

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 81-23-IS

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

SENTENCIA 81-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento presentada sobre una sentencia de acción de protección que ordena convocar a 6 médicos a un concurso de méritos y oposición, en aplicación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y el artículo 10 del Reglamento de dicha norma. La Corte encuentra un cumplimiento defectuoso por tardío de la sentencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de abril de 2021, los señores Líder Richard Párraga Pinargote, María Cristina López Zambrano, Mayra Alejandra Alcívar Chica, Roxana Magdalena Mazza Molina, Carlos Javier Figueroa Zambrano y Martín Federico García Arteaga (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”). Los accionantes son médicos que laboran en el Hospital Básico del IESS en el cantón Chone y que atendieron a pacientes que padecían COVID-19 durante la pandemia; por tanto, exigían al IESS que, en aplicación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (“**LOAH**”), los declare ganadores del concurso de méritos y oposición y se les entregue nombramientos definitivos. Sin embargo, el IESS no había acogido su petición. Por tanto, los accionantes alegaron, en su acción de protección, que se habrían vulnerado sus derechos al trabajo y a la seguridad jurídica.¹
2. El 21 de mayo de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Chone, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción planteada,² declaró la vulneración al derecho a la seguridad jurídica y dispuso las siguientes medidas de reparación:

¹ El proceso fue signado con el número 13203-2021-00169.

² La Unidad Judicial señaló que: “[d]e lo expuesto esta juzgadora concluye que el legitimado pasivo IESS, al no haber convocado a los legitimados activos a concurso de méritos y oposición hasta diciembre 2020, incumplió con lo dispuesto en el artículo 25 y Transitoria Novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19 vulnerando el Derecho a la Seguridad Jurídica [sic]

[...] 3) Se dispone que el legitimado pasivo INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA PERSONA DEL SR. CARLOS LUIS TAMAYO DELGADO PRESIDENTE DEL DIRECTORIO GENERAL DEL IESS O QUIEN HAGA SUS VECES. MGS. MARIA ZULIMA ESPINOZA BOWEN DIRECTORA GENERAL DE INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL O QUIEN HAGA SUS VECES, MGS OSCAR ADRIAN MUÑOZ ERAZO DIRECTOR PROVINCIAL DE MANABI O QUIEN HAGA SUS VECES.- convoquen de manera inmediata a concurso de méritos y oposición a los legitimados activos y cumplan con lo ordenado en el Artículo 25 y Transitoria Novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19, debiendo aplicar lo previsto en el artículo 10 del Reglamento de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario; 4) Se dispone que los legitimados pasivos, informen de manera escrita con los respaldos de ley del cumplimiento del presente mandato judicial en el termino [sic] del 30 días a partir de la notificación escrita.

3. El IESS interpuso un recurso de apelación frente a la decisión de primera instancia.
4. El 7 de junio de 2021, los accionantes presentaron un escrito poniendo en conocimiento de la Unidad Judicial que el IESS no había cumplido con la convocatoria al concurso de méritos y oposición, como fue dispuesto en sentencia. Por tanto, solicitaron que la autoridad emplee los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de la decisión judicial, en virtud del artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”). La Unidad Judicial corrió traslado al IESS con el escrito.
5. El 30 de junio de 2021, el IESS presentó un escrito en el que indicó que estaban tomando las acciones administrativas necesarias para dar inicio a los concursos de méritos y oposición. La Unidad Judicial corrió traslado a los accionantes con el escrito.
6. El 26 de julio y el 6 de agosto de 2021, los accionantes presentaron nuevos escritos de insistencia, informando al juez ejecutor que no se habían cumplido las medidas de reparación y que ellos estaban siendo víctimas de acoso dentro de su lugar de trabajo, instándoles a que renuncien a su derecho a recibir un nombramiento definitivo. Mediante providencia, la Unidad Judicial corrió traslado a la otra parte con los escritos.
7. El 16 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial ofició al Defensor del Pueblo del cantón Chone, a fin de que “haga un seguimiento e informe del cumplimiento o no de la sentencia emitida con fecha 21 de mayo de 2021”.

de los accionantes establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República”. Por tanto, aceptó la demanda.

8. El 5 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”) en voto de mayoría rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.³
9. El 1 de febrero y el 25 de marzo de 2022, el IESS presentó escritos en los que indicó que “se encuentra realizando las acciones pertinentes para dar cumplimiento a lo dispuesto en sentencia”. La Unidad Judicial corrió traslado a la otra parte con los escritos presentados.
10. El 27 de abril de 2022, la Defensoría del Pueblo informó que: “lo manifestado por los accionantes tendría asidero, es decir, que se incumplió con lo dispuesto por su autoridad, ya que hasta la presente fecha [no] se les llama a concurso y se les otorga sus nombramientos”. Mediante providencia, la Unidad Judicial corrió traslado a las partes con el escrito.
11. El 12 de mayo de 2022, el IESS presentó un escrito en el que informó que había cumplido con lo dispuesto en sentencia, al haber realizado los concursos de méritos y oposición de 5 de los 6 accionantes, pues Martín Federico García Arteaga habría renunciado a su cargo en el Hospital Básico de Chone. Sobre los concursos realizados, el IESS indicó que 3 de los accionantes (María Cristina López Zambrano, Roxana Magdalena Mazza Molina y Carlos Javier Figueroa Zambrano) fueron designados ganadores, mientras que los concursos correspondientes a Mayra Alejandra Alcívar Chica y Líder Richard Párraga Pinargote fueron declarados desiertos. Así, el IESS concluyó que, a su criterio, al haber convocado los concursos de méritos y oposición correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento General de la LOAH,⁴ había ya cumplido lo dispuesto en sentencia.

³ El recurso de apelación de este caso se tramitó bajo un número de proceso judicial distinto: 13124-2021-0019T. La Sala Provincial informó a esta Corte que “[l]uego del sorteo manual en aplicación a un plan de contingencia elaborado para el efecto por la Dirección Nacional de Gestión Procesal del Consejo de la Judicatura, que [sic] le asigna la numeración 13124-2021- 0019T”.

⁴ Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, decreto ejecutivo 1165, Registro Oficial Suplemento 303 de 5 de octubre de 2020. Art. 10.- “Estabilidad laboral: Para la aplicación del artículo 25 de la Ley, previo al otorgamiento de nombramientos definitivos, los subsistemas de la Red Integral Pública de Salud, deberán definir las necesidades del contingente de talento humano de acuerdo con la planificación territorial, criterios técnicos y racionalización del personal requerido en los establecimientos de salud. Este análisis deberá contextualizarse en todo el territorio nacional considerando los criterios geográficos establecidos y consensuados entre el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Los concursos de méritos y oposición se ejecutarán de manera paulatina por fases siempre y cuando la necesidad de profesionales y trabajadores de la salud se respalde en la planificación del talento humano que debe ser validada y consolidada por el Ministerio de Salud y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el

12. El 19 de mayo de 2022, los accionantes presentaron un escrito informando que, conforme se desprende del acta de declaratoria de desierto SDNGTH-IESS-CMO-AC-2022-066, el Tribunal de Méritos y Oposición tomó la decisión de declarar desiertos dos de los concursos vinculados a Mayra Alejandra Alcívar Chica y Líder Richard Párraga Pinargote, en virtud de “la documentación remitida por la unidad médica a la que pertenecen los servidores, en la que se observa que, los mencionados no atendieron a pacientes con COVID 19 [...]”. Al respecto, los accionantes señalaron que cuentan con toda la documentación necesaria para acreditar que se cumplieron todos los requisitos para que todos sean declarados ganadores de los respectivos concursos. Además, solicitaron a la jueza ejecutora que “[e]val[úe] el impacto de las medidas de reparación que existen para el cumplimiento de la sentencia”. Mediante providencia, la Unidad Judicial corrió traslado al IESS con este escrito.
13. El 26 de mayo de 2022, el IESS ingresó un escrito ratificándose en lo señalado en el escrito de fecha 12 de mayo de 2022. La Unidad Judicial corrió traslado a la otra parte.
14. El 15 de diciembre de 2022, Líder Richard Párraga Pinargote (“**accionante 1**”)⁵ insistió en que el IESS no ha dado íntegro cumplimiento a la sentencia constitucional y solicitó a la jueza ejecutora que “disponga a la accionada que bajo prevenciones legales en el término de 24 horas remita a su autoridad los justificativos debidamente certificados, que acrediten haber dado cabal cumplimiento al mandamiento judicial conforme a lo resuelto por su autoridad en sentencia”. Mediante providencia, la Unidad Judicial corrió traslado con el escrito al IESS y le otorgó tres días para que se pronuncie.
15. Mediante escritos de 20 y 30 de enero de 2023, el IESS presentó documentación sobre los concursos de méritos y oposición.

ámbito de sus competencias. Para este propósito, las Entidades Operativas Desconcentradas deberán contar con la disponibilidad presupuestaria correspondiente con cargo al ejercicio fiscal que corresponda, emitida a través del sistema de gestión financiera, se deberá contar con disponibilidad presupuestaria de ingresos permanentes que garanticen la sostenibilidad financiera de este gasto en el tiempo. Con la correspondiente certificación presupuestaria de estos recursos, el establecimiento de salud podrá iniciar los procedimientos para conferir los nombramientos a los profesionales y trabajadores de la salud beneficiarios. Para el efecto se considerará a los médicos y aquellos profesionales y trabajadores de la salud, en ambos casos, en funciones relacionadas directamente con la atención médica a pacientes con diagnóstico de COVID19. El Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud Pública como Autoridad Sanitaria Nacional definirán las denominaciones y condiciones de puestos sujetos a este artículo”.

⁵ Con el fin de aportar claridad, se utilizará el término “accionante 1” para el proponente de la acción de incumplimiento y “accionantes” para los seis accionantes de la acción de protección de origen.

16. El 7 de marzo de 2023, a pedido del accionante 1, la actuario de la Unidad Judicial sentó la siguiente razón:

revisado el proceso la parte accionada Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha dado cumplimiento a la ejecución de la sentencia parcialmente, así mismo le hago conocer que se encuentra la acción de personal de Figueroa Zambrano Carlos Javier, López Zambrano Maria [sic] Cristina, Mazza Molina Roxana Magdalena, a foja 470 hasta la foja 474 de los autos se encuentra el acta resolutoria de apelaciones de declaratoria de desierto de Alcivar Chica Mayra Alejandra, López Zambrano Maria [sic] Cristina, Parraga Pinargote Líder Richard y a foja 474 de los autos un Memorando No. IESS-HB-CH-DM-2022-1216-M, renuncia libre y voluntaria de Garcia [sic] Arteaga Martin [sic] Federico [...]

17. Mediante providencia de fecha 26 de abril de 2023, la jueza ejecutora, tras analizar el expediente, concluyó que:

el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, **ha dado cumplimiento a la SENTENCIA de fecha viernes 21 de mayo del 2021**, a las 17h21, a fojas 317 a la 335 de los autos, por lo que no procede lo solicitado por los accionantes de este proceso, en lo que tiene relación a que se les otorgue nombramientos permanentes a los accionantes ALCÍVAR CHICA MAYRA ALEJANDRA, PÁRRAGA PINARGOTE LIDER RICHARD Y GARCÍA ARTEAGA MARTÍN FEDERICO, los dos primeros nombrados por declarar el CONCURSO DESIERTO y el último de los nombrados POR NO TENER INTERÉS EN ACEPTAR EL NOMBRAMIENTO PERMANENTE YA QUE SE ENCUENTRA REALIZANDO ESTUDIOS EN EL EXTERIOR, siendo que la sentencia es clara y se cumplió por la entidad accionada [...] (énfasis añadido)

18. El 6 de junio de 2023 el accionante 1 presentó un escrito en el que manifestó que la sentencia de la causa no ha sido cumplida y solicitó a la jueza ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el respectivo informe, para dar inicio a una acción de incumplimiento.

19. El 26 de junio de 2023 el accionante 1 presentó una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.

20. Mediante providencia de fecha 27 de junio de 2023, la Unidad Judicial indicó que, previo a dar cumplimiento a lo solicitado por el accionante 1, requería información más detallada del IESS y de los accionantes sobre los concursos de méritos y oposición. Dicha documentación fue entregada varios días después por las partes.

21. Mediante providencia de 20 de septiembre de 2023, la Unidad Judicial estableció que:

Del análisis realizado se concluye que **no se ha ejecutado integralmente la sentencia sino de manera parcial**, considerando que el hecho que los señores PÁRRAGA PINARGOTE LÍDER RICHARD, y ALCÍVAR CHICA MAYRA ALEJANDRA, no hayan trabajado de manera presencial con pacientes covid 19 no significa que no atendieron de manera directa a pacientes covid19, ya sea en modalidad de teletrabajo, ya que la ley no excluye, y se entiende que la atención es de paciente a médico o trabajador de la salud, lo indica la misma Ley Humanitaria, por el contrario, en los informes presentados por los mismos legitimados pasivos y activos han justificado documentadamente, en teletrabajo con atención a pacientes covid19 [...] De lo expuesto en virtud al concurso de Mérito y Oposición realizados [sic] por los legitimados pasivos convocados mediante memorando No. IESS-DNSC-2022-1733-M de fecha 4 de abril del 2022; se dispone que el IESS, cumpla de manera total la sentencia de fecha 21 de mayo del 2021 a fs. 317 hasta fs., 335, y 5 de noviembre del 2021 esto es que se cumpla con lo ordenado en el Art. 25 y transitoria novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid19, debiendo aplicar el Art.10 del Reglamento de la Ley Orgánica de apoyo humanitario, con los profesionales: LIDER RICHARD PÁRRAGA PINARGOTE, y MAYRA ALEJANDRA ALCÍVAR CHICA [...] (énfasis añadido)

22. El 16 de octubre de 2023, el IESS presentó un escrito indicando que “el tribunal de mérito [sic] y oposición conformado para el concurso de méritos y oposición se reunirá para analizar lo dispuesto en el auto de fecha 20 de septiembre del 2023, lo cual se comunica a su autoridad”. La Unidad Judicial corrió traslado con el escrito a la otra parte.
23. El 31 de octubre y el 1 de noviembre de 2023, los accionantes presentaron escritos insistiendo en el cumplimiento de la sentencia.
24. Mediante providencia de 13 de noviembre de 2023, la Unidad Judicial otorgó 30 días más al IESS para que cumpla la totalidad de la sentencia de la causa.
25. El 16 de noviembre de 2023, el IESS presentó un escrito en el que adjuntó los nombramientos definitivos otorgados a Líder Richard Párraga Pinargote y Mayra Alejandra Alcívar Chica, en cumplimiento de lo dispuesto en la causa.
26. El 23 de noviembre de 2023, el accionante 1 presentó un escrito ante la Unidad Judicial en el que reconoce que el IESS le otorgó un nombramiento definitivo el 15 de noviembre de 2023.

Procedimiento ante la Corte Constitucional

27. En virtud de la presentación de la acción de incumplimiento el 26 de junio de 2023 y del sorteo electrónico efectuado en la misma fecha, la sustanciación de la causa le

correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento mediante auto de fecha 01 de agosto de 2024 y solicitó a la Unidad Judicial que remita un informe sobre las acciones que ha tomado para ejecutar la sentencia, a la Sala Provincial que remita el expediente completo del proceso y a las partes procesales que presenten un informe acerca del alegado incumplimiento.

28. El 8 de agosto de 2024, el IESS presentó un escrito ante la Corte Constitucional.
29. El 14 de agosto de 2024, la jueza de la Unidad Judicial presentó su informe motivado y el 28 de agosto del mismo año remitió el expediente judicial.
30. El 3 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora requirió a la Sala Provincial que, en el término de 5 días, remita el expediente judicial de segunda instancia.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

32. De acuerdo con los antecedentes procesales detallados, la sentencia cuyo incumplimiento se alega fue emitida el 21 de mayo de 2021 por la Unidad Judicial y fue ratificada por la Sala Provincial. Dicha sentencia dispuso:

- 1) Declarar la vulneración del Derecho a la Seguridad Jurídica de los legitimados activos prescrito en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador;
- 2) Aceptar la Acción de Protección propuesta PÁRRAGA PINARGOTE LÍDER RICHARD, LOPEZ ZAMBRANO MARIA CRISTINA, ALCÍVAR CHICA MAYRA ALEJANDRA, MAZZA MOLINA ROXANA MAGDALENA, FIGUEROA ZAMBRANO CARLOS XAVIER, GARCIA ARTEAGA MARTIN FEDERICO;
- 3) Se dispone que el legitimado pasivo INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA PERSONA DEL SR. CARLOS LUIS TAMAYO DELGADO PRESIDENTE DEL DIRECTORIO GENERAL DEL IESS O QUIEN HAGA SUS VECES. MGS. MARIA ZULIMA ESPINOZA BOWEN DIRECTORA GENERAL DE INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL O QUIEN HAGA SUS VECES , MGS OSCAR ADRIAN MUÑOZ ERAZO DIRECTOR PROVINCIAL DE MANABÍ O QUIEN HAGA SUS VECES.- convoquen de manera inmediata a concurso de méritos y oposición a los legitimados activos y cumplan con lo ordenado en el Artículo 25 y Transitoria Novena de

la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19, debiendo aplicar lo previsto en el artículo 10 del Reglamento de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario;

4) Se dispone que los legitimados pasivos, informen de manera escrita con los respaldos de ley del cumplimiento del presente mandato judicial en el término del 30 días a partir de la notificación escrita.-

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de la parte accionante

- 33.** En la demanda, el accionante 1 realiza un recuento de los hechos del caso y alega que el IESS ha incumplido con lo dispuesto en la sentencia objeto de esta acción. Señala que el IESS, a pesar de la disposición judicial de realizar un concurso de méritos y oposición y otorgarle un nombramiento definitivo a la luz del artículo 25 de la LOAH, declaró desierto el concurso, alegando que él no habría atendido a pacientes con COVID 19 durante la Pandemia y, por tanto, no cumpliría los requisitos establecidos en el artículo 10 del Reglamento General de la LOAH.
- 34.** Al respecto, el accionante 1 señala que “estos argumentos fueron perfectamente apelados dentro del término legal concedido para el efecto demostrando que como médico y servidor público cumplí con el requisito de atender directamente a pacientes con diagnóstico COVID 19”. No obstante, estos argumentos no fueron atendidos ni por el IESS ni por la jueza ejecutora.
- 35.** Como pretensión, solicita que la Corte ordene que el IESS dé fiel cumplimiento a la sentencia de la causa, a la luz de los artículos 162, 163 y 164 de la LOGJCC.

4.2 Argumentos del IESS

- 36.** El IESS indica que, después de la emisión de la sentencia de primera instancia de fecha 21 de mayo de 2021, el 18 de junio de 2021 se dispuso a la Subdirección Nacional de Gestión de Talento Humano que dé cumplimiento a la misma. Asimismo, después de la emisión de la sentencia de segunda instancia de fecha 5 de noviembre de 2021, el 8 de enero de 2022 se ordenó a la mencionada Subdirección que continúe con el cumplimiento de la sentencia.
- 37.** El IESS informa que, mediante Acta de Declaratoria de Desierto Nro. SDNGTH-IESS-CMO-AC-2022-066 de fecha 20 de abril de 2022, el tribunal de méritos y oposición

declaró desiertos los concursos de dos de los accionantes, entre estos el accionante 1, con la siguiente observación: “la sentencia ordena realizar convocatoria, se debe cumplir con el artículo 10 del Reglamento General de la LOAH, el servidor no cumple con el requisito de atención a pacientes COVID”.

- 38.** Sin embargo, en atención a la disposición emitida el 21 de septiembre de 2023 por la jueza de la Unidad Judicial relativa a que el IESS cumpla “la totalidad de la sentencia”, con fecha 11 de octubre de 2023 el Subdirector Nacional de Gestión de Talento Humano del IESS emitió el informe técnico SDNGTH-IESS-CMO-2023-211 en el que recomendó que el tribunal de méritos y oposición “se reúna a considerar el precitado auto general para su efectivo cumplimiento”. En atención a dicha recomendación, el 15 de noviembre de 2023 el Director Nacional de Servicios Corporativos del IESS, mediante acción de personal SDNGTH-IESS-CMO-AP2023-353, emitió, a favor del accionante 1, un nombramiento permanente como médico general en funciones hospitalarias, el cual fue debidamente aceptado. Esto fue informado a la Unidad Judicial el 16 de noviembre de 2023.
- 39.** En consecuencia, el IESS concluye que dio “cumplimiento total a la sentencia emitida con fecha 21 de mayo del 2021”.

4.3 Argumentos de la Unidad Judicial

- 40.** La jueza de la Unidad Judicial hace un recuento del proceso judicial e indica que el 16 de noviembre de 2023, el IESS informó que se les ha otorgado nombramientos permanentes a los señores: Líder Párraga y Mayra Alcívar. Añade que, mediante escrito de 23 de noviembre de 2023, el accionante 1 también reconoció que se le ha otorgado un nombramiento permanente con fecha 15 de noviembre de 2023.
- 41.** Asimismo, la jueza señala que, mediante decreto de 13 de mayo de 2024, concedió el término de tres días a fin de que se pronuncien los accionantes “en caso de no haberse cumplido la sentencia dictada”; sin embargo, ninguno se pronunció. Por ello, concluye que la sentencia fue cumplida totalmente por parte del IESS.

5. Cuestión previa

- 42.** La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia,

la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁶ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

- 43.** En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El accionante 1 cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

- 44.** Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁷
- 45.** Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁸

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

⁷ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31

46. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.⁹ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento, por cuanto los jueces de instancia constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.¹⁰
47. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente: “[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional”.¹¹
48. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:
- 48.1. **Impulso:** La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
 - 48.2. **Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
 - 48.3. **Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no

⁹ Conforme al artículo 163 de la LOGJCC “las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”. Asimismo, CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27

¹⁰ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

48.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

49. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.

50. En el presente caso, según lo relatado en el acápite 1 de esta sentencia, la Corte verifica que se cumple con los requisitos antes mencionados, por las siguientes razones:

50.1. El accionante 1 ingresó varios escritos promoviendo el cumplimiento de la sentencia de la Unidad Judicial, con fechas 7 de junio, 26 de julio y 6 de agosto de 2021; y 19 de mayo y 15 de febrero de 2022, entre otros.

50.2. El 6 de junio de 2023, el accionante 1 realizó el requerimiento respectivo a la Unidad Judicial para que, en el marco de sus competencias, remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el respectivo informe y dé inicio a la acción de incumplimiento.

50.3. Este requerimiento fue presentado más de 2 años después de la emisión de la sentencia de primera instancia y aproximadamente 1 año 7 meses después de emitida la sentencia ratificatoria, lo cual evidencia que la jueza de la Unidad Judicial contó con un tiempo razonable para agotar todos los mecanismos para ejecutar la decisión, considerando el tipo de medidas de reparación dispuestas

50.4. A pesar del requerimiento realizado por el accionante 1 sobre el envío del expediente a la Corte Constitucional, la jueza ejecutora no remitió el expediente a este Organismo, dentro del término legal de 5 días.

51. Por lo tanto, en el presente caso se cumplen los requisitos para que el accionante pueda presentar su demanda de acción de incumplimiento de manera directa ante esta Corte.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

52. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas.¹² De la revisión de la sentencia constitucional se advierte que esta dispuso que (i) el IESS convoque inmediatamente a concurso de méritos y oposición a los legitimados activos del proceso de origen, incluido el accionante 1, y cumpla con lo ordenado en el artículo 25 y Transitoria Novena de la LOAH, esto es, otorgue nombramientos definitivos a los accionantes -médicos que prestaron sus servicios durante la pandemia del COVID-19 y que (ii) el IESS informe sobre el cumplimiento de dicha medida, en el término de 30 días.
53. En virtud de lo anotado, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El IESS cumplió la sentencia constitucional motivo de la presente acción?**
54. De la revisión del proceso, se constata que el IESS declaró ganadores de concurso y emitió nombramientos definitivos a 3 de los accionantes del proceso de origen: María Cristina López Zambrano, Roxana Magdalena Mazza Molina y Carlos Javier Figueroa Zambrano.¹³ Además, se verifica que Martín Federico García Arteaga renunció a su cargo y desistió de su intención de recibir un nombramiento definitivo.¹⁴ Todo esto fue informado a la Unidad Judicial mediante escrito de fecha 12 de mayo de 2022.
55. Adicionalmente, este Organismo constató que el 16 de noviembre de 2023 el IESS informó a la Unidad Judicial ejecutora que cumplió con la totalidad de la sentencia constitucional y que otorgó los dos nombramientos definitivos faltantes, entre ellos el nombramiento del accionante 1. Para tal efecto, adjuntó las acciones de personal correspondientes:

¹² CCE, sentencia 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párr. 67; CCE, sentencia 39-18-IS/21, 30 de junio de 2021, párr. 49; CCE, 13-17-IS/22, 27 de enero de 2022, párr. 16.

¹³ Para efectos de prueba, el 20 de enero de 2023 el IESS adjuntó las acciones de personal de Roxana Magdalena Mazza Molina (SDNGTH.IESS-CMO-AP-2022-057 de 5 de mayo de 2022, como médico especialista en Pediatría 1), de María Cristina López Zambrano (SDNGTH.IESS-CMO-AP-2022-051 de 5 de mayo de 2022, como médico especialista en endocrinología 1) y de Carlos Javier Figueroa Zambrano (SDNGTH.IESS-CMO-AP-2022-034 de 5 de mayo de 2022, como médico general en funciones hospitalarias) en el Hospital Básico de Chone. Expediente judicial, fs. 463-465.

¹⁴ Mediante memorando IESS-DNSC-2022-1873-M, de fecha Quito, D.M., 07 de abril de 2022, se acepta la renuncia presentada por Martín García Arteaga al cargo de médico general en funciones hospitalarias en el Hospital Básico de Chone. Expediente judicial, fs. 474

- 55.1.** Acción de personal SDNGTH-IESS-CMO-AP-2023-353 de fecha 15 de noviembre de 2023, con el nombramiento permanente de Líder Richard Párraga Pinargote, como médico general en funciones hospitalarias, en el Hospital Básico de Chone, en el cantón Chone, provincia de Manabí.
- 55.2.** Acción de personal SDNGTH-IESS-CMO-AP-2023-352 de fecha 15 de noviembre de 2023, con el nombramiento permanente de Mayra Alejandra Alcívar Chica, como analista de nutrición 2, en el Hospital Básico de Chone, en el cantón Chone, provincia de Manabí.
- 56.** A partir de la información referida, esta Corte verifica que el IESS cumplió con lo dispuesto en la sentencia de 21 de mayo de 2021, relativo a convocar a concursos de méritos y oposición para entregar nombramientos definitivos a los accionantes del proceso de origen. De un total de seis accionantes, se convocó a cinco concursos de méritos y oposición. María Cristina López Zambrano, Roxana Magdalena Mazza Molina y Carlos Javier Figueroa Zambrano, recibieron sus nombramientos permanentes el 5 de mayo de 2022 y dos de ellos, Líder Richard Párraga Pinargote y Mayra Alejandra Alcívar Chica, los recibieron el 15 de noviembre de 2023. En relación al accionante restante, Martín Federico García Arteaga, se ha evidenciado que renunció a su cargo, lo cual no es atribuible al IESS.¹⁵
- 57.** Sobre la base de esta información, la Corte realiza las siguientes consideraciones:
- 58.** En relación a la medida (i), la Corte identifica que la Unidad Judicial, mediante fallo de 21 de mayo de 2021, dispuso al IESS que convoque *de forma inmediata* a concursos de méritos y oposición a los accionantes a fin de otorgarles los nombramientos correspondientes. Sin embargo, conforme fue señalado por el propio IESS, recién el 5 de enero de 2022 -casi 8 meses después- la institución autorizó la ejecución de los concursos de méritos y oposición derivados de la sentencia en cuestión.¹⁶ Considerando dicha demora, transcurrió casi 1 año desde la emisión de la sentencia de primera instancia hasta la entrega de los tres nombramientos fechados 5 de mayo de 2022. Más aún, en virtud de una interpretación restrictiva de los requisitos necesarios para otorgar un nombramiento a la luz del Art. 10 del Reglamento General de la LOAH,¹⁷ el IESS inicialmente declaró

¹⁵ Idem.

¹⁶ Escrito del IESS de fecha 12 de mayo de 2022.

¹⁷ Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, decreto ejecutivo 1165, Registro Oficial Suplemento 303 de 5 de octubre de 2020. Art. 10.- “Estabilidad laboral: [...] Para el efecto se considerará a los médicos y aquellos profesionales y trabajadores de la salud, en ambos casos, en funciones relacionadas directamente con la atención médica a pacientes con diagnóstico de COVID19. [...]”

desiertos los concursos de méritos y oposición de los accionantes Líder Richard Párraga Pinargote y Mayra Alejandra Alcívar Chica y luego rectificó; sin embargo, hasta la entrega de sus nombramientos fechados 15 de noviembre de 2023, transcurrieron más de 2 años y medio desde la emisión del fallo de primera instancia. Si bien esta Corte entiende que una medida que involucra la convocatoria a varios concursos de méritos y oposición implica varias acciones de coordinación entre diversos órganos administrativos, lo que puede dificultar su ejecución inmediata,¹⁸ no se evidencia información alguna que justifique la necesidad de un tiempo tan prolongado para convocar a los concursos de méritos y oposición y entregar los respectivos nombramientos, especialmente considerando que la Unidad Judicial dispuso que se cumpla esta medida “de manera inmediata”.

- 59.** En conclusión, si bien la medida (i) se encuentra cumplida en su totalidad, el IESS lo hizo de forma defectuosa por tardía respecto de los cinco nombramientos.¹⁹
- 60.** En relación a la medida (ii), este Organismo constata que el IESS recién informó sobre el cumplimiento parcial de la sentencia mediante escrito de 12 de mayo de 2022 -casi 1 año después del fallo de primera instancia- y, posteriormente, informó sobre el cumplimiento total de la sentencia mediante escrito de fecha 16 de noviembre de 2023. Por tanto, el IESS cumplió de manera defectuosa por tardía la medida (ii), sin que haya alegado justificación alguna al respecto.²⁰
- 61.** En virtud de lo mencionado, esta Corte realiza un llamado de atención al IESS por haber inobservado el artículo 162 de la LOGJCC, al no haber cumplido oportunamente las medidas dispuestas en sentencia de fecha 21 de mayo de 2021 por la Unidad Judicial y ratificadas por la Sala Provincial.
- 62.** Adicionalmente, la Corte no puede dejar de notar que la conducta de la jueza de la Unidad Judicial generó incertidumbre tanto para los accionantes como para el IESS, en el marco del proceso judicial. Se observa que, cuando de inicio el IESS declaró desiertos dos de los concursos de méritos y oposición alegando que no se habría acreditado “la atención a pacientes que padecían COVID 19” por parte de los accionantes Líder Richard Párraga Pinargote y Mayra Alejandra Alcívar Chica, la jueza, mediante auto de 26 de abril de

¹⁸ En similar sentido CCE, sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 31.

¹⁹ Este Organismo ha señalado que, para se configure el cumplimiento defectuoso por tardío de una medida, deberán concurrir dos elementos: (i) retardo en el cumplimiento; y, (ii) falta de justificación para el retardo. CCE, sentencia 47-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr.29

²⁰ Idem.

2023, aceptó dicha argumentación y dio por cumplida la sentencia. No obstante, en virtud de las insistencias del accionante 1, en auto de fecha 20 de septiembre de 2023 la jueza de la Unidad Judicial rectificó y ordenó al IESS que “cumpla de manera total la sentencia [...] esto es que se cumpla con lo ordenado en [...] el Art.10 del Reglamento de la [LOAH] con los profesionales: LIDER RICHARD PÁRRAGA PINARGOTE, y MAYRA ALEJANDRA ALCÍVAR CHICA”. Así, este Organismo llama la atención de la jueza de la Unidad Judicial, al identificar que sus acciones también contribuyeron al retraso en el cumplimiento de la sentencia, generando inseguridad jurídica para las partes procesales.

63. Finalmente, sin perjuicio de todo lo expuesto, esta Corte observa que la sentencia de segunda instancia ratificó las medidas de reparación sobre la base del artículo 25 y de la disposición transitoria novena de la LOAH, a pesar de que dichas normas habían sido declaradas inconstitucionales con anterioridad.²¹ Aquello no fue cuestionado por el IESS en ninguna instancia del proceso. Por esa razón, y tomando en cuenta los límites de la acción de incumplimiento, esta Magistratura aclara que no le corresponde pronunciarse sobre la (in)corrección de la decisión adoptada en la sentencia de segunda instancia ni sobre las medidas dictadas en ella, “pues aquello implicaría una desnaturalización al objeto de esta garantía jurisdiccional y una injerencia sobre la autoridad judicial que las dictaminó”.²² En tal sentido, este Organismo enfatiza que los nombramientos definitivos otorgados a los accionantes no podrán ser afectados por actos ulteriores del IESS tendientes a retrotraerlos.

7. Decisión

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

- 1. Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento.
- 2. Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío de la sentencia, en relación a las medidas de reparación (i) y (ii).
- 3. Llamar la atención** al IESS por el cumplimiento defectuoso por tardío de la sentencia.

²¹ CCE, sentencia 18-21-CN/21 y acumulado, 29 de septiembre de 2021.

²² CCE, sentencia 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 29.

4. **Llamar la atención** a la jueza María Patricia Zambrano Zambrano.
5. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
6. 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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero del 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL