Moshella Alejandra Aldaz Pozo, María Belén Vera Cedeño, Angela María Moreira Arteaga, Teresa Jacqueline Mendoza Palma, Sandra Clemencia Yépez Cedeño, Giin Patricia Galván López, Cesar Augusto Pinzón Buesta, Josselin Geovanna Sánchez Reina, Maritza Diana Moreira Lema, Cristian Javier Patiño Baque, Aslana Gil Saruy, Evelyn Orlami Verdi García, Betty Paola García Vilela, Fernanda Leonor García Zambrano, Monserrate Del Rocío Macias Jara, Karina Elizabeth Pantoja Sampedro, Cristhian Stalin Alban Holguín, Solimar Del Valle Rodríguez Pérez, María Beatriz Ruiz Párraga, Cristian Edison Sotomayor Molina, Dámela Gregorio Morillo Camacho, Jefferson Rene Sampedro Ibarra, Jacqueline Magdalena Patrón López, Roxana Estefanía Macias Vera, Wilfredo Evaristo Domínguez Antúnez, Franklin Daniel Torres Taquez, María Victoria Millán Escalona, Mónica Alexandra Angamarca Verdezoto, Mónica Yosselyn Baque Quishpe y Leonardo Pascual de la Cruz Rodríguez.

<sup>2</sup> En la acción de protección, los accionantes relataron que trabajaron en el Hospital General de Santo Domingo durante la pandemia del Covid, bajo nombramiento provisional. Sostuvieron que, en virtud del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, el personal de salud que trabajó durante la pandemia del Covid mediante un nombramiento provisional, debía ser declarado ganador de un concurso de méritos y oposición y otorgado un nombramiento definitivo. Los actores aquejaron que el Ministerio de Salud tenía hasta el 22 de diciembre de 2020 para convocar al concurso. Pero, hasta el día de la presentación de la acción de protección, dicha cartera de Estado no ha convocado al concurso respectivo. Por estos hechos, los accionantes alegaron que el Ministerio de Salud vulneró el derecho a la seguridad jurídica y a la estabilidad laboral.

2. Mediante sentencia de 13 de julio de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Unidad Judicial**”) rechazó la acción de protección. Dicha judicatura consideró que los accionantes buscaron el cumplimiento de una ley, lo que correspondía sustanciarse mediante acción por incumplimiento, no acción de protección.
3. Los accionantes presentaron recurso de apelación. Mediante sentencia de mayoría de 31 de agosto de 2021 (“**sentencia**”), la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas aceptó el recurso de apelación y ordenó al Hospital General Santo Domingo<sup>3</sup> convocar a concurso de méritos y oposición.
4. El 1 de octubre de 2021, el juez de la Unidad Judicial (“**juez ejecutor**”) avocó conocimiento para la ejecución de la sentencia. El 31 de octubre de 2022, los accionantes presentaron un escrito aquejando el incumplimiento de la sentencia y solicitando “aplicar la multa progresiva [...] y adoptar todos los mecanismos asociados con la potestad de ejecución”.

### **1.2. Proceso ante la Corte Constitucional**

5. El 13 de diciembre de 2022, el juez ejecutor presentó un informe de 8 de noviembre de 2022 ante la Corte Constitucional respecto al presunto incumplimiento y ordenó que se eleve el expediente a este Organismo.
6. El 13 de diciembre de 2022, la causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 12 de enero de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó a las partes procesales sus informes de descargo. El 17 de enero de 2024, el juez ejecutor presentó su informe de descargo.

## **2. Competencia**

7. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias constitucionales.

---

<sup>3</sup> El Hospital General Santo Domingo no consta como accionado en la acción de protección, pero sí en el alegato de los accionantes en la audiencia de primera instancia.

### **3. Argumentos de los sujetos procesales**

#### **3.1. Argumentos del accionante**

8. Toda vez que el juez ejecutor accionó de oficio esta acción de incumplimiento, no consta ningún argumento de parte de los accionantes de la acción de protección.

#### **3.2. Argumentos del juez ejecutor**

9. En su informe de 8 de noviembre de 2022, el juez ejecutor se limitó a mencionar lo siguiente:

De conformidad con las disposiciones normativas constitucionales y legales citadas [...] el incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, el juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, en caso de que servidores públicos incumplieran una sentencia o acuerdo reparatorio, el juez ordenará el inicio del procedimiento para su eventual destitución; los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado y que en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

10. En su informe de 17 de enero de 2024, el juez ejecutor detalló las actuaciones por parte de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Salud y el Hospital General Santo Domingo.

### **4. Cuestión previa**

11. Por excelencia, la autoridad llamada a la ejecución de una sentencia constitucional es el juez de instancia. El artículo 163 de la LOGJCC determina que “Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”. De ahí que los jueces están investidos de varias facultades para la ejecución del fallo.<sup>4</sup>
12. Por regla general, la Corte Constitucional no interviene en la ejecución de las sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales que no fueron de su conocimiento. En este sentido, el mencionado artículo 163 de la LOGJCC señala que: “Subsidiariamente, en caso de

---

<sup>4</sup> La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. LOGJCC, artículo 21. El juez ejecutor cuenta con los siguientes medios para la ejecución de sentencias constitucionales: delegar el seguimiento a la Defensoría del Pueblo u otra instancia estatal, ordenar medidas correctivas y coercitivas, sanciones económicas, la intervención de la Policía, etc. CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párrs. 55 y 56.

inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. Según la sentencia 38-19-IS/22, “únicamente cuando los medios empleados [por el juez ejecutor] no hayan sido eficaces, se puede proponer una acción de incumplimiento”.<sup>5</sup> A todas luces, la acción de incumplimiento es excepcional.

**13.** Si el juez ejecutor considera que el caso amerita la intervención de la Corte Constitucional, será indispensable que este Organismo verifique: i) que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible, y ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.<sup>6</sup> A efectos de proceder con el análisis de esta acción, ambos requisitos deben ser cumplidos cabalmente, y en caso de que uno de ellos se incumpliere, la Corte no está obligada a proseguir con el examen de la causa, correspondiendo, de ser el caso, rechazarla.

**14.** Sobre el primer requisito, el artículo 96 numeral 1 de la CRSPCCC establece lo siguiente:

en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución [...], de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un **informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados**, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento (énfasis añadido).

**15.** De la norma citada se desprende que, cuando la acción de incumplimiento se inicia de oficio, el juez ejecutor debe remitir un informe debidamente motivado que indique los impedimentos presentados para el cumplimiento de la decisión constitucional. Este informe busca resguardar la subsidiariedad de la acción de incumplimiento, pues la excepcionalidad solo se justifica cuando el juez ejecutor señala con claridad los impedimentos a la ejecución oportuna de la sentencia.<sup>7</sup>

**16.** Considerando que, en el presente caso, el juez ejecutor elevó la acción de oficio, esta Corte verificará los requisitos que debe contener el informe. El informe está dividido en tres secciones. La primera contiene una cita textual de la parte resolutive de las sentencias de primera y segunda instancia. La sección segunda (en el informe consta como tercera) contiene la enunciación de ciertas normas constitucionales y legales. Finalmente, la sección tercera (en el informe consta como cuarta) contiene la decisión del juez ejecutor de elevar el expediente a la Corte Constitucional.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 56-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 30.

17. De este modo, se evidencia que el informe no se encuentra debidamente argumentado. El juez ejecutor no enunció los hechos acontecidos tras la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia y mucho menos expuso los impedimentos para ejecutar la sentencia. A mayor abundamiento, de la revisión del expediente se desprende que el juez ejecutor, previo a la presentación de la presente acción, se limitó a oficiar el cumplimiento de la sentencia y elevar el caso a la Corte Constitucional.
18. En su escrito de 17 de enero de 2024, el juez ejecutor detalló ciertas actuaciones llevadas a cabo por la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, ello no subsana la falta del juez ejecutor, por cuanto (i) es el informe que eleva el expediente el que debe estar justificado, y (ii) la delegación del cumplimiento a la Defensoría del Pueblo es posterior a la presentación de la acción de incumplimiento. Cabe señalar que la sentencia 214-22-IS/23 estableció que los requisitos de procedencia de la acción de incumplimiento no son subsanables.<sup>8</sup> De ahí que las actuaciones posteriores del juez ejecutor no pueden subsanar la falta de motivación de su informe.
19. Dado que la acción no cumple el requisito para ser presentada de oficio, esto es, justificar en el informe motivado los impedimentos presentados para el cumplimiento de la decisión constitucional, esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa.

## 5. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 224-22-IS.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>8</sup> CCE, sentencia 214-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 12.

**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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alf Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024, sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, por motivos de salud.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**