

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 5-20-IS

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

SENTENCIA 5-20-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento presentada sobre las medidas dispuestas por la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, en la sentencia de 4 de octubre de 2017, en el marco de una acción de protección, dictadas a favor de un grupo de adultos mayores jubilados del IESS.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 31 de agosto de 2017, la Defensoría del Pueblo, en representación de Walter Gregorio Rosero Brito, Hugo Mario Yáñez Flores, Roberto Freddy Ortega Maldonado y Jorge Ricardo Naranjo Balladares, ex beneficiarios del programa de terapias de patologías crónicas y degenerativas GNMAR,¹ presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”). En su demanda, exigió que se declare la vulneración de derechos constitucionales, porque el IESS habría desalojado a los miembros del programa de terapias de patologías crónicas y degenerativas GNMAR, reubicándolos en un lugar en pésimas condiciones.²
2. El 4 de octubre de 2017, la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), aceptó la demanda y declaró la vulneración de derechos constitucionales. El IESS interpuso recurso de apelación.
3. El 15 de febrero de 2018, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia en todas sus partes.³

¹ Las siglas GNMAR se refieren al programa “Gimnasia natural, musical, artística y de terapia”.

² Acción de protección 09285-2017-02277. La Defensoría del Pueblo alegó la vulneración de los derechos constitucionales a un servicio público de óptima calidad, a una vida digna, a la salud, a la atención preferente a las personas de los grupos de atención prioritarias. Los miembros del programa GNMAR son personas que padecen enfermedades catastróficas, que requieren de terapias físicas y las recibían en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo. Sin embargo, fueron desalojados y reubicados en otro lugar en pésimas condiciones.

³ La Sala ordenó que la Defensoría de Pueblo continúe con el seguimiento del presente caso e informe el cumplimiento y avances de la sentencia semestralmente.

4. El 9 de marzo de 2018, el IESS presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.
5. El 12 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa 840-18-EP, la misma que fue desestimada por el Pleno de la Corte Constitucional el 19 de abril de 2023.⁴
6. El 22 de mayo de 2018, Hugo Yáñez Flores, Roberto Ortega Maldonado y Jorge Naranjo Balladares solicitaron a la Unidad Judicial que se declare (i) **el incumplimiento de la sentencia** de 4 de octubre de 2017, y se dispongan (ii) las medidas necesarias para su cumplimiento.
7. El 7 de noviembre de 2018 y el 11 de marzo de 2019, Hugo Yáñez, presidente de la Asociación de jubilados “Canchita saludable”,⁵ solicitó a la Unidad Judicial que se determine **el incumplimiento de la sentencia** de 4 de octubre de 2017.
8. El 19 de noviembre de 2019, Hugo Yáñez (“**accionante**”) solicitó a la Unidad Judicial el cumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, y que se oficie a la Fiscalía para que realice la investigación previa por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, establecido en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 14 de enero de 2020, ante las solicitudes de incumplimiento, la Unidad Judicial de oficio remitió el expediente procesal a la Corte Constitucional con su informe.
10. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 11 de mayo de 2023, y dispuso que el IESS presente el respectivo informe. El 19 y 23 de mayo de 2023, el IESS presentó sus informes de descargo.
11. El 31 de mayo de 2023, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, mediante providencia, solicitó a la Unidad Judicial, y a la Defensoría del Pueblo presenten el respectivo informe de descargo actualizado.

⁴ El tribunal de Sala de Admisión estaba conformado por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza. Véase CCE, sentencia 840-18-EP/23 de 19 de abril de 2023.

⁵ Asociación constituida por el MIES, mediante resolución MIES-CZ-8 DDG1-2018-0016-R de 11 de abril de 2018, que tiene por objeto ratificar, tramitar acciones y documentos con el IESS para el cumplimiento de la sentencia 4 de octubre de 2017.

12. El 6 de junio de 2023, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo.
13. El 12 de junio de 2023, el IESS presentó un alcance a su informe. Mientras que, el 13 de junio de 2023, la Defensoría del Pueblo, encargada del seguimiento al cumplimiento de la sentencia, presentó su informe de descargo.
14. El 6 de noviembre de 2023, juez constitucional Richard Ortiz Ortiz convocó a una audiencia pública a las partes procesales y al juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil. La audiencia se realizó el martes 14 de noviembre de 2023 de forma telemática, en la que comparecieron: Alejandro Vargas Pilaló y Diana Bravo Mestre, abogado y psicóloga del IESS respectivamente; Indira Elcira Murillo Sala, abogada de la Defensoría del Pueblo; Hugo Yáñez, accionante en el proceso de origen; y, Kleber López, juez de la Unidad Judicial.

2. Competencia

15. 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, numeral 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita

16. La sentencia de 4 de octubre de 2017, en su parte resolutive, dispuso:

[...] ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, declara con lugar la presente acción de protección deducida por la Ab. Zaida Rovira Jurado, Coordinadora General Defensorial Zonal 8 de la Defensoría del Pueblo, [...] por los derechos vulnerados de los EX BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE TERAPIAS DE PATOLOGÍAS CRÓNICAS y DEGENERATIVAS GNMAR, quienes designaron a los señores WALTER GREGORIO ROSERO BRITO, HUGO YANEZ FLORES, ROBERTO ORTEGA MALDONADO y JORGE NARANJO BALLADARES, para la representación, en contra de Abg. Geovana Alexandra Leon Hinojosa, en su calidad de Directora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS; Ing. Rafael Calderón Zambrano, en su calidad de Directora Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-Guayas, y el señor Dr. Jefferson Gallardo León, Coordinador Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud del IESS-Guayas.

17. Y consecuentemente, como medidas de reparación integral, la Unidad Judicial dispuso:

- 17.1.** Que la entidad encargada del Programa de Terapias de Patológicas Crónicas, Degenerativas GNMAR, esto es la Coordinación Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud o cuya entidad este encargada del mismo al momento que he dictado esta sentencia **reubique en un plazo de 30 días** a las personas que integran dicho programa a un espacio físico que guarde las **condiciones necesarias** para la realización de las actividades del programa que constituya un servicio óptimo de calidad, que garantice la salud en pos del derecho a una vida digna (énfasis añadido).
- 17.2.** El Director General de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dentro de sus facultades **realice las investigaciones y sanciones** respecto a la deplorable situación que han sido ubicadas las personas adultas mayores, pertenecientes al programa de terapias de patologías crónicas y degenerativas GNMAR, [...] constituyéndose la obligación de investigar y sancionar una medida de reparación integral encaminada a heredar un mensaje educativo de respecto de los casos de que cualquier servidor público incumpla el postulado constitucional y por acción u omisión genere la vulneración de derechos constitucionales.- (sentencia No. 175-14-SEP-CC de fecha 15 de octubre del 2014) (énfasis añadido).
- 17.3.** De igual forma de conformidad con lo establecido en el Art. 215 numeral 2 de la Constitución de la República se ordena que la Defensoría del Pueblo sea vigilante del cumplimiento de esta Resolución.⁶

4. Pretensión y fundamentos

a. De la parte accionante de la acción de protección de origen

- 18.** Hugo Yáñez manifestó que, en el año 2017, el gerente del Hospital Teodoro Maldonado Carbo primero les había asignado un área dentro de las instalaciones del Hospital, previo a los trámites administrativos y legales correspondientes. Luego del desalojo y la resolución de la acción de protección, fueron reubicados en la denominada “Canchita saludable” y después trasladados al Centro de Atención al Adulto Mayor Jardines de Huancavilca (“**CAAM Jardines de Huancavilca**”). Además, el accionante manifestó que el CAAM Jardines de Huancavilca atendía a otras actividades que **no tenían nada que ver** con el Programa GNMAR y que en la actualidad se encuentra **cerrado**.
- 19.** Además, el accionante manifestó que, en la documentación y fotos presentadas el 18 y 23 de mayo de 2023 por el IESS a esta Corte, constan implementos que pertenecen a la Asociación de Jubilados “Canchita saludable” y que se encuentran en las bodegas del IESS. En consecuencia, no han sido devueltos a sus propietarios.

⁶ Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, sentencia de 4 de octubre de 2017.

20. Finalmente, en su informe, el accionante solicita a la Corte Constitucional que declare el incumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, aplique y cumpla con la Constitución para favorecer al grupo de adultos mayores jubilados del IESS.⁷

b. De la Unidad Judicial

21. La Unidad Judicial relató los hechos del caso de origen y el contenido de las sentencias. Además, manifestó que, con base en los informes remitidos por la Defensoría del Pueblo y las visitas *in situ* realizadas, constató que las partes llegaron a **acuerdos** para hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia por el juez ejecutor; sin embargo, **no se cumplieron**.

22. Finalmente, la Unidad Judicial manifestó que **se adecuó un espacio físico** para las actividades, pero que el espacio denominado CAAM Jardines de Huancavilca:

no cuenta en su totalidad con que contaba [sic] el programa de terapias físicas para patologías crónicas [sic] y degenerativas, al que eran beneficiarios los accionantes, determinándose que las instalaciones no están totalmente equipadas y todavía no tienen el personal profesional que incluso se había acordado en ambas reuniones que este juzgador ha realizado las visitas *in situ*, lo que ha quedado claro también en los informes emitidos por la defensoría.⁸

c. De la entidad accionada

23. El IESS manifestó que cumplió con la sentencia, que realizó una debida y adecuada atención a los jubilados, pese a las dificultades administrativas y financieras, “denotando el mayor de los esfuerzos para cumplir con este objetivo” conforme el informe técnico y las fotografías que adjunta del CAAM Jardines de Huancavilca.

24. El 18 de mayo de 2023, el IESS, en el informe técnico IT-CPPSSG-PEA-2023-001, describió la situación actual de los señores ex beneficiarios del programa de terapias de patologías crónicas y degenerativas GNMAR. Además, el IESS manifestó que realizaron varias acciones en el año 2015 con el fin de adecuar un espacio físico. Señaló que hubo múltiples requerimientos solicitados **que no fueron acogidos** favorablemente por la Subdirección Nacional de Aseguramiento del Seguro de Salud, porque las actividades que contemplaba el programa GNMAR eran desarrolladas por un **prestador externo** que ya no podían ser financiadas; pero que algunas de esas actividades sí podrían ser realizadas en otros establecimientos de salud del IESS, según la necesidad y patología que presente cada adulto mayor.

⁷ Hugo Yáñez Flores, representante de los ex beneficiarios del Programa de Terapias Físicas para Patologías Crónicas y Degenerativas, informe de 28 de junio de 2023.

⁸ Kleber Raymundi López Valencia, juez de la Unidad Judicial Norte 1 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas. Providencia de 5 de junio de 2023.

25. El IESS señaló que los jubilados del programa GNMAR podrían integrarse al programa “Envejecimiento Activo”. Sin embargo, algunos de los jubilados no quisieron participar en ese programa, porque la estructura original del programa GNMAR se asimilaba a un gimnasio por su equipamiento de máquinas elípticas, caminadoras, máquinas multi-fuerza y un deportólogo como profesional a cargo. Sobre el deportólogo, el IESS manifestó que “es una opción que está fuera del alcance del IESS, por el momento de austeridad”.

26. Además, el IESS presentó un informe técnico, en el que señaló:

26.1. Se asignó un espacio físico adecuado para los ex beneficiarios del programa GNMAR (CAAM). Sin embargo, algunos de sus miembros prefieren estar en la “Canchita saludable”, lugar que no presta las condiciones que ellos exigen y que motivó la acción de protección.

26.2. Se realizaron acciones para que los ex beneficiarios del programa GNMAR reciban servicios similares, contando actualmente con: a) un médico en medicina general, b) médico geriatra, c) una psicóloga clínica y con actividades o talleres con diez instructores y capacitadores durante los años 2022 y 2023.

26.3. El Centro de Atención al Adulto Mayor Jardines Huancavilca (“CAAM”) acoge a varios de los ex beneficiarios del Programa GNMAR, y “actualmente cuenta con un promedio de 400 asistentes semanalmente, el mismo que se encuentra adecuado en cuanto a su infraestructura, personal capacitado y equipamiento para el desarrollo de los talleres”.

27. Finalmente, el IESS afirmó que, ante la imposibilidad de la contratación de un deportólogo, en su reemplazo, tienen un médico geriatra que atiende a los asistentes del CAAM Jardines de Huancavilca. Además, el programa de Envejecimiento Activo actualmente asiste a todos los adultos mayores “cubriendo como institución todas las necesidades, derechos y garantías que consagra la Constitución a favor de los grupos de adultos mayores”.⁹

d. De la Defensoría del Pueblo

28. La Defensoría del Pueblo señaló que el IESS no ha tenido la intención de cumplir con la sentencia, a pesar de la visita *in situ* realizada y las varias reuniones de trabajo

⁹Christian Heinz Linares Rivera, responsable del programa de Envejecimiento Activo y Saludable. Fojas 55- 68

convocadas. Alega que el IESS pretende desalojar de la “Canchita saludable” a los adultos mayores para ubicarlos en otro lugar que no presta las comodidades necesarias.

29. Sobre el programa de “Envejecimiento Activo”, la Defensoría del Pueblo manifestó:

[...] ese programa mantiene el Seguro social muchos años atrás, que dan cabida Adultos Mayores para algunas actividades, como son manualidades, guitarra, baile Folclórico y otras actividades, totalmente distintas al programas [sic] de Terapias Físicas para patología crónicas y degenerativa, mismo que contaba con todos los equipos necesarios, implementos físicos y alcanzo [sic] a dar atención a más de mil usuarios, y además nunca compraron las maquinas [sic], eso los directivos del IESS, les indicaron a los peticionarios y que estaba supuestamente financiados y comprados y que nunca llegaron.¹⁰

30. Sobre las actividades educativas que se describen en el informe técnico del IESS, la Defensoría del Pueblo señaló que aquellas “nada tienen que ver con los ex beneficiarios del Programa de Terapias de Patologías Crónicas y Degenerativas. Esas actividades corresponden al Centro de Atención del Adulto mayor, que son dos programas distintos”.¹¹

31. Además, la Defensoría del Pueblo manifestó que a los ex beneficiarios del Programa de Terapias Física de Patologías Crónicas y Degenerativas:

Nunca se los ha reubicaron [sic] además fueron desalojados y no los dejaron ingresar a la canchita donde realizaban su [sic] terapias, les indicaron que estaban en juicio. Además en los locales comerciales de la ciudadela Huancavilca donde funciona el CAAM, que es diferente al programa de Ex Beneficiarios del Programa de Terapias físicas de Patologías Crónicas y Degenerativas, son locales que fueron construidos para bodegas que han tratado de adaptar, para dar atención a los adultos mayores, contraviniendo disposiciones expresa [sic] de la Ley Orgánica del Adulto Mayor y su reglamento, por su poca o falta de funcionalidad.¹²

32. Finalmente, la Defensoría del Pueblo señaló que el IESS no ha cumplido con la sentencia, porque no se ha brindado un buen trato a los ex beneficiarios del programa de Terapias físicas de Patologías Crónicas y Degenerativas, ya que les prometieron máquinas para realizar sus ejercicios y un espacio digno para realizar sus terapias físicas, con profesionales que atiendan sus necesidades. Sin embargo, **nunca les cumplieron** con las máquinas.

¹⁰ Alfonso Morán Sánchez, servidor público defensorial, foja 116.

¹¹ *Ibid*, foja 117.

¹² *Ibid*, foja 117.

5. Cuestiones previas

33. 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 (“**RSPPCC**”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Esta Corte ha determinado que para conocer una acción de incumplimiento presentada por el juez ejecutor, se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- (i) Que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible.
- (ii) Que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.¹³

34. En el caso concreto, esta Corte verifica que la acción de incumplimiento fue planteada de oficio por el juez José López Torres de la Unidad Judicial tras las insistencias del accionante. Respecto al requisito (i) se verifica que el juez de la Unidad Judicial remitió el expediente procesal a esta Corte y remitió un informe en el que señaló que se realizaron varias gestiones tendientes al cumplimiento de la sentencia 4 de octubre de 2017, que incluso ordenó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, que realizó diligencias de inspecciones judiciales, y requirió informes a la Defensoría del Pueblo y al IESS sobre el cumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017. Y que, respecto al requisito (ii), pese a que transcurrió un plazo razonable desde la emisión de la sentencia (4 de octubre de 2017) y la presentación de la acción de incumplimiento (14 de enero de 2020), se constata que el juez ejecutor no logró que la sentencia se cumpla.

35. En consecuencia, se ha cumplido con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y el artículo 96 del CRSPCC para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias, y corresponde que esta Corte analice el posible incumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

36. La sentencia de 4 de octubre de 2017 declaró la vulneración de derechos constitucionales de acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con

¹³ CCE, sentencia 124-21-IS/23, 2 de agosto de 2023.

eficiencia, eficacia y buen trato, a la salud, y una vida digna. Como medidas de reparación, la Unidad Judicial ordenó:

36.1. La Coordinación Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud o la entidad encargada del programa GNMAR, reubique en un plazo de 30 días, a las personas que integran dicho programa a un espacio físico con las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa.

36.2. El director general del IESS, dentro de sus facultades, realice las investigaciones y sanciones respecto a la deplorable situación que han sido ubicadas las personas adultas mayores, pertenecientes al programa GNMAR.

36.3. Delegar el cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo.

37. En relación con la medida resumida en el párrafo 37.1 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El IESS cumplió con la disposición de reubicar a las personas del programa GNMAR, en el plazo de 30 días, a un espacio físico que guarde las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa que constituya un servicio óptimo de calidad?**

38. En relación con la medida resumida en el párrafo 37.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El IESS cumplió con la disposición de investigar y sancionar a los servidores públicos respecto a la deplorable situación en la fueron ubicadas las personas adultas mayores?**

39. Sobre la medida sintetizada en el párrafo 37.3 *supra*, esta Corte no formula un problema jurídico, porque no es una medida en sentido estricto, sino una competencia del juez ejecutor de delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC. Además, esta Magistratura ha precisado que cuando la Defensoría del Pueblo presente una garantía jurisdiccional y su pretensión sea concedida, las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas de reparación no podrán delegar el seguimiento a esta misma institución.¹⁴

7. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿El IESS cumplió con la disposición de reubicar a las personas del programa GNMAR, en el plazo de 30 días, a un espacio físico que guarde las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa que constituya un servicio óptimo de calidad?

¹⁴ CCE, sentencia 2-19-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 61.

40. El artículo 436 número 9 de la Constitución del Ecuador establece que la Corte Constitucional tiene como una de sus atribuciones conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.
41. La Corte Constitucional ha señalado 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, es decir, garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional.¹⁵
42. Hay que considerar que la primera medida ordenada el juez de la Unidad Judicial comprende no solo (A.1) el plazo de 30 días en que los jubilados tenían que ser reubicados a otro lugar para la realización de sus terapias, sino también (A.2) las condiciones adecuadas y necesarias para las actividades del programa de terapias. Por esta razón, serán verificadas estas submedidas de manera independiente, considerando sobre todo que los accionantes hacen énfasis en la submedida A.2.

A.1. Reubicación de las personas del programa GNMAR en el plazo de 30 días

43. De la revisión del expediente físico y de los argumentos expresados por las partes ante esta Corte, se constata lo siguiente:
- 43.1. El 4 de octubre de 2017, la Unidad Judicial ordenó entre otras medidas, que se reubique a las personas del programa GNMAR, en el plazo de 30 días. Este plazo se cumplía el 4 de noviembre de 2017.
- 43.2. El 12 abril de 2018, mediante memorando IESS-CPPSSG-2018-6553-M, el IESS dispuso oficialmente que se **reubique** a los accionantes a la cancha “Chino Gómez” o “**Canchita saludable**” y se comprometió a realizar las adecuaciones al lugar asignado.
- 43.3. El 13 de abril de 2018, el IESS informó a la Defensoría del Pueblo y al accionante que ha realizado varias gestiones para adecuar la cancha “Chino Gómez”, pero que deberán ser previamente aprobadas por la autoridad competente.¹⁶

¹⁵ CCE, sentencia 44-15-IS/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 21.

¹⁶ Estas son: (i) la contratación de tres baños generales para el área de recreación de adultos mayores, ubicado en la cancha, (ii) trabajo de remoción y limpieza del terreno en la cancha, lugar para los jubilados de los programas de “Envejecimiento activo” y “Terapias de Patologías Crónicas y Degenerativas”, (iii) levantamiento topográfico del predio donde forma parte la cancha “Chino Gómez”, (iv) adecuación de una

- 43.4.** El 23 de febrero de 2019, una funcionaria del IESS ordenó nuevamente el **traslado** de los jubilados de la “Canchita saludable” al CAAM Jardines de Huancavilca; sin embargo, algunos de los miembros del programa GNMAR decidieron permanecer en la “Canchita saludable”.
- 43.5.** El 14 de noviembre de 2023, en audiencia, el IESS informó que la “Canchita saludable” está **inhabilitada** y que solo algunos jubilados visitan el CAAM Jardines de Huancavilca.
- 44.** Al respecto, este Organismo ha señalado que para que se configure el cumplimiento defectuoso de una medida que debe cumplirse en un tiempo determinado, deberán concurrir dos elementos: **(i)** retardo en el plazo de cumplimiento; y, **(ii)** falta de justificación para el retardo.¹⁷ Por lo que, a esta Corte le corresponde examinar las actuaciones que constan en el expediente y las justificaciones expuestas por el IESS, para verificar el cumplimiento de la medida de reubicación del programa GNMAR a un espacio físico con condiciones adecuadas.
- 45.** De lo expuesto, se verifica que **(i)** el **plazo** establecido para el cumplimiento de la sentencia fenecía el 4 de noviembre de 2017, puesto que el IESS contaba solo con 30 días plazo a partir de la notificación de la sentencia (4 de octubre de 2017) para reubicar a los accionantes a otro lugar con condiciones adecuadas para la realización de las actividades del programa. Sin embargo, el 12 abril de 2018, el IESS **recién** dispuso que se reubique a los miembros del programa GNMAR a la cancha “Chino Gómez” o “Canchita saludable”; es decir, después de más de seis meses.
- 46.** Incluso, el 23 de febrero de 2019, el IESS ordenó nuevamente el **traslado** de los jubilados al CAAM Jardines de Hualcavilca y se comprometió a realizar las **adecuaciones** necesarias en aquel lugar. Actualmente, solamente algunos jubilados visitan el CAAM Jardines de Huancavilca, y los accionantes sostienen que el CAAM no tiene las condiciones necesarias para la realización de sus actividades.
- 47.** Respecto a **(ii)**, si bien el IESS incumplió con el plazo, se identifica que expresó, como justificaciones, que se comprometió a adecuar la “Canchita saludable”, previa aprobación de la autoridad competente. Agregó que necesitaba contar con presupuesto para cumplir con esta medida, puesto que debía contratar personal de salud y máquinas deportivas. Finalmente, el IESS señaló que realizó un segundo traslado a los jubilados del programa GNMAR desde la “Canchita saludable” al

carpa destinada para consultorio médico, y (v) contratación de servicio de adecuación de 12 carpas para ambos programas de adultos mayores que funcionan en ese lugar.

¹⁷ CCE, sentencia 015-10-SIS-CC, de 23 de septiembre de 2010; sentencia 24-15-IS/20, de 16 de diciembre de 2020, párr. 21; sentencia 64-20-IS/23, de 23 de agosto de 2023, párr. 25.

CAAM Jardines de Huancavilca, sobre el que se comprometió nuevamente a realizar adecuaciones.

48. De lo expuesto, esta Corte verifica que el IESS sí reubicó a los accionantes, ya que el primer traslado a los jubilados del programa GNMAR fue a la “Canchita saludable”. El segundo traslado a los jubilados del programa GNMAR fue desde la “Canchita saludable” al CAAM Jardines de Huancavilca, en el que el IESS se comprometió nuevamente a realizar adecuaciones en dicho CAAM.
49. Sin embargo, el IESS realizó el primer traslado el 12 abril de 2018, más de **seis meses** después desde la sentencia de 4 de octubre de 2017. De igual manera, el segundo traslado a los jubilados del programa GNMAR fue el 23 de febrero de 2019, es decir, más de un **año y medio** desde que la sentencia de 4 de octubre de 2017. Por lo que, se evidencia que el IESS cumplió con la reubicación de los jubilados, pero lo hizo de manera tardía a lo establecido en la sentencia de 4 de octubre de 2017.
50. A pesar de los compromisos y posibles justificaciones, el IESS no otorgó las condiciones necesarias para llevar a cabo las actividades en el lugar asignado (CAAM Jardines de Huancavilca). Las justificaciones ofrecidas por el IESS no son suficientes para incumplir una sentencia constitucional, porque el IESS podía coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas y prever, en su presupuesto institucional,¹⁸ todos los proyectos de gastos en los que debió incurrir para hacer cumplir la sentencia de 4 de octubre de 2017, tomando en cuenta que ya han transcurrido más de seis años.
51. En consecuencia, se declara el cumplimiento defectuoso por tardío de la submedida A.1, ya que si bien reubicó a los accionantes lo hizo fuera del plazo establecido en la sentencia de 4 de octubre de 2017.

A.2. Espacio físico que guarde las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa.

52. De la revisión del expediente físico y de los argumentos expresados por las partes ante esta Corte, se constata lo siguiente:
- 52.1. El 1 de marzo de 2019, mediante informe de visita *in situ* realizado a los locales Jardines de Huancavilca y a la “Canchita saludable”, la Defensoría del Pueblo manifestó que “ninguno de los espacios cumple con lo ordenado en la sentencia, puesto que **no están acondicionados y ni son óptimos** para

¹⁸ Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 140.

realizar las actividades del programa, no hay equipos respectivos [...]”.¹⁹ Por lo que, recomendó al IESS que cumpla con la sentencia.

52.2. El 18 de octubre de 2019, la Unidad Judicial realizó una segunda inspección judicial al CAAM de Jardines de Huancavilca, verificó el inventario de bienes inmuebles dentro de las instalaciones, y dispuso que la Defensoría del Pueblo realice un informe final dentro del plazo de diez días.²⁰

52.3. El 8 de noviembre de 2019, la Defensoría del Pueblo informó a la Unidad Judicial que el IESS **no cumplió** con la sentencia, puesto que “las instalaciones no están equipadas y todavía no tienen el personal profesional”.²¹

53. Respecto al espacio físico con **condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa**, esta Corte verifica que los jubilados asistían al programa GNMAR, que contaba con máquinas, médicos y especialistas que atendían actividades de terapias físicas, de rehabilitación y patologías crónicas. Incluso, el IESS señaló que dicho programa tenía una similitud a un **gimnasio**.²²

54. De lo expuesto, esta Corte verifica que, a pesar del traslado, el IESS no adecuó la “Canchita saludable” a las condiciones referenciales establecidas por la sentencia, porque no contaba con el techo presupuestario para realizar dichas adecuaciones. Además, el IESS hizo un segundo traslado a los jubilados del programa GNMAR desde la “Canchita saludable” al CAAM Jardines de Huancavilca, en el que se comprometió nuevamente a realizar adecuaciones en dicho CAAM. Sin embargo, tampoco adecuó el CAAM con las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa de terapias para los jubilados.

55. En consecuencia, este Organismo declara el incumplimiento de A.2, ya que el IESS no adecuó ni la “Canchita saludable” ni el CAAM Jardines de Huancavilca para atender las necesidades de los jubilados, de conformidad con la normativa pertinente que regula al IESS, y en los términos previstos en la sentencia de 4 de octubre de 2017.

¹⁹ Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, sentencia de 4 de octubre de 2017, fojas 224-226

²⁰ Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, sentencia de 4 de octubre de 2017, foja 336.

²¹ Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, sentencia de 4 de octubre de 2017, foja 377.

²² Christian Heinz Linares Rivera, responsable del programa de Envejecimiento Activo y Saludable. Fojas 55- 68

56. Finalmente, la Corte evidencia que Kleber Raymundi López Valencia, juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, desde que el caso le fue reasignado, en ningún momento expidió alguna providencia tendiente al cumplimiento efectivo de las medidas de reparación, desde que se presentó esta acción de incumplimiento, porque a su consideración no debía intervenir en aplicación del “principio dispositivo”. Sobre esta situación, el artículo 4, número 5 de la LOGJCC establece que en garantías jurisdiccionales rige el “impulso de oficio”, por lo que, el juez ejecutor tenía la obligación de ejecutar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017. Además, esta Corte ha señalado que no existe impedimento para que las autoridades judiciales ejecutoras continúen realizando o disponiendo acciones para ejecutar la sentencia en su integralidad, pese a la presentación de una acción de incumplimiento.²³ Por lo que, la Corte considera que esta conducta amerita una llamado de atención a Kleber Raymundi López Valencia, juez de la Unidad Judicial.

B. ¿El IESS cumplió con la disposición de investigar y sancionar a los servidores públicos respecto a la deplorable situación en la fueron ubicadas las personas adultas mayores?

57. La Corte Constitucional considera que el cumplimiento de sentencias y decisiones constitucionales son primordiales para garantizar la eficacia del sistema procesal y de los derechos, para lo cual el juez posee amplias facultades con el fin de ejecutar integralmente las sentencias y las medidas de reparación. Excepcionalmente pueden presentarse casos de inejecutabilidad a determinados elementos de las sentencias, ya sea por razones fácticas o jurídicas.²⁴

58. De la revisión del expediente, esta Corte constata que el IESS tampoco investigó, ni inició el procedimiento sancionatorio a los servidores públicos, por haber reubicado a los miembros del programa GNMAR a una “cancha”, cuya condición era deplorable.

59. Ahora bien, ante la falta de ejecución de la medida de reparación para iniciar investigaciones y procedimientos sancionatorios que pudieron haber prescrito, por el transcurso del tiempo. Este Organismo considera analizar si la medida ordenada, en el contexto jurídico actual, es de posible cumplimiento. En el caso, de constatar una imposibilidad en la ejecución, esta Corte procederá a dictar una medida equivalente con el fin de preservar la eficacia de la decisión constitucional.

²³ CCE, sentencia 8-19-IS/22, de 13 de octubre de 2022, párr. 46 y sentencia 16-20-IS/23, de 4 de mayo de 2023, párr. 39.

²⁴ CCE, sentencia 61-19-IS/23, 10 de mayo de 2023, párr. 24

60. La Ley Orgánica del Servicio Público, en su artículo 92, establece la prescripción de acciones:

Prescripción de acciones. - Las acciones que concede esta Ley que no tuvieren término especial, prescribirán en noventa días, que se contará desde la fecha en que se le hubiere notificado personalmente a la servidora o servidor público con la resolución que considere le perjudica.

Igualmente prescribirán en el término de noventa días las acciones de la autoridad para imponer las sanciones disciplinarias que contempla esta Ley y las sanciones impuestas en cada caso, término que correrá desde la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción o desde que se impuso la sanción.

61. En el caso concreto, esta Corte verifica que el IESS contaba solo con el término de 90 días para ejercer la potestad sancionatoria, desde que la autoridad competente tuvo conocimiento de la supuesta infracción derivada la sentencia de acción de protección de 4 de octubre de 2017. En la actualidad, no es posible que el IESS inicie el procedimiento disciplinario a los servidores públicos que hubieren sido implicados, puesto que han transcurrido más de **seis años** desde que la Unidad Judicial notificó la sentencia. En consecuencia, **prescribió la acción** para imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos del IESS.

62. Por lo expuesto, este Organismo declara que la medida de reparación ordenada en la sentencia de 4 de octubre de 2017 es actualmente de **imposible cumplimiento** por razones jurídicas, por el transcurso del tiempo.

63. Toda vez que la segunda medida de reparación antes analizada es inejecutable por razones jurídicas, corresponde a la Corte verificar la posibilidad de dictar una medida equivalente, para lo cual se formula el siguiente problema jurídico: **¿Es posible dictar medidas equivalentes en vista de la imposibilidad jurídica de ejecutar la segunda medida de reparación que ordenaba investigar y sancionar a los servidores públicos del IESS, de acuerdo con la sentencia de 4 de octubre de 2017?**

64. La acción de incumplimiento busca proteger la tutela judicial efectiva en el componente de ejecución de la sentencia.²⁵ En tal razón, es incompatible con su naturaleza y con la tutela judicial efectiva que una sentencia no se ejecute, salvo excepciones,²⁶ o que se ejecute de forma incompatible, inadecuada o defectuosa.

65. La Corte Constitucional estableció que se puede sustituir “la medida original [...] por una medida equivalente [solo] cuando la primera resulte inejecutable o inaplicable

²⁵ CCE, sentencia 889-20-JP/21 (Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva), de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

²⁶ CCE, sentencia 86-11-IS/19, de 16 de julio de 2019, párrs. 27. CCE, sentencia 20-19-IS/21, de 24 de noviembre de 2021, párrs. 48 y 49. CCE, sentencia 61-18-IS/22, de 10 de julio 2022, párr. 52.

por presentar imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico, en atención al artículo 21 de la LOGJCC”.²⁷

- 66.** Este Organismo ha señalado que las medidas de reparación deben adaptarse al caso particular, manteniendo un criterio de eficacia, proporcionalidad y principalmente sin desconocer y afectar derechos de terceros.²⁸ El artículo 18 de la LOGJCC ordena que la reparación podrá incluir entre otras formas:

[L]a restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.

- 67.** En el caso concreto, debido a que la medida de investigar y sancionar a los servidores públicos del IESS ha prescrito y se ha tornado inejecutable, la Corte considera adecuado ordenar, como medidas equivalentes, una medida sancionatoria y una medida de satisfacción en favor de los accionantes.
- 68.** Por lo dicho, esta Corte ordena que el IESS identifique a los responsables del incumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, en caso de que permanezcan en sus cargos hasta la fecha, a fin de que este Organismo aplique la sanción de destitución de servidores públicos contemplada en el artículo 86 número 4 de la Constitución. Además, el IESS debe ofrecer disculpas públicas a los accionantes y ex integrantes del programa GNMAR, por haber incumplido la sentencia de 4 de octubre de 2017.

8. Consideraciones finales

- 69.** Esta Corte llama la atención al IESS por el incumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, ya que han transcurrido más de seis años desde que se expidió el fallo. Además, las personas adultas mayores no han podido realizar sus terapias físicas y demás actividades en espacios adecuados en los términos de la sentencia. El solo argumento del IESS sobre la falta de presupuesto para contratar al personal de salud y los equipos necesarios no es suficiente para justificar su cumplimiento defectuoso por tardío y el incumplimiento por haber realizado las adecuaciones necesarias en el espacio físico disponible. Además, el IESS tenía la obligación de utilizar todos los

²⁷ CCE, sentencia 16-17-IS/20, de 15 de enero de 2020, párr. 54. Dicho criterio también se ha recogido en las siguientes sentencias: CCE, sentencia 6-17-IS/21, de 11 de agosto de 2021, párr. 33; CCE, sentencia 96-21- IS/21, de 08 de diciembre de 2021, párr. 47; CCE, sentencia 11-21-IS/21, de 08 de diciembre de 2021, párr. 56; y, CCE, sentencia 23-17-IS/23, de 1 de febrero de 2023, párr. 45.

²⁸ CCE, sentencia 9-17-IS/21, de 17 de noviembre de 2021, párr. 47 y CCE, sentencia 71-21-IS/22, de 02 de noviembre 2022, párr. 49.

mecanismos necesarios para cumplir de manera eficiente con la decisión objeto de la presente acción.

- 70.** Esta Corte recuerda al IESS que, a través de la red de salud pública, el Estado debe garantizar el cumplimiento de los elementos esenciales del derecho a la salud. Esto es disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad e insta a esta entidad a ejecutar acciones concretas en torno al mejoramiento de las capacidades de las unidades médicas a su cargo, fortaleciendo su equipamiento de manera progresiva a fin de que respondan adecuada y suficientemente al requerimiento de la población, especialmente de los adultos mayores.²⁹
- 71.** Finalmente, las partes procesales en audiencia, manifestaron que algunos de los jubilados y ex integrantes del programa GNMAR fueron reubicados en el CAAM de Jardines de Huancavilca; sin embargo, este CAAM no contaba con las condiciones necesarias, para la realización de terapias de patologías crónicas y degenerativas. Por lo que, como medida de reparación, esta Corte ordena al IESS que adecúe el CAAM Jardines de Huancavilca para que dicho espacio físico posea las **condiciones adecuadas**, según la normativa pertinente, para la realización de las actividades de terapias de patologías crónicas y degenerativas en los que participaban los accionantes y ex integrantes del programa GNMAR.

9. 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 de sentencia 5-20-IS.
- 2. Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío del plazo ordenado para reubicar a las personas que integraban el programa GNMAR, y el incumplimiento de adecuar un espacio físico con las condiciones necesarias para la realización de las actividades del programa, conforme la primera medida ordenada en la sentencia de 4 de octubre de 2017.
- 3. Declarar** el incumplimiento de la segunda medida ordenada en la sentencia de 4 de octubre de 2017.

²⁹ Se realizaron consideraciones en similar sentido en la sentencia 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020 respecto de la red pública de salud.

4. Declarar que la segunda medida ordenada en la sentencia de 4 de octubre de 2017, es de imposible cumplimiento por razones jurídicas, en los términos de esta sentencia. En su lugar, como **medidas de reparación equivalentes**, se **dispone**:

4.1. El IESS, en el plazo de un mes, deberá identificar a los responsables del incumplimiento de la sentencia de 4 de octubre de 2017, en caso de que permanezcan en sus cargos hasta la fecha. El IESS y los presuntos responsables deberán remitir sus informes de cargo y de descargo respecto de su responsabilidad a fin de que este Organismo aplique la sanción de destitución de servidores públicos contemplada en el artículo 86 número 4 de la Constitución.

4.2. El IESS ofrecerá disculpas públicas a los accionantes y ex integrantes del programa GNMAR. Las disculpas públicas deberán ser publicadas en el periódico de mayor circulación a nivel nacional por una vez, y en la página web institucional del IESS durante treinta días, en el plazo de 15 días desde la notificación de la presente sentencia. El IESS informará a esta Corte de forma documentada la publicación en la prensa y la publicación en la página web institucional de esta medida una vez culminado el término señalado. El pedido de disculpas públicas deberá publicarse con el hipervínculo de la presente sentencia y, al menos deberá contener el siguiente texto:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se disculpa públicamente con Hugo Yáñez Flores y demás integrantes del ex Programa de Terapias de Patologías Crónicas y Degenerativas (GNMAR), por incumplir las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 4 de octubre de 2017, en la que se determinó que esta intuición realizó acciones que afectaron la continuidad de las actividades de terapia que realizaban los jubilados, y que vulneraron sus derechos al acceso a un servicio público de calidad, vida digna, salud y atención preferente a las personas de los grupos de atención prioritaria. Esta institución asume su responsabilidad por afectar los derechos de los jubilados y se compromete a observar el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia para no volver a incurrir en estas conductas.

5. Ordenar al IESS que, en el plazo de tres meses, adecúe el CAAM Jardines de Huancavilca para que dicho espacio físico posea las **condiciones adecuadas**, según la normativa pertinente, para la realización de las actividades de terapias de patologías crónicas y degenerativas en los que participaban los accionantes y ex integrantes del programa GNMAR. El IESS deberá informar a esta Corte el

cumplimiento de esta medida en el plazo de tres meses contados desde la notificación de esta sentencia.

- 6. Llamar** la atención al IESS, por incumplir con las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de 4 octubre de 2017. Además, esta Corte recuerda al IESS que el cumplimiento de las medidas de reparación previstas en procesos de garantías jurisdiccionales debe darse de forma oportuna y en estricta observancia del término dispuesto en la decisión o en la respectiva providencia.
- 7. Advertir** al IESS que ante el incumplimiento de sentencias constitucionales, la Corte Constitucional está facultada para imponer las sanciones establecidas en el artículo 86 número 4 de la Constitución.³⁰
- 8. Llamar** la atención a Kleber Raymundi López Valencia, juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, por su inactividad, y por no expedir providencias tendientes al cumplimiento efectivo de las medidas de reparación.
- 9. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 10.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³⁰ CRE. Artículo 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:
4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su **destitución del cargo o empleo**, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.

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 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL