

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

CASO 66-22-IS

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

SENTENCIA 66-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento propuesta por el señor Christian Fernando Cevallos Espinoza. A diferencia de otros casos, no dispone la ejecución de la medida incumplida, pues aquello no es posible debido a circunstancias fácticas. A pesar de ello, ordena al ente obligado a investigar a los presuntos responsables de la inejecución del fallo para que se lleven a cabo las medidas disciplinarias correspondientes.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de agosto de 2021, la señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez (“**actora**”) propuso una acción de protección con medidas cautelares en contra del gerente general y representante legal del Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín (“**HCAM**”) y de la Procuraduría General del Estado. La causa se signó con el número 17460-2021-03758.¹
2. En auto de 11 de agosto de 2021, la señora María Zoila Conforme Mero, jueza de la Unidad Judicial de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**jueza de la Unidad Judicial o jueza ejecutora**”), aceptó las medidas cautelares relativas a la entrega de los medicamentos para el tratamiento de la actora y dispuso que la Defensoría del Pueblo (“**DP**”) realice un seguimiento en la causa.

¹ La señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez relató que en octubre de 2020 le diagnosticaron la enfermedad degenerativa y catastrófica de mieloma múltiple, la cual le trajo graves afecciones como anemia severa, pérdida de movilidad e insuficiencia renal. Con motivo de su tratamiento en el hospital público, su médico le recetó 2mg de bortezomib, una vez a la semana, por cuatro ocasiones. Esta terapia farmacológica requería de medicamentos coadyuvantes: dexametasona (inmunosupresor) y ondansetrón (antiemético); los cuales no eran provistos por dicha casa de salud, pese a que el bortezomib se encontraba en el Cuadro Nacional de Medicamentos. En el caso de la dexametasona y el ondansetrón, señaló que le eran suministrados de manera fluctuante, no como requería el tratamiento médico, por lo que, se interrumpían sus procesos de recuperación. Ante esta situación, tuvo que hacer esfuerzos económicos para adquirir la prescripción médica de manera particular, así como lo hicieron otros pacientes de quimioterapia ambulatoria. Indicó que 4 dosis inyectables de bortezomib oscilan entre los USD 1 300,00. Por lo tanto, propuso la garantía por la vulneración de sus derechos a la salud, acceso a medicamentos y a una vida digna; y, como medida cautelar, solicitó que la entidad pública adquiriera los medicamentos que necesitaba para su tratamiento.

3. El 27 de agosto de 2021, la jueza de la Unidad Judicial aceptó la acción de protección.² Frente a esto, el director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), así como el gerente general del Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín interpusieron recursos de apelación de manera separada.
4. El 10 de septiembre de 2021, la actora ingresó un escrito en el que solicitó que se entreguen los medicamentos. Frente a esto, el 13 de septiembre del mismo año se corrió traslado al director del IESS para que se pronuncie sobre la disponibilidad de bortezomib, dexametasona y ondansetron en el HCAM.
5. El 25 de octubre de 2021, la actora requirió que se dé cumplimiento a la decisión de primera instancia. Ante esto, la jueza de la Unidad Judicial requirió que la Defensoría del Pueblo “a fin de que en el término de 5 días, informe [a la jueza ejecutora] [...] si el señor Gerente General del Hospital de especialidades Carlos Andrade Marín [...] ha dado cumplimiento a la sentencia [...]”.³
6. El 29 de noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo ingresó un informe sobre el seguimiento de la causa.⁴
7. El 21 de diciembre de 2021, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazaron los recursos de apelación y confirmaron la sentencia subida en grado.
8. El 29 de diciembre de 2021, la actora ingresó un escrito en el que solicitó que “se envíe el informe de incumplimiento de sentencia”.⁵
9. Respecto a lo anterior, la jueza ejecutora emitió una providencia el 30 de diciembre de 2021 en la que indicó que previo a proveer lo que en derecho corresponda se oficie a

² En lo principal, la jueza ordenó que se entreguen los medicamentos requeridos por la actora durante el tiempo y con la frecuencia que precisara el médico tratante.

³ Expediente de la Unidad Judicial, fs. 588.

⁴ En lo principal, la Defensoría del Pueblo refirió que se abrió el trámite defensorial número CASO-DPE-1701-170102-7-2021-01286 y que notificó a la parte accionada sobre este particular. Posteriormente, recibió una comunicación del Ministerio de Salud Pública en la que se indicó que se anexaba un oficio emitido sobre el tema; sin embargo, “no se anexó el memorando indicado”. Por lo tanto, la entidad dispuso que se continúe el trámite de seguimiento, requirió al director nacional jurídico del Ministerio de Salud que remita el memorando en cuestión y, además, insistió que el director general del IESS y el gerente general del HCAM que se informe sobre los mecanismos adoptados para el cumplimiento de la sentencia. *Ibid.*, fs. 590.

⁵ *Ibid.*, fs. 599.

la DP para que, en el término de 72 horas, informe sobre el cumplimiento de la decisión.⁶

10. Seguidamente, el 18 de enero de 2022, la actora insistió en que se cumpla la sentencia de 21 de agosto de 2021 y que se remita un informe del incumplimiento a la Corte Constitucional. Por ello, el 20 de enero de 2022, la jueza ejecutora emitió una providencia en la que precisó lo siguiente:

Agréguese a los autos el escrito virtual de fecha 18 de enero de 2022, a las 12h02, presentado por la señora ESPINOZA VASQUEZ CARMEN DEL PILAR, quien solicita que por intermedio de Secretaria (sic) se proceda a sentar la razón respectiva en el sentido [de] si por parte de la Defensoría del Pueblo se ha procedido a dar contestación a la providencia dictada por esta Autoridad con fecha 30 de diciembre de 2021, a las 11h22, en caso de que no se haya remitido al proceso el informe del señor Defensor del Pueblo, se oficie nuevamente al mismo para que se cumpla con la disposición de fecha 30 de diciembre de 2021, a las 11h22, bajo prevenciones de ley, en caso de no acatarla se sirva enviar el INFORME DE INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA, emitida el 27 de agosto del 2021, a las 18h55, a la Corte Constitucional, en lo principal se dispone: 1.- En el término de 72 horas el señor Secretario de esta Unidad Judicial, siente la razón respectiva en el sentido si por parte de la Defensoría del Pueblo se ha procedido a dar contestación a la providencia dictada por esta Autoridad con fecha 30 de diciembre de 2021, a las 11h22.- NOTIFIQUESE.

11. El 3 de febrero de 2022, la actora ingresó un escrito en el que requirió que: “[...] se dé inmediato cumplimiento a lo determinado por su autoridad a través del auto de sustanciación de fecha 20 de enero de 2022, es decir se siente razón respectiva por parte de la Secretaría, que avale si la Defensoría del Pueblo dio o no contestación a la disposición antes detallada”.
12. En el escrito anterior, también insistió en que se envíe el informe de incumplimiento de la sentencia de 27 de agosto de 2021 a la Corte Constitucional.
13. Mediante providencia de 8 de febrero de 2022, la jueza ejecutora concedió el término de 48 horas para que el secretario de la Unidad Judicial siente razón de si la Defensoría del Pueblo dio contestación a la providencia de 30 de diciembre de 2021.
14. El 11 de febrero de 2022, se sentó razón del seguimiento realizado por la Defensoría de Pueblo en el que se evidenció que no se generó respuesta alguna al auto de 30 de diciembre de 2021.
15. El 2 de marzo de 2022, el señor Christian Fernando Cevallos Espinoza, hijo de la actora, informó a la judicatura que su madre falleció el 12 de febrero de 2022 “debido

⁶ Cabe anotar que la juzgadora también convocó a una reunión del trabajo para la entrega de medicamentos y realizó una visita al lugar.

a una falla multiorgánica, provocada por el cáncer que padecía (mieloma múltiple)”. En la misma línea, requirió que se remita el informe sobre el incumplimiento de la sentencia a la Corte.⁷

16. Mediante auto de 17 de marzo de 2022, la jueza ejecutora tomó en cuenta dentro de la causa al señor Christian Fernando Cevallos Espinoza como procurador común de los hijos/herederos de la actora.
17. El 4 de abril de 2022, la Defensoría del Pueblo informó que “no se garantizó la entrega del medicamento de la forma dispuesta en la sentencia”.⁸
18. El 30 de marzo de 2022, el señor Christian Fernando Cevallos Espinoza ingresó una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. La causa se signó con el número 66-22-IS.
19. En escrito de 6 de abril de 2022, el señor Christian Fernando Cevallos Espinoza requirió que se envíe el informe de incumplimiento de la sentencia a la Corte Constitucional y que se inicie el procedimiento sancionatorio a los funcionarios públicos que actuaron en “desaca[to] con lo dispuesto por su autoridad en la sentencia de 27 de agosto de 2021”.
20. El 12 de abril de 2022, mediante auto, la jueza ejecutora efectuó un recuento de los antecedentes de la causa e indicó que:

[...] Además se informa a la señor/a Juez/a de la UNIDAD JUDICIAL DE TRANSITO SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA, que la entidad requerida Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín, ha indicado sobre la medicina que por orden judicial se debió entregar a la señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez, que no se garantizó la entrega del medicamento de la forma dispuesta en sentencia. 8.- En cuanto al numeral 2 del escrito que se provee, se le ilustra al compareciente que dicha petición tiene relación con la solicitud de incumplimiento a la sentencia dictada de fecha 27 de agosto del 2021, a las 18h55, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 164, numeral 2 de la LOGJCC.

⁷ Mediante providencia de 3 de marzo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial requirió que se presente la posesión efectiva y la procuración común otorgada a favor del señor Christian Fernando Cevallos Espinoza. Además, requirió que la Defensoría del Pueblo informe si el hospital cumplió con la decisión de 27 de agosto de 2021. Posteriormente, el 9 de marzo del mismo año, los hijos de la actora ingresaron la posesión efectiva y la procuración común.

⁸ Expediente de la Unidad Judicial, fs. 656.

21. El 21 de abril de 2022, el señor Christian Fernando Cevallos Espinoza (“**accionante**”) presentó un escrito en la judicatura de primera instancia el que solicitó el cumplimiento de la decisión.⁹
22. El 26 de abril de 2022, la jueza de instancia remitió el expediente a la Corte Constitucional.
23. El 29 de agosto de 2022 y el 14 de diciembre del mismo año, el accionante requirió la resolución de la causa.
24. El 27 de febrero de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y requirió que la jueza ejecutora detalle las acciones emprendidas para cumplir la sentencia y que la parte accionada informe sobre la ejecución del mentado fallo.
25. El 29 de febrero de 2024, la jueza de la Unidad Judicial remitió la información requerida.
26. El 12 de marzo de 2024, el accionante también ingresó un escrito en la causa.

2. Competencia

27. 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 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

28. El accionante indicó que desde el 25 de octubre de 2021 realizó varias insistencias para la ejecución de la sentencia de 29 de agosto de 2021. Sin embargo, el HCAM y el

⁹ Conforme a los artículos 164 numeral 1 de la LOGJCC y 96 numeral 2 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la acción de incumplimiento se podrá presentar por quien se considere afectado por el incumplimiento de una sentencia constitucional siempre que el juez que dictó el fallo, dictamen o resolución no la hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente. *Ver*, sentencia 48-20-IS/24, 17 de enero de 2024, párrs. 45-48. En la presente causa, el hijo de la actora propone la acción, pues el incumplimiento del fallo lo afectó y porque falleció su madre. Por ende, esta Corte considera que tiene legitimación para presentar esta garantía.

IESS no cumplieron con el fallo, pues no proporcionaron la medicación requerida. De igual forma, refiere que la Defensoría del Pueblo no realizó “un seguimiento correcto”.

29. Informa que la señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez falleció por complicaciones derivadas de su condición sin que se cumpliera la sentencia.
30. Agrega que requirió a la jueza ejecutora que remita el informe de incumplimiento de la sentencia en reiteradas ocasiones, pero no lo hizo.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

31. La jueza de la Unidad Judicial indicó que en la foja 42 del expediente consta un memorando sobre el seguimiento que se realizó de la causa por parte de la Defensoría del Pueblo en el que se indicó que:

[...] en el caso de la señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez, se entregó la medicina a la señora Espinosa (sic) de la siguiente manera: - Bortezomib sólido parental (sic) se entregó hasta el 14 de octubre de 2021; - Dexametasona, líquido parental (sic) 4mg ml última vez que se entregó el 20 de mayo 2021; - Ondansetrón líquido parental (sic) 2mg/ml, hasta el 8 de abril de 2021. Se informa también en esta reunión que la señora Espinosa asiste al Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín el día 18 de nov 2021, sin que se entregue medicación pues la medicina prescrita por el médico no existía en farmacia de dicho hospital, situación que se repite el día 25 nov 2021; adicionalmente se informó que la señora Carmen del Pilar Espinoza fue hospitalizada a finales de noviembre en el mismo Hospital Carlos Andrade Marín [...]

32. Por otro lado, refiere que hizo requerimientos de información al HCAM y que este no respondió. Por eso, tuvo que convocar a una reunión de trabajo y concurrir al Hospital para obtener información sobre la entrega de los medicamentos a la paciente entre septiembre y noviembre de 2021 y su hospitalización. Al respecto, evidenció que la medida no se cumplió.
33. A continuación, indica que la Coordinación General Jurídica-HCAM indicó que sí cumplió las disculpas públicas y proporciona un enlace.¹⁰
34. Sobre la inclusión de los medicamentos bortezomib, dexametasona y ondansetrón en el Cuadro Nacional de Medicamentos señala que estos sí “constan en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos-CNMB, Décima Revisión, vigente a la fecha”.

¹⁰ <https://hcam.iess.gob.ec/2021/09/07/sentencia/>

4. Cuestión previa

35. El artículo 163 de la LOGJCC determina que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional [...]”. Así, la LOGJCC establece el carácter excepcional de la acción de incumplimiento porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales, para lo cual, pueden adoptar los medios adecuados y pertinentes encaminados a la ejecución del fallo.¹¹
36. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.¹² Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
37. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado **(i)** a petición de la persona afectada; y, **(ii)** directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿El accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

38. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”).¹³

¹¹ LOGJCC, artículo 21 “La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”.

¹² En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

¹³ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se

39. Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor 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.¹⁴
40. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹⁵ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹⁶
41. A partir de las normas y jurisprudencia,¹⁷ es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.

Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.

Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

¹⁴ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹⁵ *Ibid.*, párrs. 25 y 27.

¹⁶ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹⁷ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

42. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que es razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
43. De conformidad con los antecedentes procesales, se constata que en el caso *in examine* se cumplieron todos los requisitos para la procedencia del análisis del fondo de la decisión:

Impulso: La persona afectada impulsó en varias ocasiones la ejecución del fallo y comunicó a la jueza ejecutora sobre el incumplimiento de la decisión.

Requerimiento: La actora requirió en varias oportunidades el cumplimiento de la sentencia. Así, se verifica las insistencias de 10 de septiembre de 2021, 25 de octubre de 2021, 29 de diciembre de 2021, el 18 de enero de 2022 y 3 de febrero de 2022. Posteriormente, el señor Christian Fernando Cevallos Espinoza, ahora accionante, requirió que se declare el incumplimiento de la sentencia en escritos de 2 de marzo de 2022 y 6 de abril de 2022.

Plazo razonable: El requerimiento para la ejecución de la sentencia se dio después del transcurso de un plazo razonable (párrafo *ut supra*) para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión, pues la sentencia se emitió el 27 de agosto de 2021 y, posteriormente, fue ratificada el 21 de diciembre de 2021.

Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: Si bien la autoridad judicial ejecutora no se negó expresamente a cumplir el requerimiento, sí incumplió el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional. Esto se constata porque el accionante ingresó la petición el 6 de abril de 2022 y la jueza ejecutora emitió una providencia con los antecedentes de la causa y sobre la inejecución del fallo el 12 de abril de 2022, pero nunca remitió el expediente a este Organismo.

44. En función del análisis precedente, se verifica el cumplimiento de los requisitos para presentar directamente la garantía y corresponde conocer el fondo de la causa.

5. Análisis

45. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia dictada el 27 de agosto de 2021 por la jueza de la Unidad Judicial, ratificada el 21 de diciembre de 2021 por los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la

Corte Provincial de Justicia de Pichincha se cumplió integralmente a la luz de la documentación remitida por las partes procesales. La judicatura en cuestión, dentro de dicha sentencia, resolvió:

Se acepta la acción de protección [...] y [se o]rdena los siguiente: como reparación integral a la vulneración de derechos suscitado.

1.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en la calidad de responsable directo, proceda de manera inmediata a suministrar todos los medicamentos que requiera la afectada para su tratamiento integral, por el tiempo que los facultativos determinen y requiera la accionante señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez, para lo cual, se dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, (IESS) a través de su Director General, está en la obligación de realizar los trámites administrativos correspondientes a fin de cumplir con esta disposición;

2.- Proceda de manera inmediata a suministrar los medicamentos Bortezomib, dexametasona y ondansetrón, para su tratamiento prescrito por su médico tratante, debiendo realizarse los trámites administrativos interno (sic) o ante otras entidades y organismos y que fueren necesarios para el cumplimiento inmediato de aquello, siempre que cuenten con el consentimiento informado de la accionante señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez, hasta que su médico lo prescriba, conforme el avance de la paciente y su evolución, bajo el tratamiento que han recomendado según la dosificación y la frecuencia que considere el médico tratante, al suministrar a la paciente, hasta que de acuerdo con la evolución de la paciente y así lo determine el médico tratante y los exámenes que sustente el período de aplicación de dicho medicamento y lo necesite la afectada en su atención, además de los protocolos de aplicación de remisión de la paciente, de eficacia del medicamento y demás observaciones que exige la ciencia médica, a costas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ya sea que este le proporcione el tratamiento en el hospital de dicha institución o a través de un prestador externo, procedimiento que será realizado bajo estricta responsabilidad del IESS, así como del suministro de los medicamentos a su cargo, así como de la utilización óptima y eficaz de los recursos disponibles, además de velar por el uso racional de los medicamentos, la seguridad de la paciente y de responder frente a los organismos de control correspondiente, el cumplimiento de esta medida deberá ser informada a la suscrita en un término no mayor de 10 días;

3. [C]omo medida de no repetición se dispone que el Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia, una vez que sea notificado en forma motivada en los casilleros judiciales señalados por los señores profesionales del derecho, difusión que se deberá efectuar entre sus servidores y se publique en la página web oficial para el conocimiento de la ciudadanía;

4. [C]omo medida de garantías de no repetición de la violación de los derechos por parte de este Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín, esta juzgadora dispone que el Ministerio de Salud, a través de su representante legal y luego de los trámites correspondientes incluya como medicamentos en su provisión permanente, al medicamento Bortezomib, dexametasona y ondansetrón, a fin de que pueda garantizar su tratamiento médico, para su cumplimiento, se dispone la notificación con la presente sentencia al Ministerio de Salud Pública; al Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

5. En aplicación a lo dispuesto en el inciso tercero del Art. 21 de la LOGJCC, esto es “la Jueza o Juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo preparatorio (sic) a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos...” Dispongo ofíciase a la Defensoría del Pueblo del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, adjuntando al mismo una copia certificada de la presente sentencia, a fin de que dicha Institución, de seguimiento al cumplimiento de esta sentencia [...]

46. Según lo referido, se constata que la decisión ordenó 3 medidas de reparación¹⁸ que debían cumplirse:

- 1.** En primer lugar indicó que el IESS, como responsable directo, suministre todos los medicamentos que requiera la señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez para su tratamiento integral por el tiempo que los facultativos determinen y que ella lo requiera. Entre dicha medicación se encontraban los medicamentos Bortezomib, dexametasona y ondansetrón que debían ser proporcionados para su tratamiento en las dosis y con la frecuencia prescrita por su médico tratante hasta que este último determine que ya no son necesarios. Para tal efecto, se debía contar con el consentimiento informado de la actora.
- 2.** Que el hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social efectúe una amplia difusión del contenido de la sentencia, luego de su notificación.
- 3.** Que el Ministerio de Salud Pública realice las gestiones pertinentes para incluir como medicamentos en su provisión permanente, al medicamento bortezomib, dexametasona y ondansetrón.

5.1. Primera medida de reparación

47. En la primera medida de reparación se determinó que el IESS debía suministrar los medicamentos bortezomib, dexametasona y ondansetrón a Carmen del Pilar Espinoza Vásquez para su tratamiento integral en las dosis y con la frecuencia prescrita por su médico hasta que ya no fuesen necesarios. Al respecto, esta Corte identifica que, en su momento, la actora informó que no se suministraron los referidos medicamentos en la dosis y con la frecuencia requerida, precisamente por esta razón tuvo que realizar varios requerimientos al sujeto obligado y a la jueza ejecutora.¹⁹

¹⁸ Si bien se ordenó en el decisorio que la DP realice el seguimiento de la causa, aquello no es en sí mismo una medida de reparación por los derechos trastocados. En realidad, se trata de una forma de asistencia que tiene el juzgador para evaluar la ejecución de su fallo. Por esta razón, esta medida no será considerada para analizar su cumplimiento. Ver, LOGJCC y CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 42.

¹⁹ Ver, párrs. 4, 8, 10, 11 y 12.

48. En similar sentido, de los recaudos procesales y del escrito ingresado por la jueza de primera instancia se verifica que se entregó “Bortezomib sólido parental (sic) [...] hasta el 14 de octubre de 2021; - Dexametasona, líquido parental (sic) 4mg/ml [la] última vez que se entregó [fue] el 20 de mayo 2021; - Ondansetrón líquido parental (sic) 2mg/ml, hasta el 8 de abril de 2021”.²⁰ Sin embargo, tras esta fecha no se le proporcionó la medicina porque “no existía en la farmacia de dicho hospital, situación que se repite el día 25 de noviembre de 2021”.²¹ En consecuencia, este Organismo constata que la medida se incumplió, pues la disposición determinó que debían entregarse los medicamentos durante el tiempo que la paciente lo necesitara y en las dosis dispuestas por el médico tratante.

5.2. Segunda medida de reparación

49. La segunda medida de reparación consistió en la difusión de la sentencia tras su notificación. Esto sí se cumplió por parte del sujeto obligado, es así como la sentencia se encuentra publicada de manera íntegra en el portal del HCAM y se puede acceder a la misma a través de este enlace <https://hcam.iess.gob.ec/2021/09/07/sentencia/>

5.3. Tercera medida de reparación

50. La última medida de reparación dispuso que el Ministerio de Salud Pública realice las gestiones pertinentes para incluir como medicamentos en su provisión permanente, al bortezomib, dexametasona y ondansetrón. Sobre este punto, la jueza de primera instancia refirió que dichos medicamentos sí se encuentran en el Cuadro Nacional de Medicamentos. Tras la revisión de la Décima Primera Revisión del Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos 2022, vigente hasta el momento, se constata que efectivamente el bortezomib,²² dexametasona²³ y ondansetrón²⁴ se encuentran como medicinas para provisión por parte del Ministerio de Salud Pública. En tal virtud, la medida también se cumplió.

5.4. Cumplimiento de la sentencia

51. Como se anotó previamente, la primera medida de reparación se incumplió, mientras que las demás sí fueron ejecutadas. Por lo tanto, le correspondería a este Organismo disponer el cumplimiento de la medida que no se ejecutó por parte del sujeto obligado.

²⁰ Ver, párr. 31.

²¹ *Ibid.*

²² Ministerio de Salud Pública, Décima Primera Revisión del Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos 2022, p.20.

²³ *Ibid.*, p.12.

²⁴ *Ibid.*, p.1.

Sin embargo, actualmente no es posible hacerlo por hechos sobrevinientes a la emisión de la sentencia de 27 de agosto de 2021, ya que la señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez falleció el 12 de febrero de 2021.²⁵ En este tipo de supuestos, la Corte ha referido que se produce la “inejecutabilidad de [ciertos] elementos de sentencias, por razones de orden fáctico, además de jurídico”.²⁶ En cuanto a la imposibilidad fáctica se encuentran las situaciones que cambian con el paso del tiempo y tornan imposible el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la sentencia; cuestión que ocurre en esta causa ante el fallecimiento de la señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez.²⁷

52. Sin detrimento de lo anterior, el artículo 83 de la Constitución determina que “[s]on deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente [...]”.
53. En la causa *in examine*, se verifica que el sujeto obligado -el IESS y el HCAM- inobservaron de manera sistemática lo dispuesto en la sentencia emitida por la jueza de primera instancia, pues no cumplieron con su obligación de proporcionar los medicamentos que requería la paciente en la cantidad y frecuencia necesaria. Al respecto, esta Corte ha sido enfática en que cuando se desatienden las sentencias constitucionales se producen “serias consecuencias para la administración de justicia porque [se] dilatan procesos judiciales y [se] perpetúan las vulneraciones de derechos de las víctimas”.²⁸ Más aún en causas como esta en la que la vida de una persona, que padece una enfermedad, depende de los medicamentos dispuestos por su médico.
54. En virtud de lo anterior, este Organismo dispone que se remita una copia del expediente de esta causa a la máxima autoridad del IESS y del HCAM a fin de que emprendan un proceso de investigación en el que identifiquen a la o las personas responsables del incumplimiento de la sentencia de 27 de agosto de 2021, es decir, a quienes debieron efectuar los trámites para proporcionar los medicamentos bortezomib, exametasona, y ondansetrón dispuestos en el fallo referido y no lo hicieron. Una vez identificados los responsables, la entidad deberá tramitar el procedimiento disciplinario correspondiente en atención a su Reglamento Interno y a la legislación pertinente.
55. Esta Corte toma en cuenta los hechos de la causa y entiende que modificar la medida de reparación no logrará satisfacer las expectativas de los familiares de la señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez. Sin embargo, considera relevante que los sujetos

²⁵ En similar sentido, *ver*, CCE, sentencia 49-19-IS/21, 15 de diciembre de 2021, párrs. 37 y 38.

²⁶ CCE, sentencia 64-13-IS/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 19.

²⁷ CCE, sentencia 46-19-IS/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 68.

²⁸ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 66.

obligados pidan disculpas públicas por la consecuencia que tuvo la falta de ejecución de la medida dispuesta en el fallo constitucional. En ese sentido, el IESS y el HCAM deberán difundir a través de su página virtual por el periodo de tres meses desde la notificación de esta sentencia el siguiente texto:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia 66-22-IS/24, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín piden disculpas públicas a los familiares de la señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez (+) por el incumplimiento de la sentencia de 27 de agosto de 2021 y la falta de diligencia en la entrega de sus medicamentos. Así, reconocen las consecuencias de haber incumplido una decisión constitucional y reiteran su obligación de respetar la Constitución de la República del Ecuador.

56. En función de lo anterior, se hace un severo llamado de atención a los funcionarios del IESS y del HCAM por haber incumplido la sentencia de 27 de agosto de 2021.
57. Adicionalmente, esta Corte llama severamente la atención a la jueza de primera instancia por no haber remitido el expediente a la Corte Constitucional tras la solicitud de la señora Carmen del Pilar Espinoza, lo que trajo como consecuencia que su hijo tuviera que presentarla directamente ante este Organismo. Así, se le recuerda la necesidad de actuar en función a lo dispuesto en la LOGJCC.

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. Aceptar parcialmente la acción 66-22-IS y declarar el cumplimiento parcial de la sentencia de 27 de agosto de 2021.
2. Disponer que, conforme el artículo 20 de la LOGJCC, la máxima autoridad del IESS y HCAM inicien, en el plazo de 2 meses de notificada la presente sentencia, las acciones administrativas correspondientes a fin de identificar y, de ser el caso, sancionar a los funcionarios responsables del incumplimiento de la sentencia *in examine*. Una vez concluya dicho proceso, las entidades deberán remitir un informe a esta Corte en el plazo máximo de 10 días sobre la conclusión de dicho procedimiento disciplinario.
3. Disponer que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín pidan disculpas públicas a los familiares de la señora Carmen del Pilar Espinoza Vásquez, a través de su página virtual por el periodo de tres meses desde la notificación de esta sentencia, de conformidad con lo esgrimido en el párrafo 55 *supra*. Para comprobar el

cumplimiento de la medida, deberán remitir un informe a la Corte en el término de 10 días desde el cumplimiento de los tres meses.

4. Llamar la atención severamente al IESS y al HCAM por su falta de diligencia en la ejecución del fallo de 27 de agosto de 2021.
5. Llamar severamente la atención a la jueza María Zoila Conforme Mero de la Unidad Judicial de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, por dilatar la remisión del expediente constitucional tras la solicitud de la actora de la causa de origen. En consecuencia, esta Corte dispone que el Consejo de la Judicatura incluya en el expediente de la jueza este llamado de atención, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial.
6. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
7. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 66-22-IS/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por los demás jueces y juezas que votaron a favor de la sentencia 66-22-IS/24, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 4 de abril de 2024, formulo el presente voto concurrente.
2. La sentencia 66-22-IS/24 aceptó parcialmente la acción de incumplimiento de la sentencia de 27 de agosto de 2021 emitida por la Unidad Judicial de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”). La Corte constató que Carmen del Pilar Espinoza Vásquez, actora del proceso de origen, no recibió los medicamentos por parte del Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín (“**HCAM**”) y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), para el tratamiento de la enfermedad catastrófica que padecía, tal como se ordenó en la sentencia de la Unidad Judicial. Como consta en la sentencia 66-22-IS/24, Carmen del Pilar Espinoza Vásquez falleció sin recibir los medicamentos que necesitaba para el tratamiento de su enfermedad.
3. Ante estos hechos, concuerdo con las medidas ordenadas en la sentencia 66-22-IS/24: disponer al HCAM y al IESS que inicien las investigaciones internas correspondientes y que, de ser el caso, sancionen a los funcionarios responsables del incumplimiento; ordenar que las entidades accionadas pidan disculpas públicas; y, llamar severamente la atención al HCAM, al IESS y a la jueza ejecutora de la Unidad Judicial. Sin embargo, considero que estas medidas resultan insuficientes ante la gravedad del incumplimiento de la sentencia constitucional.
4. En efecto, considero que la Corte Constitucional podía y debía ir más allá en cuanto a las medidas de reparación ya que, en mi opinión, el inicio de una investigación interna en las entidades accionadas y una disculpa pública no son suficientes para reparar integralmente a los familiares de Carmen del Pilar Espinoza Vásquez, ni para asegurar que este tipo de casos no vuelvan a suceder en el futuro.
5. Por ejemplo, con miras a reparar adecuadamente a los familiares de Carmen del Pilar Espinoza Vásquez, la Corte debió evaluar la posibilidad de disponer al HCAM y al IESS que se hagan cargo de todos los gastos en los que Carmen del Pilar Espinoza Vásquez o sus familiares pudieron haber incurrido para el tratamiento médico ante la

falta de provisión de medicamentos por parte de las instituciones accionadas. Así también, se debía reparar a los familiares de Carmen del Pilar Espinoza Vásquez por los gastos judiciales en los que debieron incurrir, tanto del proceso de origen como de la acción de incumplimiento sustanciada ante la Corte Constitucional. Incluso, se pudo haber ordenado un monto económico como reparación en equidad por los daños sufridos.

6. Considero que los daños producidos por el incumplimiento de la sentencia constitucional de origen son evidentes, constituyen una vulneración al derecho de toda persona a la ejecución de las sentencias como componente de la tutela judicial efectiva, y como consecuencia de esa vulneración le corresponde a la Corte reparar integralmente. Si bien en la sentencia 66-22-IS/24 se ordena una reparación, considero que las medidas ordenadas se quedan cortas al momento de reparar integralmente.
7. Por otro lado, dada la gravedad del incumplimiento que afectó a una persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria que no contó con medicinas para el tratamiento de una enfermedad catastrófica hasta el momento de su muerte y para asegurar que este tipo de casos no vuelvan a suceder en el futuro, la Corte Constitucional debió sancionar a los responsables del incumplimiento de la sentencia. En efecto, el artículo 22 en concordancia con el artículo 165 de la LOGJCC, le da la facultad a la Corte Constitucional de sancionar a los responsables del incumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales.
8. Lo que es más, cuando la Constitución consagra en su artículo 436 numeral 9 la facultad de la Corte Constitucional que ha sido traducida en la acción de incumplimiento, señala que la Corte ejercerá, entre otras atribuciones, la de “[c]onocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. La sanción frente al incumplimiento de una sentencia constitucional es clara y está establecida también a nivel constitucional, en el artículo 86.4 que establece que “[s]i 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*”. La Constitución ha establecido esta sanción tan severa como un reconocimiento de la gravedad de que implica el no acatar una sentencia que garantice los derechos consagrados en la Constitución. Las sentencias que emite la Corte en casos en los que evidencia un incumplimiento no deberían convertirse en meras declaraciones de que se produjo un incumplimiento, o limitarse a llamados de atención a las autoridades responsables. La consecuencia del incumplimiento, si aspiramos a que las entidades accionadas se tomen en serio a la justicia constitucional, debería ser la destitución de los responsables. En mi opinión, casos como el presente en el que el incumplimiento y sus consecuencias son tan

evidentes, ameritan que la Corte se tome más en serio su facultad de sancionar el incumplimiento de las sentencias provenientes de garantías constitucionales.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 66-22-IS, fue presentado en Secretaría General el 12 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 09:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL