

Quito, D.M., 19 de septiembre de 2024

CASO 234-22-IS

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

SENTENCIA 234-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada de oficio por la autoridad judicial ejecutora, al no haber justificado los motivos por los cuales la ejecución de la sentencia se hizo imposible y no haber ejercido sus atribuciones legales para el cumplimiento de la sentencia objeto de la acción, previo a remitir el caso a la Corte Constitucional.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de junio de 2021, Sandy Zulay Naranjo Espinoza, María Paola Clemente Zambrano, Lady Janeth Vizuite Centeno, Yessenia Elizabeth Palma Toapanta, María Fernanda Rodríguez Valeriano, Danny David Galarza Alay, Marilyn Tatiana Peña Sánchez y Roxana Denyse Solórzano Cordero (“**legitimados activos**”) presentaron una acción de protección con medida cautelar¹ en contra del Ministerio de Salud Pública, de la Coordinación Zonal 8 de Salud y del Hospital del Niño “Dr. Francisco de Ycaza Bustamante” de la ciudad de Guayaquil (“**entidades accionadas**”) por la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad social, al trabajo y a la seguridad jurídica.² El proceso fue signado con el número 09572-2021-01782.

¹ Los legitimados activos solicitaron que se les “siga pagando [sus] sueldos y se [les] siga concediendo la afiliación al Seguro Social hasta que se convoque el concurso de méritos oposición [sic] y se [les] declare ganadores y se [les] otorgue el nombramiento definitivo”, pues habían sido amenazados con la terminación unilateral de sus contratos.

² Los legitimados activos alegaron haber prestado sus servicios profesionales de salud en el Hospital del Niño “Dr. Francisco de Ycaza Bustamante” bajo la modalidad de “contrato profesional” durante la pandemia del COVID-19. En ese contexto, indicaron que tenían derecho a que se les declare ganadores del concurso de méritos y oposición y que se les otorgue sus nombramientos definitivos en atención a lo establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19. Sin embargo, a su decir, aquello no habría ocurrido a pesar de haber transcurrido los seis meses establecidos en la mencionada ley.

2. En auto de 10 de junio de 2021, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar-GYE Sur con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”), concedió la medida cautelar en el sentido solicitado.
3. Mediante sentencia de 14 de julio de 2021, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección y dispuso a las entidades accionadas que: (i) convoquen en un plazo no mayor a diez días al concurso público de méritos y oposición conforme al Art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19 (“**LOAH**”); (ii) recepten la documentación probatoria de los méritos y oposición; y, (iii) emitan en un plazo no mayor a diez días los nombramientos definitivos correspondientes.
4. Las entidades accionadas interpusieron recurso de apelación. En sentencia de mayoría del 2 de junio de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala Provincial**”) confirmó la sentencia de primera instancia.³
5. El 4 de julio de 2022, la Unidad Judicial (también, “**autoridad judicial ejecutora**”) dispuso a la Defensoría del Pueblo que “realice el informe correspondiente al cumplimiento de las obligaciones de los accionados conforme lo dispuesto en sentencia”.
6. Mediante escrito de 19 de agosto de 2022, los legitimados activos solicitaron la destitución del gerente del Hospital del Niño “Francisco Ycaza Bustamante” y de la coordinadora zonal 8, toda vez que no se había cumplido la sentencia constitucional.
7. En auto de 5 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial insistió en la disposición indicada en el párrafo 5 *ut supra*. El 7 de octubre de 2022, la Defensoría del Pueblo informó a la Unidad Judicial que, hasta esa fecha, no se había cumplido la sentencia de 14 de julio de 2021. El 9 de noviembre de 2022, los legitimados activos solicitaron la destitución del ministro de Salud Pública y de la coordinadora zonal 8, y la remisión del expediente a la

³ En el voto salvado, la jueza Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo se “apart[ó] del voto del ponente” porque, a su criterio, correspondía “ACEPTA[R] parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los accionados y [...] REFORMA[R] la sentencia subida en grado, modulando en el sentido que declara parcialmente con lugar la demanda y por cuanto no se ha observado la seguridad jurídica consagrada en la Constitución de la República, [...] ordena[r] que la parte accionada convoque a los respectivos concursos de mérito y oposición, para lo cual la parte demandada deberá hacer la gestión efectiva y necesaria que de acuerdo con la ley se requiere para la realización de los concursos, en los que podrán participar los accionantes, a quienes se les aplicará el derecho laboral reforzado que contempla la ley humanitaria por haber puesto su contingente en la crisis sanitaria y de acuerdo con los resultados finales se declare a los ganadores”.

Fiscalía Provincial del Guayas a fin de que se investigue el supuesto cometimiento del delito tipificado en el artículo 282 del COIP.

8. El 23 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional “para el trámite respectivo de incumplimiento de sentencia”.
9. Mediante sorteo electrónico efectuado el 28 de diciembre de 2022, se asignó el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
10. El 12 de junio de 2024, en atención al orden cronológico de despacho, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Unidad Judicial, a los legitimados activos y a las entidades accionadas (también, “**entidades obligadas**”) que informen a la Corte Constitucional sobre el estado de cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción.
11. A pesar de haber sido debidamente notificados, la Unidad Judicial ni los legitimados activos ni las entidades obligadas informaron a la Corte Constitucional lo requerido dentro del término concedido para el efecto.

2. Competencia

12. 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

13. La Unidad Judicial indica que las entidades obligadas habrían incumplido la siguiente disposición:

[...] que la parte accionada convoque a los respectivos concursos de mérito y oposición, para lo cual la parte demandada deberá hacer la gestión efectiva y necesaria que de acuerdo con la ley se requiere para la realización de los concursos, en los que podrán participar los accionantes, a quienes se les aplicará el derecho laboral reforzado que contempla la ley humanitaria por haber puesto su contingente en la crisis sanitaria y de acuerdo con los resultados finales se declare a los ganadores.

- 14.** No obstante, esta Corte verifica que, en realidad, la decisión citada en el párrafo precedente corresponde al voto salvado emitido por la jueza provincial Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo. Así, la decisión cuyo cumplimiento se debe verificar es la sentencia de mayoría emitida por la Sala Provincial, que confirmó la sentencia de primera instancia, en la que se resolvió:

[...] declarar la procedencia de la acción de protección, con efecto inter partes, propuesta [...] en contra del Ministerio de Salud de la República del Ecuador representado por la Ministra Dra. Ximena Garzón Villalba; de la Coordinación Zonal 8 de Salud, representada por la Dra. Alexa Zambrano Vera; y, Gerente del Hospital del Niño “Dr. Francisco de Icaza Bustamante”, conforme al numeral 3 del artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al evidenciarse la vulneración a la garantía constitucional a la igualdad formal y material, derechos a la estabilidad laboral, a la salud, a la seguridad jurídica y la violación a la jerarquía normativa en el ordenamiento constitucional.

En consecuencia:

a) Como reparación integral, las instituciones de salud accionadas: **1.** Convocarán en un plazo no mayor de diez días al concurso público de méritos y oposición conforme al Art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19. **2.** Receptarán la documentación probatoria de los méritos y oposición; y, **3.** Emitirán en un plazo no mayor a 10 días los nombramientos definitivos correspondientes.

b) De conformidad con el inciso tercero del artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se delega a la Defensoría del Pueblo la supervigilancia del cumplimiento estricto de esta sentencia y su reparación integral, e informe sobre su cumplimiento a esta juzgadora.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de los legitimados activos

- 15.** Como se mencionó en el párrafo 11 *ut supra*, los legitimados activos no informaron a esta Corte sobre el estado de cumplimiento de la sentencia.

4.2. Argumentos de las entidades obligadas

- 16.** De acuerdo a lo indicado en el párrafo 11 *ut supra*, las entidades obligadas no informaron a la Corte sobre el estado de cumplimiento de la sentencia.

4.3. Argumentos de la autoridad judicial ejecutora

17. En su auto de 23 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial indicó que, según el informe de verificación de la Defensoría del Pueblo, las entidades obligadas no habrían dado cumplimiento a la sentencia de 14 de julio de 2021. Asimismo, señaló que se encontraba “ampliamente superado el tiempo prudencial para ejecución [sic] de la Sentencia [...]”, que las entidades accionadas no habrían comparecido “esgrimiendo las razones de la tardía, e inexistente a la fecha, ejecución de lo dispuesto”.
18. Conforme a lo señalado en el párrafo 11 *ut supra*, la Unidad Judicial no remitió a la Corte un informe actualizado sobre el estado de cumplimiento de la sentencia.

5. Cuestión previa

19. De conformidad con el artículo 163 de la LOGJCC, las y los jueces “tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”, para lo cual, según el artículo 21 *ibídem*, deben “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio”.
20. En atención a las normas citadas, la Corte Constitucional, en la sentencia 38-19-IS/22, recordó que los jueces ejecutores cuentan con facultades de seguimiento, de delegación, correctivas, coercitivas, modulativas y de sanción:
 - 20.1. En virtud de sus facultades de **seguimiento**, los jueces constitucionales “pueden expedir autos en los que requieran información a los sujetos procesales sobre el estado del cumplimiento de la sentencia con el afán de disponer diligencias encaminadas a la ejecución” y “pueden realizar insistencias sobre el cumplimiento o [...] realizar visitas *in situ* para asegurarse del estado de la situación y del cumplimiento del fallo”.⁴
 - 20.2. Por sus facultades de **delegación**, los jueces constitucionales pueden “delegar el seguimiento de la ejecución de la sentencia [...] a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal local o nacional de protección de derechos”.⁵

⁴ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 41.

⁵ *Ibid.*, párr. 42.

- 20.3.** Por sus facultades **correctivas**, los jueces ejecutores pueden, por ejemplo, sancionar a los defensores privados que no comparezcan a las diligencias convocadas para la verificación del cumplimiento o ejecución de las decisiones jurisdiccionales.⁶
- 20.4.** En virtud de su facultad **coercitiva**, los jueces constitucionales pueden imponer sanciones económicas,⁷ requerir la intervención de la Policía Nacional o remitir el caso a la Fiscalía General del Estado, en caso de “renuencia injustificada en el cumplimiento de una sentencia constitucional”.⁸
- 20.5.** Por sus atribuciones **modulativas**, los operadores judiciales pueden “evaluar el impacto [de las medidas] en las víctimas y sus familiares” y, en consecuencia, “de manera excepcional y altamente motivada modifi[car] las medidas”.⁹
- 20.6.** Finalmente, los jueces gozan de facultades de **sanción** contra los funcionarios que, mediante acción u omisión, dilaten o impidan la ejecución de las sentencias constitucionales.¹⁰
- 21.** Dado que la ejecución de las sentencias es una facultad de los jueces ejecutores, solo de forma excepcional puede la acción de incumplimiento iniciar a instancia de la autoridad judicial encargada de la ejecución de la sentencia, cuando se verifica “la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, que deben ser claramente alegados”.¹¹ Según la Corte Constitucional, “obviar esta justificación implicaría que se dilate innecesariamente el proceso comprometiendo el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales”.¹²

⁶ Código Orgánico de la Función Judicial. Artículo 131.

⁷ De conformidad con el artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, los jueces tienen la facultad coercitiva de “[i]mponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación”.

⁸ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 43-44.

⁹ *Ibid.*, párr. 45.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 46.

¹¹ CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr.22.

¹² CCE, sentencia 1-19-IS/21, 6 de octubre de 2021, párr. 39.

22. En virtud de lo anterior, esta Corte ha dicho que, previo a examinar el incumplimiento alegado, resulta necesario determinar si, *prima facie*, se cumplieron los requisitos necesarios para que la autoridad judicial ejecutora pueda, de oficio, promover este tipo de acción. Tales requisitos son: (i) que la autoridad judicial haya remitido a la Corte un informe argumentado sobre las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a la luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia resultó imposible; y, (ii) que la autoridad judicial ejecutora no haya logrado que la decisión se cumpla integralmente en un plazo razonable.¹³ En ese contexto, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Se cumplieron los requisitos para la remisión de la acción de incumplimiento a la Corte Constitucional de oficio por la autoridad judicial ejecutora?

23. Para resolver el problema jurídico planteado, se debe tomar en cuenta que, en el presente caso, la acción de incumplimiento fue remitida a la Corte Constitucional de oficio por la Unidad Judicial. Para el efecto, la Unidad Judicial remitió a este Organismo un informe sobre las diligencias efectuadas previo al envío de la acción de incumplimiento a la Corte Constitucional. Asimismo, afirmó que se habría superado “ampliamente [...] el tiempo prudencial para [la] ejecución de la Sentencia”, sin que las entidades obligadas hayan explicado la razón de su incumplimiento.
24. La Corte verifica que, tras la recepción del proceso con la sentencia emitida por la Sala Provincial, la autoridad judicial ejecutora: (a) en dos ocasiones,¹⁴ dispuso a la Defensoría del Pueblo que informe sobre el cumplimiento de la sentencia; y, (b) corrió traslado a las partes con el informe de la Defensoría del Pueblo, en el que se indicó que la sentencia no había sido cumplida.¹⁵
25. Al respecto, esta Corte considera que, si bien la Unidad Judicial remitió un informe sobre las diligencias efectuadas para el cumplimiento de la sentencia, en dicho informe no se hizo constar las razones por las cuales la ejecución de la sentencia se hizo imposible. De hecho, se evidencia que, de las atribuciones que ostentan los jueces ejecutores para el cumplimiento de las sentencias constitucionales conforme al párrafo 20 *ut supra*, la Unidad Judicial únicamente hizo uso de su facultad de delegación, habiendo omitido —

¹³ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

¹⁴ Autos de 4 de julio de 2022 y de 5 de septiembre de 2022.

¹⁵ Auto de 25 de octubre de 2022.

frente al incumplimiento— efectuar el seguimiento y la aplicación de las medidas correctivas, coercitivas y sancionatorias correspondientes.

26. Así, la Corte concluye que se incumplió el requisito (i) descrito en el párrafo 22 *ut supra*. Además, la Corte evidencia que no existieron razones que hayan impedido a la autoridad judicial ejecutora continuar con las diligencias tendientes al cumplimiento de la sentencia. Por otro lado, en virtud de que los requisitos detallados en el párrafo 22 *ut supra* son concurrentes y no alternativos, y toda vez que no se ha cumplido el (i), la Corte considera inoficioso referirse al segundo.
27. Por lo tanto, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento de oficio incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional previamente mencionada.¹⁶ En consecuencia, corresponde a la Corte desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora a fin de que efectúe las diligencias necesarias para el cumplimiento de la sentencia.
28. Sin perjuicio de lo anterior, esta Magistratura estima necesario realizar un llamado de atención a la autoridad judicial ejecutora por no haber ejercido sus atribuciones legales al no haber efectuado diligencias tendientes al cumplimiento inmediato y efectivo de la sentencia constitucional. Asimismo, se recuerda a los legitimados activos que, en caso de persistir el incumplimiento de la sentencia, podrán ejercer las acciones correspondientes.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **234-22-IS**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
3. **Llamar la atención** a Evelin Cedeño Buste, jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar – Gye Sur, por no haber

¹⁶ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

ejercido sus atribuciones legales al no haber efectuado diligencias tendientes al cumplimiento inmediato y efectivo de la sentencia constitucional.

4. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que registre el llamado de atención mencionado en el párrafo precedente en el expediente de la jueza Evelin Cedeño Buste, titular de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar – Gye Sur.
5. **Disponer** a la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar – Gye Sur que garantice el cumplimiento integral de la sentencia dictada por la Unidad Judicial el 14 de julio de 2021, y ratificada por la Sala Provincial en sentencia de 2 de junio de 2022.
6. Notifíquese.

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 19 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL