

Quito, D.M., 05 de septiembre de 2024

CASO 87-22-IS

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

SENTENCIA 87-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el Instituto del Riñón y Centro de Diálisis San Martín INRIDI SAN MARTIN S.A. y el Centro Nefrológico Acacias Guangala CENAG S.A., al verificar que en la sentencia 16-16-JC/20 no se dispone una medida concreta a favor de las compañías accionantes.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 30 de septiembre de 2020, la Corte Constitucional emitió la sentencia 16-16-JC/20 de revisión de garantías en la que examinó la resolución de medidas cautelares dictada por la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, provincia de Guayas.¹ En la sentencia, esta Magistratura analizó la amenaza a la disponibilidad y accesibilidad respecto al derecho a la salud de las personas con insuficiencia renal crónica que requiere tratamiento de hemodiálisis. De tal forma, estableció parámetros constitucionales para la adopción de una política integral a fin de garantizar el derecho a la salud de los pacientes con insuficiencia renal. Además, la Corte ratificó la decisión adoptada por el juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, ordenó varias medidas de reparación integral y dispuso la apertura de la fase de seguimiento.²

¹ El 7 de octubre de 2015, la Coordinadora Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública presentó una acción de medida cautelar autónoma en contra de varias clínicas prestadoras del servicio de diálisis, por cuanto el 6 de octubre de ese mismo año un grupo de pacientes que recibían el servicio de diálisis afirmaron que las clínicas prestadoras del servicio les informaron que “solo hasta el 20 de octubre del 2015, los iban a atender (sic)”. El Ministerio de Salud en su petición arguyó la existencia de una amenaza de vulneración a los derechos a la salud y a la vida de los pacientes de diálisis, por lo que solicitó que se disponga a las clínicas prestadoras del servicio abstenerse de adoptar cualquier medida que impida la atención de los pacientes. Ese mismo día, la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, provincia de Guayas aceptó la medida cautelar y dispuso que los prestadores de servicio “sigan prestando el servicio de salud de diálisis [...] y se abstengan de adoptar cualquier medida que impida dicha atención [...]” por el plazo de sesenta días. El 17 de diciembre de 2015, la Defensoría del Pueblo (“DPE”) informó a la Unidad Judicial que se cumplió con la medida cautelar ordenada. El 20 de febrero de 2016, la Unidad Judicial verificó que la medida cautelar se cumplió y feneció el plazo, por lo que ordenó el archivo del expediente constitucional.

² La sentencia fue notificada el 1 de octubre de 2020.

1.2. De la demanda de acción de incumplimiento

2. El 17 de mayo de 2022, Luis Alberto Serrano Figueroa, gerente general y representante legal de la compañía Instituto del Riñón y Centro de Diálisis San Martín INRIDI SAN MARTIN S.A. y presidente de la compañía Centro Nefrológico Acacias Guangala CENAG S.A. (“**compañías accionantes**”), presentó una acción de incumplimiento de la sentencia 16-16-JC/20 ante la Corte Constitucional.
3. El 18 de mayo de 2022, se realizó el sorteo de la causa y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 22 de agosto de 2024, por lo que dispuso al Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) y al Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF**”) presenten su informe de descargo. El 29 de agosto de 2024, el MEF presentó su informe. El mismo día, Ana Delgado Cedeño, representante legal de la Asociación Nacional de Clínicas y Hospitales Privados del Ecuador (ACHPE), presentó un escrito de *amicus curiae*.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, número 9, de la Constitución y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

5. La sentencia de 30 de septiembre de 2020, en su parte resolutive, ordenó:
 - 1) Ratificar la decisión adoptada por el juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, en cuanto la aceptación de la solicitud y la adopción de las medidas cautelares en el presente caso precautelando el derecho a la salud y el acceso al tratamiento de diálisis en el caso concreto.
 - 2) Disponer que, a fin de evitar conflictos en la legitimación de la causa, cuando la jueza o juez ordene medidas en contra de la entidad pública accionante, en la misma providencia también dispondrá que la Defensoría del Pueblo asuma la legitimación activa, en virtud de las competencias establecidas en el artículo 9, letra b) de la LOGJCC y en el artículo 6, letra n) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.
 - 3) Disponer al Ministerio de Salud Pública que, con la finalidad de solventar la amenaza estructural que tiene lugar sobre el derecho a la salud de las personas con insuficiencia renal, reformule y fortalezca la política pública integral destinada a la prevención y atención de esta enfermedad conforme los parámetros que se desarrollan en esta sentencia. El Ministerio de Salud Pública, dentro del plazo de seis meses a partir de la aprobación de esta sentencia remitirá a esta Corte un informe que contenga:

- i. Propuesta de un proceso participativo de evaluación y reformulación de la política pública para la prevención y atención de personas con enfermedades renales.
 - ii. Informe sobre el fortalecimiento de las medidas de prevención de las enfermedades renales y estadísticas sobre la efectividad de dichas medidas.
 - iii. Medidas para promover el acceso a trasplantes renales y datos estadísticos sobre la efectividad de dichas medidas.
 - iv. Informe sobre el presupuesto asignado y las medidas para su manejo público y transparente (sic) de estos recursos y del manejo de los convenios con los establecimientos privados.
- 4) Disponer al Ministerio de Economía y Finanzas que conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública establezcan en el término de quince días un plan programático para el cumplimiento de los pagos pendientes a los prestadores de servicios de diálisis e informe en este mismo plazo a la Corte Constitucional.
- 5) Disponer al Ministerio de Economía y Finanzas que conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública adopten un mecanismo permanente para mejorar la coordinación y el cumplimiento oportuno de los pagos a los establecimientos privados de diálisis. El Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del plazo de seis meses a partir de la aprobación de esta sentencia remitirá a esta Corte un informe con los siguientes aspectos:
 - i. Informe sobre el cumplimiento del pago de las asignaciones presupuestarias correspondientes.
 - ii. Informe sobre la adopción de un procedimiento de coordinación efectivo con el Ministerio de Salud Pública para la realización de estos pagos, que contemple medidas para prevenir el incumplimiento o retardo.
 - iii. Explicación del mecanismo adoptado para mejorar la coordinación entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía Finanzas al que se refiere este numeral.
- 6) Disponer a la Defensoría del Pueblo la vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 182.3 y 182.6 de esta sentencia y remita a esta Corte informes trimestrales.
- 7) Llamar la atención al Ministerio de Economía y Finanzas debido a la falta de respuesta a los requerimientos de información realizados en la sustanciación de esta causa.
- 8) Disponer a la Superintendencia del Control del Poder Mercado que en el marco de sus atribuciones, en el plazo de 6 meses, realice un estudio de mercado sobre los centros de diálisis privados y la venta y adquisición de insumos para el tratamiento de diálisis. La Superintendencia remitirá a la Corte los resultados de este estudio con las conclusiones y recomendaciones correspondientes.
- 9) Disponer la apertura de la fase de seguimiento de esta sentencia constitucional. La Corte podrá convocar a audiencias de seguimiento y solicitar informes de ejecución de la sentencia.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de las compañías accionantes³

6. Las compañías accionantes adjuntan los oficios dirigidos al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de Salud Pública con el fin de demostrar el “reclamo previo” efectuado a tales entidades públicas. Posteriormente, realizan un recuento de los antecedentes procesales hasta la emisión de la sentencia 16-16-JC/20. Mencionan que, mediante varios oficios suscritos, el 7 de septiembre de 2021, solicitaron al MSP y MEF que les informen si cumplieron con la sentencia 16-16-JC/20. Sin embargo, mediante oficio MEF-DJP-2021-0151-O de octubre de 2021 se les indicó las “pocas” acciones para cumplir con lo ordenado. Por ende, solicita que se cumpla porque “contiene una obligación de hacer expresa y exigible”.
7. Mediante escrito de 28 de julio de 2023, sostienen que se ven “obligados a atender a los pacientes” remitidos por el MSP y del IESS, a pesar de la “falta de asignaciones presupuestarias para cancelar los servicios prestados”. Lo que les ubicaría en un “grave riesgo [la] situación financiera de los prestadores de salud”. Finalmente, arguyen que no solo están “reclamando el pago por [sus] servicios prestados” sino de los puntos ordenados en la sentencia.⁴

4.2 Argumentos del Ministerio de Economía y Finanzas

8. En su informe, menciona que revisada la ejecución presupuestaria del MSP, en el Sistema Integrado de Gestión Financiera, se determina que en “el grupo de gasto 53 Bienes y Servicios de Consumo cuenta con un valor codificado de USD. 599.02 millones”. Mientras que para el “grupo de gasto 99 Otros Pasivos [...] con un valor [...] de USD. 80.36 millones” que son susceptibles de utilización para el pago a dializadoras.
9. Menciona que le corresponde la asignación general de recursos presupuestarios a las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado, y que dentro de esta se encuentra el MSP. Por lo que, de conformidad con el artículo 178 del COPLAFIP, le corresponde al MSP la ejecución, gestión y cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y priorizar la utilización del presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2024.

³ A fs. 22 a 24 y vuelta del expediente constitucional.

⁴ A f. 29 del expediente constitucional.

10. Finalmente, indica que la Subsecretaría del Tesoro Nacional a través de la Dirección Nacional de la Caja Fiscal procesa diariamente y de forma programada todos los pagos solicitados por el MSP. Por otra parte, señala que es responsabilidad del MSP realizar el proceso de autorización de pago en el Sistema de Gestión Financiera E-Sigef para que se realice el proceso de pago a través del Banco Central del Ecuador.

4.3. Argumentos del Ministerio de Salud Pública

11. En su informe,⁵ el MSP indica que un equipo de expertos participa en el Comité Andino de Salud Renal con la finalidad de desarrollar una Política Andina de Salud Pública para delimitar las líneas estratégicas y acciones para enfrentar la enfermedad renal crónica (ERC). Por ende, para el período de 2024, realizará reuniones de trabajo para la revisión de las líneas estratégicas para enfrentar la problemática de la salud renal.
12. Además, el MSP indica que impulsa una política pública de donación y trasplante, la cual a través del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos permite fortalecer la construcción del Sistema Nacional Integrado de Donación y Trasplante. De igual forma, señala que la entidad gestiona los recursos económicos y la solicitud de liquidez para el pago de obligaciones pendientes con los prestadores de la Red Pública Integral de Salud y de la Red Privada Complementaria.
13. El MSP menciona que el monto total pagado en las Coordinaciones Zonales a las dializadoras en el año 2023 es de \$ 111.168.950,53. No obstante, señala que el monto pendiente de asignación para pago es de \$ 79.729.330,32. Por otra parte, informa que los convenios efectuados con los establecimientos privados se los ha realizado desde 2018 conforme a la normativa vigente y actualmente todos poseen el permiso de funcionamiento emitido por la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada.
14. Finalmente, señala que han implementado y mantenido durante el segundo semestre de 2023 las líneas de gestión para garantizar la disponibilidad y accesibilidad del derecho a la salud de las personas con insuficiencia renal crónica.

5. Cuestión previa

15. Esta Corte observa que las compañías accionantes fundamentan en su demanda una acción por incumplimiento y sustentan el reclamo previo realizado. Sin embargo, esta Corte denota que corresponde a una acción de incumplimiento, por lo que continuará

⁵ Informe presentado el 5 de febrero de 2024 en la fase de seguimiento de la sentencia 16-16-JC/20.

con el análisis en razón de esta garantía. Por ende, previo a pronunciarse sobre fondo de la presente acción corresponde a esta Magistratura determinar si las compañías accionantes tienen legitimidad para solicitar el cumplimiento de la sentencia 16-16-JC/20, por lo que, se formula el siguiente problema jurídico:

¿Las compañías accionantes tiene legitimación para solicitar el cumplimiento de la sentencia 16-16-JC/20?

16. La Corte determinó que “cuando las acciones de incumplimiento sean ejercidas por personas o compañías accionantes que en un principio no fueron parte procesal de la decisión cuyo cumplimiento se exige, deben [...] justificar la calidad de afectados por el incumplimiento de la sentencia constitucional”.⁶
17. En el caso *in examine*, se observa que las compañías accionantes no comparecieron en el proceso de medida cautelar seleccionada y desarrollada en la sentencia 16-16-JC/20. Sin embargo, esta Corte ha determinado que la legitimación activa respecto a las garantías jurisdiccionales es amplia.⁷
18. La LOGJCC, en sus artículos 9 y 164 numeral 1, permite presentar una acción de incumplimiento a quien se considere afectado, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.⁸ Por lo que, se ha determinado que la legitimación activa de esta garantía “no se encuentra limitada de forma exclusiva a una parte procesal”, sino que puede ser analizada frente a un pedido de quien se considere afectado por la inejecución o ejecución defectuosa del fallo.⁹ Asimismo, este Organismo estableció que el alcance de esta garantía radica en “proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de **obligaciones concretas** dispuestas en una decisión constitucional” (énfasis añadido).¹⁰
19. Al respecto, las compañías accionantes arguyen que, a pesar de los requerimientos previos efectuados, el MSP y MEF no han cumplido con lo dispuesto en la sentencia constitucional 16-16-JC/20. Asimismo, sostienen que están “obligados atender a los pacientes remitidos por el MSP y MEF” a pesar de la falta de presupuesto para cancelar sus servicios. En tal sentido, consideran que se encuentran afectadas por el

⁶ En esa línea, sostuvo porque “el alcance de esta garantía es proteger a las personas ante el incumplimiento de las obligaciones concretas dispuestas a sujetos específicos en una decisión constitucional”. CCE, sentencia 8-21-IS/24, 11 de julio de 2024, párr. 23.

⁷ CCE, sentencia 48-20-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 45.

⁸ CCE, sentencia 13-21-IS/23, 7 de junio de 2023, párr. 16.

⁹ CCE, sentencia 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 24; sentencia 1-20-IS, 25 de octubre de 2023.

¹⁰ CCE, sentencia 85-20-IS/24, 31 de enero de 2024, párr. 16.

incumplimiento de la sentencia, lo que pone en “grave riesgo [la] situación financiera de los prestadores de salud”.

20. Por lo expuesto y de conformidad con los artículos 9 y 164 numeral 1 de la LOGJCC, este Organismo considera que las compañías accionantes fundamentan la calidad de afectadas y su legitimidad para presentar esta acción. Por ende, corresponde verificar si existe o no una medida de reparación concreta dispuesta a su favor.

6. Planteamiento problema jurídico

21. La Corte Constitucional en la sentencia 8-21-IS/24 analizó presupuestos **fácticos análogos** a la presente causa, respecto a una acción de incumplimiento presentada por una compañía que presta el servicio de hemodiálisis a los pacientes con insuficiencia renal crónica y que alegó el incumplimiento de la sentencia 16-16-JC/20 por la falta de pago de la prestación de servicios. En la sentencia 8-21-IS/24, la Corte verificó si existían medidas concretas a favor de la compañía accionante en la sentencia 16-16-JC/20. Considerando este antecedente, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Constitucional en la sentencia 16-16-JC/20 ordenó medidas de reparación concretas en beneficio de las compañías accionantes?**

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿La Corte Constitucional en la sentencia 16-16-JC/20 ordenó medidas de reparación concretas en beneficio de las compañías accionantes?

22. La Corte Constitucional determinó que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las **obligaciones concretas** dispuestas en una decisión constitucional.¹¹ Además, esta garantía jurisdiccional tiene por objeto verificar que las medidas ordenadas en una sentencia constitucional hayan sido cumplidas del modo o forma en la que fueron ordenadas.¹²
23. De igual forma, esta Magistratura estableció que esta acción debe activarse específicamente para garantizar el cumplimiento de obligaciones concretas emitidas en decisiones que provienen de garantías jurisdiccionales y procesos constitucionales.¹³ Pues, el objeto de la acción de incumplimiento tiene como finalidad garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en su tercer componente —ejecución

¹¹ CCE, sentencia 2-19-IS/23, de 18 de octubre de 2023, párr. 36; sentencia 44-15-IS/20, de 18 de noviembre de 2020, párr. 21.

¹² CCE, sentencia 102-21-IS/24, 2 de mayo de 2024, párr. 36.

¹³ CCE, sentencia 8-21-IS/24, 11 de julio de 2024, párr. 29.

de la decisión—. ¹⁴ Además, dichas obligaciones deben contener un mandato específico de hacer o no hacer para **sujetos específicos** determinados en las decisiones constitucionales. ¹⁵

24. En la sentencia 8-21-IS/24, esta Corte ya verificó que el decisorio de la sentencia 16-16-JC/20, contenido en el párrafo 5 *supra*, estableció varias medidas dirigidas al MSP, MEF, a la Defensoría del Pueblo y a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado. Por lo que, la sentencia 16-16-JC/20 contiene disposiciones en relación con la elaboración y reformulación de políticas públicas para la prevención y atención de personas con enfermedades renales, elaboración de un plan programático de pagos, el seguimiento de sentencia y un estudio de mercado en virtud de las atribuciones, competencias y actividades institucionales de cada una de las entidades públicas señaladas. ¹⁶
25. De tal manera, la Corte determinó que en la sentencia 16-16-JC/20 no se ordenó ninguna medida de reparación en concreto respecto al pago de un valor específico a favor de ninguna compañía que preste los servicios de hemodiálisis. Por ende, en el caso *in examine* tampoco existe una medida concreta a favor de las compañías accionantes, pues su pretensión va dirigida a exigir el cumplimiento de pago por la falta de cancelación por sus servicios prestados a los pacientes remitidos por el MSP y el IESS.
26. También, este Organismo reiteró que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución o la reforma de algo que no fue incluido en la decisión constitucional que se alega incumplida. ¹⁷ En consecuencia, la pretensión de las compañías accionantes respecto al pago por la prestación de sus servicios no es susceptible de ser reclamado mediante la presente acción, sino mediante otros mecanismos procesales dirigidos para este fin. En tal sentido, se deja a salvo los mecanismos procesales que consideren adecuados, como ya se estableció en la sentencia 8-21-IS/24.
27. Por lo expuesto, este Organismo observa que la sentencia 16-16-JC/20 no es susceptible de ser verificada en el caso concreto, toda vez que las compañías accionantes pretenden que esta Corte disponga el cumplimiento de medidas que no fueron dispuestas a su favor de forma concreta en la sentencia.

¹⁴ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 19.

¹⁵ CCE, sentencia 17-15-IS/21, 7 de abril de 2021, párr. 11; sentencia 1-16-IS/21, 7 de julio de 2021, párrs. 14 y 15; sentencia 7-18-IS/21, 18 de agosto de 2021, párr. 22.

¹⁶ CCE, sentencia 8-21-IS/24, 11 de julio de 2024, párr. 31.

¹⁷ CCE, sentencia 8-21-IS/24, 11 de julio de 2024, párr. 33; y, sentencia 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párr. 64.

28. Finalmente, esta Corte, en la sentencia 8-21-IS/24, también observó que las medidas de reparación dispuestas en la sentencia 16-16-JC/20, al ser medidas que atañen a políticas públicas destinadas para la prevención y atención de las personas con enfermedades renales implican una mayor complejidad para su ejecución integral. Por tal motivo, se determinó que para garantizar su cumplimiento integral se requiere de varias acciones conjuntas, continuas, realizar audiencias de seguimiento, entre otras, para su ejecución, por lo que se consideró que la vía adecuada es la fase de seguimiento, tal como consta en el decisorio 9 de la sentencia 16-16-JC/20 y que actualmente se encuentra abierta.¹⁸
29. De tal manera que, al ser la fase de seguimiento la vía adecuada para garantizar el cumplimiento de las decisiones emitidas por este Organismo, la información presentada por las compañías accionantes en esta causa, deberá ser remitida a la fase de seguimiento del caso 16-16-JC para su análisis correspondiente.

8. 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 **87-22-IS**.
2. La verificación del cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia 16-16-JC/20 corresponde a la fase de seguimiento.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁸ CCE, sentencia 8-21-IS/24, 11 de julio de 2024, párr. 35.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de septiembre de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 87-22-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrera Bonnet

1. En sesión ordinaria de 05 de septiembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió desestimar la acción de incumplimiento propuesta en la causa 87-22-IS. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia 87-22-IS/24 (“**sentencia**”), formulo el presente voto concurrente por disentir específicamente con el análisis sobre la legitimación activa en la causa.
2. La acción de incumplimiento que nos ocupa fue propuesta por el señor Luis Alberto Serrano Figueroa, por sus propios derechos y en calidad de gerente general del Instituto del Riñón y Centro de Diálisis San Martín INRIDI SAN MARTIN S.A. y presidente del Centro Nefrológico Acacias Guangala CENAG S.A. En la demanda, se solicitó el cumplimiento de la sentencia 16-16-JC/20. A través de aquella sentencia, la Corte Constitucional, en su facultad de revisión de garantías jurisdiccionales, examinó la resolución de medidas cautelares solicitadas por el Ministerio de Salud Pública en contra de las compañías Integraldial, Nefrosalud, Unidial, Biodial, Dialinter y Iedyt S.A., como prestadoras de servicios de diálisis privado.
3. Conforme he mencionado en anteriores ocasiones,¹ por regla general, quienes tienen legitimación para exigir el cumplimiento de una decisión son quienes fueron parte del proceso judicial de origen en el cual aquella decisión fue emitida. No obstante, el numeral primero del artículo 164 de la LOGJCC establece que la acción de incumplimiento podrá ser presentada por quien se considere afectado por su incumplimiento. Al respecto, esta Magistratura ha determinado que dicha afectación puede producirse también cuando “la sentencia contiene medidas cuyos efectos alcanzan a personas que no fueron parte del proceso”,² por lo que ha aclarado que esta garantía puede responder a “un pedido de quien se considera afectado por la inexecución o ejecución defectuosa del fallo”.³
4. En este sentido, considero importante reiterar que la carga argumentativa de justificar por qué la inexecución de una sentencia o dictamen constitucional, de la cual no formaron parte en el proceso judicial en la cual fue expedida, corresponde a los peticionarios de la acción de incumplimiento en su demanda.⁴

¹ Ver los votos salvados dentro de las causas 66-18-IS y 155-22-IS.

² CCE, sentencia 1-20-IS/23, 25 de octubre de 2023, párr. 24.

³ CCE, sentencia 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 24.

⁴ CCE, sentencia 66-18-IS/24, 6 de junio de 2024, voto salvado Enrique Herrera Bonnet, párr. 3.

5. En la causa 87-22-IS, las compañías identificadas en el párrafo 2 *supra*, propusieron una acción de incumplimiento respecto de una sentencia constitucional expedida en el marco de un proceso judicial del cual no formaron parte. Frente a ello, la sentencia analizó si las compañías accionantes contaban con legitimación para solicitar el cumplimiento de la sentencia 16-16-JC/20. Al respecto, se determinó que dichas compañías fundamentaron su calidad de afectadas y, en consecuencia, su legitimidad para presentar la acción. Específicamente, en el párrafo 19 se menciona que:

[...] las compañías accionantes arguyen que, a pesar de los requerimientos previos efectuados, el MSP y MEF no han cumplido con lo dispuesto en la sentencia constitucional 16-16-JC/20. Asimismo, sostienen que están “obligados atender a los pacientes remitidos por el MSP y MEF” a pesar de la falta de presupuesto para cancelar sus servicios. En tal sentido, consideran que se encuentran afectadas por el incumplimiento de la sentencia, lo que pone en “grave riesgo [la] situación financiera de los prestadores de salud”.

6. No obstante, cabe resaltar que, de la revisión de la demanda de acción de incumplimiento, no se evidencia que dichas compañías hayan esgrimido las razones por las cuales se consideraron afectadas por la inejecución o ejecución defectuosa de la sentencia cuyo cumplimiento exigían. Por el contrario, las afirmaciones a las que hace referencia la sentencia, citadas en el párrafo inmediatamente anterior, provienen de los escritos de impulso presentados por las compañías accionantes ante la Corte Constitucional, posterior a la presentación inicial de la demanda, es decir, la única manera de que quienes no fueron parte del proceso de origen sean considerados como legitimados activos es cuando comparecen con su demanda de acción de incumplimiento justificando por qué la ejecución o defectuosa ejecución de una sentencia constitucional les genera una afectación.
7. Así, la carga argumentativa sobre la justificación de la legitimación activa de una acción de incumplimiento corresponde a los peticionarios. Dicha argumentación debe ser incluida y verificada al tenor del acto de proposición de la garantía, es decir, en la demanda inicialmente propuesta, que da paso a que esta Corte conozca y resuelva al respecto. Cabe resaltar que esta magistratura ha señalado que:

En general, la falta de cumplimiento de los requisitos esenciales de las acciones constitucionales impide que la Corte Constitucional cumpla su tarea de resolver los asuntos que se someten a su conocimiento, dado que dichos requisitos no constituyen meros formalismos, sino elementos indispensables para configurar la acción correspondiente según su naturaleza jurídica.⁵

8. En este orden de ideas, al ser la justificación de la legitimación activa uno de los requisitos para que la Corte Constitucional conozca una acción de incumplimiento,

⁵ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 26.

dicha argumentación no puede ser asumida por esta Magistratura, ni tampoco puede construirse a partir de los escritos presentados de manera posterior a la demanda inicial. Caso contrario, se entendería que el requisito de justificar la legitimación activa para conocer una acción de incumplimiento no se debe verificar al tenor de la demanda inicialmente planteada, sino que puede ser subsanada en lo posterior por los peticionarios, aspecto que no comparto.

9. En mérito de lo expuesto, estimo que las compañías accionantes no justificaron su legitimación activa en la presente causa al proponer su acción de incumplimiento, sino que la Corte Constitucional suplió dicha carga argumentativa a partir de las afirmaciones realizadas en escritos presentados por las compañías accionantes de manera posterior.
10. Por ende, respetuosamente discrepo de este particular, toda vez que la carga argumentativa de la legitimación activa en una garantía jurisdiccional debe ser expuesta por los peticionarios al tenor de la demanda y no puede ser subsanada en lo posterior por las partes procesales, ni tampoco suplida por la Corte Constitucional.

Enrique Herrera Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 87-22-IS, fue presentado en Secretaría General el 18 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 14:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL