

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

**CASO No. 70-20-IS y acumulados**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza las acciones de incumplimiento presentadas por Héctor Gabriel Vanegas y Cortázar; Carmelina Lila Herrera Intriago y otros; y, Manuel Mesías Tatamuez Moreno y otros, mediante las cuales se solicita el cumplimiento de la sentencia No. 019-16-SIN-CC de 22 de marzo de 2016. La Corte declara el cumplimiento parcial y tardío de la obligación contenida en el numeral 3 del decisorio de dicha sentencia y el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 4.

**I. Antecedentes**

1. El 20 de octubre de 2015, Silvia Carolina Vásquez Villareal, por sus propios derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del tercer inciso del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 465 del 30 de noviembre de 2001<sup>1</sup>.
2. En auto de 15 de diciembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el No. 0090-15-IN.
3. En sentencia No. 019-16-SIN-CC de 22 de marzo de 2016, la Corte Constitucional: (i) aceptó la acción presentada; (ii) declaró la inconstitucionalidad diferida de los incisos segundo<sup>2</sup> y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social; y (iii) dispuso que la Asamblea Nacional, de manera urgente, emita los actos normativos pertinentes para regular la integración del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), debiendo informar periódicamente a esta Corte sobre el cumplimiento de la sentencia.
4. En auto de 09 de abril de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional negó el pedido de aclaración y ampliación presentado por Silvia Carolina Vásquez Villareal.

<sup>1</sup> Tercer inciso del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social: “El representante de los empleadores y su alterno serán designados conjuntamente por las Federaciones Nacionales de Cámaras: de Industrias, de Comercio, de Agricultura y Ganadería, de la Construcción, y de la Pequeña Industria”.

<sup>2</sup> Segundo inciso del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social: “El representante de los asegurados y su alterno serán designados conjuntamente por las Centrales Sindicales legalmente reconocidas, la Confederación Nacional de Servidores Públicos, la Unión Nacional de Educadores, la Confederación Nacional de Jubilados, y las organizaciones legalmente constituidas de los afiliados al Seguro Social Campesino”. El Pleno de la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de dicho inciso en razón del control de constitucionalidad de norma conexa.

5. El 11 de febrero de 2020, Carmelina Lila Herrera Intriago (procuradora común), María Enriqueta Ortíz Ortíz, Alberto Ignacio Machuca Cifuentes, Victor Antonio Atocha Cedillo, Galo Julio Palacios Oviedo, Juan Alberto Rivera Ferretti, Ivo Amado Bayas Mendieta, Segundo Padilla Nazareno, Felipe García Maridueña, Diego Alberto Machuca López, Beatriz Aurita Brito Pacheco, Miguel Ángel Jara Flores y Santiago Bolívar Yagual Yagual presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia No. 019-16-SIN-CC en contra de la Asamblea Nacional del Ecuador. La causa fue signada con el No. 14-20-IS. Tras el sorteo de ley correspondió su conocimiento a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
6. El 06 de julio de 2020, Manuel Mesías Tatamuez Moreno, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (CEDOCUT) y presidente de turno del FUT; Ángel Eduardo Sánchez Zapata, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL); Wilson Roberto Álvarez Bedón, presidente de la Federación Ecuatoriana de Trabajadores Municipales y Provinciales; José Fabián Villavicencio Cañar, presidente de la Unión General de Trabajadores del Ecuador; Luis Alberto Cherres Arana, presidente de la Federación Nacional de obreros de los Consejos y Gobiernos Provinciales del Ecuador (FENOGOPRE); y, Laura Isabel Vargas Torres, presidenta de la Unión Nacional de Educadores (UNE), por sus propios derechos, presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia No. 019-16-SIN-CC en contra de la Asamblea Nacional del Ecuador. La causa fue signada con el No. 53-20-IS. Tras el sorteo de ley correspondió su conocimiento al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
7. El 07 de agosto de 2020, Héctor Gabriel Vanegas y Cortázar presentó una acción de incumplimiento de la sentencia No. 019-16-SIN-CC en contra del presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador. La causa fue signada con el No. 70-20-IS y tras el sorteo de ley correspondió su conocimiento a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento en auto de 02 de agosto de 2021.
8. En sesión de 29 de septiembre de 2021, el Pleno del Organismo dispuso la acumulación de los casos Nos. 14-20-IS y 53-20-IS a la causa No. 70-20-IS por existir identidad de objeto y acción.
9. En auto de 13 octubre de 2021, el Pleno del Organismo rechazó la solicitud de medidas cautelares de Manuel Mesías Tatamuez Moreno y otros presentada dentro de la causa No. 53-20-IS.
10. En auto de 20 de octubre de 2021, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, avocó conocimiento de las causas Nos. 14-20-IS y 53-20-IS.

## **II. Competencia**

11. De conformidad con 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.

### **III. Alegaciones de las partes**

#### **3.1. Fundamentos y pretensión de la acción**

##### **3.1.1. Demanda del caso No. 70-20-IS**

12. El accionante señala que, a partir de la emisión de la sentencia No. 019-16-SIN-CC, han transcurrido más de 4 años en los que únicamente se ha realizado el primer debate del Proyecto de Ley Reformatoria al artículo 28 de la Ley de Seguridad Social en el Pleno de la Asamblea Nacional. Agrega que el tiempo transcurrido *“excede con creces cualquier consideración de “plazo razonable” para que la Asamblea Nacional cumpla con lo dispuesto”*.
13. Alega que han transcurrido cerca de 2 años en los que el presidente de la Asamblea Nacional *“no ha actuado conforme lo establece el art. 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es decir, no ha dispuesto la distribución del informe sobre el primer debate a fin de que sea tratado en una sesión del pleno”*.
14. Por lo expuesto, solicita que se declare el incumplimiento del numeral 3 del decisorio de la sentencia No. 019-16-SIN-CC por parte de la Asamblea Nacional y que se ordene su inmediato cumplimiento.

##### **3.1.2. Demanda del caso No. 14-20-IS**

15. Los accionantes manifiestan que el incumplimiento del numeral 3 del decisorio de la sentencia No. 019-16-SIN-CC vulnera los derechos a la seguridad jurídica, igualdad, participación, debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y, en general, los derechos de los asegurados del IESS.
16. Explican que en la sentencia que se alega incumplida, la Corte Constitucional trató de evitar que la declaratoria de inconstitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social deje un vacío legal, por lo que, difirió sus efectos. Sin embargo, aducen que:

*“debido al incumplimiento de la Asamblea Nacional del numeral “3” de la sentencia [...], dada la destitución de los representantes principal y alterno de los asegurados, no tenemos representación en el Consejo Directivo del IESS, y con ello presentándose un vacío normativo, que ha conllevado a vulneración de derechos de los afiliados y jubilados del país”*.

17. También señalan que el incumplimiento de la Asamblea Nacional, al excluir a los asegurados del Consejo Directivo del IESS, produce la ilegitimidad de sus decisiones dado que solo estaría integrado por el representante de los empleadores y el delegado

del gobierno pese a lo establecido en el primer inciso del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social<sup>3</sup>. Consideran que lo anterior violenta la autonomía del IESS, implica un “grave peligro tanto para la sustentabilidad como para la sostenibilidad de las prestaciones del IESS”, e inobserva el artículo 226 de la CRE.

18. Asimismo, manifiestan que por el incumplimiento de la Asamblea Nacional se han inaplicado los artículos 1, 3.1, 11 numerales 3 y 9, 34, 35, 37, 38, 66.4, 82, 86.3, 226, 367, 369, 370, 371 y 372 de la CRE, así como el principio *indubio pro homine*.

19. Agregan que es:

*“inaceptable e inadmisibile el proyecto de Ley Reformatoria al Art. 28 de la Ley de Seguridad Social presentado por la Asambleísta Liliana Duran, cuyo estado se encuentra en Segundo Debate, pues el mismo carece de constitucionalidad, ya que lejos de beneficiar el derecho de los asegurados, solo constituye una burla y la continuación de la vulneración de los derechos constitucionales de igualdad y participación de los asegurados al mantener el estado anterior de designación del representante de los asegurados, enmascarado en colegiatura (sic) electorales, que las presiden las organizaciones nacionales, que todas juntas no representan, ni siquiera el 50% de los asegurados”.*

20. Por lo expuesto, solicitan que: **(i)** se disponga a la Asamblea Nacional el cumplimiento del numeral 3 del decisorio de la sentencia No. 019-16-SIN-CC; **(ii)** en razón de que persiste el incumplimiento y en aplicación del artículo 436 numeral 10 de la CRE<sup>4</sup>, la Corte “expida la norma [...] que reiteramos, regule la integración del Consejo Directivo del IESS garantizando la participación e inclusión de los asegurados”; **(iii)** se destituya a los asambleístas responsables del incumplimiento de la sentencia No. 019-16-SIN-CC; **(iv)** “[s]e disponga a la Asamblea Nacional, crear normativas que garanticen la autonomía del IESS, y que se prohíba al Gobierno y a las otras funciones del Estado, intervenir, disponer de los fondos y reservas del IESS, por el hecho de que el IESS es de lo (sic) Asegurados”; **(v)** se exhorte a la Asamblea Nacional para que disponga al Delegado de la Presidencia de la República ante el Consejo Directivo del IESS informe de manera urgente y pública sobre la crisis financiera del IESS<sup>5</sup>; **(vi)** se disponga al IESS elaborar un plan donde conste el monto de la deuda que mantiene el gobierno con el IESS, así como otros rubros “y se establezca una forma de pago en

<sup>3</sup> Primer inciso del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social: “El Consejo Directivo estará integrado en forma tripartita y paritaria con un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva, quien lo presidirá. Cada uno de los miembros del Consejo Directivo tendrá un alterno que subrogará al titular en caso de ausencia temporal o definitiva”.

<sup>4</sup> Artículo 436 numeral 10 de la CRE: “Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley”.

<sup>5</sup> Los accionantes solicitan que “informen sobre la crisis financiera con peligro de inminente quiebra de la institución, el sustento técnico de sus declaraciones, estudios matemáticos actuariales, en donde se señalen responsables de tal situación y las acciones administrativas legales que se hubieren realizado, a fin de corregir las desviaciones, recuperar el usufructo y sancionar a los responsables, siendo justo y necesario el llamado al Presidente del Consejo Directivo del IESS, a rendir cuentas ante la Asamblea Nacional”.

*donde conste el pago de intereses de la deuda y de mora”; (vii) se exija a la Asamblea Nacional emitir normativa sobre la prestación de salud a afiliados y jubilados, evitando que se limite la entrega de medicamentos a los establecidos en el cuadro básico de medicamentos; (viii) se disponga al IESS el aumento de las pensiones jubilares “en forma retroactiva desde 2.016, como se venía cancelando hasta el 2.015”; (ix) se disponga a la Asamblea Nacional reformar el primer inciso del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social disponiendo que el representante de los asegurados presida el Consejo Directivo del IESS; y, (x) se ordene que en la norma que regule la designación de los representantes de los asegurados y empleadores en el Consejo Directivo del IESS “conste la designación de los representantes de los afiliados y jubilados al Directorio del BIESS, eliminando además la representación en dicho directorio del Ministerio de Finanzas”.*

### **3.1.3. Demanda del caso No. 53-20-IS**

- 21.** Los accionantes explican que la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social de la Asamblea Nacional, conoció varios proyectos de ley para reformar el artículo 28 de la Ley de Seguridad Social que fueron unificados en el “*proyecto de LEY REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL*”. Posteriormente, se aprobó en dicha comisión el informe para primer debate, pero “*no se discutió en el Pleno de la Asamblea Nacional, dilatando su tramitación e incumpliendo con la disposición de urgente de la Sentencia N° 019-16-SIN-CC de la Corte Constitucional*”.
- 22.** A partir de ello, manifiestan que los colegios electorales de asegurados y empleadores eligieron por última vez a sus representantes el 26 de noviembre de 2012. Sin embargo, la Superintendencia de Bancos removió a la vocal de los asegurados el 12 de noviembre de 2015 y la Contraloría General del Estado destituyó a su alterno mediante resolución No. 36096 de 23 de noviembre de 2017, ratificada el 17 de mayo de 2018, por lo que, los asegurados no tienen representación en el Consejo Directivo del IESS.
- 23.** Aducen que “*el incumplimiento de generar los actos normativos que regulen la integración del Consejo Directivo del IESS por parte de la Asamblea Nacional, ha provocado que el Consejo Nacional Electoral alegue la inexistencia del marco normativo para la elección de las o los nuevos vocales del Directorio del IESS*” y que los vocales del Consejo Directivo del IESS también han manifestado que no existe un marco normativo para nombrar al representante de los asegurados.
- 24.** Consideran que desde el 17 de mayo de 2018, las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo del IESS carecen de legitimidad y validez al no estar conformado de acuerdo con lo dispuesto en la ley lo cual vulnera los derechos a la seguridad jurídica y participación, así como el principio de legalidad.

25. Por lo expuesto, solicitan: **(i)** que se dicten medidas cautelares “*para garantizar el cese de los efectos de esta vulneración a los derechos de las y los afiliados*”<sup>6</sup>, **(ii)** que se convoque a audiencia dentro de la presente causa, **(iii)** que se declare el incumplimiento de la sentencia No. 019-16-SIN-CC y se disponga su inmediato cumplimiento, **(iv)** que se declare la nulidad de las actuaciones y resoluciones del Consejo Directivo del IESS desde el 17 de mayo de 2018 y **(v)** que se ordene la destitución del presidente de la Asamblea Nacional.

### **3.2. Informe de la Asamblea Nacional**

26. En escrito presentado el 10 de agosto de 2021, Santiago Salazar Armijos, procurador judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional, manifiesta que:

*“el día 29 de abril de 2021 [se] discutió y aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social referente a la conformación del Consejo Directivo del IESS. [...] se tramitó en la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, y fue debatida y votada en el Pleno de la Asamblea Nacional [...]; es pertinente señalar por lo expuesto, que la Asamblea Nacional observando lo resuelto por la Corte Constitucional, legisló determinando un proceso de previa calificación de los postulantes a vocales del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y determinó un proceso de elección para su designación por medio de votación; [...], por lo tanto, emitió el acto normativo que regula dicha integración garantizando la participación e inclusión de todos los asegurados y empleadores, cumpliendo así lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia No. 019-16-SIN-CC, del 22 de marzo de 2016. [...] la Asamblea Nacional ha cumplido con el trámite de construcción de la Ley objeto de esta acción, hasta donde le correspondía [...] hasta que el Presidente de la República sancionó con objeción total este proyecto de Ley”.*

27. Por lo expuesto, solicita que se deseche la demanda.

### **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

28. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a este Organismo pronunciarse acerca de si la sentencia No. 019-16-SIN-CC ha sido cumplida integralmente.

29. La sentencia No. 019-16-SIN-CC dispuso lo siguiente:

- 1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con efectos generales.*
- 2. Declarar la inconstitucionalidad diferida de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, hasta que la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias, dicte la norma que atienda a los derechos constitucionales de igualdad y participación.*

---

<sup>6</sup> Conforme se señaló en los antecedentes de la presente sentencia, el Pleno del Organismo rechazó el pedido de medidas cautelares en auto de 13 de octubre de 2021.

3. *Disponer que la Asamblea Nacional de manera urgente, emita los actos normativos con efectos generales pertinentes para regular la integración del Consejo Directivo del IESS, garantizando la participación e inclusión de todos los asegurados y empleadores.*
4. *La Asamblea Nacional deberá informar periódicamente sobre el cumplimiento de esta sentencia a la Corte Constitucional del Ecuador.*

30. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la sentencia referida contiene tres disposiciones: (i) la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, (ii) que la Asamblea Nacional, de manera urgente, emita los actos normativos pertinentes para regular la integración del Consejo Directivo del IESS y (iii) que el mismo órgano informe periódicamente a esta Corte sobre el cumplimiento de la sentencia.

#### **4.1. Sobre la declaratoria de inconstitucionalidad diferida de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social**

31. Dentro de una acción pública de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional se pronuncia, en abstracto, sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica con el objetivo de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de incompatibilidades de normas infra constitucionales con normas constitucionales, por razones de fondo o de forma<sup>7</sup>. Por lo que, la resolución que se adopte surte efectos *erga omnes* y en caso de declararse una inconstitucionalidad, la norma queda expulsada del ordenamiento jurídico conforme a los efectos que se haya dado a dicha declaratoria.
32. En consecuencia, como ya ha manifestado esta Corte previamente, una disposición de este tipo no exige actuación alguna por parte del emisor de la norma –en este caso la Asamblea Nacional–, por lo que la Ley de Seguridad Social se entenderá automáticamente modificada, en los términos establecidos en la sentencia No. 019-16-SIN-CC cuando “*la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias, dicte la norma que atienda a los derechos constitucionales de igualdad y participación*”, sin que proceda su análisis mediante una acción de incumplimiento de sentencias.

#### **4.2. Sobre la emisión de actos normativos**

33. Respecto a la emisión de “*los actos normativos con efectos generales pertinentes para regular la integración del Consejo Directivo del IESS*”, la Asamblea Nacional ha remitido la siguiente información:
  - a. Con fecha 05 de diciembre de 2018, Liliana Durán Aguilar, en calidad de presidenta de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social, remitió a la entonces presidenta de la Asamblea Nacional el

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 30-16-IS/21 y acumulados de 14 de abril de 2021, párr. 16.

informe para primer debate del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social<sup>8</sup>.

- b. Con fecha 23 de enero de 2019, el Pleno de la Asamblea Nacional conoció y debatió el informe para primer debate referido en el párrafo previo, en sesión ordinaria No. 569<sup>9</sup>.
- c. Con fecha 20 de enero de 2021, Karina Cecilia Arteaga Muñoz, en calidad de presidenta de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social, remitió al presidente de la Asamblea Nacional subrogante el informe para segundo debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social<sup>10</sup>.
- d. Con fecha 29 de abril de 2021, el Pleno de la Asamblea Nacional discutió y aprobó en segundo debate el *“Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social Referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”*<sup>11</sup>.
- e. Con fecha 03 de mayo de 2021, el entonces presidente de la Asamblea Nacional envió al Presidente de la República el *“Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social Referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”* para su respectiva sanción u objeción presidencial<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Oficio No. 1430-LDA-AN-18 de 05 de diciembre de 2018 del cual se desprende que el *“proyecto de LEY REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL [fue] consecuencia de la unificación del “PROYECTO DE LEY REFORMATORIA DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS) Y DE LA LEY DEL BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (BIESS)”, presentado por el ex Asambleísta Henry Llanes Suárez calificado por el Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución N.º CAL-2015-2017-293; “PROYECTO DE REFORMA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL”, presentado por la Asambleísta Encarnación Duchi Guamán calificado por el Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución N.º CAL-2017-2019-336; “PROYECTO DE LEY PARA LA DETERMINACIÓN DE ELECTORES DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IEISS” presentado por el Asambleísta Patricio Donoso Chiriboga calificado por el Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución N.º CAL-2017-2019-376; “PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL” presentado por la Asambleísta Liliana Durán Aguilar calificado por el Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución N.º CAL-2017-2019-454; “PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL ART. 28 DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL” presentado por la Asambleísta Elizabeth Cabezas Guerrero calificado por el Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución N.º CAL-2017-2019-485; y, “PROYECTO DE LEY REFORMATORIA DEL ART. 28 DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL” presentado por el Asambleísta Carlos Bergmann Reyna calificado por el Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución N.º CAL-2017-2019-486”.*

<sup>9</sup> Certificación de 03 de mayo de 2021 emitida por Javier Rubio Duque, Secretario General de la Asamblea Nacional. Sin embargo, se deja constancia de que en el oficio No. AN-CTSS-2021-0008-M de 20 de enero de 2021, pág. 7, que contiene el informe para segundo debate del proyecto de ley referido consta que la Asamblea Nacional conoció el informe para primer debate el 22 de enero de 2019.

<sup>10</sup> Oficio No. AN-CTSS-2021-0008-M de 20 de enero de 2021.

<sup>11</sup> Certificación de 03 de mayo de 2021 emitida por Javier Rubio Duque, Secretario General de la Asamblea Nacional y Oficio No. PAN-CLC-2021-0378 de 03 de mayo de 2021.

<sup>12</sup> Oficio No. PAN-CLC-2021-0378 de 03 de mayo de 2021.

- f. Con fecha 02 de junio de 2021, el Presidente de la República objetó totalmente el *“Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social Referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”*<sup>13</sup>.
34. De lo expuesto, esta Corte encuentra que la Asamblea Nacional ejecutó los actos conducentes para la expedición de la ley, en el marco de sus competencias como legislador, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 3 del decisorio de la sentencia No. 019-16-SIN-CC. Sin embargo, se advierte también que esta no pudo entrar en vigencia producto de una objeción total del Presidente de la República, cuestión ajena al actuar de la Asamblea Nacional en razón del principio de separación de poderes y del proceso legislativo previsto en la CRE y la ley.
35. En este punto cabe mencionar que, una vez aprobado el proyecto de ley en la Asamblea Nacional, le corresponde al Presidente de la República -en su calidad de colegislador-sancionar u objetar motivadamente dicho proyecto de ley, conforme a los artículos 137 y 138 de la CRE, que establecen respectivamente:
- “[...] Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada”.*
- “Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación”*<sup>14</sup>.
36. En este sentido, aunque aquello no permitió que la normativa para regular la integración del Consejo Directivo del IESS entre en vigencia, la Corte Constitucional no puede interferir en las potestades de competencia exclusiva del Presidente de la República en su función como colegislador.
37. Por ello, esta Corte advierte que la Asamblea Nacional ha realizado los actos conducentes al cumplimiento de la obligación, pero por el candado constitucional vigente no puede darse por cumplida en su integralidad todavía. De modo que,

<sup>13</sup> Oficio No. T.02-SGJ-21-0021 de 02 de junio de 2021. En su objeción presidencial, el Presidente de la República señaló que *“si bien la ley propuesta crea un mecanismo que permite que todos los grupos de empleadores y afiliados puedan potencialmente integrar el Consejo Directivo del IESS, el proyecto de ley crea otros problemas que pueden afectar el funcionamiento, solvencia, sostenibilidad y viabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”*.

<sup>14</sup> El primer inciso del 64 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece de forma similar: *“Si la Presidenta o el Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea Nacional podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea Nacional podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de la mayoría calificada de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación”*.

corresponderá a la Asamblea Nacional, con el fin de cumplir con la sentencia No. 019-16-SIN-CC, continuar con la tramitación de dicha ley una vez que haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 138 de la CRE. En este punto, es necesario señalar que la medida analizada solo se entenderá cumplida cuando se hayan emitido los actos normativos que regulen la integración del Consejo Directivo del IESS conforme lo dispuesto por esta Corte, para lo cual, además, de acuerdo al numeral 3 del decisorio de la sentencia No. 019-16-SIN-CC, deben garantizar *“la participación e inclusión de todos los asegurados y empleadores”*.

- 38.** Ahora bien, de la documentación enviada también se evidencia que la Asamblea Nacional aprobó el texto del *“Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social Referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”* recién el 29 de abril de 2021. Es decir que, pese a que el decisorio 3 de la sentencia examinada ordenó emitir la normativa correspondiente *“de manera urgente”*, pasaron más de cinco años desde la expedición de la sentencia constitucional No. 019-16-SIN-CC<sup>15</sup> para que se apruebe el proyecto de ley.
- 39.** Al respecto, en el informe remitido a esta Corte por el procurador judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional consta citado un extracto del informe para segundo debate del proyecto de ley referido, del cual se desprende:

*“La sentencia [No. 019-16-SIN-CC] tiene carácter diferido, esto quiere decir que no existe fecha para el cumplimiento expedito de la publicación de la reforma al artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, esto además a la naturaleza del proceso de promulgación y aprobación de las leyes en nuestro país que se encuentran definidas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y demás leyes concordantes y conexas”*.

- 40.** Aun cuando es cierto que la sentencia no fijó una fecha o plazo para el cumplimiento de la medida en cuestión y esta Corte reconoce que la tramitación de una ley está sujeta a los plazos establecidos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, aquello no justifica que la aprobación del *“Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social Referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”* haya demorado más de cinco años y menos teniendo en cuenta su trascendencia para los asegurados. Ante la falta de un plazo o término para el cumplimiento, el sujeto obligado debe cumplir lo dispuesto por esta Corte en un plazo razonable, cuestión que no ha sucedido en el presente caso al haberse adoptado medidas para el cumplimiento de forma por demás extemporánea. En consecuencia, se llama la atención a la Asamblea Nacional y se le recuerda que las sentencias de la Corte Constitucional son de inmediato cumplimiento.

---

<sup>15</sup> Conforme a la razón sentada por el entonces Secretario General de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, la sentencia se aprobó el 22 de marzo de 2016 y fue notificada a la Asamblea Nacional el 08 de abril de 2016.

### **4.3. Sobre la obligación de informar periódicamente a esta Corte**

41. De la revisión del expediente del caso No. 0090-15-IN -dentro del cual se dictó la sentencia No. 019-16-SIN-CC-, no se encuentra que la Asamblea Nacional haya informado periódicamente a esta Corte sobre el cumplimiento de la obligación encomendada, por lo que, se declara el incumplimiento de la obligación contemplada en el numeral 4 del decisorio de la sentencia No. 019-16-SIN-CC. En consecuencia, se llama la atención a la Asamblea Nacional por el incumplimiento de la referida obligación y se le recuerda la obligación de informar a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de las decisiones constitucionales en las que es obligado para hacer efectivas las medidas dictadas.
42. Finalmente, como consta en los párrafos 20 y 25 *supra*, los accionantes solicitan que esta Corte Constitucional ordene varias medidas que al no estar dispuestas en la sentencia No. 019-16-SIN-CC exceden el objeto de esta acción, pues la acción de incumplimiento sirve exclusivamente para verificar la ejecución integral de decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas<sup>16</sup>.
43. Dados los incumplimientos constatados, esta Corte recuerda a la institución obligada que ante la inobservancia de lo dispuesto en la presente sentencia esta Corte puede ejercer diversas facultades para garantizar su cumplimiento, conforme lo establece el artículo 86 numeral 4 de la Constitución.

### **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 parcialmente la acción de incumplimiento presentada por los accionantes de las causas Nos. 14-20-IS, 53-20-IS y 70-20-IS en cuanto al incumplimiento del numeral 4 de la sentencia No. 019-16-SIN-CC.
2. Declarar el cumplimiento parcial y tardío del numeral 3 de la sentencia No. 019-16-SIN-CC por parte de la Asamblea Nacional, al estar en trámite el cumplimiento de la obligación de emitir actos normativos para regular la integración del Consejo Directivo del IESS.
3. Declarar el incumplimiento del numeral 4 de la sentencia No. 019-16-SIN-CC por parte de la Asamblea Nacional, al no haber informado a esta Corte sobre su cumplimiento.
4. Disponer a la Asamblea Nacional que, una vez transcurrido el plazo de un año previsto en el artículo 138 de la CRE, inmediatamente continúe la tramitación del "*Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social Referente a la*

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 43-17-IS/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 26.

*Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” de conformidad con sus facultades constitucionales. La Asamblea Nacional deberá informar a esta Corte sobre el cumplimiento de la medida en el plazo de un año desde la notificación de esta sentencia. Esta Corte recuerda a la institución obligada que ante la inobservancia de lo dispuesto en la presente sentencia esta Corte puede ejercer diversas facultades para garantizar su cumplimiento, conforme lo establece el artículo 86 numeral 4 de la Constitución.*

5. Llamar la atención a la Asamblea Nacional por no haber ejecutado los actos para emitir normativa que regule la integración del Consejo Directivo del IESS dentro de un plazo razonable y por haber incumplido su obligación de informar periódicamente a esta Corte sobre el cumplimiento de la sentencia No. 019-16-SIN-CC.
6. 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 nueve 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, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 10 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**