

Quito, D.M., 15 de mayo de 2025

## CASO 177-24-IS

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

#### SENTENCIA 177-24-IS/25

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por la entidad obligada ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo. Se verifica que no existe una imposibilidad jurídica para el cumplimiento de la sentencia y que la entidad obligada pretendió la revisión y modificación de la sentencia que debía cumplir.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 19 de agosto de 2022, 16 funcionarios (“**accionantes**”) del Hospital General IESS Santo Domingo (“**Hospital**”) presentaron una demanda de acción de protección en contra de este y de la Procuraduría General del Estado. Alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales (a la igualdad, a la garantía del debido proceso y a la seguridad jurídica) pues no se les habría cambiado del régimen laboral contenido en la Ley Orgánica del Servicio Público (“**LOSEP**”) al previsto en el Código de Trabajo en aplicación de la sentencia 018-18-SIN-CC, que dejó sin efecto las enmiendas constitucionales aprobadas por la Asamblea en el año 2015.<sup>1</sup>
2. El 19 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo (“**Unidad Judicial**”) rechazó la acción de protección. El 13 de diciembre de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación de los accionantes y dispuso el cambio de su régimen laboral en un plazo máximo de seis meses. El recurso de aclaración presentado por los accionantes fue resuelto el 11 de enero de 2023.<sup>2</sup>
3. En varios escritos,<sup>3</sup> los accionantes solicitaron que la Unidad Judicial disponga el cumplimiento de la sentencia. El 27 de septiembre de 2023, el Hospital indicó que

<sup>1</sup> El proceso fue identificado con el número 23201-2022-02116.

<sup>2</sup> El recurso de aclaración fue resuelto en relación con un error en los nombres de los accionantes.

<sup>3</sup> Específicamente, en los presentados en las siguientes fechas: 29 de marzo de 2023, 14 de abril de 2023, 26 de abril de 2023, 12 de junio de 2023, 30 de junio de 2023, 2 de agosto de 2023, 13 de septiembre de

existe la predisposición para cumplir con las sentencias emitidas por los jueces competentes y solicitó una prórroga para hacerlo en este caso en particular. En auto de 29 de enero de 2024, la Unidad Judicial estableció el 31 de marzo de 2024 como fecha máxima e improrrogable para el cumplimiento de la sentencia.

4. El 13 de junio de 2024, el Hospital solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Sala Provincial con el fin de que module la sentencia pues el acuerdo ministerial MDT-2019-373, mencionado en la sentencia, no sería aplicable al caso. El 18 de julio de 2024, la Unidad Judicial negó lo solicitado y ordenó el cumplimiento inmediato de la sentencia.
5. El 6 de diciembre de 2024, el Hospital presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial señalando las razones por las que, en su opinión, la sentencia sería de imposible cumplimiento y requiriendo la remisión del expediente a esta Corte Constitucional.
6. El 13 de diciembre de 2024, la Unidad Judicial remitió el expediente del caso de origen junto con su informe de descargo.
7. El 26 de marzo de 2025, el Director Administrativo del Hospital General IESS Santo Domingo ingresó en la Corte Constitucional del Ecuador un escrito sobre ciertas actuaciones llevadas a cabo en la fase de ejecución.<sup>4</sup>

## **2. Competencia**

8. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente

---

2023, 27 de septiembre de 2023, 1 de noviembre de 2023, 18 de enero de 2024, 31 de enero de 2024, 10 de abril de 2024, 29 de mayo de 2024 y 26 de junio de 2024. La solicitud de prórroga fue presentada “en virtud que se está realizando los pasos [sic] previos apegados a la normativa legal, para habilitar, modificar o crear partidas, movimientos administrativos pertinentes; dejando sentado que existe toda la predisposición del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para dar cumplimiento a lo ordenado en sentencia [...]. Con base a [sic] lo expuesto, solicito a su autoridad se nos conceda un tiempo prudencial con la finalidad de dar cumplimiento a la sentencia antes referida [...]”.

<sup>4</sup> En este escrito, el Director Administrativo del Hospital General IESS Santo Domingo solicitó que se dicten las pautas para el cumplimiento o inejecutabilidad de la sentencia e hizo referencia a una consulta realizada por la entidad al Ministerio de Trabajo, en relación a cómo proceder en los casos de cambio de régimen que no se encuentran dentro de la presunta temporalidad del acuerdo ministerial número MDT-2019-373. Asimismo, realizó una transcripción de la respuesta dada por el Ministerio de Trabajo, que, a través de oficio MDT-SISPT-2021-0050-O de 11 de febrero de 2021 señaló: “el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), deberá aplicar el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; razón por lo que, el cumplimiento de la sentencia emitida dentro del proceso Nro. 23201-2022-02116, es de exclusiva responsabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS como accionada dentro de la misma”.

para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

### **3. Decisión cuyo cumplimiento se cuestiona**

9. El Hospital identifica como sentencia de imposible cumplimiento la dictada por la Sala Provincial el 13 de diciembre de 2022, que resolvió lo siguiente:

[A]cepta el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, en consecuencia se revoca la sentencia venida en grado, por existir omisión del IESS a través del Hospital General del IESS Santo Domingo al no realizar el cambio de régimen laboral (dentro del plazo razonable) del personal contratado bajo la modalidad de servicios ocasionales, lo cual vulneró los derechos constitucionales al trabajo y a la seguridad jurídica de los accionantes conforme análisis realizado en este fallo; disponiéndose como medida de reparación que en el plazo de 6 meses se realice el cambio de régimen laboral de los accionantes.

### **4. Argumentos de los sujetos procesales**

#### **4.1. Del Hospital**

10. La entidad demandada señala que los servidores, que fueron favorecidos por la sentencia de la Sala Provincial, ingresaron antes “del periodo de regulación del Acuerdo Ministerial Nro. 2019-373”.<sup>5</sup> Añade que la Sala Provincial resolvió que para el cambio de régimen laboral se debía observar el mencionado acuerdo ministerial que “rigió desde el 02 de agosto de 2018” a pesar de que “los accionantes [...] ingresaron en los años 2016, 2017 y uno ingresó el 01 de mayo de 2018”. Finalmente, afirma que la sentencia es de imposible cumplimiento, pues la Corte Constitucional ha establecido que las sentencias inejecutables son aquellas que contravengan el ordenamiento jurídico.

#### **4.2. Del juez de ejecución**

11. El 18 de diciembre de 2024, el juez Juan Carlos Paz Gavilánez presentó su informe de descargo en el que describió lo ordenado para el cumplimiento de la sentencia. Entre estas medidas mencionó la imposición de una “multa compulsiva DEL 50% DE UNA REMUNERACIÓN BÁSICA UNIFICADA DIARIA, hasta que se cumpla lo ordenado”. Luego, concluyó lo siguiente:

---

<sup>5</sup> El acuerdo estableció las directrices para implementar la sentencia 018-18-SIN-CC, que declaró la invalidez por la forma de las reformas a la Constitución que sometían a todos los trabajadores del sector público al régimen del servicio público, es decir, que impedían que se les aplique el Código del Trabajo.

Es decir, el suscrito Juez, al amparo del art. 21 de la LOGJCC dictó un sinnúmeros [sic] de autos para ejecutar integralmente la sentencia, pues, ha ejecutado todas las acciones dentro de las competencias establecidas en la ley tendientes a obtener la ejecución de la resolución emitida, sin que hasta la presente fecha exista pronunciamiento alguno por parte del INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS de Santo Domingo de los Tsáchilas, sin embargo, en lugar de cumplir con la sentencia presentan la acción de incumplimiento de conformidad al art. 164.2 de la LOGJCC.

## **5. Cuestión previa**

- 12.** 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, el afectado debe cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.<sup>6</sup> Por lo tanto, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
- 13.** En el presente caso, la demanda de acción de incumplimiento fue presentada por la entidad obligada al cumplimiento de la sentencia de 13 de diciembre de 2022. El artículo 164.1 de la LOGJCC contempla la posibilidad de que “quien se considere afectado” presente una acción de incumplimiento. Por lo tanto, el obligado por una sentencia constitucional también pueda presentar esta acción, alegando, entre otras alternativas, la imposibilidad de su ejecución,<sup>7</sup> como ocurre en el presente caso.
- 14.** A partir de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, la Corte verificará los requisitos que el obligado debe satisfacer para presentar una acción de incumplimiento ante el juez de ejecución.<sup>8</sup> Estos requisitos son los siguientes:

### **14.1. Plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia:**

El obligado por la sentencia debe plantear ante el juez de ejecución la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.

---

<sup>6</sup> En el párrafo 20 de la sentencia 56-18-IS/22 de 13 de octubre de 2022, 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”.

<sup>7</sup> La Corte ha señalado que una medida de reparación es inejecutable por razones jurídicas o fácticas. CCE, sentencias 37-15-IS/20, 27 de febrero de 2020, párr. 25; 17-13-IS/21, 11 de agosto de 2021, párr. 45; y, 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párrs. 31 y 32.

<sup>8</sup> Estos requisitos son similares, pero no exactamente iguales a los establecidos en la sentencia 98-21-IS/24, de 13 de junio de 2024. Las diferencias se explican porque el caso 98-21-IS se refiere a demandas presentadas directamente ante la Corte Constitucional y este caso a una demanda presentada ante el juez ejecutor.

- 14.2. Requerimiento:** El obligado debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 14.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial resuelva la alegación de defectuosa ejecución de la sentencia constitucional o de imposibilidad de cumplimiento.
- 15.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, esta sería una razón suficiente para desestimar la acción, considerando que estos requisitos no son subsanables. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación del juez de instancia a quien le corresponde ejecutar la decisión. Por consiguiente, la Corte verificará si estos requisitos se cumplen en este caso.
- 16.** Conforme al antecedente expuesto en el párrafo 4 *supra*, se concluye que el Hospital cumplió con el requisito establecido en el párrafo 14.1 *supra* consistente en plantear la imposibilidad de cumplir la sentencia ante el juez ejecutor, pues solicitó su modulación bajo el argumento de la existencia de una imposibilidad jurídica porque el acuerdo ministerial MDT-2019-373, cuya aplicación se habría dispuesto en la sentencia, empezó a regir luego del ingreso de los accionantes.
- 17.** Posteriormente, de conformidad con lo resumido en el párrafo 5 *supra*, el Hospital requirió a la Unidad Judicial que remita el expediente a esta Corte Constitucional para que tramite la acción de incumplimiento. Por tanto, cumplió con el requisito señalado en el párrafo 14.2 *supra*.
- 18.** Finalmente, se verifica que el tiempo que transcurrió entre la solicitud de modulación (13 de junio de 2024) y la presentación de la acción de incumplimiento (6 de diciembre de 2024) fue de casi seis meses, es decir, de un plazo razonable para resolver la petición de la entidad accionante, considerando la complejidad del asunto planteado. En consecuencia, se constata el cumplimiento del requisito mencionado en el párrafo 14.3 *supra*.
- 19.** Así, dado que la demanda planteada cumple con los requisitos resumidos en el párrafo 14 *supra*, esta Corte continuará con el análisis del fondo de la acción.

## **6. Planteamiento y resolución del problema jurídico**

- 20.** En consideración de lo expuesto en el párrafo 10 *supra*, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **La sentencia de la Sala Provincial, ¿es inejecutable debido a una imposibilidad jurídica?**

- 21.** Sobre la imposibilidad jurídica, que impide la ejecución de una sentencia, esta Corte ha señalado que

una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez. Por estas razones, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.<sup>9</sup>

- 22.** Es decir, esta Corte ha resuelto que el estándar para revertir la presunción de validez de una sentencia constitucional es elevado. Esto, en razón de la deferencia que esta Corte debe observar frente a las decisiones de los demás órganos jurisdiccionales. En consecuencia, lo ordenado por estos órganos debe, en principio, ejecutarse.<sup>10</sup>

- 23.** Específicamente, esta Corte ha establecido que, a través de una acción de incumplimiento, si bien esta Magistratura no podría establecer la validez de una sentencia, tampoco podría ordenar la ejecución de una sentencia, que contiene un vicio tan grave e insubsanable que la convertiría en inejecutable. Esto, por cuanto

[u]n vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. Por lo tanto, no es tolerable desde una perspectiva jurídica pues sus resultados son contrarios a la naturaleza de la garantía. Se trata de un error inaceptable e insubsanable. La desnaturalización de una garantía acontece cuando, por ejemplo, se presenta una demanda con una pretensión que no se corresponde con el objeto de la garantía o cuando en sentencia se ordena algo que sobrepasa las finalidades de la acción constitucional.<sup>11</sup>

- 24.** Adicionalmente, en relación con la inejecutabilidad de una sentencia, esta Magistratura ha señalado que hay razones de orden jurídico que, por el cambio de circunstancias de esta naturaleza, para la situación concreto del caso, tornan en inejecutables a las obligaciones contenidas en las sentencias.<sup>12</sup> En este orden de ideas, la Corte ha desarrollado que tampoco es exigible el cumplimiento de medidas de reparación que sean contrarias al ordenamiento jurídico.<sup>13</sup> Asimismo, se ha desarrollado que, si bien en una acción de incumplimiento la Corte se debe limitar a analizar lo resuelto por los jueces constitucionales, aquello puede ser inejecutable si lo que se pretende cumplir es (1) incompatible expresa y manifiestamente con el ordenamiento jurídico, (2)

<sup>9</sup> CCE, sentencia 79-24-IS/24, 8 de noviembre de 2024, párr. 47. En similares términos, sentencias 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 28; 33-21-IS/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 34-36; y, 45-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 32.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 45-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 34.

<sup>11</sup> *Ibid*, párr. 33.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 61-18-IS/22, 20 de julio de 2022, párr. 43.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 23-17-IS/22, 1 de febrero de 2023, párr. 41.

desnaturaliza la garantía jurisdiccional pudiendo afectar derechos y, con ello, (3) genera un vicio grave e insubsanable.<sup>14</sup>

25. Por consiguiente, a partir de la jurisprudencia de la Corte corresponde dilucidar si lo alegado por el Hospital corresponde a una incompatibilidad grave e insubsanable contrario a la naturaleza de la acción de protección, que enerva la presunción de validez de una sentencia constitucional.
26. El Hospital alega que existe una imposibilidad jurídica debido a que el acuerdo ministerial MDT-2019-373, al que se remitiría la sentencia, no sería aplicable a los accionantes porque se vincularon al Hospital antes de que dicho acuerdo empiece a regir.
27. El argumento planteado por el Hospital no es aceptable, en primer lugar, porque la parte dispositiva de la sentencia nunca se refirió a dicho acuerdo ministerial (ver párrafo 9 *supra*), sino en la parte considerativa se afirmó lo siguiente en relación al mismo:

[L]os accionantes estaban contratados bajo un régimen laboral (Losep) que no le [sic] correspondía dada las actividades (obreros) que venían desempeñado, por lo que en el presente caso debe observarse lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2019-373 [sic] artículos 9 y 10 [...] señalando que deben pasar al régimen del Código de Trabajo, las personas que tengan contratos de servicios ocasionales y no se encuentren cumpliendo actividades administrativas a quienes se les debe otorgar contratos indefinidos de trabajo.
28. Es decir, la sentencia solo mencionó el acuerdo para establecer que el Hospital había incurrido en una omisión, la de cambio del régimen laboral, omisión a la que consideró vulneradora de los derechos constitucionales al trabajo y a la seguridad jurídica de los accionantes.
29. Además, dado que la mencionada sentencia estableció como medida de reparación el cese de la omisión, es decir, que se realice el cambio de régimen laboral de los accionantes, resulta intrascendente, para esta acción de incumplimiento, la fecha de su vinculación con el Hospital, fecha en la que el Hospital basa su alegación sobre la inejecutabilidad de la sentencia. En definitiva, lo alegado por el Hospital no permite establecer un vicio procesal en la sentencia y, menos aún, uno que sea grave e insubsanable y, por lo tanto, no se debe declarar su inejecutabilidad.
30. Más bien, esta Corte observa que el Hospital pretende que se revea la decisión tomada en la sentencia, lo que no guarda conformidad con el objeto de una acción de

---

<sup>14</sup> CCE, sentencia 33-21-IS/22, de 2 de noviembre de 2022, párr. 34.

incumplimiento.<sup>15</sup> Adicionalmente, inobserva lo previsto en el artículo 162 de la LOGJCC, respecto de la obligación de cumplir de forma inmediata las sentencias constitucionales, sin que pueda dilatarse su ejecución.<sup>16</sup> En razón de lo anterior, esta Corte subraya que el Hospital tiene la obligación de cumplir la sentencia constitucional, de conformidad con la norma señalada.

## **7. Decisión**

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

- 1. Desestimar** la acción de incumplimiento **177-24-IS**.
- 2. Disponer** que el Hospital General IESS Santo Domingo cumpla de forma inmediata la sentencia dictada el 13 de diciembre de 2022, aclarada el 11 de enero de 2023, por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y que informe, dentro de 6 meses, a partir de la notificación de esta sentencia, sobre el cumplimiento íntegro de la sentencia.
- 3. Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen y que se continúe con la ejecución de la sentencia.
- 4. Notifíquese** y archívese.

Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

---

<sup>15</sup> Ver CCE, sentencia 112-21-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 18.

<sup>16</sup> LOGJCC, artículo 162: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.

**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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 15 de mayo de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**