

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 39-18-IS y acumulados

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

SENTENCIA No. 39-18-IS/21 y acumulados

Tema: En esta sentencia se analizan tres acciones de incumplimiento acumuladas planteadas por: 1. el IESS en contra del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil al reclamar la indebida ejecución de una sentencia de acción de protección; 2. varios médicos ex postgradistas del Hospital Teodoro Maldonado Carbo en contra del IESS por el incumplimiento de la misma sentencia de acción de protección; y, 3. el IESS en contra de la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, por la ejecución defectuosa de la referida sentencia de acción de protección. En relación con la primera y segunda acciones, la Corte Constitucional concluye que la sentencia de la acción de protección ha sido cumplida en su totalidad, respecto a sus dos medidas de reparación, esto es el reintegro de los postgradistas, como en la reparación económica dispuesta, en función del Acuerdo de Cumplimiento suscrito por el IESS y la procuradora judicial de los ex postgradistas. Y, en relación con la tercera acción, la Corte encuentra que existe una defectuosa ejecución de la sentencia cuando la jueza de la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, ordena el pago de honorarios a los abogados, sin que tal medida haya estado dispuesta en la sentencia.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 22 de agosto de 2014, un grupo de diez médicos ex postgradistas del Hospital Teodoro Maldonado Carbo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social presentaron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, "IESS") alegando la vulneración de su derecho al trabajo, por "*explotación y precarización laboral*"¹.
2. El 23 de septiembre de 2014, la jueza de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas en sentencia declaró la existencia de vulneración de derechos constitucionales, disponiendo la reparación integral y económica de los accionantes, y que se garantice su estabilidad laboral a través de

¹ El proceso fue signado con el No. 09201-2014-7310.

nombramientos definitivos². En relación con la reparación económica, la judicatura en cuestión determinó,

“Además, el reconocimiento y pago de los beneficios sociales y económicos a los que tiene derechos en calidad de postgradistas desde la fecha de ingreso al IESS, como son la remuneración correspondiente al cargo ejercido, vacaciones, décimos, pagos de trabajos suplementarios y extraordinarios. Que, se sean afiliados al IESS desde la fecha en que ingresaron a prestar sus servicios profesionales”.

3. El 26 de septiembre de 2014, el IESS y la Procuraduría General del Estado (en adelante, “PGE”) plantearon recurso de apelación.

4. En sentencia de 9 de enero de 2015, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas resolvió lo siguiente³:

“REVOCANDO la Sentencia recurrida en la parte que se concede el otorgamiento de nombramientos definitivos a las doctoras y doctores que se han beneficiado del reconocimiento de sus derechos fundamentales y garantías constitucionales en la presente resolución, debiendo garantizar su participación en los concursos de méritos y oposición que se realicen para llenar vacantes de profesionales de la salud para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Por lo demás, la decisión judicial deberá surtir los efectos que de ella fluyan en su totalidad para proteger los derechos humanos violentados”.

5. El 4 de junio de 2015, el IESS interpuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 9 de enero de 2015, la cual fue inadmitida por la Corte Constitucional mediante auto de 13 de octubre de 2015.

6. En auto de 29 de octubre de 2015, la jueza de la Unidad Judicial Norte de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas dispuso el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de segunda instancia.

7. En providencia de 10 de noviembre de 2015, la jueza de la Unidad Judicial Norte de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas ordenó el pago de los honorarios de los abogados patrocinadores de los accionantes.

8. El 27 de septiembre de 2016, los accionantes demandaron ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo la determinación de la reparación económica dispuesta en la sentencia de 23 de septiembre de 2014, confirmada en la sentencia de 9 de enero de 2015⁴.

² La sentencia dispuso que esta tendría efectos *inter comunis* “esto es, que sus efectos alcancen a terceros no accionantes, que hayan prestado sus servicios profesionales en el IESS, tal como ha sido solicitado por otros médicos en su calidad de Amicus Curia, en peticiones fundamentadas, en la que ha sostenido de forma documentada que ha recibido el mismo tratamiento administrativo derivado de la inobservancia de las reglas y normas técnicas aplicables y vigentes en materia estabilidad laboral”.

³ El proceso fue signado con el No. 09141-2014-0852.

⁴ El proceso fue signado con el No. 09802-2016-00811.

9. El 21 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil designó un perito para realizar la determinación de la reparación económica correspondiente, informe que fue presentado por el perito designado el 26 de enero de 2017. Las partes impugnaron el informe pericial y el 10 de abril de 2017, el perito presentó un informe aclaratorio.
10. El 10 de julio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil dispuso que el perito realice un peritaje rectificatorio, el cual fue presentado el 1 de agosto de 2017.
11. Mediante auto de 23 de octubre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil acogió totalmente el informe pericial presentado el 1 de agosto de 2017 y dispuso el pago por parte del IESS de la cantidad de US 21'594.477,44 a favor de las y los médicos postgradistas.
12. El 22 de noviembre de 2017, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Procurador General del Estado plantearon acción extraordinaria de protección (fs. 3532 a 3550 y 3556 a 3588), la cual fue inadmitida mediante auto de 1 de marzo de 2018 (fs. 3576 a 3577).

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

13. El 15 de mayo de 2018, Carlos Alberto Vallejo Burneo, en su calidad de representante legal del IESS, presentó acción de incumplimiento en contra del auto de pago expedido el 23 de octubre de 2017, emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil (fs. 3649 a 3660 del expediente de origen), trámite signado con el No. 39-18-IS.
14. Mediante escrito de 21 de mayo de 2018, Djalma Blum Rodríguez, en su calidad de procuradora judicial de Miguel Díaz Álava, quien a su vez es procurador común de 158 accionantes, presentó acción de incumplimiento en contra del IESS, reclamando el incumplimiento de la sentencia dictada dentro de la acción de protección referida (fs. 3673 a 3695 del expediente de origen), solicitud que se incorporó de hecho al expediente del caso No. 39-18-IS.
15. El 22 de mayo de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, presentó informe en virtud de la interposición de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional, en relación con el auto de pago expedido el 23 de octubre de 2017 (fs. 3698 a 3705 del expediente de origen).
16. En auto de 20 de agosto de 2018, el entonces juez constitucional sustanciador Francisco Butiñá Martínez, avocó conocimiento de la presente causa y convocó a las partes para el 24 de agosto de 2018 a fin de que tenga lugar la audiencia pública oral.

- 17.** Conforme consta del acta que obra a fojas 61 del expediente constitucional, la audiencia pública del caso se llevó a cabo el 24 de agosto de 2018, con la presencia de las siguientes personas: a) Alejandro Vargas Pilalo, Sandro Vallejo y Carlos Verdezoto, en representación del IESS; b) Djalma Blum Rodríguez, en representación de los ex postgradistas; c) Javier Sandoval Valverde, en representación de los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Guayaquil; y, d) Rodrigo Durango, delegado del Procurador General del Estado.
- 18.** El 23 de agosto de 2018, mediante oficio No. 554-TDCAG-2016-0811-COGEPE, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede en Guayaquil presentó su informe sobre la acción de incumplimiento planteada (fs. 79 a 87 del expediente constitucional).
- 19.** El 31 de enero de 2019, Jefferson Franklin Gallardo León, en calidad de director provincial del Guayas del IESS, presentó una demanda de acción de incumplimiento en contra de la jueza de la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, manifestando que a través de varios autos, ejecutó de forma defectuosa la sentencia constitucional de acción de protección.
- 20.** Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 30 de abril de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante providencia de 15 de mayo de 2019.
- 21.** En providencia de 26 de noviembre de 2019, la jueza sustanciadora convocó a audiencia para el 12 de diciembre de 2019, la cual se llevó a cabo en el día señalado conforme consta del acta respectiva que obra del proceso a fojas 197, a la cual comparecieron las siguientes personas: a) Alejandro Vargas, en representación del IESS; b) Djalma Blum Rodríguez, en representación del procurador común de los postgradistas; c) Xavier Bolívar Sandoval Valverde, Dorian Rodríguez Silva y Juan Carlos Jaramillo Montesinos, jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil; y, d) Karola Samaniego, en representación de la Procuraduría General del Estado.
- 22.** El 29 de enero de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió la acumulación de la causa No. 3-19-IS a la causa No. 39-18-IS. El 18 de febrero de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa acumulada, corriendo traslado a las partes para que se pronuncien.
- 23.** El 23 de junio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió tramitar el caso No. 39-18-IS y acumulados obviando el orden cronológico del despacho de causas, en virtud del artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y del artículo 5 numeral 3 de la Resolución

Interpretativa de la Norma de Trámite y Resolución en orden Cronológico y las Situaciones Excepcionales, publicada en el Registro Oficial No. 175 del 12 de mayo de 2021.

2. Competencia

24. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente **acción de incumplimiento de sentencia constitucional** de conformidad con lo previsto en los artículos 86 numeral 4 y 436 numeral 9 de la Constitución, y del artículo 22 inciso primero y numeral 4 y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Alegaciones de las partes

3.1. Djalma Blum Rodríguez, en representación de las y los médicos postgradistas del Hospital Teodoro Maldonado Carbo

25. La accionante indica que el IESS no ha cumplido con el auto resolutorio emitido el 23 de octubre de 2017 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil con base en las reglas dispuestas en la sentencia No. 11-16-SIS-CC. Al respecto, manifiesta que el IESS habría presentado una serie de acciones dilatorias para postergar el cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción⁵.
26. Por otra parte, en la audiencia de 24 de agosto de 2018, la accionante indicó que el IESS no puede pretender, a través de la presente acción, alterar una sentencia en firme y que se declare la nulidad de todo lo actuado puesto que aquello desnaturaliza la acción de incumplimiento. Así, reafirmó que el IESS es el sujeto obligado a cumplir con la sentencia constitucional y que la Corte Constitucional debe desechar la acción de incumplimiento presentada por dicha entidad⁶.
27. En este sentido, solicitó que se declare el incumplimiento por parte del IESS, se inicie el procedimiento para la eventual destitución del cargo de las y los responsables del incumplimiento, y que se oficie a la Fiscalía Provincial del Guayas para que se inicien las investigaciones por el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

3.2. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Acción de incumplimiento No. 39-18-IS

⁵ En la audiencia de 12 de diciembre de 2019, la accionante indicó que el IESS presentó una acción extraordinaria de protección luego de dictado el auto resolutorio, que obligó a que el proceso sea remitido a Quito, lo que ha dilatado excesivamente este proceso.

⁶ A criterio de la accionante, el IESS ha incumplido con lo dispuesto en los artículos 54 y 57 de la LOGJCC que se refieren a la acción por incumplimiento.

28. En su demanda, Carlos Alberto Vallejo Burneo, en calidad de representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, señala que la acción de incumplimiento se interpone por la ejecución defectuosa de la sentencia de acción de protección por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil y de la jueza de primera instancia de la sentencia constitucional, en particular, en lo referente a la medida de reparación económica.
29. En relación con el Tribunal Distrital, el IESS indica que este ejecutó de forma defectuosa la sentencia de acción de protección, al haber considerado en la determinación de la reparación económica, la *“supuesta retención ilegítima de sus recursos económicos por parte del IESS, cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000 y el costo de la vida en los diferentes períodos, distintos a los cinco rubros fijados por la Corte Provincial de Justicia al resolver el recurso de apelación que interpuso el IESS”*. A criterio del IESS, el Tribunal Distrital habría incorporado rubros adicionales que no fueron establecidos en la sentencia constitucional, los cuales se limitaban a: remuneración, vacaciones, décimos, trabajos complementarios y extraordinarios, y afiliación al IESS.
30. Asimismo, el IESS manifiesta que el Tribunal Distrital dispuso la práctica de un *“informe pericial rectificatorio”*, lo cual no estaría previsto en la normativa y jurisprudencia aplicable a la determinación de reparación económica. En tal sentido, agrega que la judicatura referida *“emite nuevas directrices y solicita que se consideren otros rubros adicionales que nunca estuvieron dispuestos en las sentencias de primera y segunda instancia, rubros que fueron liquidados”*. A criterio del IESS, la sentencia constitucional solo dispuso el cálculo del daño emergente, pero no los rubros de intereses (valores del dinero en el tiempo), reparación por el costo de vida (porcentaje de inflación desde el año 2000 hasta el año 2016) y daño moral.
31. Respecto a la jueza de primera instancia, el IESS indica que esta habría ejecutado de forma defectuosa la sentencia constitucional en cuestión al establecer, mediante auto dictado en fase de ejecución, los valores que debían ser cancelados a la abogada patrocinadora de las y los postgradistas, cuando la sentencia de acción de protección, en ningún momento, fijó honorarios profesionales⁷.
32. Por otra parte, en la audiencia de 24 del agosto de 2018, el IESS manifestó que la sentencia de acción de protección contradice lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia No. 112-17-SEP-CC, en la cual se establece que en el caso de convenios de educación superior para estudios de postgrado no existía reconocimiento de derechos laborales (naturaleza puramente académica).
33. Asimismo, en la audiencia de 12 de diciembre de 2019, el IESS agregó que en sentencia No. 1162-12-EP/19 la Corte resolvió que sólo de manera excepcional

⁷ En la audiencia pública de 24 de agosto de 2018, el IESS manifestó que la jueza de instancia dictó un auto disponiendo que se cancele el 15% de honorarios al “Estudio Blum”.

podría analizar el mérito del caso. Según la entidad accionante, la controversia de origen se centra en la relación académica entre el IESS, la Universidad Estatal de Guayaquil, la Universidad Católica de Guayaquil y los postgradistas, y tiene su fundamento en un convenio interinstitucional, del cual se desprende que no existe vínculo laboral alguno. A criterio del IESS, existe una situación de discriminación porque hay unos postgradistas a quienes se les dijo que su relación fue académica y no laboral.

34. Sobre la base de los argumentos expuestos, el IESS solicita que se declare la ejecución defectuosa de la sentencia de acción de protección, la vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica por *“la extralimitación del Tribunal al incorporar rubros adicionales por concepto de reparación económica”*, que se declare la nulidad del proceso contencioso administrativo desde el auto de 21 de noviembre de 2016, con el cual se dio inicio al procedimiento de determinación de reparación económica, y se disponga que un nuevo tribunal determine la reparación económica a través de un nuevo informe pericial. Asimismo, solicita que la Corte Constitucional realice el análisis de mérito del caso y se dejen sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia.

Acción de incumplimiento No. 3-19-IS

35. En su demanda, Jefferson Franklin Gallardo León, en calidad de director provincial del Guayas del IESS, argumentó que la jueza de la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, ejecutó de forma defectuosa la sentencia constitucional de acción de protección, a través de los siguientes autos:

- a) En auto de 29 de octubre de 2014, la jueza de instancia habría hecho extensivos los efectos de la sentencia de 23 de septiembre de 2014 a ocho ex postgradistas que comparecieron al proceso bajo la figura de *inter-comunis*;
- b) En auto de 10 de noviembre de 2015, la jueza en cuestión habría dispuesto que *“se descuente el 15% de la liquidación individual, que perciba cada médico, en calidad de accionante en este proceso, dichos valores deberán ser acreditados en la causa número 0005283981, del Banco Bolivariano, a nombre del estudio jurídico BLUM & ASOCIADOS LEXVERITAS S.A.”*;
- c) En auto de 28 de febrero de 2018, la jueza referida habría dispuesto que se reintegre a los accionantes a su lugar de trabajo, estableciendo que se deberá considerar las especialidades individuales de las y los médicos accionantes lo cual, a criterio del IESS, no estaba contemplado en la sentencia;
- d) En autos de 5 de septiembre de 2018 y 24 de octubre de 2018, la jueza dispuso que dos de los médicos sean traspasados a la ciudad de Machala, provincia de El Oro y al cantón La Libertad de la provincia de Santa Elena, además de que se informe si se ha procedido a la reclasificación administrativa de los médicos

especialistas y subespecialistas accionantes, acorde a las resoluciones del Ministerio del Trabajo lo cual, a su criterio, no estaba contemplado en la sentencia;

36. A criterio del IESS, la jueza ejecutora, *“al disponer mediante autos que se ejecuten aspectos que no están ordenados en sentencias ni de primera ni de segunda instancia”* y *“modular la sentencia ejecutoriada”*, se extralimitó en sus competencias, generando la ejecución defectuosa de la sentencia constitucional.
37. Sobre la base de los argumentos expuestos, el IESS solicita que se declare el cumplimiento defectuoso por parte de la jueza de la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, la nulidad de los autos referidos y que se disponga que una nueva jueza o juez ejecute la sentencia de acción de protección.

3.3. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil

38. En la audiencia del 24 de agosto de 2018, Xavier Bolívar Sandoval Valverde en su calidad de juez ponente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil, indicó que la sentencia constitucional de acción de protección dispuso la reparación integral y económica a las y los médicos postgradistas. Al respecto, el juez manifestó que la reparación integral está compuesta de dos elementos, a saber, la reparación tanto por daños materiales como por daños inmateriales. De ahí que en los informes periciales se cuantificó la reparación económica tanto material como inmaterial.
39. Por su parte, en la audiencia del 12 de diciembre de 2019, el juez agregó que durante el proceso de determinación de reparación económica se corrió traslado al IESS con todos los informes periciales realizados, en los cuáles solo habría impugnado los intereses calculados y no el monto por daño inmaterial. Asimismo, señaló que el proceso de determinación es complejo considerando el número de beneficiarios; el tipo de beneficiarios (postgradistas autofinanciados y becarios); los distintos tiempos en que las y los postgradistas trabajaron; el cambio de moneda de sucre a dólar; el cálculo de intereses; así como el cálculo actuarial.
40. En relación con los intereses, el juez en cuestión señaló que al existir retención ilegítima de dinero, procede el pago de intereses por el paso del tiempo. En tal sentido, agregó que mientras no se ejecute el auto resolutorio, los intereses siguen corriendo por la demora en el cumplimiento. A criterio del juez del Tribunal Distrital, en la determinación de la reparación económica de los ex postgradistas, se cumplieron las reglas establecidas en la sentencia No. 11-16-SIS-CC.

3.4. Jueza de la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil

41. A pesar de haber sido debidamente notificada, la jueza en cuestión no remitió informe o escrito alguno dentro de la presente causa.

3.5. Procuraduría General del Estado

42. En la audiencia del 24 de agosto de 2018, Rodrigo Durango Cordero, en representación de la PGE, manifestó que el Tribunal Distrital cuantificó un monto de reparación económica con base en rubros que no fueron expresamente ordenados en la sentencia de acción de protección. A su criterio, los informes periciales carecen de sustento y esto ha generado una ejecución defectuosa de la sentencia de acción de protección.
43. Por su parte, en la audiencia del 12 de diciembre de 2019, Karola Samaniego Tello en representación de la PGE, indicó que en la sentencia de 23 de septiembre de 2014, la jueza dispuso lo que debía pagarse por concepto de reparación integral, y que en apelación se confirmaron todas las medidas excepto el otorgamiento de nombramientos definitivos. En este sentido, señaló que lo que se ordenó fue el reintegro y la reparación por daño material, y no la reparación por daño inmaterial.
44. A criterio de la PGE, el daño material incluía el reconocimiento y pago de los beneficios sociales y económicos a los que tienen derecho en calidad de postgradistas desde la fecha de ingreso al IESS, como son: la remuneración correspondiente por el cargo ejercido, vacaciones, décimos, pago de trabajos suplementarios y extraordinarios, así como la afiliación desde la fecha en que ingresaron a prestar sus servicios profesionales.
45. En cuanto a la determinación del monto de reparación económica, la PGE manifestó que los jueces del Tribunal Distrital asumieron que también debía calcularse el daño inmaterial, lo cual dio lugar al tercer informe que es *“el informe pericial ampliatorio y rectificatorio”*. A criterio de la PGE, esto es contrario a las reglas establecidas en la sentencia No. 11-16-SIS-CC que sólo permiten que se disponga hasta un segundo informe pericial. Asimismo, indicó que en este tercer informe, además del monto por reparación inmaterial, se incorporó el 15% de gastos legales y horas suplementarias previstas en el Código de Trabajo. Esto, a criterio de la PGE, perjudica directamente al Estado y al IESS, e indirectamente a las personas que aportan al sistema de seguridad social; y vulnera los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva.
46. Respecto a la jueza de instancia encargada de la ejecución de la sentencia constitucional, la PGE manifestó que en autos de 29 de octubre de 2014 y 10 de noviembre de 2015, se distorsionó la sentencia constitucional al disponerse el pago de honorarios a la abogada de las y los postgradistas, lo cual no fue contemplado en la decisión principal.

47. Por otra parte, la PGE indicó que la Corte Constitucional mediante sentencia No. 112-17-SEP-CC estableció que los convenios firmados por las universidades y el IESS eran convenios académicos, en los cuales no se genera una relación laboral. A pesar de esto, en el presente caso se está revisando el pago de una remuneración por una relación laboral que al amparo de la ley nunca existió. De la misma forma que el IESS, la PGE solicitó a la Corte Constitucional conocer el mérito del caso de conformidad con la sentencia No. 176-14-EP/19, puesto que, a su criterio, se cumplen todos los presupuestos para ello.
48. Sobre la base de los argumentos expuestos, la PGE solicita que se acepten las acciones de incumplimiento presentadas por el IESS y se analice el mérito del caso, toda vez que la propia Corte Constitucional ha reconocido que no existe relación laboral entre postgradistas con becas y el IESS⁸.

4. Análisis constitucional

49. Los artículos 436 numeral 9 de la Constitución y 162 a 165 de la LOGJCC conciben a la acción de incumplimiento como el mecanismo adecuado para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas⁹. De conformidad con lo previsto en el artículo 163 de la LOGJCC, la acción de incumplimiento procede de forma subsidiaria frente a la inejecución o ejecución defectuosa de una sentencia constitucional.
50. La Corte ha afirmado que *“la ejecutoriedad de la sentencia es parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado”*¹⁰. Asimismo, ha señalado que la tutela judicial efectiva reconoce entre sus componentes al derecho a ejecutar las decisiones, el cual se ve afectado cuando una sentencia no se ejecuta en sus propios términos o se la ejecuta de forma incompleta, defectuosa o inadecuada¹¹.
51. En el caso que nos ocupa, las y los accionantes alegan la inejecución y la ejecución defectuosa de la sentencia de 23 de septiembre de 2014 dictada por la jueza de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, que fue confirmada de forma parcial en la sentencia de 9 de enero de 2015 dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas.
52. Por un lado, las y los médicos postgradistas alegan la inejecución de las sentencias constitucionales por parte del IESS, en particular, en lo referente al pago de la reparación económica; por otro lado, el IESS alega la ejecución defectuosa de las sentencias constitucionales, tanto por la jueza de primera instancia a través de los autos emitidos en fase de ejecución, como por el Tribunal Distrital de lo

⁸ Estos argumentos fueron reiterados en escrito presentado por la PGE el 13 de diciembre de 2019.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 29-20-IS/20 de 01 de abril de 2020, párr. 67

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 135.

¹¹ *Ibíd.* párr. 137.

Contencioso Administrativo, a través del auto resolutorio que cuantificó el monto de reparación económica, al incluirse montos que no fueron señalados en las sentencias de acción de protección.

53. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales *“abarca las actuaciones de las partes procesales y de la autoridad judicial encargada de la ejecución, en tanto estas se relacionen con el procedimiento de cumplimiento de la decisión constitucional”*¹². Así, conforme lo establece el artículo 165 de la LOGJCC, la Corte puede adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las decisiones emitidas en los procesos de garantías jurisdiccionales. En tal sentido, los autos emitidos en fase de ejecución, como el auto resolutorio que determina la reparación económica, pueden ser conocidos a través de la acción de incumplimiento, con miras a garantizar su cumplimiento integral, en la medida de lo posible, siempre que la decisión no se haya vuelto inejecutable por razones de orden práctico.
54. Con el fin de analizar los distintos cargos formulados por las y los médicos postgradistas y el IESS, esta Corte procederá a determinar las medidas dispuestas en las sentencias constitucionales y verificar si las mismas fueron ejecutadas de forma integral.
55. Al respecto, la sentencia de 23 de septiembre de 2014 emitida por la jueza de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, dispuso lo siguiente:

“... se declara CON LUGAR la Acción de Protección interpuesta por los Doctores Julio Cesar Carrillo Quinde; Laura Yazmín Carrera González; Giovanni Francisco Negrete Vasconez; Fabricio Arturo Bermúdez Demera; Clay David Viteri Mosquera; Marlon Rodrigo Reyes Luna; Sandra Elizabeth Freire Cuesta; Mónica Elizabeth Negrete Vasconez; Juan Carlos Reza Ordoñez y Digna Alexandra Yela Tapia, declarando que ha existido violación de derechos constitucionales contra los accionantes, en especial del derecho a la seguridad jurídica previsto en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la constitución y en el existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”, en consecuencia se dispone como reparación integral que el economista José Antonio Martínez Dobronsky por los derechos que representa como Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, repare integral y económicamente a los accionantes y garantice además la permanencia y estabilidad laboral de los mismos, reconociendo la relación laboral con IESS garantizando la permanencia y estabilidad laboral mediante la emisión de los correspondiente nombramientos definitivos a favor de quienes no lo tuvieron, además se dispone se gestione con las autoridades pertinentes la entrega de los mismos, así como el reintegro a los cargos que desempeñaron en el Hospital

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 46-12-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 70.

Teodoro Maldonado Carbo del IESS, otros hospitales, dispensarios o centros médicos del IESS en el lugar en que donde (sic) venían ejerciendo sus funciones de médicos y de acuerdo al área de especialidad. Además, el reconocimiento y pago de los beneficios sociales y económicos a los que tiene derechos en calidad de postgradistas desde la fecha de ingreso al IESS, como son la remuneración correspondiente al cargo ejercido, vacaciones, décimos, pagos de trabajos suplementarios y extraordinarios. Que, se sean afiliados al IESS desde la fecha en que ingresaron a prestar sus servicios profesionales. Con respecto a los que comparecieron al proceso en calidad de amicus curiae, nuestra Corte Constitucional para el periodo de transición, nos exhortó a los jueces Constitucionales, a acoplar nuestras decisiones a la búsqueda de una auténtica justicia material, la misma que se podrá alcanzar únicamente a través de una adecuada reparación integral, debiendo modular los efectos de nuestras sentencias para evitar la reproducción de vulneraciones a derechos constitucionales en casos futuros o similares, con el objeto de pacificar y no agravar negativamente las consecuencias que ya se han podido generar en la práctica. Por lo tanto, para garantizar la plena protección y tutela del derecho constitucional a la seguridad jurídica y de conformidad con lo dispuesto en el Art. 5 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara que esta sentencia tendrá efectos “inter pares”, esto es, que las reglas definidas en esta sentencia deberán aplicarse en el futuro a todos los casos similares sobre vulneración de los derechos de los trabajadores; De igual manera, bajo la tónica de respeto y garantía del derecho a la seguridad jurídica, se declara que esta sentencia tendrá efectos “inter-comunis”, esto es, que sus efectos alcancen a terceros no accionantes, que hayan prestado sus servicios profesionales en el IESS, tal como ha sido solicitado por otros médicos en su calidad de Amicus Curia, en peticiones fundamentadas, en la que ha sostenido de forma documentada que ha recibido el mismo tratamiento administrativo derivado de la inobservancia de las reglas y normas técnicas aplicables y vigentes en materia estabilidad laboral. Por lo tanto, todos los efectos de esta sentencia se le hacen extensivos, a los señores Miguel Enrique Díaz Álava; Alida Violeta Guerrero Moran; María Fernanda Suarez Carpio; Carmen Lorena Macías Cedeño; Ximena Marisol Idrovo Clavijo; Lynn Mariuxi Guerrero Rodríguez; Ángel Jefferson Hidalgo Villalva; Alexandra Lorena Andrade Gaviria; Luis Miguel Cedillo Benalcazar; José Fernando Aroca Jácome; Kerly Vanessa Villacis Montegue; José Camilo López Estrella; Jorge Antonio Astudillo Flor; Mercedes Isabel Astudillo Flor; Eduardo Martin Peña Pérez; Marola del Carmen Tamaño Álvarez; Cinthia Lorena Merchán Guaranda; Ricardo Wimper Soto Espinoza; Alexandra Isabel Andrade Nieto; Carlos Enrique Mawyin Muñoz; Patricia Elizabeth Juez Oyola; Edison Manuel Manzaba Paz; Francis Xavier Sotomayor Torres; Martha Cecilia Zambrano Rojas; Sara María García Zambrano; Francisco Javier Aguirre Molina; Mariana Freire Palomeque; Leyther Michelle Llanga Jairala; Rosalyn Sonia Jimenez Rugel; María del Carmen Almeida; Juan Pablo Astudillo Carrión; Manuel Antonio López Muñoz; María Fabiola Tobón Bustamante; Gina Paola Mora Armijos; Walter Fabricio Fernández Castro; Washington Figueroa Palomino; Diana Rosalin Carreño Cevallos; Allan Styf Dávila Terreros; Cecilia del Carmen Mora Matute; Norman Edison Estupiñan Castillo; María del Carmen Barragán Jaramillo; Jorge Davis Mieves Velásquez; Alex Ernesto Rosi Centeno; Carmen Julia Peña Sánchez; Silvia Elizabeth Avilés Quinto; Félix Omar Guerrero Luna; Alexandra Maribel Caballero Mendoza; Maritza Marilú Caballero Mendoza; Alaide Andrea Romero Solórzano; Fátima Victoria Feraud

Ibarra; Alfredo Xavier Dávila Zambrano; Zaida Alexandra Rivera Guapulema; Edgar Vinicio Balseca Sánchez; Víctor Hugo Ronquillo Junco; Alexandra del Carmen Camposano Arreaga; Ernesto Alonso Sierra Montenegro; Alexandra Margarita Loor Galarza; Laura Lorena Lugo Nazareno; Luis Alberto Unda Vernelle; Sandra Narcisa Villao Miraba; Martha Lorena Desiderio Rodrigo; Diomedes Fernando Luzuriaga Jaramillo; María Elizabeth Logroño Alvarado; Jean Félix Wong Soto; Alicia Yezenia Molina Pantoja; Sonia María Carrión Moreira; Carlos Fernando Peña Oviedo; Sergio Antonio Aguilar López; Juan Carlos Oleas Poveda; Joanna Paola Vallejo Franco; Shirley Alexandra Calderón Bustos; Nelson Orlando Medina Sánchez; Juan Elías Guzmán Cortez; María Verónica Núñez Manssur; Tamara del Pilar Pérez Sánchez; Pilar Maricela Díaz Abadie; Milton Ramón Fienco Galarza; Mónica Jacqueline Tapia Macías; Eduardo Gerardo Arévalo Vidal; Pablo Roberto García Romero; Christian Pierre López Knezevich; Jessica Gisella Chang Espinoza; Flor María García Zambrano; Victoria Azucena Llaqué Lino; Juan Enrique Macías Mendoza; Diana Marisol Navia García; Rita Ivonne Maldonado Murillo; Luis Guillermo Vaca Burbano; Hans Efrén García Segura; Kleber Henry Sánchez Caviedes; Carlos Luis Romero Álvarez; Luis Machuca Galdos; Delfa Judith Núñez Garófalo; Reyna de los Ángeles Guzmán Sánchez; Sonia Fabiola Castro Ramos; Juan Carlos Murillo Marcillo; Mariana Ruth Freire Palomeque; Roxana Mariela Lozano Baidal; Carlos Enrique Boderó Solís; Dennisse Janeth Morillo Soria; Monserrate Anunziata Castillo del Valle; Jimmy Eduardo Labanda Muñoz; Oscar Alberto Villacis Infante; Eliana Alexandra Breihl Castro; Sonia Fabiola Castro Ramos; Kevin David Dickens Guerrero; Irina Marisol Herrera Huacon; Laura Magali Bermeo Merchán; María Auxiliadora Orellana Lamilla, Silvia María Grunauer Mendoza; Ana Esther Orellana Lara, Francisco Daniel Orellana Jara; Edelina Roxana Orellana Lara; Marlon Fabricio Ponce Chancay; Paola Marlene Tejada Yagual; Xavier Roberto Romero Torres; Carmen Alexandra Cedillo Calderón; María Fernanda Franco Bajaña; Ana Patricia Guerra Alvarado; Nixon Federico Holguín Salazar; Xavier Enrique Arteaga Menéndez; Elayne Dorys Rivera Guzmán; Wilma María Ríos Heredia; Tatiana Isabel Ortiz Tarira; Geoconda Maritza Yong Robles; María Fernanda Mosquera Rodríguez; Miguel Ángel Díaz Álava; Vivian Mariuxi Arreaga Bohórquez; Delia María Vélez Galarraga; Douglas José Álvarez Sagubay; Johanna del Rocío Trujillo Macas; Luisa Marisol Pardo Figueroa; Rodrigo Hernán Valarezo Noblecilla; Martha Rivera Salazar; Darío Gustavo Mora Bazantes; Ángela Esperanza Plua Santillán; Ángel Manuel Inca Tapia; Rafael Humberto Becerra Guerra; Natilse Rondón Larez; José Alberto Triana Santillán; Gisella del Carmen Coime España; Sonia María Carrión Moreno y Eliana Alexandra Breihl Castro, y Laura Magali Bermeo Merchan, garantizándole y reconociéndoles todos y cada uno de la reparación detalladas en líneas anteriores a favor de los accionantes. Para el cumplimiento estricto de esta sentencia, se otorga al accionado, el plazo máximo de ochos (sic) días, contados a partir de la fecha en la que se notificará a las partes esta sentencia, a fin de que se dé cumplimiento con dispuesto en ésta decisión de carácter constitucional. El Actuario del despacho, cumpla con lo ordenado en el numeral 1 del artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional” (el énfasis es propio).

- 56.** Por su parte, en la sentencia de 9 de enero de 2015, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas dispuso lo siguiente:

“ACEPTAR PARCIALMENTE LOS RECURSOS DE APELACION PRESENTADO (sic) POR EL IESS Y LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR LA UNIDAD JUDICIAL NORTE DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE GUAYAS EL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2014 LAS 12H51, MEDIANTE LA CUAL CONCEDIO LA ACCION DE PROTECCION INTERPUESTA EN LA PRESENTE CAUSA, REVOCANDO la Sentencia recurrida en la parte que se concede el otorgamiento de nombramientos definitivos a las doctoras y doctores que se han beneficiado del reconocimiento de sus derechos fundamentales y garantías constitucionales en la presente resolución, debiendo garantizar su participación en los concursos de méritos y oposición que se realicen para llenar vacantes de profesionales de la salud para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Por lo demás, la decisión judicial deberá surtir los efectos que de ella fluyan en su totalidad para proteger los derechos humanos violentados. Cúmplase con lo prescrito en el artículo 86 numeral 5 de la Constitución de la República, en armonía con el artículo 25 numeral 1, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- NOTIFÍQUESE.-“ (el énfasis es propio).

57. De las sentencias citadas, este Organismo observa que las sentencias tienen efectos *inter pares* e *inter comunis*, y que las medidas de reparación incluían: (i) la restitución al cargo, y (ii) la compensación económica. A continuación, la Corte Constitucional analizará el grado de cumplimiento de ambas medidas de reparación integral, con base en los cargos de las y los accionantes señalados en sus distintas demandas.

4.1. Medida de restitución al cargo

58. Esta medida de reparación exige que las y los beneficiarios sean restituidos a los cargos que desempeñaron en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo del IESS y otros hospitales, dispensarios o centros médicos del IESS. En función de la sentencia de apelación, dicha restitución no incluye la emisión de nombramientos definitivos, sino la garantía de participar en concursos de méritos y oposición para llenar las vacantes de profesionales correspondientes.
59. En relación con el grado de cumplimiento de la presente medida, si bien en la demanda de acción de incumplimiento las y los médicos postgradistas alegaron la inejecución de las sentencias constitucionales, en la audiencia del 12 de diciembre de 2019 señalaron que el IESS ha cumplido con la medida de reintegro a su favor. De hecho, en la misma audiencia, Djalma Blum Rodríguez, en su calidad de procuradora judicial de Miguel Díaz Álava, a la vez procurador común de 158 beneficiarios, manifestó que algunos médicos estaban fuera del país, por lo que no se podía cumplir el reintegro en algunos casos, pero que las demás beneficiarias y beneficiarios sí fueron reintegrados por la institución.

60. Por su parte, el IESS en un inicio reconoció que la sentencia en cuestión fue cumplida en la parte del reintegro de las y los médicos postgradistas¹³, sin embargo en la acción de incumplimiento No. 3-19-IS, alegó que varios de los autos emitidos en fase de ejecución por la jueza de primera instancia, modificaron el contenido de las sentencias constitucionales.
61. Así, el IESS señaló que en auto de 28 de febrero de 2018, la jueza de instancia dispuso que el reintegro al cargo de las y los médicos postgradistas deberá considerar sus especialidades individuales. Esto, a criterio del IESS, no fue dispuesto en las sentencias de acción de protección. Asimismo, manifestó que en autos de 5 de septiembre y 24 de octubre de 2018, la jueza de instancia dispuso que dos de los médicos sean traspasados a la ciudad de Machala, provincia de El Oro y al cantón La Libertad de la provincia de Santa Elena, y que se informe si se ha procedido a la reclasificación administrativa de las y los médicos especialistas y subespecialistas acorde a las resoluciones del Ministerio del Trabajo.
62. Al respecto, esta Corte Constitucional encuentra que lo dispuesto por la jueza en fase de ejecución para garantizar el reintegro al cargo de varios beneficiarios y beneficiarias, es parte de las medidas a disposición de los jueces y juezas ejecutores de sentencias constitucionales que buscan garantizar y asegurar el cumplimiento integral de las medidas de reparación, amparadas en lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC. Cabe señalar que las juezas y jueces encargados de la ejecución de esta sentencia deben: i) verificar que se cumplan los elementos para considerar beneficiarios a las personas que comparecen en función de la sentencia de la acción de protección, esto es, exclusivamente postgradistas que se encuentren bajo el mismo régimen en cuestión; y, ii) procurar que la ejecución se lleve a cabo en observancia de lo dispuesto en la sentencia que se ejecuta, lo que incluye ofrecer las garantías necesarias para la participación en los concursos públicos de méritos y oposición.
63. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la presente medida ha sido cumplida de forma integral, excepto en los casos en que la decisión se volvió inejecutable por razones de orden práctico respecto de la incorporación de médicos que se encontraban fuera del país, tal como se señaló en el párrafo 59 *supra*.

4.2. Medida de compensación económica

64. La sentencia de primera instancia dispuso que el IESS realice el reconocimiento y pago de los beneficios sociales y económicos a los postgradistas desde la fecha de ingreso al IESS, y detalla los siguientes rubros: remuneración correspondiente al cargo ejercido, vacaciones, décimos, pagos de trabajos suplementarios y extraordinarios. Adicionalmente, en la sentencia se ordenó la afiliación al IESS desde la fecha en que ingresaron a prestar sus servicios profesionales.

¹³ Esto fue señalado tanto en escrito remitido el 4 de septiembre de 2018 como en la audiencia llevada a cabo el 12 de diciembre de 2019 ante la Corte Constitucional.

65. Sobre esta medida, el IESS manifiesta que las sentencias constitucionales fueron ejecutadas de forma defectuosa, tanto por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil, a través del auto resolutorio que determinó el monto de reparación económica a favor de las y los médicos postgradistas, como por parte de la jueza de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, a través de varios autos dictados en fase de ejecución.
66. En relación con la presunta ejecución defectuosa por parte del Tribunal Distrital, conforme los párrafos 29 y 30 *ut supra*, el IESS alegó que en la determinación de la reparación económica se habrían considerado rubros que no fueron expresamente dispuestos en la sentencia constitucional¹⁴. Ahora bien, a fojas 3727 a 3739 del expediente constitucional, consta el Acta de Cumplimiento de Sentencia suscrita el 14 de enero de 2020 por Miguel Ángel Loja Llanos, en su calidad de Director General y Representante Legal del IESS y Djalma Desireé Blum Rodríguez, en calidad de procuradora judicial de los accionantes. Según consta en dicha acta, las partes han acordado lo siguiente:

“Observando las facultades que corresponden al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, así como a su representante legal, salvaguardando el bienestar social de todos los afiliados, así como también de los jubilados, sin que ello afecte los derechos de los Accionantes; en varias reuniones formales realizadas en la Dirección General del IESS, se acordó que la Institución proceda a cumplir las disposiciones judiciales emitidas por autoridad competente, cancelando, posterior a la suscripción y aprobación de la presente Acta, los valores individualizados en el auto de determinación de pago excluyendo los siguientes rubros, a los cuales los Accionantes renuncian expresamente, considerando que no se renuncia a un derecho declarado como tal que el núcleo esencial de la reparación del derecho declarado vulnerado no es un monto específico a recibir, sino una reparación económica que satisfaga a los accionantes, por lo que se excluyen los siguientes rubros: I) Costo de vida por dolarización 50% que corresponde a dos millones quinientos treinta y siete mil cuatrocientos veintiuno con 90/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD. 2’537.421,90); y, II) El 100% de intereses, valor de dinero en el tiempo que corresponde a cuatro millones de setecientos cuatrocientos (sic) cuarenta y cinco mil quinientos ochenta y seis con 96/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD. 4’745.586,96); los accionantes renuncian a los valores que no son considerados en el presente cumplimiento así como a cualquier acción judicial, constitucional y ante Organismos Internacionales por reclamos posteriores sobre éste ámbito; además se deberá considerar que de los valores a percibir el IESS procederá a efectuar el descuento correspondiente a “aportes al IESS”, los mismos que entrarán a formar parte del aporte legal correspondiente al sistema de seguridad social”.

67. Asimismo, de la revisión del sistema SATJE consta que el 11 de marzo de 2020, el Tribunal Distrital autorizó que se entregue los certificados de la orden de retiro de fondos y el 17 de junio de 2020, se emitió un “Acta de entrega recepción” de la

¹⁴ Esto también fue alegado por la PGE conforme los párrafos 44 y 45 *ut supra*.

transferencia del pago a las y los beneficiarios, por un valor total de USD 14'311.468,58. Se deja constancia que, para la entrega de los fondos a las o los beneficiarios, las autoridades jurisdiccionales deberán verificar: i) que ha sido trabajador/ex postgradista del Hospital Teodoro Maldonado Carbo; y, ii) que cumpla los elementos previstos en la sentencia para beneficiarse de la misma, a fin de que la ejecución respete esos límites.

- 68.** En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que en el presente caso se ha verificado el cumplimiento de la presente medida con la suscripción y posterior transferencia de los valores acordados por parte del IESS a la cuenta especial del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede en Guayaquil, en BanEcuador, y a las cuentas individuales de las y los beneficiarios. Así, este Organismo verifica que en el presente caso se ha producido el pago de la reparación económica dispuesta por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en un monto menor por acuerdo expreso de las partes, por lo que ya no corresponde analizar la presunta ejecución defectuosa. Se deja constancia que, verificado el cumplimiento de la sentencia conforme lo indicado, el IESS no deberá realizar en adelante pagos adicionales por este concepto.
- 69.** Ahora bien, sin perjuicio de que se ha comprobado que se ha realizado el pago en el presente caso, esta Corte observa que en el auto de 23 de octubre de 2017, el Tribunal Distrital procedió a la liquidación correspondiente, fundamentado en el peritaje realizado por la perito C.P.A. Betty Velásquez Pérez¹⁵, que determinó el

¹⁵ Del propio texto del auto de 23 de octubre de 2017 emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, se verifica que la perito presentó el **informe el 26 de enero del 2017 con un monto total de USD \$ 20.705.725,42**, el cual fue objetado por ambas partes: a) la actora *“impugnó el informe pericial por considerarlo inconsistente, por no estar especificado y acorde con la especialidad básica, más la subespecialidad derivada de la especialidad básica, de cada postgradista; así como, rubros de remuneraciones, devengación de beca”*; y, b) la accionada *“impugna el cálculo de los montos de los sueldos adeudados por no estar especificados en los cuadros anexos al informe pericial cual era el tiempo que el médico postgradista estuvo como becario, con determinación de fecha de inicio y fecha de terminación del postgrado y cuál era el tiempo que trabajo (sic) para la institución demandada, argumentando en su impugnación que los postgradistas no tenían ningún vínculo laboral; cálculo de horas extraordinarias y suplementarias; intereses que según la parte demandada no corresponde la aplicación como forma de cálculo el artículo 614 del Código de Trabajo”*, además de que impugnó, tanto lo relativo al cálculo respecto a postgradistas que ingresaron antes de que la moneda de curso legal fuera el dólar, como la reparación integral contenida en dicho informe. Ante ello, la perito presentó un **informe ampliatorio el 10 de abril de 2017 con un monto total de US \$ 16.004.350,00**. De este informe ampliatorio las partes presentaron sus impugnaciones: a) la actora indicó que existían errores en las sumas de los montos en perjuicio de los postgradistas, además de que algunos postgradistas aparecen con remuneración cero y otros tienen establecidas *“las remuneraciones más bajas de los años anteriores a los postgrados”*, sin que correspondan a las remuneraciones del tiempo en que efectivamente realizaron el trabajo, lo cual perjudica el cálculo de los demás rubros; b) la accionada impugnó que se haya incluido a tres médicos en la liquidación quienes fueron pagados por la Armada del Ecuador, por lo que solicitaron una depuración del peritaje. Ante las impugnaciones referidas, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en auto de 10 de julio de 2017, determinó que la liquidación debe establecer una reparación integral conforme lo ordenado en la sentencia de la acción de protección, la cual implica daño material compuesto por *“los beneficios sociales y económicos a los que tienen derecho en calidad de postgradistas desde la fecha de ingreso al IESS, como son la remuneración correspondiente según las funciones desempeñadas, vacaciones, décimos, pagos de trabajos suplementarios y extraordinarios”*.

monto de reparación integral ordenado en la sentencia de la acción de protección, por el valor de USD. 21'594.477,44¹⁶. En dicha resolución, el Tribunal Distrital concluyó que los rubros que componen tal liquidación son: **i)** aquellos que constituyen “sueldo y beneficios” que se componen de: sueldo, horas extraordinarias, décimo tercer sueldo, décimo cuarto sueldo, décimo quinto sueldo, décimo sexto sueldo, componente salarial, fondos de reserva y vacaciones, valores a los cuales señala se debe descontar los aportes al IESS (11.35%); y, **ii)** lo que denomina como “reparación integral”, que a su vez se compone de cuatro rubros: **i)** costo de la vida por efecto de la dolarización; **ii)** intereses por valor del dinero en el tiempo; **iii)** costo financiero; y, **iv)** gastos legales¹⁷. Asimismo, para determinar el monto de la liquidación individual de las y los postgradistas, el Tribunal Distrital indicó que para ello se consideró la fecha de entrada, la fecha de salida y el tipo de postgrado según el caso (becarios o autofinanciados).

- 70.** En este sentido, respecto a la determinación de reparación económica, el Tribunal Distrital indicó que cuando la sentencia de primera instancia estableció que se “*repare integral y económicamente a los accionantes*”, a su criterio, el término “*reparación integral*” comprendía tanto el daño material como el daño inmaterial,

Adicionalmente, en la misma providencia, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo indica que el cálculo se debe diferenciar entre los postgradistas que ingresaron a trabajar cuando la moneda de curso legal era el sucre, de quienes ingresaron cuando la moneda era el dólar, estableciendo los parámetros para el cálculo respectivo. Luego de lo dispuesto por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, la perito presentó su **informe pericial ampliatorio y rectificatorio el 1 de agosto de 2017, en el cual establece un valor total de US \$ 21.594.477,45.**

¹⁶ Según la resolución del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, el pago a cada accionante debía producirse “*dentro del término de diez días, en las cuentas que mantenga cada uno de ellos en cualquier institución del sistema financiero nacional*”, descontando “*el valor de costas judiciales ya incluidos en la pericia, y en tal sentido, asumidos por la entidad accionada, que deberán ser acreditados a la abogada patrocinadora en cuenta que mantenga en cualquier institución del sistema financiero nacional*”.

¹⁷ En este sentido, el Tribunal Distrital diferenció entre las y los postgradistas que ingresaron a trabajar cuando la moneda de curso legal era el sucre, de quienes ingresaron cuando la moneda era el dólar, y al respecto determinó que: **i)** para las y los accionantes a quienes corresponde reparar siendo la vulneración ocurrida cuando el Ecuador utilizaba como moneda de curso legal el sucre, se debe aplicar lo dispuesto en las sentencias de la Corte Constitucional Nos. 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC, determinando: “*a) el monto de la retención ilegítima consistente en beneficios sociales y económicos como son la remuneración correspondiente a la labor realizada según la escala respectiva, vacaciones, décimos, pagos de trabajos suplementarios y extraordinarios; b) El cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000*” (US \$ 25.000 sucres por cada dólar); “*c) El costo de la vida en los diferentes períodos.- Para este cálculo, se considera los porcentajes de inflación desde el año 2000 hasta el año 2016 de acuerdo a los índices publicados por el INEC (...)* b) (sic) – *Intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo.- Para este efecto, se considera la tasa de interés efectiva máxima establecida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera*”; **ii)** para las y los accionantes cuya vulneración ocurrió cuando la moneda de curso legal ya era el dólar americano: “*La retención ilegítima de sus recursos económicos por parte del IESS, en razón de lo cual se deberán considerar los intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo, Para este efecto, se considera la tasa de interés efectiva máxima establecida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera*”; **iii)** para las y los accionantes cuya vulneración “*inició cuando el Ecuador utilizaba como moneda de curso legal el ‘sucre’; y, continuó cuando el Ecuador ya utilizaba como moneda el ‘dólar americano’, al tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, la liquidación deberá observar los parámetros mencionados tanto para la remuneración en sucres y dólar americano*”.

en función de lo previsto por la Corte Constitucional en la sentencia No. 011-16-SIS-CC.

71. Ahora bien, de la revisión de la sentencia de la acción de protección, esta Corte no encuentra que se haya dispuesto el cálculo de una reparación económica inmaterial, como lo ha dispuesto el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en el auto de 23 de octubre de 2017. Además, cabe señalar que en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, cuando la Corte Constitucional indicó que *“La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho vulnerado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir entre otras formas, la compensación económica o patrimonial”*, se reconoce la necesidad de que como parte de las medidas de reparación se consideren todas aquellas que sean pertinentes para garantizar una reparación integral y que tiendan hacia el restablecimiento de la persona a la situación anterior a la violación. Sin embargo, dicho precedente no puede interpretarse en el sentido de que toda reparación integral requiere necesariamente una compensación económica por daño inmaterial, puesto que aquello depende de la evaluación de cada caso y la vulneración de derechos, y tampoco puede interpretarse en el sentido de que los tribunales distritales o jueces ejecutores puedan alterar las medidas de reparación dispuestas en la sentencia constitucional.
72. Cabe aclarar que, en el caso en concreto, del acta descrita en el párrafo 66 supra, se desprende que los valores calculados como reparación inmaterial fueron deducidos del valor a pagar. Adicionalmente, para casos futuros, en función del efecto *inter comunis*, no es procedente que los órganos jurisdiccionales calculen dicha reparación inmaterial dentro de los rubros.
73. Por otra parte, en relación con la presunta ejecución defectuosa por parte de la jueza de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, el IESS manifiesta que la jueza de instancia alteró el contenido de las sentencias constitucionales en fase de ejecución. Conforme el párrafo 35.b *ut supra*, a criterio del IESS, en auto de 10 de noviembre de 2015, la jueza de instancia dispuso que *“se descuenta el 15% de la liquidación individual, que perciba cada médico, en calidad de accionante en este proceso, dichos valores deberán ser acreditados en la causa número 0005283981, del Banco Bolivariano, a nombre del estudio jurídico BLAUII & ASOCIADOS LEXVERITAS S.A.”* (sic), lo cual no habría sido dispuesto en las sentencias constitucionales.
74. Al respecto, esta Corte observa que en el auto de 10 de noviembre de 2015, la jueza ejecutora dispuso lo siguiente:

“En lo principal, considerando lo que impone el Art. 33 y Art 328, 3er inciso de la Constitución de la República del Ecuador, en armonía con lo establecido en los artículos 2020, 2012 y 2062 del Código Civil, y en virtud que el Art. 42 de la Ley de Federación de Abogados, que regula los honorarios profesionales del abogado o

Doctor en jurisprudencia de todos los casos a los cuales se refiere el inciso 1er, del artículo precedente, será estipulado libremente entre el abogado y su cliente, SE DISPONE, que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por intermedio del Director Provincial, descuenta el 15% de la liquidación individual que perciba cada médico, en calidad de accionante en este proceso, dichos valores deberán ser acreditados en la causa número 0005283981, del Banco Bolivariano, a nombre del estudio jurídico BLUM & ASOCIADOS “LEXVERITAS”, S.A.- Oficiense al I.E.S.S, por intermedio del Director Provincial en el sentido antes indicado”.

75. De la revisión de las sentencias de 23 de septiembre de 2014 y 9 de enero de 2015, se verifica que, en efecto, en ninguna de estas decisiones se dispuso el pago de honorarios profesionales a los abogados patrocinadores de los actores de la acción de protección. Esta Corte tampoco observa que el pago de honorarios sea una medida conducente a garantizar el cumplimiento integral de la decisión conforme lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC¹⁸.
76. En consecuencia, esta Corte concluye que la jueza de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, al disponer medidas en fase de ejecución que no fueron expresamente dispuestas en las sentencias constitucionales, ha alterado el contenido de las sentencias constitucionales afectando su ejecución integral, por lo que los valores pagados en función de ello, deberán ser devueltos a los ex postgradistas a quienes se les descontó el porcentaje señalado, en caso de que hayan sido cancelados.

5. Consideraciones adicionales

77. De conformidad con los párrafos 33-34 y 47-48 *ut supra*, tanto el IESS como la PGE solicitaron que la Corte Constitucional realice el control de mérito en el presente caso, toda vez que, a su criterio, los convenios firmados por las universidades y el IESS eran convenios académicos, y como tal, no generaban una relación laboral entre los postgradistas y el IESS.
78. En relación con dicho pedido, esta Corte considera oportuno señalar que el examen de mérito, conforme la sentencia No. 176-14-EP/19, sólo procede en el marco de acciones extraordinarias de protección que tienen origen en garantías jurisdiccionales. De ahí que el primer presupuesto para conocer el mérito del caso consiste en que, *“la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección”*. Siendo este proceso una acción de incumplimiento, donde no se discute sobre la violación del debido proceso u otros derechos de las partes respecto a los actos jurisdiccionales impugnados, no procede la aplicación del precedente indicado.

¹⁸ En la sentencia No. 44-17-IS/21 de 23 de junio de 2021, la Corte Constitucional analizó el caso de una acción de incumplimiento que se presentó respecto de una disposición de un pago ordenada por el Tribunal Contencioso Administrativo, de una sentencia de primera instancia, cuando la segunda había revocado la sentencia. En dicho fallo se sostuvo que *“la Corte no tiene competencia para resolver dentro de esta acción de incumplimiento cuestiones de fondo que pudieren envolver incorrecciones jurídicas”*.

79. A diferencia de la acción extraordinaria de protección en la que el control que realiza la Corte Constitucional se concentra en verificar si la actividad de las y los jueces en su labor jurisdiccional vulnera derechos constitucionales, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene como objeto verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas. En el presente caso, es claro para la Corte que no es posible realizar un análisis de mérito, sin desnaturalizar la acción de incumplimiento.
80. Toda vez que en la acción de incumplimiento no se verifica la vulneración de derechos en las decisiones constitucionales impugnadas, sino solamente la inexecución o ejecución defectuosa del fallo, los pedidos para realizar el examen de mérito tanto del IESS como de la PGE, son improcedentes.
81. Por último, en la audiencia llevada a cabo el 24 de agosto de 2018, el IESS reclamó la ejecución defectuosa de las sentencias de la acción de protección en la medida en que la misma fue presentada por 10 médicos postgradistas pero luego se incorporaron al proceso como beneficiarios varias personas¹⁹. Al respecto, es necesario señalar que en la sentencia de 23 de septiembre de 2014, la jueza constitucional fue clara al establecer los efectos *inter comunis* de su decisión. De ahí que sobre este punto específico, la Corte no encuentra que las medidas de ejecución contradigan de forma alguna la referida sentencia. Adicionalmente, cabe señalar que el IESS no ha proporcionado elementos que indiquen por qué las medidas de reparación reconocidas en la sentencia de 23 de septiembre de 2014 no serían extensivas a las personas que se incorporaron al proceso de ejecución.
82. Finalmente, la Corte Constitucional considera que corresponde remitir la presente sentencia a la Contraloría General del Estado para que se investiguen los hechos, así como las acciones u omisiones de servidores públicos que habrían generado este pago cuantioso por parte del IESS, así como el aumento importante de un pasivo laboral, a fin de que determine la existencia o no de responsabilidades.

6. Decisión

83. 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 presentada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social signada con el No. 3-19-IS.

¹⁹ El IESS manifestó que la demanda fue presentada por 10 personas, pero en la sentencia aparecen 140 médicos postgradistas más bajo la figura de *amicus curiae*; que en segunda instancia se incorporaron al proceso ocho personas más bajo la figura del *inter comunis*; y que en auto de 29 de octubre de 2014, la jueza de instancia hizo extensivos los efectos de la sentencia de 23 de septiembre de 2014 a ocho ex postgradistas bajo la figura de *inter comunis*

2. Declarar la ejecución defectuosa de la sentencia de 23 de septiembre de 2014 dictada por la jueza de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, que fue confirmada de forma parcial en la sentencia de 9 de enero de 2015 dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas.
3. Disponer que el estudio jurídico BLUM & ASOCIADOS “LEXVERITAS”, S.A., devuelva a los ex postgradistas a quienes se les descontó el porcentaje señalado en esta sentencia, los valores que hayan sido cancelados por concepto de honorarios conforme lo dispuesto en los párrafos 75 y 76 de la presente sentencia. La abogada patrocinadora de los accionantes, en el término de 30 días contados desde la notificación de la presente sentencia, deberá remitir información sobre el cumplimiento de la presente medida.
4. Desestimar las acciones de incumplimiento signadas con el No. 39-18-IS.
5. Remitir la presente sentencia a la Contraloría General del Estado para que se investiguen los hechos, así como las acciones u omisiones de servidores públicos que habrían generado este pago cuantioso por parte del IESS o del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, así como el aumento importante de un pasivo laboral, a fin de que determine la existencia o no de responsabilidades.
6. Devolver el proceso al juzgado de origen.

84. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL