

Quito, D.M., 25 de noviembre de 2020

CASO No. 27-19-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte verifica si una decisión emitida dentro de un proceso de acción de protección presentada por una adulta mayor en contra del IESS, por la falta de cobro de las aportaciones patronales desde el 06 de diciembre de 1946 hasta el 31 de mayo de 1958, ha sido cumplida. La Corte resuelve aceptar la acción tras verificar que la sentencia hasta la actualidad no se ha cumplido.

I. Antecedentes procesales

Proceso de acción de protección

1. El 27 de octubre de 2016, la Defensoría del Pueblo, en representación de Luz Anicia Rugel Mora¹, presentó una acción de protección en la que demandó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”) por la falta de cobro de las aportaciones patronales a las instituciones públicas para las cuales trabajó desde el 6 de diciembre de 1946 hasta el 31 de mayo de 1958, lo cual habría impedido su jubilación por vejez.
2. Dentro del juicio N° 09288-2016-00857, el 25 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial Penal con sede en Milagro aceptó la acción de protección y resolvió:

“[...] 1) Declara[r] la vulneración de los derechos constitucionales a la “seguridad social” [...] 2) Como medidas de reparación integral se dispone: a) Se proceda a la jubilación inmediata por edad avanzada de la adulta mayor señora Rugel Mora Luz Anicia por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. b) Que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social incluye a sus administradores (sic), utilicen los mecanismos y vías más idóneas a efecto de determinar las aportaciones y sus imposiciones que le hacen falta [...] c) Que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social incluye a sus administradores (sic), brinden la atención prioritaria y especializada a la adulta mayor, [...] para dar celeridad al trámite de su jubilación”².

¹ Adulta mayor que en la actualidad tiene 94 años de edad.

² Foja 188 del expediente de primera instancia.

3. Inconforme con el fallo, el IESS presentó recurso de apelación. El 13 de febrero de 2017, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas rechazó la apelación presentada y ratificó el fallo subido en grado. Contra las sentencias de primera y segunda instancia, el IESS dedujo acción extraordinaria de protección³.
4. El 09 de septiembre de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional, en sentencia, resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por el IESS.

Proceso de incumplimiento de sentencia

5. El 10 de abril de 2019, la Defensoría del Pueblo, en representación de Luz Anicia Rugel Mora (“la accionante”) presentó una acción de incumplimiento de sentencia solicitando que el IESS cumpla con lo ordenado en la sentencia de fecha 25 de noviembre de 2016 emitida por la Unidad Judicial Penal con sede en Milagro (“la Unidad Judicial Penal”).
6. En sesión ordinaria de 09 de julio de 2019 se sorteó la causa en el Pleno de la Corte Constitucional y su sustanciación correspondió a la Jueza Karla Andrade Quevedo.
7. El 11 de enero de 2020, la jueza sustanciadora, ante las circunstancias del caso y de la accionante, solicitó su tramitación prioritaria, petición que fue aprobada el 15 de enero de 2020 por el Pleno de la Corte Constitucional.
8. Con fecha 23 de enero de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, solicitó informes respecto del cumplimiento de la sentencia en cuestión y convocó a audiencia pública, misma que se llevó a cabo el 30 de enero de 2020 con la participación de la Defensoría del Pueblo, en representación de la accionante, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Procuraduría General del Estado⁴.

II. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 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 Proceso signado con el N°. 497-17-EP.

⁴ La sustanciación de la causa 27-19-IS quedó suspendida hasta la resolución del caso 497-17-EP/20, misma que se dio el 09 de septiembre de 2020 como se detalló en el párrafo 6 *ut supra*, debido a que la sentencia N° 042-17-SIS-CC determinó que “*en los casos que se presenten dos acciones constitucionales –acción extraordinaria de protección y acción de incumplimiento- relacionadas con una misma sentencia de garantías jurisdiccionales, el Pleno de la Corte Constitucional deberá priorizar la sustanciación de la acción extraordinaria de protección y suspenderse la de incumplimiento*”.

10. De modo que para la presente causa la competencia de la Corte Constitucional radica en verificar el cumplimiento de la sentencia dictada por la Unidad Judicial Penal con sede en Milagro de 25 de noviembre de 2016, dentro del proceso signado con el N°. 09288-2016-00857.

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

11. La accionante señala que a lo largo de su vida prestó sus servicios profesionales en los siguientes lugares: i) desde el 6 de diciembre de 1946 hasta el 31 de mayo de 1947, para la entidad pública Botica Alejo Lascano, de Guayaquil; ii) del 01 de febrero de 1951 hasta el 22 de octubre de 1995 en la Institución de Asistencia Pública del Litoral; iii) del 1 de marzo de 1956 hasta 31 de mayo de 1958 para la Dirección General de Sanidad en Guayaquil; y iv) de julio 1960 hasta marzo de 1966 para la empresa privada Agrícola Balao.
12. Sostiene que la suma de todas esas aportaciones al IESS dan un total de 157 imposiciones, por lo que se acercó a la ventanilla de atención al cliente del IESS para solicitar se le dé trámite a su jubilación por edad avanzada. No obstante, recibió como respuesta que los aportes patronales de diciembre de 1946 hasta mayo de 1958, no han sido pagados por las instituciones públicas donde laboró y que únicamente constaban las aportaciones de la empresa privada Agrícola Balao.
13. Manifiesta que ante la negativa de reconocerle su jubilación, presentó una acción de protección, en la que en sentencia el juez ordenó expresamente que *“se proceda inmediatamente a su jubilación por edad avanzada y que el IESS utilice los mecanismos y vías más idóneas a efecto de determinar las aportaciones y sus imposiciones que le hacen falta [...]”*.
14. Así, en su demanda señala que la *“Dirección Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia emitida por la Unidad Judicial Penal de Milagro y que fue confirmada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas”*.
15. Finalmente, sostiene que con fecha 10 de abril de 2019, la Coordinación Zonal 5 de la Defensoría del Pueblo *“en vista del tiempo transcurrido [...] presenta dentro de la acción de protección N°. 09288-2016-00857 un escrito iniciando [...] el proceso de INCUMPLIMIENTO a la sentencia constitucional [sin embargo] el juez Caicedo no ha remitido el expediente a la Corte Constitucional”*.

3.2 Fundamentos de la judicatura de origen

16. Esta Corte deja constancia de que, pese haber sido notificado con el avoco de fecha 23 de enero de 2020, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en Milagro no

compareció a la audiencia pública convocada por la jueza sustanciadora, ni ha remitido informe respecto de la sentencia cuyo incumplimiento se demanda.

3.3 Fundamentos del IESS.

17. Mediante escrito de fecha 30 de enero de 2020⁵, el abogado Abraham Bedrán Plaza, en calidad de director de la Dirección Provincial Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, señaló que *“los hechos que datan del Año 1946 y que generan derechos bajo una normativa totalmente distinta como la actual. Por ello es necesario precisar que ni de los autos, ni de las resoluciones judiciales se señalan pruebas que indiquen que el IESS recibió aportes por parte de los empleadores [...]”*.
18. Sostiene la señora Luz Anicia Rugel Mora que *“mantiene acumulado en su cuenta personal una rentabilidad equivalente a solo 69 impositivos, que no eran suficientes para acceder a la jubilación por edad avanzada [...] en consecuencia correspondería a la señora Luz Anicia Rugel Mora una renta equivalente al monto de sus aportaciones [...] adicionalmente que el IESS para tal efecto debería generar la correspondiente responsabilidad patronal contra las instituciones que no cancelaron sus obligaciones, las cuales hace muchos años no existen”*.
19. Finalmente, manifiesta que la *“sentencia se ha tornado de imperfecta ejecución pues al no haberse dispuesto el registro de los aportes patronales del año 1946 y siguientes, la jubilación que corresponda debería realizarse sobre la base de los aportes que consten acreditados en su cuenta individual”*.

IV. Análisis Constitucional

20. Correspondiendo a esta Corte Constitucional verificar el cumplimiento de la sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial Penal de Milagro, de fecha 25 de noviembre de 2016⁶, realiza el siguiente análisis:
21. La sentencia cuyo cumplimiento se exige dispuso expresamente *“[...] 1) Declara[r] la vulneración de los derechos constitucionales a la “seguridad social” [...] 2) Como medidas de reparación integral se dispone: a) Se proceda a la jubilación inmediata por edad avanzada de la adulta mayor señora Rugel Mora Luz Anicia por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. b) Que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social incluye a sus administradores (sic), utilicen los mecanismos y vías más idóneas a efecto de determinar las aportaciones y sus impositivos que le hacen falta [...] c) Que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social incluye a sus administradores (sic), brinden la atención prioritaria y especializada a la adulta mayor, [...] para dar celeridad al trámite de su jubilación”*⁷.

⁵ Fojas. 39 a 42 del expediente constitucional.

⁶ Proceso signado con el N°. 09288-2016-00857.

⁷ Foja 188 del expediente de primera instancia.

22. En este orden de ideas, la disposición del juez de primer nivel, ratificada en sentencia de segunda instancia, consistió en tres medidas concretas de reparación integral en favor de la accionante. Respecto de la primera medida de reparación, de la revisión de los documentos que reposan en el expediente de instancia, así como de la propia información proporcionada por el IESS, esta Corte verifica que hasta la presente fecha no se ha iniciado el proceso de jubilación inmediata por edad avanzada de la adulta mayor señora Rugel Mora Luz Anicia. Esto, según indicó el IESS, obedece a que a su parecer la accionante *“mantiene acumulado en su cuenta personal una rentabilidad equivalente a solo 69 imposiciones, que no eran suficientes para acceder a la jubilación por edad avanzada”*.
23. En relación a la segunda medida de reparación relacionada con la obligación del IESS de utilizar los mecanismos y vías idóneas a efectos de determinar las aportaciones e imposiciones de la accionante, este Organismo Constitucional verifica que en el expediente de acción de protección signado con el N°. 09288-2016-00857 la accionante acompañó a su demanda múltiples documentos que tenían como propósito demostrar las relaciones laborales que no constaban en el sistema del IESS, además de su carné del IESS donde se registraron todas las entradas y salidas de la accionante de sus lugares de trabajo⁸.
24. Estos documentos fueron valorados por el juez de instancia y en virtud de ellos determinó que:

“[...] La adulta mayor señora Rugel Mora Luz Anicia prueba en esta audiencia que efectivamente presto [sic] sus servicios para LA DIRECCION [sic] DE ASISTENCIA PUBLICA [sic] DEL LITORAL y para la DIRECCION [sic] GENERAL DE SANIDAD con los siguientes documentos: Cédula de identidad que prueba la edad de la adulta mayor Luz Anicia Rugel Mora que a la fecha cuenta con 91 años de edad. 2.-) Carnet de afiliación al IESS en el que se encuentran registradas las entradas y salidas de los empleadores de Luz Anicia Rugel Mora. Este solo documento nos releva de cualquier otro para demostrar el derecho que le asiste a la señora Rugel Mora; pero, para reafirmar aún más lo aseverado, adjuntamos también los siguientes: a) Nombramiento del cargo de empleada de mostrador de la Botica Popular Alejo Lascano otorgado por la Dirección de Asistencia Pública del Litoral del 06 de diciembre de 1946. B) Oficio N° 462 de fecha 30 de abril de 1954 mediante el cual el Director de Asistencia Pública del Litoral designa a la señorita Luz Anicia Rugel Mora para que concurra a las sesiones de capacitación previo al ingreso al servicio público [...] Prueba a la cual el señor abogado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no se ha contrapuesto [...] En consecuencia, no solo por disposición constitucional sino también por así disponer instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por el Ecuador, el Estado se obliga a garantizar la igualdad de las personas ante la Ley y su no discriminación, por tanto, la accionante no puede ser discriminada por el simple hecho de no encontrarse en la base de datos las aportaciones de sus patronos que respondían al ente público, se está en la obligación de dar el trato preferencial a la adulta mayor quien ha luchado por más de veintiún años y no se le ha dado una respuesta razonable sobre el derecho que exige, cuando se entiende que por razón del

⁸ Fojas 1 a 30 de expediente de acción de protección N°. 09288-2016-00857.

tiempo dicha información pública ya no se encuentra tal cual lo afirma la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social quien por mandato constitucional pueden adoptar medidas afirmativas para que se puedan reflejar sus aportaciones y no quedarse en el simple pronunciamiento de los tramites y normativas internas, de tal forma queda identificada la acción y omisión de la autoridad pública no judicial, y consecuentemente la negativa de las autoridades administrativas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [...] considerando que la accionada demostró haber laborado para el ente público y privado, que se encuentra afiliada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que por no reflejarse las aportaciones del ente público no le dan paso a la jubilación, que ha luchado por más de veintiún años por su jubilación y que en la actualidad tiene noventa y un años de edad.

25. En consecuencia, esta Corte observa que, tanto en primera como en segunda instancia del proceso de acción de protección, los jueces constitucionales llegaron al convencimiento de que la señora aportó con prueba que demostró que ella laboró para los mencionados empleadores y que la falta de atención y registro por parte del IESS violó sus derechos constitucionales a la seguridad social y atención prioritaria a grupos de doble vulnerabilidad. Así la sentencia de la Corte Provincial, expresamente, afirma: “...por parte de la accionante se ha presentado cierta documentación que, a juicio del Tribunal, corrobora y justifica las afirmaciones, al punto de consolidarle en su derecho de peticionar se inicie su trámite de jubilación sin óbice alguno”.
26. Pese a ello, se ha verificado que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no ha tomado en cuenta dichos documentos ni ha generado mecanismos idóneos para validar dichas aportaciones de la accionante.
27. Para dar cumplimiento a la sentencia, el IESS podía otorgar la jubilación por edad avanzada y posterior a ello iniciar una investigación inmediata respecto de qué sucedió con el registro de las aportaciones de la señora Rugel, para, a partir de ello, iniciar proceso sancionatorio de responsabilidad patronal a los empleadores que no aportaron en su momento a favor de la accionante. Sin embargo, no se constata gestión alguna por parte de la entidad, al cumplimiento de la sentencia.
28. Por el contrario, el IESS ha justificado su incumplimiento bajo el argumento de que aún no se tramitaba la acción extraordinaria de protección que fue presentada. Al respecto, es preciso dejar claro que de conformidad con el último inciso del artículo 62 de la LOGJCC, la admisión de la acción no suspende los efectos del auto o sentencia objeto de la acción, por lo que aquello no constituye un justificativo válido para no cumplir con una sentencia constitucional.⁹
29. Finalmente, respecto a la obligación relacionada con que el IEEES brinde la atención prioritaria y especializada a la adulta mayor, dando celeridad al trámite de su jubilación, como ya quedó evidenciado en los párrafos precedentes, el IESS en ningún momento ha brindado atención prioritaria ni especializada a la adulta mayor Rugel

⁹ Más aun, teniendo en cuenta que la sentencia de la Corte fue ya dictada con fecha 09 de septiembre de 2020 dentro del caso signado con el N°. 497-17-EP/20.

Mora Luz Anicia para el otorgamiento de su jubilación por edad avanzada, al contrario ha generado un sinnúmero de barreras y postergado el cumplimiento de la sentencia durante cuatro años.

30. Se debe advertir además, que la acción de incumplimiento constituye un mecanismo para verificar la ejecución integral de lo dispuesto en decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas¹⁰, no correspondiendo un nuevo examen de los hechos y pruebas analizadas en el proceso de acción de protección como pretende el IESS en el presente caso.
31. Así también, este Organismo Constitucional debe recordar que el IESS, “*no puede trasladar la responsabilidad de un adecuado control del sistema de aportaciones a los afiliados*”¹¹, menos aun cuando estos pertenezcan a grupos de atención prioritaria como en el presente caso, en el que la accionante es una adulta mayor de 94 años de edad, miembro del grupo de atención prioritaria de conformidad a lo prescrito en el artículo 35 de la CRE, que ha tenido que entablar un reclamo por más de 21 años.
32. Por todo lo expuesto, esta Corte constitucional encuentra que el IESS ha incumplido la sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial Penal de Milagro, con fecha 25 de noviembre de 2016 y hace un llamado de atención al IESS ante la excesiva demora y la falta de cumplimiento de la sentencia en perjuicio de una adulta mayor Rugel. En consecuencia, corresponde su cumplimiento inmediato, en virtud de las aportaciones que fueron valoradas durante el proceso de acción de protección y los criterios y parámetros emitidos por el juez de instancia.
33. Además, se recuerda a los funcionarios del IESS responsables del cumplimiento de esta sentencia y al juez executor de la causa, que de conformidad con el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, el incumplimiento por parte servidoras o servidores públicos da lugar a la destitución de su cargo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar.

Consideración adicional.

34. De la revisión del expediente de instancia esta Corte identifica que con fecha 01 de junio de 2017, el juez de la Unidad Judicial Penal de Milagro mediante auto dispuso que “*Se le recuerda que dentro de la presente Acción de Protección se encuentra ejecutoriado las sentencias de primera y segunda instancia, consecuentemente la competencia del suscrito juzgador a precluido*” (sic).
35. Al respecto, este Organismo Constitucional debe recordar que la Constitución, en su artículo 86, determina expresamente que “*los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución*”. Por consiguiente, la ejecución de las sentencias corresponde a los juezas y juezas constitucionales, quienes tienen la

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 67.

¹¹ Corte Constitucional sentencia 287-16-SEP-CC de 31 de agosto de 2016.

obligación de ejecutar integralmente las sentencias que, en materia constitucional, hayan dictado. Así, bajo ningún concepto los jueces y juezas constitucionales pueden aducir incompetencia para ejecutar una sentencia porque esté ejecutoriada y menos aun teniendo evidencia de que la sentencia emitida no ha sido cumplida, como ha sucedido en el presente caso.

- 36.** En virtud de lo anterior, esta Corte dispone notificar al Consejo de la Judicatura a fin de que se inicie las investigaciones correspondientes respecto de las actuaciones ejecutadas por la autoridad judicial en el marco del proceso signado con el N°. 09288-2016-00857.

V. Decisión

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

- 1.** Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia signada con el N°. 27-19-IS.
- 2.** Declarar el incumplimiento de la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2016 por el juez de la Unidad Judicial Penal de Milagro.
- 3.** En consecuencia, se ordena que:
 - a)** El IESS cumpla, de forma inmediata cada una de las obligaciones ordenadas en la sentencia de fecha 25 de noviembre de 2016, por el juez de la Unidad Judicial Penal de Milagro, esto es: i) Se proceda a la jubilación inmediata por edad avanzada de la adulta mayor señora Rugel Mora Luz Anicia por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; ii) Que utilicen los mecanismos y vías más idóneas a efecto de determinar las aportaciones y sus imposiciones que le hacen falta; y iii) Que brinden la atención prioritaria y especializada a la adulta mayor para dar celeridad al trámite de su jubilación.
 - b)** De forma inmediata, el director general del IESS determine y especifique las áreas y servidores responsables del proceso de jubilación por edad avanzada de la adulta mayor Rugel Mora Luz Anicia, en el cantón Milagro.
 - c)** Se garantice que la señora Rugel Mora Luz Anicia, además de recibir el derecho a su jubilación por edad avanzada, pueda acceder al servicio de atención médica por parte del IESS como cualquier jubilado.
 - d)** Que en el plazo máximo de 30 días, el IESS remita un informe sobre el cumplimiento integral de la sentencia, bajo prevenciones de ley, al juez de la Unidad Judicial Penal con sede en Milagro y a esta Corte Constitucional.

- e) Que en el plazo máximo de 30 días el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en Milagro remita un informe a esta Corte sobre el cumplimiento integral de la sentencia, bajo prevenciones de ley.
 - f) Disponer a la Defensoría del Pueblo que vigile el cumplimiento íntegro e inmediato de la sentencia.
 - g) Hacer un llamado de atención al IESS, por el tiempo transcurrido sin que se haya cumplido la sentencia, atentando contra los derechos de la adulta mayor Rugel Mora Luz Anicia. Igualmente, se recuerda a los funcionarios del IESS responsables del cumplimiento de esta sentencia y al juez ejecutor de la causa, que de conformidad con el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, el incumplimiento por parte servidoras o servidores públicos da lugar a la destitución de su cargo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar.
 - h) Notificar al Consejo de la Judicatura a fin de que se inicie las investigaciones correspondientes respecto de las actuaciones ejecutadas por la autoridad judicial en el marco del proceso signado con el N°. 09288-2016-00857.
4. Notifíquese publíquese 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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 25 de noviembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL