

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2021

## CASO N°. 21-18-IS

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

#### SENTENCIA

**Tema:** Se analiza una acción de incumplimiento remitida por el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, al amparo del artículo 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sobre las medidas cautelares autónomas dictadas el 15 de diciembre de 2017, dentro del proceso N°. 17296-2017-00152. La Corte Constitucional desestimar la acción por improcedente.

#### I. Antecedentes

##### 1.1. El proceso originario

1. El 7 de noviembre de 2017, el señor José Antonio Torres Terán presentó una acción de medidas cautelares autónomas en contra del Ministerio de Salud Pública (“MSP”), el Hospital Carlos Andrade Marín (“HCAM”) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Procuraduría General del Estado<sup>1</sup>. La causa fue sorteada a la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“Unidad Judicial de Quito”), y se le signó el N°. 17296-2017-00152.
2. El 15 de diciembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial resolvió aceptar el pedido de medidas cautelares y declaró:

*que existe una amenaza de modo inminente y grave con violentar sus derechos constitucionales en este caso a la vida digna, a la salud, a una prestación de salud eficaz, a la disponibilidad y acceso al medicamento eficaz, a la igualdad de tratamiento consagrados en el artículo 32 de la Constitución de la República del Ecuador; consecuentemente, se dispone como reparación integral conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que de parte de los*

<sup>1</sup> Por medio de esta de garantía jurisdiccional, el actor solicitó que se proceda con la autorización para la adquisición del medicamento “PONATINIB”, mismo que fue recetado por uno de los médicos de la Unidad de Hematología del HCAM, para tratar la enfermedad que padece, Leucemia Mieloide Crónica. El actor afirmó que dicho medicamento fue solicitado en el mes de marzo de 2017, pero que hasta la fecha de la presentación de su demanda no se había concedido la autorización para la adquisición del mismo. Consideró que esta omisión “amenaza con vulnerar de forma grave e irreparable (sus) derechos constitucionales”.

*accionados exista la garantía que éste hecho no se repita en perjuicio del accionante José Antonio Torres Terán; la obligación de ofrecerle al prenombrado accionante servicios de salud públicos de calidad, y para tal efecto se ordena que el pedido de la Doctora PAULINA DEL ROSARIO VÁSQUEZ CONRADO, Médico tratante del señor José Antonio Torres Terán, que ha pasado por la tramitación administrativa y que se halla en manos de la señora Ministra de Salud Pública, Doctora Verónica Espinoza, se cumpla inmediatamente, para cuyo efecto que se realicen todos los trámites de carácter legal y administrativos que el caso requiere en dicha Cartera de Estado, en el plazo de cinco días, a fin que autorice la adquisición de los medicamentos al Hospital Carlos Andrade Marín (...) a quien se le concede el plazo de 60 días para que realice el trámite de adquisición del medicamento PONATINIB, en la cantidad suficiente recomendado por la Médico Tratante, quienes deberán informar al suscrito juzgador, del avance del trámite de adquisición cada quince días, bajo prevenciones de ley, que en caso de incumplir se estará a lo dispuesto en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal<sup>2</sup>.*

**3.** El 8 de marzo de 2018, el juez de la Unidad Judicial de Quito indicó lo siguiente:

*El accionante José Antonio Torres Terán, en dos escritos constantes de fojas 220 a 223 del expediente, argumenta que el Doctor Mauricio Rodrigo Heredia Fuenmayor, Gerente General Subrogante del Hospital Carlos Andrade Marín, no ha cumplido con la adquisición y menos aún con la entrega del medicamento PONATINIB, motivo por el cual solicita que se aplique lo dispuesto en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal, y el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- CUARTA.- RESOLUCIÓN.- Por lo expuesto, dicto AUTO INTERLOCUTORIO y dispongo: 1.- Conforme se ordena en la sentencia dictada el día viernes 15 de diciembre del 2017, las 15h43, obrante de fojas 137 a 148 del expediente, y con fundamento en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal, esto es el tipo penal de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, en el cual se encasilla la acción del Doctor Mauricio Rodrigo Heredia Fuenmayor, Gerente General Subrogante del Hospital Carlos Andrade Marín, por su incumplimiento de lo ordenado en la sentencia citada, remítase copias certificadas de la sentencia y todo lo actuado a partir de dicho fallo en la presente causa, a la fiscalía, Unidad de Administración Pública para que proceda con la fase de Investigación Previa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 580 del Código Orgánico Integral Penal; 2.- De conformidad a lo que disponen los artículos 162, 163, y 164 numeral 2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, remítase el expediente de Acción Constitucional No. 17296-2017-00152, a la Corte Constitucional, para lo fines constitucionales y legales consiguientes (...) Se deja a salvo el derecho del actor José Antonio Torres Terán, de considerarlo necesario para que presente la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales.*

**4.** En la misma fecha, el juez de la Unidad Judicial de Quito remitió el informe “debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento de la autoridad obligada”.

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar, que de la revisión del expediente y del sistema eSTAJE, no se evidencia que el juez haya convertido la medida cautelar autónoma en una garantía jurisdiccional de conocimiento.

5. En contra del auto dictado el 8 de marzo de 2018, el gerente general del HCAM solicitó aclaración fundamentándose en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”)<sup>3</sup>, el cual establece el recurso de apelación.
6. Mediante auto del 22 de marzo de 2018, el juez de la Unidad Judicial señaló: i) respecto a la apelación, que la misma “*se debe realizar a la Sentencia dictada y no a los Autos, por lo cual la petición no es procedente, pues, si se refiere la apelación a la sentencia, la misma se halla ejecutoriada (...)*”; y, ii) sobre la aclaración, indicó que la misma resulta improcedente, por lo que dispuso que “*las partes estén a todo lo resuelto en Auto de fecha 8 de marzo del 2018*”.
7. En contra de la decisión señalada *ut supra*, el MSP solicitó revocatoria, pedido que fue negado mediante auto del 2 de abril de 2018.

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

8. El 13 de abril de 2018, el expediente del proceso de medidas cautelares autónomas N°. 17296-2017-00152 fue recibido en la Corte Constitucional, junto con el pedido de 8 de marzo de 2018 del juez de la Unidad Judicial para que se proceda a tramitar el incumplimiento de la resolución dictada el 15 de diciembre de 2017.
9. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019, correspondiéndole al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet la sustanciación de la misma.
10. El 6 de mayo de 2021, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso a las partes procesales que informen respecto al presunto incumplimiento.
11. El 26 de mayo de 2021, el HCAM adjuntó un informe médico respecto a la atención que ha sido proporcionada al accionante desde julio de 2005 hasta noviembre de 2019.<sup>4</sup> A su vez, se indicó que se “*ha cumplido con la entrega del medicamento (sic) judicializado por el señor Jo. An. To. Te., hasta el cambio de prescripción médica realizada por el galeno tratante*”.
12. El 31 de mayo de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Quito presentó un escrito informando sobre el presunto incumplimiento.

---

<sup>3</sup> “Art. 24.- *Apelación.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada*”.

<sup>4</sup> En el mentado informe, se detalla la medicación y tratamientos que ha recibido el accionante desde el año 2005. Asimismo, consta que el accionante recibió la medicación “PONATINIB” a partir del 2 de agosto de 2018, y que su tratamiento ha ido cambiando en el transcurso del tiempo.

13. El 3 de junio de 2021, el MSP presentó un escrito mediante el cual adjuntó documentación relacionada con el caso<sup>5</sup> e indicó:

*(que se cumplió) de manera cabal con lo dispuesto en el proceso de medida cautelar No. 17296-2017-00152, esto es emitir la autorización al Hospital Carlos Andrade Marín, perteneciente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la adquisición del medicamento Ponatibid en beneficio del señor José Antonio Torres Teran (sic).*

14. Mediante auto de 24 de junio de 2021, el juez ponente solicitó, por segunda ocasión, que el actor del proceso de origen informe si el presunto incumplimiento persiste. Asimismo, se solicitó que el MSP y el HCAM informen “*si el señor José Antonio Torres Terán ha recibido, hasta la presente fecha, la medicina que se ordenó en la sentencia dictada el 15 de diciembre de 2017, o si ha tenido acceso a otra medicina para tratar la enfermedad que padece*”. No obstante, hasta la presente fecha, no se ha recibido respuesta respecto a lo solicitado por el actor del proceso de origen; mientras que en escrito presentado el 7 de julio de 2021, el HCAM señaló que esta información ya fue remitida mediante su escrito del 26 de mayo de 2021.

## II. Competencia

15. De conformidad con lo establecido en el artículo 436, número 9, de la Constitución de la República (“CRE”) 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.

## III. Alegaciones de los sujetos procesales

16. En el informe remitido por el juez de la Unidad Judicial, el juzgador relató los antecedentes que originaron el proceso constitucional e indicó que el HCAM solicitó prórrogas para contar con la autorización del Consejo Directivo del IESS respecto a la adquisición del medicamento PONATINIB.
17. Finalmente, señaló que el HCAM no ha cumplido con el plazo que fue otorgado para adquirir la medicación, y que es evidente que no existe “*voluntad y diligencia*” para cumplir con lo que fue dispuesto el 15 de diciembre de 2017.

---

<sup>5</sup> De la documentación adjuntada, se desprende lo siguiente: i) mediante el oficio N°. MSP-SNGSP-2017-2363 de 28 de diciembre de 2017, la Subsecretaría Nacional de Gobernanza de la Salud de la época, autorizó al HCAM la adquisición del medicamento “PONATINIB” para uso exclusivo del señor José Antonio Torres Terán, en cumplimiento de lo dispuesto por el juez de la Unidad Judicial de Quito; ii) a través del memorando N°. MSP-SNGSP-2021-0572-O de 1 de junio del 2021, suscrito por la actual Subsecretaría Nacional de Gobernanza de la Salud, se detalla las actuaciones realizadas para dar cumplimiento a lo dispuesto dentro del proceso de medida cautelar N°. 17296-2017-00152.

18. En el último informe remitido por el juez de la Unidad Judicial de Quito, se indicó que de la revisión del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano SATJE, se puede verificar que las entidades accionadas del proceso de origen no han informado si se dio cumplimiento con lo dispuesto en la resolución del 15 de diciembre de 2017.

#### **IV. Análisis constitucional**

19. Este proceso se inició en razón del informe remitido por el juez de la Unidad Judicial, a raíz de un presunto incumplimiento de las medidas cautelares dictadas el 15 de diciembre de 2017, signado con el N°. 17296-2017-00152.
20. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que la resolución que deviene de un proceso de medidas cautelares autónomas, como regla general, no es objeto de esta garantía jurisdiccional, toda vez que:

*el incumplimiento de un auto resolutorio dentro de un proceso de medidas cautelares autónomas, que, en sentido estricto, no es una sentencia ni un dictamen constitucional pues no tiene por objeto la declaración de vulneraciones a derechos constitucionales ni la declaratoria de inconstitucionalidades ni tampoco ordenar medidas de reparación más bien su naturaleza es ser provisionales, revocables, no son una acción o garantía de conocimiento ni constituyen juzgamiento ni generan efectos de cosa juzgada; por lo que, en principio, la decisión cuyo incumplimiento se acusa no puede ser objeto de una acción de incumplimiento de sentencia [...] pues el Pleno de este Organismo sostiene que la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas no pueden ser objeto de dicha garantía jurisdiccional ante la Corte Constitucional en los términos del art. 436 (9) de la Constitución y artículo 163 de la LOGJCC salvo que la medida cautelar se encuentre inmersa en un caso de decisiones constitucionales contradictorias.<sup>6</sup>*

21. De manera posterior, la Corte señaló lo siguiente:

*Sin perjuicio de que esta Corte determinó que la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas pueden ser objeto de la acción de incumplimiento de sentencias cuando nos encontremos ante decisiones contradictorias; esta Corte considera que también en casos de gravamen irreparable, podría pronunciarse sobre el incumplimiento de una medida cautelar o de autos emitidos en dichos procesos.<sup>7</sup>*

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 61-12-IS/19, del 23 de octubre de 2019, párrs. 26 y 29.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 65-12-IS/20, del 12 de agosto de 2020, párr. 44.

22. Bajo este contexto, no se evidencia que las medidas cautelares autónomas presuntamente incumplidas<sup>8</sup> se encuentren inmersas en un caso de decisiones constitucionales contradictorias, pues de la revisión del expediente no se evidencia que exista otra decisión que pueda ser contradictoria con la resolución de medidas cautelares que fue presuntamente incumplida. Además, cabe señalar que del informe remitido por el juzgador que conoció las medidas cautelares tampoco se colige que esto haya sido alegado en el proceso de origen.
23. Adicionalmente, tampoco se desprende que dichas medidas hayan provocado un gravamen irreparable, puesto que no se evidencia, *prima facie*, que se haya vulnerado algún derecho constitucional que no pueda ser reparado a través de otro mecanismo procesal, pues el accionante tenía a su disposición garantías constitucionales si consideraba que se habría violado alguno de sus derechos, tomando en cuenta que la decisión que concedió las medidas cautelares no es definitiva y tampoco declaró la transgresión de algún derecho<sup>9</sup>.
24. Por lo tanto, se concluye que el exigir el cumplimiento de las medidas cautelares y sancionar el incumplimiento de las mismas le correspondía al juez que las dictó<sup>10</sup>; y que la decisión dictada el 15 de diciembre de 2017 no es objeto de esta garantía jurisdiccional. En consecuencia, no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y lo que corresponde es desestimar la misma por improcedente.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional resuelve:

- i. Desestimar** la acción de incumplimiento N°. 21-18-IS.

---

<sup>8</sup> Conforme a lo señalado en párrafo anteriores, cabe aclarar que las decisiones dictadas dentro de solicitudes de medidas cautelares no son sentencias, contrario a lo que expuso el juez de la Unidad Judicial dentro del auto del 22 de marzo de 2018 (párr. 6 supra).

<sup>9</sup> Asimismo, se debe indicar que, de las constancias procesales, se desprende que el actor del proceso de origen efectivamente tuvo acceso a la medicación “PONATINIB” para su uso exclusivo, hasta el cambio de la prescripción realizada por su médico tratante, conforme se expuso en los párrafos 11 al 13 *supra*.

<sup>10</sup> Esta Corte estima oportuno señalar que el inicio de una acción de incumplimiento por parte del órgano encargado de la ejecución de una decisión que versa sobre garantías jurisdiccionales “*se justifica, exclusivamente, por la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional*”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 47-17-IS/21, del 21 de julio de 2021, párr. 22. Por lo que se recuerda a los operadores de justicia tomar en cuenta este particular previo a que se remita un proceso a la Corte Constitucional. Ver sentencia N°. 31-16-IS/21, del 25 de agosto de 2021.

ii. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 10 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**