

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

**CASO 15-14-AN**

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

**SENTENCIA**

**TEMA:** En la presente sentencia se analiza una acción por incumplimiento presentada respecto del artículo 1 de la Resolución No. 880 del ex Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

**I. Antecedentes**

1. El 03 de abril de 2014, los señores Blanca Teresa Buitrón Mora, Jaime Alfonso Pineda Ocaña, Carlos Vidal Cuenca Sarmiento, Neptalí Roberto Medina Casco, Gladys Chanela Rivadeneira, Francel Belindo Armijos Luzuriaga, Hugo Antonio Bonilla Ordóñez, Zoila Enriqueta Márquez Duque, Edgar Vinicio Luna Campaña, Juan Guillermo Hadatti Fiallo, Leonor Virginia Machado, Teresa de Jesús Tapia Haro, Esther Antonieta Andrade Moreno, Martha de Lourdes Zambrano Avilés, Carmen María Infante Rey, Laura Mariana Morales Andrade, Pablo Isaac Floril Cruz, Nelly Leonor Haro Dávila, Fausto Vicente Enrique Miranda Báez, Martha Cecilia Abdo Vela, María del Carmen Alicia Mayorga Barona, Wilman Aníbal Fonseca Cevallos, Víctor Hugo Constante Sigcha, Jorge Aníbal Proaño, Elsi Germania Landázuri Mora, Susana de la Cruz Salazar Villegas, Lenin Guillermo Félix Caviedes, Dennis Alberto Mucarsel Obregón, Norma Rosario Herrera García, Aída Beatriz Tufiño Serrano, Maritza Elena Nolivos Manzo, Luis Gustavo Guerrero Valencia, Sara Judith Borja Díaz, Jaime Marcelo Guijaro Paredes, Margarita Antonieta Granizo Espinoza, José Arturo Patricio Baquero Carrillo, María Claudina Carrera Pérez, Luis Octavio Almeida Orbe, Luis Arturo Rosero Espinosa, Rosa Margarita Gutiérrez Pazmiño, María Piedad Flores Nolivos, Marcia Ximena Paredes Pérez, Guadalupe Magdalena Villalba Escalante, Marcia Clemencia Vivas Portilla, Benjamín Loza Moreno, Manuel Raúl Carrera Ramírez, Luis Oswaldo Sánchez Soria, Martha Teresita de Jesús Argüello Verdesoto, Jorge Luis Obando Nasner, Bayardo Clemente Martínez Cuarán, Lupe Rosario del Pilar Tamayo Grijalva, González Sánchez Carlos Patricio, Hugo Marcelo Calles Andrade, Marco Arcesio Ríos García, Martha Piedad Mena Mena, Ruth Alicia Moreno Arellano, Nicanor Fabián Castro Rueda, Ana Rebeca Almeida Molina, Mery Alicia González Andrade, Byron David Gallegos Meza, Víctor Ramiro Andrade Carrillo, Hugo Gonzalo Barrionuevo Sampedro, Bertha Graciela Merchán Crespo, Melcy Tarcila Muñoz Calderón, Luis Marco Rojas Vásquez, Luis Enrique Vallejo Bonilla, Luis Alberto Sandoval Riofrío, Jaime Arturo Yépez León, María José Zúñiga Almeida, Mario

Leopoldo Jaramillo, Ramiro Efraín Navarrete Villarreal, Tito Hernán Vintimilla Calle, Jorge Aníbal Chango Pichucho, Jorge Washington Rueda Cerda Vicente Pedro Burbano Rodríguez, James Patricio Erazo Zurita, Fausto Iván Bravo Guzmán, Lola Rebeca Duque Tillería, César Manuel Sotomayor Loayza, Victoria Irene del Rosario Chamorro Reyes, Segundo Simón Meza Núñez, Lupe Esperanza Meza Llerena, María Augusta Muñoz Landázuri, José Enrique Cáceres Villacís, Oswaldo Patricio González Mejía, Mariana de Jesús Gálvez Bolaños, Jorge Enrique Jurado Díaz, Miquel Ernesto Giacometti Brandt, Alberto Patricio Duque Carvajal, María Cecilia Giacometti Brandt, Fabiola Ernestina Torres García, María Gloria del Rocío Velasteguí Torres, Miguel Javier Argüello Ríos, Martha Cecilia López Mayorga, Soledad Cristina Carrasco Pazmiño, Fausto Aníbal Gallardo Montenegro, Eugenia Lucía Torres Bastidas, Manuel Santiago Torres Bastidas, Diego Eduardo Fernández Morales, Zoila Olimpia Cepeda Lasso, Silvia Margarita Rosero Erazo, Gonzalo Elicio Salgado Silva, Gerardo Alfonso Padilla Araujo, Washington Enrique Murillo Acosta, Cruz Isidro Chumo Saldarriaga, Vicenta Monserrate Vera Marín, Gladys Marcelina Rivera Mero, Vicente Washington Delgado Bermúdez, Néstor Maurilio Anchundia Farías, María Cristina Mendoza Alarcón, Ángela Margarita Bravo Cedeño, Daniel Segundo Álava Loor, Ruth Violeta Montalván Pisco, Lebdis Monserrate Mera Pacheco, Milton Eduardo Saltos Bravo, Telmo Vinicio Mazón Cazco, Gladys Elena Aroca Sánchez, Catalina Elizabeth Dávila Rodríguez, María Esther Dolores Basantes Burbano, María Esthela Vinueza Ponce, Fernando Marco Aníbal Bajaña Mosquera, Néstor Hugo Armendáriz, Luz América del Rocío Tinajero Rivadeneira, Rodrigo Oswaldo Contero Peñafiel, José Ramiro Suasnavas Vallejo, Gloria María Celeste Brito Reyes, Rosario de los Ángeles Molestina Aguilera, Sara María Aizaga Llerena, Jaime Ernesto Mosquera Chávez, Jhon Patricio López Molina, Edith Magdalena Puente Mejía, Dolores Lilián Medina, Raúl Isaías Camacho Saigua, Rosa Mercedes Vega Moreno, Silvia Nohemy Peralta Díaz, Hipatia Marcela Calero Cañadas, Gloria Teresa Bolaños Reyes, Marcelo Dueñas Rojas, José Enrique Puente Freire, Carlos Ramiro Vivar Argüello, Fernando Elicio Suasnavas Vallejo, Azael Bolívar Espinoza Folleco, César Raúl Portilla Ruiz, Héctor Ramiro Landeta Rivera, Inés Eufemia Andrade Estacio, Fanny Alicia Portero, John Francis Egas Chambers, Laura Georgina Egas Chambers, Bolívar Arturo Tamayo Rodríguez, Yolanda del Carmen Yépez Bermúdez, Nancy Elizabeth Daza Portero, Carlos Arturo Rocha López, Manuel María Rivera Yambay, María Piedad Rivera Carrasco, Wilson Oswaldo Echeverría Villacreces, Tulia Isabel Romero Hinojosa, María Carmen Elena Vargas, Heracleo Cicerón Gaibor Gaibor, Iván Patricio Gordón Maldonado, Dolores Piedad Vallejo Álvarez, Hilda Esperanza Morales Yépez, Alfonsina Carmen Salazar Tipán, Susana Margarita Espinosa Boada, Graciela de las Mercedes Santander, Aída Teresa de Jesús Lascano, Rosa María Garcés Coronel, Luis Severiano Guerra Castellanos, Mercedes Alicia Mantilla Cardoso, Borja Flores Norma Ximena, Venus Cleopatra Landázuri Hidalgo, Verónica Marcela Izurieta Gross, Carlos Javier Ortí Bedoya, Blanca Azucena Valencia Pérez, Fabián Cayetano Ponce Hurtado, Iván Bill Bravo Barriga, Gladys Eugenia Garrido Albán, Luis Fernando Araque Pazmiño, Nelly Amalia Gálvez Añasco, Beatriz Noemí Burbano Rojas, Ana María de Lourdes Zambrano Iriarte, Evelin Amanda Vega Gutiérrez,

Martha Susana Abril Tamayo, Hilda Mariana de Jesús Paredes Suárez, Rosa Elvira Checa Carrillo, Juana Graciela Ponce Collantes, Yolanda Graciela Cevallos Meneses, Rosa Matilde Yolanda Núñez Pérez, Celia Serafina Velasteguí Gaviláñez, Piedad Clemencia Martínez Martínez, Orfa Susana Sosa Hinostroza, Ney Ramiro Navas Altamirano, César Patricio Albán Abril, Gladys Cecilia Galárraga, Jorge Oswaldo Terán Tapia, Manuel Alberto Landeta Herrera, María Lastenia Pinto Jácome, Luis Aníbal Córdor Pazmiño, Adriana del Socorro Alemán Castro, Oswaldo Wladimir Rivera Jarrín, Edgar Leopoldo Román Ayala, Rosario Magdalena Terán Vásconez, Miguel Ángel Herrera Molina, Luis Alejandro Posso Salgado, Gilda Rebeca del Carmen Montoya Melo, Jaime Marcelo Guijarro Paredes, Beatriz Inés Salcedo Eche, Carmen Soledad Albán Gortaire, César Arturo Andrade Muñoz, María del Carmen Jácome Villafuerte, César Vicente Ron Páez, Franco Heriberto Armijos Coyago, Rebeca Chacón Izurieta, Carlos Alfonso Varela Manosalvas, Betsey Edilma Tello Pérez, Hidalgo Paredes Ramón Eulalio, Franklin Armando Montúfar Moncayo, Carlos Benjamín Ludeña Celi, Magdita Guadalupe López López, Bertha Fabiola Subía Recalde, José Fernando Vela Silva, Germán Patricio del a Torre Galarza, María Magdalena Herrera Cañar, José Ricardo Jaramillo Díaz, Julio Aníbal Viteri, Lilián América Játiva Dávila, Rosita Loaiza Sotomayor, , Efrén Cadena Gallardo, Gloria Núñez Zambrano, José Suárez Cevallos, Ruth Patricia Dávila Álvarez, Gustavo Paredes Arguello, Ligia Villacrés Herrera, Víctor Hugo Gordón Vanegas, Rosario Bailón Alvarado, Hilda Marina Villareal Erazo, Yolanda Yerovi Moreno, Gladys Loza Trujillo, Yamila Bastidas Andrade, Guillermo Bastidas, Cecilia Rueda y Jimena Arregui Espinoza —directamente—; y, Byron Alfonso Játiva Hurtado, Galo Humberto Becerra Becerra, Edmundo Vicente Montalvo Jarrín, Luis Oswaldo Dobronski Rostoni —por interpuesta persona, presentaron acción por incumplimiento de la norma contenida en el artículo 1 de la resolución No. 880 del extinto Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “**Consejo Superior**”) expedida el 14 de mayo de 1996; y designaron al señor Edgar Vinicio Luna Campaña como procurador común. El caso ingresó a la Corte Constitucional y se le asignó el número 15-14-AN.

2. La Sala de Admisión, integrada por la jueza y jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera, mediante auto de 24 de junio de 2014, avocó conocimiento de la presente causa y la admitió a trámite.
3. Mediante providencia de 09 de noviembre de 2016, la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, en su calidad de jueza constitucional sustanciadora, avocó conocimiento de la causa, y dispuso notificar con el contenido de la providencia a las partes y terceros con interés en el proceso, requirió al legitimado pasivo la remisión del informe de descargo sobre el incumplimiento alegado, y convocó a las partes a audiencia pública.
4. En cumplimiento de la providencia indicada, el 23 de noviembre de 2016 tuvo lugar la audiencia pública ante la jueza sustanciadora, a la que concurrió el procurador común de los legitimados activos junto con su abogado defensor, el representante del

Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -en adelante “IESS”- y el Consejo Directivo del IESS, y el representante de la Procuraduría General del Estado.

5. De igual forma, el 7 de noviembre de 2017 y 10 de julio de 2018, tuvieron lugar la realización de audiencias públicas ante el Pleno de la Corte Constitucional, convocadas por el presidente del Organismo mediante providencias de 27 de octubre de 2017 y 4 de julio de 2018, respectivamente. A estas diligencias comparecieron el procurador común de los legitimados activos junto con su abogado defensor, y el Director General del IESS, representado por sus abogados autorizados.
6. Una vez posesionados las actuales juezas y jueces de la Corte Constitucional se efectuó el sorteo reglamentario de esta causa el día 30 de marzo de 2019, que recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; quien avocó conocimiento mediante auto de 24 de julio de 2019, en el que además se convocó a una audiencia pública para el día 22 de agosto de 2019.
7. En el día señalado se llevó a cabo la referida audiencia pública con la asistencia del procurador común de los accionantes y sus representantes, los defensores del IESS y de la Procuraduría General del Estado.
8. Con auto de fecha 30 de septiembre de 2019, la jueza constitucional sustanciadora dispuso como prueba de oficio un informe al procurador general del Estado, quien lo remitió mediante oficio No. 06305 de 18 de octubre de 2019.

## II. Alegaciones de la acción por incumplimiento

### Norma cuyo incumplimiento se demanda

9. Los accionantes consideran que el IESS, representado por su director general, no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1 de la resolución No. 880 del extinto Consejo Superior del IESS (**en adelante “Resolución 880**), expedida el 14 de mayo de 1996. La disposición indicada prescribe lo siguiente:

*Art. 1.- Los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los trabajadores del IESS, incluida la Jubilación Patronal, se mantienen en beneficio de todos los actuales servidores del Instituto que cumplan los requisitos establecidos por la Ley. Los servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que ingresaren a la Institución a partir de la fecha de expedición de la presente Resolución, no estarán amparados por este último beneficio.*

### Alegaciones de los legitimados activos

10. En su demanda de acción por incumplimiento, los accionantes afirman que el contenido del artículo 1 de la resolución 880 del Consejo Superior del IESS, de manera inequívoca establece que “(...) se mantienen los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los trabajadores del IESS, incluida la “jubilación patronal”. Afirman que la norma indicada es de carácter prescriptivo, y que contiene una obligación clara —respeto a derechos y beneficios de los trabajadores del IESS—, expresa —Porque dichos derechos son, a su juicio, fundamentales e irrenunciables— y exigible —pues de no respetarse, pueden ser reclamados—.
11. Los legitimados activos afirman que, a la fecha de su ingreso en calidad de servidores y trabajadores del IESS, su relación laboral se regía por las normas del Código del Trabajo; y, por esta razón, les amparaba la contratación colectiva.
12. Relatan que, a raíz de la consulta popular llevada a cabo en 1994, el Congreso Nacional tramitó varias reformas constitucionales, entre las que se encontraba la operada en el artículo 31, letra g) de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1978-1979 — en adelante, Constitución de 1978-1979— , de acuerdo con la cual, la relación de los servidores del sector público en actividades no susceptibles de ser delegadas, pasaría a regirse por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa —en adelante, LSSCA—. En ese contexto, el Consejo Superior IESS emitió la resolución No. 879, en la cual dio cumplimiento a la norma constitucional y operó el cambio de régimen de todos los servidores de la institución, con excepción de los obreros; y, la resolución de la cual se demanda su cumplimiento, cuyo objeto es —dicen— garantizar la intangibilidad de sus derechos.
13. Indican que, después de emitida dicha resolución, sus partidas fueron suprimidas. Al respecto, traen a colación la resolución No. 0972-04-RA, emitida por el hoy extinto Tribunal Constitucional, en la que estableció que dicha supresión se asimila al despido intempestivo, por ser una terminación unilateral de la relación laboral. Argumentan que, con base en ese criterio, y en aplicación de la resolución No. 880, les es aplicable lo establecido en el Código del Trabajo, el cual prevé que para las personas trabajadoras con más de veinte y menos de veinticinco años de trabajo continuado o interrumpido, les corresponde el pago de la parte proporcional de la jubilación patronal, en caso de despido intempestivo.
14. Afirman que el reconocimiento de su derecho a percibir el valor por jubilación patronal proporcional ha estado en discusión por varios años. Nombran el oficio No. 1000102359-2002, en el que el director actuarial encargado del IESS habría comunicado al director de recursos humanos de la institución una tabla de coeficientes, en la que habría reconocido la obligación de pagar la jubilación patronal proporcional.
15. También mencionan el oficio No. INSS-2008-733, en el que el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros habría señalado que



la determinación de si procede el pago de jubilación a los servidores después del 16 de enero de 1996, corresponde a la Procuraduría General del Estado. Indican que, en respuesta a la consulta ordenada por el Consejo Directivo del IESS, el procurador general del Estado la absolvió en el sentido de que once de los ex trabajadores del IESS, que a partir del 14 de mayo de 1996 cambiaron su régimen de dependencia “(...) *deben ser liquidados en todos los beneficios que preveía el contrato colectivo de trabajo, a la fecha de dicho cambio de régimen, entre ellos, el beneficio patronal en la parte proporcional correspondiente...*”, lo cual habría sido objeto de una aclaración posterior. Al respecto, traen a colación el criterio establecido por la Corte Constitucional para el período de transición en la sentencia No. 002-09-SAN-CC, en el que, sobre la base de los antecedentes del caso concreto, reconoció el carácter de normas jurídicas de los dictámenes de absolución de consultas, emitidos por el procurador general del Estado.

16. Señalan que, en virtud de una consulta formulada por el presidente de la Asociación de Jubilados y Ex Trabajadores del IESS, la Dirección Regional del Trabajo de Quito dependencia del Ministerio del Trabajo— habría emitido el oficio No. 097-CDRTQ-09, en el que habría reconocido que los ex trabajadores y ex servidores del IESS que han trabajado entre veinte y veinticinco años de forma ininterrumpida, tendrían el derecho a la jubilación patronal proporcional. Lo mismo, señala, constaría en el oficio No. 64000000-1649, emitido por el procurador general de IESS.
17. Vuelven a traer a colación el pronunciamiento del extinto Tribunal Constitucional en la resolución No. 0972-04-RA, así como la No. 158-2002-RA, en la que había afirmado que el IESS debía reconocer el derecho a acceder a la jubilación patronal proporcional a los servidores con más de veinte y menos de veinticinco años de labores ininterrumpidas, cuyas partidas fueron suprimidas, por considerar que dicha figura es asimilable al despido intempestivo, en tanto es una forma de terminación unilateral de la relación existente.
18. En su criterio, la resolución presuntamente incumplida “*persigue garantizar los derechos y beneficios sociales como la jubilación patronal proporcional sean garantizados para quienes prestaron sus servicios en el IESS*” (sic); y, por lo tanto, la consideran como un medio para hacer efectivos los principios constitucionales, como la irrenunciabilidad de los derechos laborales. También estiman comprometidos los derechos a la vida digna, a la seguridad social, y a la igualdad y prohibición de discriminación.
19. Con base en los fundamentos expuestos, los accionantes formularon la siguiente pretensión: “*Solicitamos se cumpla con lo establecido en la Resolución 880 del ex Consejo Superior del IESS, donde los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los trabajadores del IESS, incluida la Jubilación Patronal proporcional, deben ser reconocidos en beneficio de los servidores del Instituto que cumplían los requisitos establecidos por la Ley*”.

### **Alegaciones de la autoridad demandada**

20. En la audiencia pública convocada para el efecto, celebrada el 23 de noviembre de 2016, el representante del IESS intervino y expuso sus argumentos respecto de la demanda presentada, los cuales constan en el archivo de audio que se encuentra a foja 145 del expediente constitucional. Acompañó a su intervención un informe suscrito por Geovanna León Hinojosa, en su calidad de directora general del IESS, y documentos de respaldo, los cuales fueron ingresados en audiencia y anexados al expediente constitucional; dicho informe reposa de fojas 1 a 20 del anexo. En este informe, presenta los siguientes argumentos:
21. Inicia con una síntesis histórica de la jubilación patronal en el IESS. Relata que la reforma constitucional, publicada en el Registro Oficial No. 863 de 16 de enero de 1996, que modifica el artículo 31, letra g) de la Constitución de 1978-1979, entonces vigente, constituyó la creación de un régimen exclusivo para los servidores públicos, bajo la normativa establecida en la LSSCA.
22. Indica que, una vez promulgadas las reformas constitucionales, el Consejo Superior del IESS dictó las resoluciones No. 879, 880 y 882. Cita los considerandos constantes en la resolución No. 879, según los cuales la Procuraduría General del Estado y el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, ya habrían determinado que los servidores del IESS estaban regidos por la LSSCA, por aplicación directa de la norma constitucional.
23. Alega que, una vez efectuada la transición por medio de la emisión de la resolución No.879, el Consejo Superior habría dictado la No. 880, sin mayor justificación constitucional o legal, *“más allá de alegar las conquistas laborales en beneficio de los servidores del Instituto...”*. Afirma, sin embargo, que dicha norma sí habría sido cumplida.
24. Hace notar que el artículo 2 de la resolución No. 880 prescribiría que la contratación colectiva debía ser celebrada con los trabajadores sujetos al Código del Trabajo; lo que, a su juicio, constituiría el reconocimiento del nuevo régimen establecido en el artículo 31, letra g) de la Constitución entonces vigente, y la inaplicabilidad de la contratación colectiva a los servidores sujetos a la LSSCA desde el momento en que operó la reforma constitucional.
25. Relata que, posteriormente, el Consejo Superior dictó la resolución No. 882, en la que estableció los cargos que eran previamente considerados sujetos a las regulaciones del servicio público y que, a partir de esa fecha, debían registrarse por el Código del Trabajo. Señala que dicha resolución ordenó que todo servidor no nombrado en la misma debía registrarse por la LSSCA.

26. Hace también referencia a la LSCCA, promulgada por primera ocasión en 1978. Señala que el artículo 59 de dicha ley establecía los derechos de los que gozaban los servidores públicos, entre los que se encontraba aquel establecido en la letra d), consistente en la indemnización por supresión de puestos. En su criterio, es esta la consecuencia aplicable a los servidores y servidoras al amparo de la reforma constitucional operada.
27. A continuación, se refiere a la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 —en adelante, Constitución de 1998—. Cita su artículo 35, número 9, en el que ordena que servidores y servidoras de instituciones del sector público se sujeten a las normas que rigen la administración pública, salvo los obreros, quienes debían sujetarse a lo dispuesto en el Código del Trabajo. También trae a colación la disposición transitoria segunda, en la que ordenaba se dé un proceso de transformación, racionalización y modernización institucional del IESS, por medio de la designación de una comisión interventora.
28. Afirma que *"[c]omo consecuencia lógica de esta reestructuración, era evidente esperar la salida del personal no calificado o que no cumplía con los nuevos estándares requeridos por el Instituto"*. Considera que, con tal fin, la Constitución de 1998 estableció la disposición transitoria quinta. Dicha disposición ordenaba que el personal que, por efecto del mencionado proceso, quedare cesante, tenía derecho a las indemnizaciones que, por la terminación de la relación estén vigentes en la ley y contratos, *"a la fecha en que dejen de prestar sus servicios (sic)"*. En su criterio, a la fecha de su separación, los servidores estaban regidos bajo las normas de la LSCCA, y no les era aplicable el contrato colectivo de 1994.
29. Infiere que la "ley" a la que se refiere la norma presuntamente incumplida es el Código del Trabajo, debido a que la LSSCA no preveía norma alguna en relación a jubilación patronal. Con dicho antecedente, cita el artículo 216, en el que regula la jubilación patronal; y el artículo 188, que regula la jubilación patronal proporcional. Estima que el último de los artículos indicados se refiere a las indemnizaciones por despido intempestivo.
30. Se refiere también a los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, los cuales considera acordes con la forma en que el IESS ha aplicado la resolución No. 880. Cita, además, el oficio No. 003310 de 16 de septiembre de 2008, en el que la Procuraduría General del Estado señaló que no sería procedente mantener el beneficio de jubilación patronal proporcional para los servidores que se acogieron a la jubilación con posterioridad al cambio de régimen. En aplicación de dicho criterio, el beneficio únicamente sería procedente respecto de aquellos servidores que habrían demandado el despido intempestivo hasta el 14 de mayo de 1996, cuando operó el cambio de régimen.
31. Cita también el oficio aclaratorio No. 03377 de 18 de septiembre de 2008, y de él extrae como conclusión que la Procuraduría General del Estado habría considerado la



decisión No. 880 como discriminatoria; que, sin embargo, la jubilación patronal establecida en el artículo 216 del Código del Trabajo debía mantenerse para los servidores a los que era aplicable la resolución; y, que en dicha resolución no se hace mención a la jubilación patronal proporcional.

- 32.** A continuación, se refiere a las resoluciones No. 0813-2001-RA, 0514-2001-RA, 0555-2001-RA, 0282-2001-RA, 0580-2001-RA, 0265-01-RA, 0591-01-RA-I.S., 0699-03-RA, 0464-2005-RA, 0395-2005-RA, 0084-2006-RA, 0943-2006-RA, en las que el extinto Tribunal Constitucional señaló en casos que considera análogos, que la indemnización correspondiente a la parte proporcional de la jubilación patronal no procede por el mero transcurso del tiempo; que es una consecuencia del despido intempestivo, debidamente declarado; que tiene una naturaleza jurídica distinta a la jubilación patronal; que debe ser demandada por la vía laboral. Que, por efecto de la promulgación de la resolución No. 0 879, es aplicable el régimen establecido en la LSCCA y los beneficios que ella establecía al momento de la supresión de su partida; y, que al ser la LSCCA la norma que regula el régimen, la figura del despido intempestivo no es aplicable a la relación jurídica en cuestión.
- 33.** Adicionalmente, cita decisiones de la hoy extinta Corte Suprema de Justicia, en las que señala que a la fecha de expedición de las resoluciones No. 879 y 880, se modificó el régimen bajo el cual laboraban los servidores del IESS, y a partir de esa fecha les era aplicable la LSCCA; y, en consecuencia, les dejaba de ser aplicable el Código del Trabajo, por ser "inadmisibles, legal y moralmente", la aplicación simultánea de ambos regímenes.
- 34.** Para finalizar su recuento histórico, cita decisiones dictadas por la Corte Constitucional para el período de transición y por esta Corte. Inicia con la resolución No. 0005-2008AA, emitida por la Corte de transición, en la que varios servidores demandaron la inconstitucionalidad de un acto administrativo dictado por el director general del IESS. En dicha resolución, la Corte habría afirmado que los accionantes se encuentran sujetos a las normas de la LSCCA; que el cambio de régimen habría operado por efecto de la emisión de las resoluciones No. 879 y 880; que, como efecto, no les era aplicable el contrato colectivo, ni el Código del Trabajo; y, que habría reafirmado el criterio establecido por la Corte Suprema de Justicia en su jurisprudencia.
- 35.** También hace referencia a la sentencia No. 004-10-SAN-CC, en la que se demandó se cumpla el segundo inciso del artículo 8 del mandato constituyente No. 8. De acuerdo con el compareciente, la Corte habría establecido que uno de los requisitos para acceder a la parte proporcional de la jubilación patronal estaría el que exista un despido intempestivo.
- 36.** Por último, hace referencia a la sentencia No. 004-15-SIN-CC, en la que esta Corte resolvió sobre la alegada inconstitucionalidad de las resoluciones No. 879 y 880. En

dicha sentencia, argumentan los accionantes, la Corte habría aceptado la interpretación y la forma en que el IESS aplicó las resoluciones en comentario.

37. Con base en los argumentos señalados, el representante del IESS concluye: *“No existe posibilidad de reconocer la jubilación patronal proporcional a ningún servidor cuya partida fue suprimida con arreglo a la [LSCCA], por cuanto para ello ya existe la indemnización correspondiente, así como que dicho cuerpo legal no reconoce la figura del despido intempestivo, requisito indispensable para acceder a la indemnización adicional que constituye la jubilación patronal proporcional”*.
38. También afirma que existió cumplimiento material de la resolución No. 880. Señala que tanto el Consejo Superior, como la Comisión Interventora, y el Consejo Directivo del IESS, expidieron normativa para reconocer y lograr el acceso adecuado al derecho a la jubilación patronal.
39. Adicionalmente, hace referencia a un listado que adjunta, en el que se señalaría el tratamiento dado a cada uno de los legitimados activos. Señala que de los doscientos ochenta y un accionantes, solo ocho tendrían más de veinticinco años de servicio en el IESS. De ellos, seis recibirían jubilación patronal. Una no recibe jubilación por continuar trabajando en el IESS y otro habría salido de la institución dos años antes de expedida la resolución presuntamente incumplida. Respecto del resto de accionantes, de acuerdo con su lectura de la obligación contenida en la resolución No. 880, señala que no tienen derecho a percibir la jubilación patronal proporcional que solicitan.
40. Por las razones expuestas, la compareciente solicita a esta Corte, se sirva negar la acción propuesta.

#### **Alegaciones de la Procuraduría General del Estado**

41. En la audiencia pública celebrada el 23 de noviembre de 2016, convocada para el efecto, compareció el doctor Jimmy Carvajal, servidor de la Procuraduría General del Estado, cuya intervención fue posteriormente ratificada por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado. En su intervención expuso lo siguiente:
42. Señala que los derechos constitucionales son limitados y que se ejercen de acuerdo con los requisitos establecidos en la propia Constitución y la ley. En este contexto, hace referencia a que las reformas constitucionales que entraron en vigencia en enero de 1996 dispusieron que se efectúe el cambio de régimen de los servidores y servidoras de las entidades del sector público cuyas actividades no puedan ser delegadas; y, que las resoluciones 879, 880 y 882, hicieron operativo el mandato constitucional.

43. Hace notar que existe una distinción entre la jubilación patronal, regulada en el artículo 216 del Código del Trabajo y la indemnización proporcional por jubilación patronal, establecida en el artículo 188 del mismo cuerpo legal. Trae a colación el hecho que las partidas de los accionantes habrían sido suprimidas, y que no se habría producido un despido intempestivo, como alegan.
44. Por las razones expuestas, se suman a la pretensión del legitimado pasivo, de que esta Corte niegue la acción presentada.

### III. Consideraciones y fundamentos de la Corte

#### Competencia de la Corte

45. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento de conformidad con lo previsto por los artículos 93 y 436.5 de la Constitución (CRE), 52 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

#### Análisis constitucional

46. El artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. En este orden, corresponde determinar si la norma contenida en el artículo 1 de la resolución No. 880 del extinto Consejo Superior del IESS cumple con estos presupuestos.
47. No obstante, para la comprensión de la disposición objeto de la presente acción de incumplimiento, es indispensable comprender el contexto de su emisión, por lo que ese contexto será parte de una consideración previa a la resolución de los problemas jurídicos que exigen el presente caso.

#### Consideración previa: la reforma constitucional y el contexto de la Resolución 880

48. Las reformas constitucionales publicadas en el Registro Oficial No. 863 de 16 de enero de 1996, en la Sección referida al trabajo, dicen: *“Cuando el sector público ejerza actividades que no puede delegar a los otros sectores de la economía, ni éstos puedan asumir las relaciones con sus servidores, se regularán por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; con excepción de las relaciones con los obreros que estarán amparado por el Código del Trabajo”* (sic), postulado que ha sido recogido en el inciso tercero del artículo 35 numeral 9 de la Constitución Política de 1998. Con este antecedente de rango constitucional, el Consejo Superior de IESS dicta las resoluciones Nos. 879 y 880.

49. El artículo 1 de la resolución No. 880 del extinto Consejo Superior del IESS, expedida el 14 de mayo de 1996, disponía lo siguiente: “*Art. 1.- Los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los trabajadores del IESS, incluida la jubilación patronal, se mantienen en beneficio de todos los actuales servidores del Instituto que cumplen los requisitos establecidos por la Ley. Los servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que ingresaren a la Institución a partir de la fecha de expedición de la presente Resolución, no estarán amparados por este último beneficio*”.
50. La reforma constitucional no implicó solamente un cambio de cuerpo legal regulador, sino que trajo consigo la transformación de las relaciones jurídicas entre estos servidores y el Estado. Al respecto, el ex Tribunal Constitucional, al referirse a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, indicó lo siguiente:

*El régimen del Código del Trabajo es por naturaleza diferente a éste, pues regula las relaciones laborales en el sector privado, y los derechos de los trabajadores que nacen de esas relaciones son distintos de los derechos de los servidores públicos, porque la relación laboral privada es de naturaleza distinta. Únicamente los obreros de las instituciones del Estado se rigen por el Código del Trabajo, que en su Art. 10 establece en su inciso segundo: "El Fisco, los consejos provinciales, las municipalidades y demás personas jurídicas de derecho público tienen la calidad de empleadores respecto de los obreros de las obras públicas nacionales o locales"<sup>1</sup>.*

51. Así, la relación laboral ordinaria es eminentemente de naturaleza contractual (sea de manera escrita o verbal), cuyas condiciones son pactadas por las partes con las limitantes de la legislación laboral. Empero, existe también una relación de carácter “estatutaria”<sup>2</sup> o “legal y reglamentaria”<sup>3</sup> que vincula a los servidores públicos con el ente estatal en el que prestan sus servicios. Esta relación se caracteriza porque las

---

<sup>1</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, Primera Sala, Resolución 494-2001-RA de 21 de septiembre de 2001 dentro del caso 447-RA-01-IS, publicada en el Registro Oficial No. 243 de 01 de octubre de 2001.

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional de España, sentencia 99/1987 de 11 de junio, fundamento jurídico 6to. “*El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por Ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional*”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-614/09: “*La vinculación laboral con el Estado, que normalmente surge de una relación legal y reglamentaria, además de las reglas generales de protección a los derechos de los trabajadores, también la Constitución le estableció reglas particulares mínimas que buscan conciliar la salvaguarda de los derechos laborales de los servidores públicos y la defensa de los intereses generales*”.

condiciones laborales no son determinadas por las partes, sino por el legislador, mediante cuerpos legales que procuran el equilibrio entre *“la salvaguardia de los derechos laborales y la defensa de los intereses generales”*.

52. Los cuerpos legislativos que contienen dichas reglas son denominados “estatutos” y de ahí el nombre de esta variante de relación laboral. Uno de esos “estatutos” fue la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigente a la época de la reforma constitucional. La determinación del contenido de los estatutos no es un espacio de total libre configuración del legislador, dado que los sucesivos constituyentes ya dispusieron detalles importantes sobre el contenido de los mismos.
53. Bajo la codificación constitucional de 1996 (R.O. 969 de 18 de junio de 1996), la relación de servicio del sector público ya presentaba distinciones con las relaciones regidas por el derecho del trabajo. Así, su artículo 74 hacía una tajante diferencia sobre detalles que regían a los servidores públicos en distinción de los sujetos al Código del Trabajo<sup>4</sup> y, además, sus artículos 75 y 77 establecen que los derechos y obligaciones de los servidores públicos, y la carrera administrativa, serán regulados bajo reserva de ley<sup>5</sup>. Las mencionadas disposiciones no sufrieron modificaciones bajo la codificación constitucional de 1997 (R.O. 2 de 13 de febrero de 1997).
54. Ya con la vigencia de la Constitución de 1998 se mantiene la reserva de ley para regular derechos y obligaciones de los servidores públicos; erigiendo el concurso de méritos y oposición como el medio de selección de dichos servidores, salvo excepciones<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 74.- El ejercicio de dignidades y funciones públicas, constituye un servicio a la colectividad. No hay dignatario, autoridad ni servidor público exento de responsabilidad por el ejercicio de sus funciones. Se sancionará el enriquecimiento ilícito de los ciudadanos elegidos por votación popular; de los delegados o representantes a cuerpos colegiados del sector público; de los servidores públicos en general, de conformidad con la Ley.

Quienes participen en esta clase de delitos, aunque no ostenten las calidades antes señaladas, serán sancionadas en la forma que determine la Ley.

Todo órgano de poder público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en esta Constitución y la Ley.

Todo funcionario público, inclusive los representantes de elección popular, al inicio y al fin de su gestión, deberá presentar declaración juramentada de bienes y rentas, de acuerdo con la Ley.

Los obreros estarán amparados por el Código del Trabajo.

<sup>5</sup> Art. 75.- *La carrera administrativa garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos.*

Art. 77.- *La Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos en el servicio civil y carrera administrativa. Las retribuciones serán proporcionales a las funciones y responsabilidades de los servidores públicos.*

*Los regímenes escalafonarios y las concesiones especiales o extraordinarias serán válidas cuando consten en Ley expresa y sujetándose a principios de responsabilidad y equidad.*

<sup>6</sup> Art. 124.- *La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada.*

*La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de méritos y de oposición. Solo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción.*



55. La Constitución en actual vigencia reitera la selección mediante concurso de méritos y oposición, e impone al legislador que determine la regulación del ingreso, promoción, disciplina, remuneración y cesación; manteniendo además la regla de que las obreras y obreros se rijan por el Código del Trabajo<sup>7</sup>.
56. Como puede apreciarse, la relación de tipo “estatutaria” difiere en varios elementos a la relación laboral sujeta a legislación laboral general, tales como la exigencia de concurso de merecimientos como principal método de selección y un sistema de carrera que garantice su promoción y formación. Estas regulaciones, exigidas por el constituyente y constantes en los diferentes “estatutos de servicio público”<sup>8</sup> emitidos por el legislador, tienen como finalidad la idoneidad técnica y ética de los servidores públicos para que formen parte de las estructuras burocráticas de las entidades del Estado.
57. En ese marco constitucional, los “estatutos” desarrollan los derechos y deberes de los servidores públicos, que son de aplicación general para todos a quienes se encuentran dirigidos y no pueden ser alterados por la Administración – con o sin acuerdo de partes – en perjuicio o ventaja de uno de ellos<sup>9</sup>. El legislador tiene, en esos límites, amplias facultades para establecer las condiciones de empleo, asegurando su conformidad con los intereses generales y su adaptabilidad a las necesidades del

---

*Las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidades.*

<sup>7</sup> Art. 228.- *El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.*

Art. 229.-... *La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.*

*Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo...*

<sup>8</sup> En la actualidad, la Ley Orgánica de Servicio Público regula los derechos, deberes y obligaciones de las y los servidores públicos. No obstante, existen regímenes especiales entre los que se encuentran: la Ley Orgánica de Servicio Exterior para los miembros de dicho servicio, el Código Orgánico de la Función Judicial para las carreras de dicha función, la Ley Orgánica de Educación Intercultural para el Magisterio Nacional, así como la Ley de personal de las Fuerzas Armadas y el Código Orgánico de entidades de seguridad ciudadana y orden público para el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, respectivamente.

<sup>9</sup> *“Tales derechos y deberes subsistirán en tanto no se modifiquen las normas que los establecen... sin que pueda ser alterado el régimen establecido con carácter general en el Estatuto de los funcionarios no podrá ser alterado singularmente por la Administración en perjuicio o ventaja de alguno de ellos. Inversamente, los funcionarios no pueden renunciar a ningún elemento de su Estatuto. Por la misma razón, la Administración no puede comprometer las competencias de que dispone respecto de sus funcionarios”.* María José Rodríguez Ramos, "Teoría General sobre la relación de empleo público y el estatuto de los funcionarios públicos: Contenido", en María José Rodríguez Ramos y Gregorio Pérez Borrego (coords.) *Materiales para el estudio de la administración pública* (Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2004), 211.

servicio público, siempre en el marco del respeto a los derechos y garantías constitucionales<sup>10</sup>.

58. Luego de estas consideraciones previas, corresponde realizar el análisis específico de la presente acción y se plantea el siguiente problema jurídico.

**¿El Artículo 1 de la Resolución 880 contiene una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer?**

59. Con relación al objeto y contenido de la acción por incumplimiento de normas, la Corte Constitucional ha indicado en la sentencia 7-12-AN/19, lo siguiente:

*Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación<sup>11</sup>*

60. Como puede observarse, los literales a) y b) refieren la obligación u obligaciones objeto de la presente acción, mientras que las letras c) y d) se relacionan con el cumplimiento de aquellas. En esta línea, la presente Corte procederá a abordar si el precepto invocado por los legitimados activos contiene obligaciones susceptibles de ser atendidas por medio de esta acción; y luego, si existió o no real cumplimiento de ellas. A continuación, se plantean los siguientes problemas jurídicos.

61. (a) Para empezar, la Corte analizará las obligaciones que se derivan de manera objetiva de las disposiciones invocadas por los accionantes, con la finalidad de dilucidar si dichas obligaciones se corresponden o guardan identidad con las que han sido alegadas por los legitimados activos.

62. En este sentido, sometidas a contraste la pretensión concreta de la demanda (párr. 19) con el texto del artículo 1 de la Resolución 880, se desprende que ambas hacen referencia a los derechos económicos y beneficios sociales adquiridos por los ex servidores del IESS. En efecto, la identidad entre las pretensiones de los accionantes y la norma demandada es evidente, conforme se acredita con el cuadro comparativo *sub infra*:

---

<sup>10</sup> “Esas características ponen de presente la amplia facultad que tiene el Estado para establecer las condiciones de empleo de los empleados públicos, justamente para asegurar que su actividad sea conforme con los intereses generales y sea permeable a las cambiantes necesidades del servicio público. La adherencia de los intereses de los empleados a los del servicio, que son los del Estado, es prácticamente ineludible consecuencia de la teoría estatutaria”. Diana Carolina Sánchez Zapata y Hernán Darío Vergara Mesa, “Las condiciones de trabajo y la negociación colectiva de los empleados públicos en Colombia” en *Revista de Derecho* no. 53 año 2020, Universidad del Norte, p. 210.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-12-AN/19, párr. 12.

Norma demandada	Pretensión
<p><i>Art. 1.- Los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los trabajadores del IESS, incluida la Jubilación Patronal, se mantienen en beneficio de todos los actuales servidores del Instituto que cumplan los requisitos establecidos por la Ley. (...)</i></p>	<p><i>“Solicitamos se cumpla con lo establecido en la Resolución 880 del ex Consejo Superior del IESS, donde los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los trabajadores del IESS, incluida la Jubilación Patronal proporcional, deben ser reconocidos en beneficio de los servidores del Instituto que cumplan los requisitos establecidos por la Ley”.</i></p>

(Énfasis añadido)

63. Por lo tanto, se encuentra acreditado el primer elemento de la sentencia 7-12-AN/19.
64. (b) Mayor comentario nos merece el segundo elemento de la citada sentencia. El artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento.
65. En este sentido, para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación<sup>12</sup>.
66. Por su parte, para que una obligación sea expresa debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta.<sup>13</sup> Finalmente, para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse. Solo si existen estos presupuestos, la Corte Constitucional puede analizar si se cumplió o no la obligación.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-12-AN/19.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 23-11-AN/19.

67. Con relación a los sujetos de la obligación, estos se encuentran claramente establecidos en la disposición cuyo cumplimiento se reclama. Es evidente por tanto que el sujeto pasivo de la obligación es el IESS, que por medio de la Resolución 880 indicó que los derechos económicos y beneficios sociales se mantienen en beneficio de los "actuales servidores del IESS".
68. Por su parte, el sujeto activo de la obligación se desprende del límite negativo constante en la parte final del artículo 1 de la Resolución 880, pues se encuentran expresamente excluidos los servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que ingresaren a partir de la expedición de dicha resolución.
69. Una vez determinados tanto el sujeto pasivo, como activo de la obligación, corresponde analizar su objeto y determinar si este es expreso, claro y exigible. La Resolución 880 menciona como contenido de la obligación los "*derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los trabajadores del IESS, incluida la jubilación patronal*".
70. En su tenor literal, la obligación tiene doble contenido, que podría dividirse por un lado en los denominados derechos o beneficios sociales de orden individual y, por otra parte, la jubilación patronal; ambos adquiridos por los trabajadores del IESS a propósito de la transición de régimen antes comentada. Sobre el primer grupo, cabe indicar que el carácter general y amplio de las frases "derechos económicos" o "beneficios sociales" va en desmedro de la claridad de la obligación, dado que no se determina cuáles son éstos ni el origen de los mismos, que pueden provenir de la regulación legal o de alguna otra convención individual o colectiva entre los trabajadores y el ente demandado. Por lo tanto, estos derechos o beneficios no son fácilmente determinables, incumpliendo así con el parámetro de claridad exigido en esta acción.<sup>14</sup>
71. La redacción amplia y general de estos "derechos" o "beneficios" también es un impedimento para establecer el carácter expreso de la obligación; pues no está señalado en términos inequívocos ni específicos a qué prestaciones concretas se refiere, que no den lugar a yerros o equivocaciones. Al no ser claros ni expresos, los "derechos económicos y beneficios sociales de orden individual" contenidos en el artículo 1 de la Resolución 880 no pueden ser conocidos por medio de la presente acción por incumplimiento de norma; sin que sea necesario realizar el análisis sobre su exigibilidad.
72. A distintas conclusiones se arriban con relación a la segunda parte del contenido de la obligación; es decir, la "jubilación patronal" incluida en el artículo 1 de la Resolución 880. Así, este extremo de la obligación goza de claridad ya que su contenido es evidente y comprensible a qué derecho laboral hace referencia, sin que sea necesaria ninguna inferencia para comprender su alcance. Del mismo modo, se

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, temas como estos fueron abordados en la sentencia constitucional No. 0004-15-SIN-CC, del caso No. 0046-11-IN.

puede señalar que es expresa, ya que su contenido está manifiestamente indicado en la disposición normativa invocada, de manera explícita.

73. Por último, para analizar la exigibilidad del artículo 1 de la Resolución No. 880, en lo relativo a la obligación de jubilación patronal, debe partirse advirtiendo que la disposición jurídica demandada, contiene una remisión normativa; toda vez que, para la comprensión del contenido, alcance y presupuestos de derecho de “jubilación patronal” hace falta comparecer ante una norma jurídica distinta, como lo es el Código de Trabajo<sup>15</sup>. Por tanto, si bien *prima facie* la norma demandada es exigible ya que no se encuentra sujeta a condiciones que estén pendientes de verificarse en el plano fáctico; aquellos sujetos pasivos que quieran reclamar su contenido deberán cumplir también con los requisitos particulares que el Código de Trabajo determina para la exigibilidad de dicho derecho, tal como se verá más adelante.
74. No obstante, lo dicho no le resta claridad a la obligación contenida en la norma demandada, puesto que, si bien contiene una remisión a otra norma, en lo atinente al contenido y los presupuestos del derecho reclamado, este derecho sigue siendo “fácilmente determinable”, conforme lo dicho en la sentencia No. 37-13-AN/19, por cuanto su (i) contenido es evidente, y se encuentra desarrollado de forma explícita en un cuerpo legal; y, (ii) no requiere de interpretaciones extensivas.<sup>16</sup>
75. Finalmente, esta Corte deja en evidencia que como se abordará posteriormente, la exigibilidad de la obligación demandada no constituye materia controvertida en el presente caso, toda vez que ni los legitimados activos ni pasivos discuten las circunstancias fácticas acaecidas con los ex servidores públicos del IESS, pues el tema de debate se encuentra en la calificación jurídica de dichas circunstancias. En consecuencia, la obligación referida sí es exigible, sin perjuicio de que deba verificarse si los hechos acontecidos en el caso la configuran.

**¿En el caso concreto, mediante el contenido de la norma cuyo incumplimiento se demanda puede exigirse el derecho al pago de la jubilación patronal proporcional?**

76. Como previamente se analizó la resolución No. 880 hace una mención general a los derechos económicos o beneficios sociales por los trabajadores cuyo régimen cambió mediante las reformas constitucionales de 1996; sin embargo, hace una referencia expresa y singularizada de la jubilación patronal.

---

<sup>15</sup> Código de Trabajo: Art. 188.- Indemnización por despido intempestivo. - (...) En el caso del trabajador que hubiere cumplido veinte años, y menos de veinticinco años de trabajo, continuada o interrumpidamente, adicionalmente tendrá derecho a la parte proporcional de la jubilación patronal, de acuerdo con las normas de este Código.

Art. 216.- Jubilación a cargo de empleadores. - Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas (...).

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 37-13-AN/19, párr. 38.



77. En la especie, no está en discusión ni el derecho a la jubilación patronal ni la manera en la que cesó la relación jurídica entre el IESS y los legitimados activos, mediante supresión de puestos; sino si resulta posible amparar mediante el contenido de la norma reclamada el acceso a la jubilación patronal proporcional de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Trabajo. Al respecto, esta Corte considera pertinente abordar dos temáticas: **(i)** la naturaleza de la jubilación patronal proporcional, y **(ii)** los presupuestos para su exigibilidad.
78. **(i)** En lo que concierne a la naturaleza de la jubilación patronal proporcional, esta Corte advierte que la jubilación patronal configura una institución de naturaleza tuitiva y compensadora que encuentra su origen en el Código de Trabajo, por medio de la cual el legislador ecuatoriano ha procurado que los trabajadores que han dedicado su fuerza laboral, de manera continua o ininterrumpida, por un periodo determinado de tiempo, a una misma entidad patronal, tengan derecho a recibir una pensión mensualizada o un fondo global jubilar.
79. Ahora bien, la materialización de la institución laboral *sub iudice* puede manifestarse a través de dos esquemas diferentes, en lo que refiere al tiempo de trabajo. Por un lado, se tiene el esquema de la jubilación patronal *total*, y, por otro lado, el esquema de la jubilación patronal *proporcional*. En el primer caso, el derecho a la jubilación patronal nace por un transcurso de veinticinco años o más de servicios;<sup>17</sup> mientras que, en el segundo, se requiere que el trabajador *“hubiere cumplido veinte años, y menos de veinticinco años de trabajo”*.<sup>18</sup> Así es posible corroborar que la institución de jubilación patronal se produce en dos supuestos distintos. La jubilación patronal *total* corresponde a la prestación de servicios continuos o interrumpidos por un lapso de veinticinco años para el mismo empleador. El segundo supuesto se configura por la prestación de servicios por un lapso menor al de la jubilación patronal total, y en sujeción a una condición adicional, conforme los artículos 188 y 216 del Código del Trabajo<sup>19</sup>. En palabras de la ex Corte Suprema de Justicia: *“Por excepción, el penúltimo inciso del Art. 188 del Código de Trabajo admite la posibilidad de una jubilación patronal proporcional, cuando el trabajador hubiere cumplido 20 años y no haya alcanzado a prestar servicios por 25 años. Pero esta alternativa de excepción, sólo procede cuando el trabajador hubiere sido despedido intempestivamente”*<sup>20</sup>.
80. No obstante, en ambos casos la naturaleza sigue siendo la misma (tuitiva y compensativa)<sup>21</sup>, de ahí que no podemos hablar de dos jubilaciones patronales

<sup>17</sup> Código de Trabajo. Art. 216.1.

<sup>18</sup> Código de Trabajo. Art. 188, inc. 7.

<sup>19</sup> Números de acuerdo a la codificación del Código del Trabajo contenido en el Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de diciembre de 2005.

<sup>20</sup> Gaceta Judicial. Año XCVIII. Serie XVI. No. 13. Pág. 3639. (Quito, 26 de octubre de 1998)

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución de 7 de enero de 2003 dentro del caso 158-2002-RA. Esta decisión implicó un cambio de criterio con relación a posturas anteriores, en las que se indicaba que la “jubilación patronal” y la “jubilación patronal proporcional” tenían naturaleza jurídica diferente. V.g. Tribunal Constitucional del Ecuador, Primera Sala, resolución No. 373-RA-01-IS, dentro del caso 273-

distintas, sino que lo apropiado es entender que la jubilación patronal *total* y la jubilación patronal *proporcional* son dos especies de un mismo género.

81. Como consecuencia de esto, la Corte Constitucional concluye que la norma cuyo incumplimiento se demandada; la cual dispone de manera genérica sobre el derecho a la jubilación patronal, al no haber incluido excepción alguna, refiere a las dos posibles especies en que se manifiesta dicho derecho.
82. (ii) Por otra parte, en cuanto a los presupuestos que se requieren para que el derecho a la jubilación patronal sea exigible, tal como se abordó en el *párrafo 73*, la norma contenida en el artículo 1 de la Resolución No. 880, contiene una remisión al Código de Trabajo; toda vez que, para la comprensión del contenido, alcance y presupuestos de derecho a la “jubilación patronal” hace falta comparecer ante esta norma. En este sentido, los presupuestos para la exigibilidad de ambas especies de jubilación patronal difieren uno de otro, y por tanto las personas que demanden el cumplimiento de la norma precitada, deben cumplir con los requisitos que se exigen para cada especie de jubilación patronal.
83. En este sentido, para los casos de jubilación patronal *total* los presupuestos se encuentran establecidos en el artículo 216 del Código de Trabajo, y corresponde al haber prestado servicios laborales continuos o interrumpidos por veinticinco años o más a un mismo empleador. Por su parte, en lo que refiere a la jubilación patronal *proporcional*, la exigibilidad, además del cumplimiento del tiempo requerido (haber cumplido veinte años de trabajo y menos de veinticinco), dependerá de que la relación laboral haya culminado por un acto intempestivo del empleador, en concordancia con el artículo 188 del Código de Trabajo.
84. En esta línea, un especial miramiento, para la exigibilidad de este derecho, demandan aquellos supuestos donde la relación laboral ha mutado, pasando de un régimen contractual a un régimen estatutario (*párrs. 48-58*); particularmente en lo relativo a equiparar las situaciones de cesación en funciones (supresión) con el despido intempestivo que exige el artículo 188 del Código de Trabajo como requisito para la jubilación patronal *proporcional*.
85. Acerca de este punto, es evidente que ambos rubros pertenecen a relaciones jurídicas de carácter diferente, y que no existe disposición normativa alguna que contemple el pago de haberes de un régimen distinto al otro. No obstante, debe considerarse que en estos casos de mutación de la relación laboral ha existido un cambio superviniente de régimen de una relación contractual a una relación estatutaria, y mas no una desaparición o cesación del vínculo laboral y la posterior creación de un segundo vínculo, de carácter administrativo. Siendo esta la causa por la cual la Resolución 880 el Consejo Superior ha reconocido que el derecho adquirido a la jubilación

---

2001-RA. Tribunal Constitucional del Ecuador, Primera Sala, resolución No. 476-RA-01-LS dentro del caso 582-2001-RA. Tribunal Constitucional del Ecuador, Primera Sala, resolución No. 467-RA-01-IS dentro del caso 556-2001-RA.

patronal de los trabajadores que pasaron por esta suerte de mutación jurídica se mantenía en la nueva modalidad.

86. Acerca de los derechos adquiridos, la Corte Constitucional se ha manifestado sosteniendo que los mismos están estrechamente relacionados con el derecho a la seguridad jurídica, la cual manda que *“los efectos jurídicos de hechos y derechos se califiquen conforme a la normativa preexistente a la época, y proscriben la afectación y la regresión arbitraria (no justificada) de derechos adquiridos”*.<sup>22</sup>
87. Continuando con lo dicho, en materia de derechos laborales, la noción de derechos adquiridos se encuentra íntimamente vinculada con el principio de intangibilidad (Art. 326.2 CRE), el que precisamente la propia Resolución 880 ha invocado para indicar que los beneficios sociales se mantenían. Ello adquiere especial relevancia en lo relacionado a la jubilación patronal, el cual es un derecho que requiere para su configuración el paso considerable del tiempo y el mantenimiento de una relación continua o ininterrumpida con el mismo empleador.
88. Así, respecto a la problemática señalada, la Resolución 880 procuró, por tanto, reconocer el tiempo discurrido entre el inicio de la relación laboral y la mutación a una relación de derecho público, a fin de que pese a esta transformación se gozaría de una pensión jubilar si se lograba la continuidad del servicio hasta el lapso establecido en la ley. En respeto de la intangibilidad de los derechos laborales, la antedicha resolución generó además una expectativa legítima en los empleados del IESS sujetos a la mutación de régimen de que, si seguían manteniendo el vínculo con su empleadora y respetaban las normas para la permanencia en el cargo de la nueva modalidad, serían acreedores del beneficio jubilar que les brindaría seguridad para sus días postreros.
89. Por lo tanto, en el presente caso, cualquier fórmula de separación o extrañamiento de estos servidores que no fuera atribuible o reprochable a los mismos iba en desmedro de esta expectativa legítima generada tanto por el cambio de régimen, como por el expreso reconocimiento de su empleadora. Admitir la tesis contraria vaciaría de total contenido la declaratoria hecha por la Resolución 880, en razón de que se “mantenían” dichos derechos debido a que ni la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, ni sus leyes sucesoras contemplan el derecho a la jubilación patronal o su variante proporcional.
90. Las argumentaciones anteriores permiten concluir a esta Corte que la supresión de puesto, en este caso en concreto, traduce una decisión unilateral del empleador para dar por terminado el vínculo de servicio, constituyéndose así en una separación ajena a la voluntad de los servidores objeto del mismo y no reprochables a ellos. Tomando en consideración la transformación de dichas relaciones laborales de larga duración en relaciones de servicio público producto de la reforma constitucional, la denegación del beneficio de jubilación patronal proporcional defraudaría las

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1889-15-EP/20, párr. 28.

expectativas legítimas de quienes fueron sujetos de ese cambio constitucional, contrariando así la intangibilidad de los derechos laborales y la seguridad jurídica.

91. Con base en lo expuesto, en protección a la intangibilidad de derechos laborales reconocida en nuestra Constitución<sup>23</sup>, esta Corte hace eco de lo dicho anteriormente por el ex Tribunal Constitucional<sup>24</sup> y reconoce que la supresión de puestos, al tener el carácter de decisión unilateral de la empleadora, es asimilable al despido intempestivo de los servidores públicos sujetos al cambio de régimen jurídico producto de las reformas constitucionales de 1996 y destinatarios de la Resolución 880; y en consecuencia cumple con los presupuestos exigidos por el Código de Trabajo para la exigibilidad del pago de la jubilación patronal *proporcional*.

### Consideraciones finales

92. (c) Con relación a la tercera cuestión que se debe abordar en esta acción (“c) *si la obligación antedicha se incumplió o no*”<sup>25</sup> el legitimado pasivo ha indicado que apenas ocho de los accionantes cumplieron con los años para obtener la jubilación patronal *total* y seis de ellos las están recibiendo<sup>26</sup>. Empero, es imperativo requerir una actualización de esta información en razón del tiempo transcurrido.
93. Dado que el legitimado pasivo se ha negado a conceder la jubilación patronal *proporcional* a los demás legitimados activos, puede concluirse que en mérito de lo expuesto en esta sentencia el IESS ha incumplido con relación a ellos, debiendo excluirse al señor Roberto Beningo Calis, que salió de la institución incluso antes de la reforma constitucional comentada.
94. (d) Finalmente, corresponde pronunciarse sobre *cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación*<sup>27</sup>. Por lo tanto, la Corte considera procedente ordenar el cumplimiento del artículo 1 de la Resolución 880, es decir, el pago de la jubilación patronal *total* o *proporcional* para todos los accionantes que cumplan con el tiempo y demás presupuestos exigidos (*párrafos 78-81*). Para el caso de la jubilación patronal *proporcional*, los beneficiarios deberán haber cumplido veinte años o más de servicio continuo o interrumpido de la entidad, a la fecha en que se efectivizó la cesación en sus funciones por intermedio de la supresión de sus

<sup>23</sup> Art. 326.3 Constitución de la República actualmente vigente.

<sup>24</sup> “En el caso, la supresión del puesto de la accionante, por lo cual fue cesada, para efectos de garantizar la jubilación patronal *proporcional* a la que tiene derecho, se asimila al despido intempestivo por constituir terminación unilateral de las relaciones existentes”. Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución de 12 de abril de 2005 dentro del caso 0972-04-RA, publicada en el Registro Oficial No. 24 de 24 de mayo de 2005.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-12-AN/19, párr. 12.

<sup>26</sup> Escrito presentado en fecha 9 de julio de 2018, obrante a fojas 362-368. Se menciona a los señores: Coba Salazar Guadalupe, Marquez Duque Zoila, Nicolalde Alba Rocío, Nuñez Peñarola Ernesto, Paz Luiz Antonio, Villegas Espinosa Ines.

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-12-AN/19, párr. 12.

partidas presupuestarias, figura equiparable al despido intempestivo en el presente caso.

95. Que dicha jubilación patronal *total o proporcional* será calculada únicamente con base en las previsiones legales sobre dicho derecho, sin que se pueda interpretar que en esta sentencia se están concediendo beneficios de naturaleza contractual colectiva relacionados con la jubilación, por haber sido expresamente excluidos del análisis conforme los párrafos 69, 70 y 71.
96. En la determinación y liquidación de los rubros por jubilación patronal deberán considerarse aquellos valores que el IESS haya entregado a los legitimados activos por compensaciones o beneficios de la misma naturaleza. No obstante, al pago del valor de jubilación patronal a los legitimados activos beneficiarios no se le descontará lo erogado por concepto de supresión de puestos o partidas.
97. Respecto al momento desde el cual debe calcularse el pago, este deberá cuantificarse desde que se originó el derecho, es decir, desde que se efectivizó el presupuesto que hace exigible el derecho a la jubilación patronal. Para el caso *in examine*, en lo que respecta a la situación de los legitimados activos que solicitan el pago de una jubilación patronal proporcional, los montos deberán calcularse desde la supresión de puesto o cesación de funciones hasta la notificación de esta sentencia.
98. El pago del valor retroactivo, es decir el que corre desde que se efectivizó su supresión hasta la notificación de esta sentencia, será erogado por el IESS mediante un convenio de pago con los ex trabajadores, en el plazo indicado en la parte dispositiva de esta sentencia, pudiendo acordarse con los ex trabajadores el pago de un fondo global, según el artículo 216 del Código de Trabajo.
99. Una vez que haya depurado la información conforme se indica en el *párr.* 92, se le concederá en la parte dispositiva de esta sentencia un tiempo prudencial al IESS para hacer el cálculo de las pensiones jubilares proporcionales a cada uno de los beneficiarios.

#### IV. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento del artículo 1 de la Resolución No. 880 del ex Consejo Superior del IESS, a favor de las y los legitimados activos señalados en el párrafo 1 de esta sentencia.
2. Ordenar al IESS, que en el término 30 días desde la notificación de esta sentencia, actualice la información de los legitimados activos que ya gozan de beneficio jubilar, aún laboran en la entidad o se desvincularon de la institución antes de las



reformas constitucionales publicadas en el Registro Oficial No. 863 de 16 de enero de 1996. Precluido el término concedido, el Instituto Ecuatoriana de Seguridad Social notificará esta información a los legitimados activos y a este Organismo, en el término de 3 días.

3. Ordenar al IESS, en el plazo máximo de 60 días contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, una vez actualizada la información contemplada en el numeral 2, calcule y pague las pensiones jubilares proporcionales mensuales a las y los beneficiarios aprobados, conforme a lo previsto en los párrafos 94 a 99 de esta sentencia.
4. Los beneficiarios de una jubilación patronal *proporcional* obtendrán únicamente el pago mensual de la pensión jubilar patronal proporcional a partir de la fecha de separación unilateral de su cargo, que incluyen la décimo tercera y décimo cuarta pensión jubilar, de acuerdo con la ley.
5. Ordenar al IESS, en el plazo máximo de 90 días contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, acuerde con las y los beneficiarios de las pensiones jubilares un convenio de pago para la materialización del valor retroactivo previsto en el párrafo 98 de esta sentencia.
6. En caso de que no exista un acuerdo, dentro del plazo establecido, respecto al monto y a la forma de pago de los valores retroactivos, comprendidos entre el tiempo en que efectivizó la supresión de puesto o cesación de funciones hasta la notificación de esta sentencia, deberán seguirse las siguientes reglas:
  - 6.1. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito -TDCA- deberá determinar, en un plazo máximo de 120 días, el monto del pago retroactivo de la jubilación patronal proporcional, para esto:
    - (i) El IESS remitirá al TDCA, en el plazo máximo de 30 días, la información actualizada de los beneficiarios con los respectivos montos que le correspondan recibir por el pago de jubilación patronal *proporcional*.
    - (ii) El TDCA deberá designar un perito a fin de que determine quienes son los beneficiarios de la jubilación patronal y los montos que se le adeuda.
    - (iii) Los beneficiarios podrán impugnar el informe pericial, hasta en un plazo máximo de quince días, a fin de que los rubros determinados sean debidamente acordados.
    - (iv) Resueltas las impugnaciones presentadas por los beneficiarios, el TDCA emitirá auto resolutorio con la cuantificación de los montos retroactivos, y al ordenará al IESS que proceda a su pago.

- (v) El TDCA deberá verificar el cumplimiento del auto resolutorio que emita.
7. El IESS, y de ser el caso el TDCA deberán informar periódicamente del cumplimiento de esta sentencia a la Corte Constitucional.
  8. 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 siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; un voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 10 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 15-14-AN/21**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Formulo este voto salvado porque estoy desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría, esto es, la de aceptar la acción, aunque sea parcialmente. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, las resumo en los términos que se exponen en los siguientes párrafos.
2. De forma secuencial, la sentencia de mayoría consideró que la obligación cuyo cumplimiento se exigía en este proceso correspondía con la obligación contenida en la disposición invocada, el artículo 1 de la Resolución N.º 880 del Consejo Superior del IESS, y que, además, esta obligación era clara, expresa y exigible.
3. Discrepo de ambas proposiciones, es decir, considero que la obligación cuyo cumplimiento se exige no corresponde a la contenida en la norma invocada y que dicha obligación no es clara.
4. Para explicar mi posición, conviene, en primer lugar, aclarar el cumplimiento de qué obligación se exigió en esta causa.

4.1. Al respecto, en la sentencia de mayoría se citó la pretensión de la demanda, formulada en los siguientes términos:

*Solicitamos se cumpla con lo establecido en la Resolución 880 del ex Consejo Superior del IESS, donde los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los trabajadores del IESS, incluida la Jubilación Patronal proporcional, deben ser reconocidos en beneficio de los servidores del Instituto que cumplían los requisitos establecidos por la Ley.*

4.2. Naturalmente, una formulación tan genérica impide examinar con precisión a qué obligación expresamente se refieren los accionantes.

4.3. Lo que específicamente exigieron los accionantes fue el pago de la jubilación patronal proporcional para los accionantes, trabajadores del IESS que fueron trasladados al régimen del servicio público conservando sus derechos y cuyos puestos fueron suprimidos. Esto se reconoce en la propia sentencia de mayoría, en los siguientes términos:

*En la especie, no está en discusión ni el derecho a la jubilación patronal ni la manera en la que cesó la relación jurídica entre el IESS y los legitimados activos, mediante supresión de puestos; sino si resulta posible amparar mediante el contenido de la norma reclamada el acceso a la jubilación patronal*

*proporcional de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Trabajo.*

5. La disposición cuyo cumplimiento se exige, el artículo 1 de la Resolución N.º 880 del Consejo Superior del IESS, establece lo siguiente:

*Art. 1.- Los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los trabajadores del IESS, incluida la Jubilación Patronal, se mantienen en beneficio de todos los actuales servidores del Instituto que cumplan los requisitos establecidos por la Ley. Los servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que ingresaren a la Institución a partir de la fecha de expedición de la presente Resolución, no estarán amparados por este último beneficio.*

6. A primera vista, se verifica que no es lo mismo reconocer los derechos adquiridos, incluida la jubilación patronal, a los trabajadores del IESS que se trasladaron al régimen del servicio público –que es lo que prevé la norma invocada–, que establecer que los accionantes tienen derecho a la jubilación patronal proporcional por una posterior supresión de sus puestos –que es la pretensión específica en este caso–. Confirma esta conclusión que la obligación del pago de la jubilación patronal proporcional se prevé en el artículo 188 del Código de Trabajo, no en la disposición invocada por los accionantes en la presente causa.

7. Si bien la indicada falta de correspondencia sería una razón suficiente para desestimar las pretensiones de la demanda en el presente caso, también es conveniente señalar que la obligación cuyo cumplimiento se exige no es clara. Esta afirmación es respaldada con el análisis realizado por la propia sentencia de mayoría que, para aceptar la acción, debió realizar una “asimilación”, en los siguientes términos:

*Con base en lo expuesto, en protección a la intangibilidad de derechos laborales reconocida en nuestra Constitución, esta Corte hace eco de lo dicho anteriormente por el ex Tribunal Constitucional y reconoce que la supresión de puestos, al tener el carácter de decisión unilateral de la empleadora, es asimilable al despido intempestivo de los servidores públicos sujetos al cambio de régimen jurídico producto de las reformas constitucionales de 1996 y destinatarios de la Resolución 880; y en consecuencia cumple con los presupuestos exigidos por el Código de Trabajo para la exigibilidad del pago de la jubilación patronal proporcional [se han omitido las notas al pie de página del original].*

8. En este voto salvado no se cuestionan las razones para efectuar la referida “asimilación”, sino que se objeta que la obligación sea “clara” si para ello es necesario acudir a un razonamiento por analogía a fin de construir interpretativamente esa “asimilación”. Una operación argumentativa de esta complejidad, entonces, no es propia de una acción como la presente, sino de otras menos estrictas en cuanto a su objeto.

9. Las consideraciones previas son importantes a efectos de determinar la especificidad de la acción por incumplimiento. Una acción que tiene por objeto “garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico” (art. 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional) debe ser cuidadosamente

segmentada para no interferir con el resto de procesos judiciales. Con este fin, el ordenamiento jurídico prevé varios filtros formales, aplicables al tiempo de admitir la demanda, pero también otros materiales, como los examinados en este voto salvado y que considero que no se cumplieron en el presente caso.

**10.** Finalmente, se debe concluir que solo el incumplimiento de estos requisitos tanto formales como materiales explica que un caso como este, netamente laboral –en el que se demanda el pago de la jubilación patronal proporcional–, se haya distraído de su jurisdicción natural y resuelto mediante una acción por incumplimiento.

**11.** Conforme a los razonamientos anteriores, opino que no se debía aceptar las pretensiones de la acción por incumplimiento en el caso N.º 15-14-AN.

Dr. Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en la causa 15-14-AN, fue presentado en Secretaría General el 26 de febrero de 2021, mediante correo electrónico a las 16:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**