

Quito, D.M., 19 de septiembre 2024

CASO 100-22-IS

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

SENTENCIA 100-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento al verificar que el Ministerio de Salud Pública no cumplió con la disposición dictada en sentencia, consistente en convocar a concurso de méritos y oposición para el cumplimiento del artículo 25 de la LOAH.

1. Antecedentes procesales

1.1 De la acción de protección

1. El 1 de abril de 2021, Edison Javier Santana Bailón, en calidad de procurador común¹, presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública y el Hospital Rodríguez Zambrano, en la cual solicitó se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, por cuanto no se les habría convocado al concurso de méritos y oposición para el otorgamiento de un nombramiento, de conformidad con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19 (“**LOAH**”). La causa se signó con el número 13337-2021-00469.
2. El 26 de abril de 2021, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta negó la acción, por improcedente. Esta decisión fue apelada por la parte accionante.
3. El 11 de octubre de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Corte Provincial**”) emitió y notificó la sentencia declarando con lugar la acción de protección y como reparación integral ordenó que se llame a concurso público de méritos y oposición a los actores del proceso de origen, para el cumplimiento del artículo 25 de la LOAH². Finalmente delegó a la Defensoría del Pueblo la verificación del cumplimiento y seguimiento de lo resuelto.

¹ Procurador común de: César Iván Álava Álava, Jorge Luis Bravo Bailón, Stephano Romero Delgado Santana, Gladys Cecibel Avendaño Alonzo, José Guillermo Mendoza Saldarrea, Josselin Genith Pazmiño Balarezo y Shirley Mariuxi Zambrano Macías.

² El artículo 25 de la LOAH, establece:

1.2 De la etapa de ejecución

4. Edison Javier Santana Bailón, mediante escrito de 7 de diciembre de 2021, solicitó al juez ejecutor el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial, razón por la que, en providencia de 10 de diciembre de 2021, el juzgador ejecutor dispuso que la Defensoría del Pueblo informe sobre la ejecución de la sentencia constitucional.
5. Evelyn Ulloa Cruz, especialista en derechos humanos de la Defensoría del Pueblo, a través de escrito de 3 de febrero de 2022, presentó dos informes, en los cuales sostiene que el Ministerio de Salud no ha dado contestación a sus requerimientos de información sobre el cumplimiento de la sentencia.
6. La parte actora insistió en su solicitud de cumplimiento de la sentencia mediante escritos del 18 de febrero y 29 de marzo de 2022. Al efecto, mediante providencia de 4 de abril de 2022, el juzgador ejecutor confirió, por última vez, el término de 7 días para que el Ministerio de Salud cumpla con lo ordenado en la sentencia constitucional, previo a remitir el informe de incumplimiento a la Corte Constitucional.

1.3 Proceso ante la Corte Constitucional

7. En escrito de 22 de abril de 2022, Edison Javier Santana Bailón solicitó que, al no existir pronunciamiento alguno de parte del Ministerio de Salud, se proceda conforme a derecho, esto es, se remita el proceso a la Corte Constitucional.
8. El 9 de mayo de 2022, el juez ejecutor emitió un informe para la Corte Constitucional en el cual afirmó que, pese a haberse realizado varias gestiones, el Ministerio de Salud Pública no ha dado cumplimiento con la sentencia constitucional.
9. El 08 de junio de 2022, mediante sorteo electrónico, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
10. En atención al orden cronológico de despacho de causas, el 11 de julio de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso 100-22-IS, y solicitó que el accionante, el juez ejecutor, el Ministerio de Salud y la Defensoría del Pueblo remitan un informe sobre el incumplimiento de la sentencia 13337-2021-00469.

[...] Estabilidad de trabajadores de la salud.- Como excepción, y por esta ocasión, los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, previo el concurso de méritos y oposición, se los declarará ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato del nombramiento definitivo [...]

2. Competencia de la Corte Constitucional

- 11.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República; y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Decisión cuyo incumplimiento se alega

- 12.** La resolución judicial cuyo cumplimiento está en análisis, es la sentencia dictada por la Corte Provincial el 11 de octubre de 2021, dentro del proceso 13337-2021-00469, en la cual se aceptó el recurso de apelación y se revocó la sentencia de Unidad Judicial, disponiendo que:

[...] 1. Que el LEGITIMADO PASIVO esto es Ministerio de Salud Pública, a través de las entidades, órganos, coordinaciones o direcciones que corresponda, en la persona de los representantes legales, a partir del término de OCHO DIAS, cumpla con la apertura y convocatoria al concurso de merecimiento de oposición que corresponde al cargo de nombramientos de los accionantes, en la que deberán incluir a los legitimados activos que cumplieron con lo establecido en el artículo 25 y disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19, el Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, y otras normas que son aplicables. 2. Que posterior a este tiempo en un término de quince días, cumpliendo lo que dispone el Art 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitaria, su reglamento y demás normas, procedan a declarar los resultados definitivos, en los que se incluyan a cada de los [sic] legitimados activos que comparecen en el libelo inicial de la presente garantía constitucional. 3. Una vez transcurrido el tiempo concedido, los legitimados pasivos: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y el Ministerio de Salud Pública, deberán informar a este despacho de manera escrita con los respaldos de ley del cumplimiento del presente mandato. 4. Como medida de publicidad, estimamos que la misma sentencia en si representa un precedente y una reparación que otorga seguridad y confianza en los accionantes [...].

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos del accionante

- 13.** Edison Javier Santana Bailón, en escritos de 18 de febrero y 29 de marzo de 2022, menciona que, pese a las múltiples insistencias y solicitudes, hasta la presente fecha el MSP no inicia el proceso correspondiente para llamar a concurso público de méritos y oposición, incumpliendo lo ordenado en sentencia y vulnerando sus derechos fundamentales. Por ello, solicitó que se tomen todas las medidas necesarias para garantizar se cumpla lo ordenado por la autoridad judicial.

4.2. Argumentos de la Defensoría del Pueblo

14. Mediante informe de 2 de febrero de 2022, Evelyn Ulloa Cruz, especialista de derechos humanos y naturaleza 3, en lo principal, señaló que: “Con estos antecedentes ratifico la falta de contestación por parte del Representante Legal [sic] del Ministerio de Salud Pública, al requerimiento de información de la Defensoría del Pueblo”.

4.3. Argumentos del juez ejecutor

15. En informe de 9 de mayo de 2022, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, después de realizar un recuento de las acciones realizadas indicó:

[...] Por todo lo expuesto, se observa que la entidad accionada MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, no ha cumplido en absoluto con la sentencia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, sin que dicha entidad accionada haya justificado las razones de dicho incumplimiento, pese a los requerimientos realizados por la Defensoría del Pueblo del Ecuador y pese al requerimiento hecho por el suscrito juzgador, tal como ya se informa de manera minuciosa en este auto [...].

16. En informe de 19 de julio de 2024, el juzgador se ratificó en el incumplimiento de la sentencia y las diligencias que efectuó.

4.4. Argumentos del Ministerio de Salud

17. El Ministerio de Salud, pese a que se le notificó con providencia el 12 de julio de 2024, en la que se solicitó remita un informe sobre el incumplimiento de la sentencia 13337-2021-00469, no respondió.

5. Cuestión previa

18. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. En la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que para poder ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada y ante el juzgador ejecutor deben concurrir lo siguientes requisitos:³

³ CCE, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17; y, sentencia 226-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 33

- i.** La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.
 - ii.** La persona afectada debe solicitar a dicho órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.
 - iii.** El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia.
- 19.** Este Organismo ha definido en sentencia 103-21-IS/22 que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez executor 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.⁴
- 20.** De la revisión del expediente de instancia, se verifica que estos requisitos se encuentran cumplidos, pues el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez de la Unidad Judicial, a través de los escritos de 7 de diciembre de 2021, 18 de febrero y 29 de marzo de 2022, y solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional luego de haber transcurrido un plazo razonable para su ejecución, tomando en cuenta, inclusive, que la decisión constitucional confirió un término de 8 días para que la entidad accionada inicie con el concurso de méritos y oposición, y que la sentencia se emitió el 11 de octubre de 2021. Además, se verifica que el accionante solicitó la remisión del expediente a esta Corte.
- 21.** En consecuencia, cumplido con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias, corresponde continuar con el análisis del fondo del caso.

6. Planteamiento del problema jurídico

- 22.** Los artículos 163 y 164 de la LOGJCC establecen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento y especialmente enfatizan que: “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”

⁴ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31

y solo “subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.

23. Dentro del presente caso, se observa que la acción de incumplimiento fue planteada a petición de parte, a fin de que se dé cumplimiento a lo establecido en el entonces vigente artículo 25 de la LOAH. En base a lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico:

¿Se cumplió efectivamente con la medida de reparación consistente en convocar a concurso público de méritos y oposición, en los términos establecidos en la sentencia de 11 de octubre de 2021?

7. Resolución del problema jurídico

24. Problema jurídico: **¿Se cumplió efectivamente con la medida de reparación consistente en convocar a concurso público de méritos y oposición, en los términos establecidos en la sentencia de 11 de octubre de 2021?**
25. El accionante alega el incumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021, pese a las múltiples insistencias y solicitudes de su ejecución, toda vez que hasta la presente fecha el Ministerio de Salud Pública no ha iniciado el proceso correspondiente para llamar a concurso público de méritos y oposición para los cargos de sus representados.
26. En el caso concreto, de la revisión del expediente de la acción de protección 13337-2021-00469, se observa que, en la sentencia de 11 de octubre de 2021, se dispuso expresamente que:

[...] a partir del término de OCHO DÍAS, cumpla con la apertura y convocatoria al concurso de merecimiento de oposición que corresponde al cargo de nombramiento de los accionantes [...] que posterior a este tiempo en el término de quince días, cumpliendo lo que dispone el Art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, su reglamento y demás normas, procedan a declarar los resultados definitivos, en la que se incluya a cada uno de los legitimados activos [...].

27. Por otro lado, el Ministerio de Salud pese a las insistencias que ha realizado la Defensoría del Pueblo y el juzgador executor no ha remitido información alguna sobre el cumplimiento de la sentencia antes referida, *ergo*, se concluye que el legitimado pasivo no ha presentado prueba alguna en contrario, en relación con el incumplimiento del que se le acusa. Así como tampoco ha emitido razones que justifiquen que la decisión sea inejecutable, y que, por lo tanto, resulta imposible cumplir la referida sentencia constitucional.

28. Con base en lo expuesto, este Organismo evidencia que la medida de reparación determinó que el concurso debía realizarse en ocho días, sin que hasta la fecha se hicieran las gestiones administrativas correspondientes para su convocatoria. En consecuencia, se evidencia el incumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021, dado que la obligación de convocar a concurso público de méritos y posición no fue ejecutada en los términos establecidos en la sentencia impugnada y se encuentra pendiente de ejecución.
29. Una vez que se ha verificado el incumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021, dentro del proceso 13337-2021-00469, este Organismo considera pertinente referirse a la ejecución de la misma, considerando los límites de la acción de incumplimiento.⁵ Al respecto, esta Corte observa que la sentencia de segunda instancia determinó las medidas de reparación sobre la base del artículo 25 y de la disposición transitoria novena de la LOAH, cuando estas disposiciones normativas no habían sido declaradas inconstitucionales en sentencia 18-21-CN/21. Asimismo, se debe señalar que, en el auto de aclaración de dicho fallo, en su párrafo 21, se determinó que:

“[...] Respecto a la solicitud de la primera peticionaria cabe aclarar que las sentencias constitucionales que gozan de cosa juzgada formal y material, es decir aquellas decisiones que son definitivas y no pueden ser modificadas por nuevos recursos y cuyos efectos son irrevocables, en las que se dispuso se convoque y realice el concurso dispuesto en las normas del artículo 25 y disposición transitoria novena de la Ley de Apoyo Humanitario, vigentes a la época, no han perdido valor jurídico, son de obligatorio cumplimiento y corresponde la ejecución de su decisión. Esto en razón de que las sentencias y dictámenes constitucionales “son de inmediato cumplimiento” y los jueces y juezas tienen la obligación de “ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado.”[...]”⁶

30. Al respecto, este Organismo considerando lo resuelto en casos similares,⁷ estima pertinente disponer que, previa coordinación con las entidades competentes, se realice las gestiones administrativas para iniciar el concurso de méritos y oposición conforme lo dispuesto en la sentencia 11 de octubre de 2021, y, que, en el término de 90 días, informe a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia.

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. **Aceptar** la acción de incumplimiento **100-22-IS**.

⁵ CCE, sentencia 183-22-IS, 18 de abril de 2024, párrafos 52 y 53.

⁶ Auto de aclaración No. 18-21-CN/21 y acumulado, párr. 21.

⁷ CCE, sentencia 216-22-IS, 21 de febrero de 2024.

2. Declarar el incumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021, emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
3. Disponer al Ministerio de Salud Pública, previa coordinación con las entidades competentes realice las gestiones administrativas para iniciar el concurso de méritos y oposición conforme lo dispuesto en la sentencia 11 de octubre de 2021, y, que, en el término de 90 días, informe a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia.
4. Llamar la atención al Ministerio de Salud Pública al no haber dado contestación sobre el cumplimiento de la decisión constitucional al juzgador ejecutor, a la Defensoría del Pueblo y a este Organismo.
5. Notifíquese y cúmplase.

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