

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

CASO 98-21-IS y acumulado

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

SENTENCIA 98-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve desestimar las acciones de incumplimiento presentadas por ambas partes procesales de la sentencia de acción de protección iniciada por Patricia Zoila Vinueza Terán en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del auto que determinó la reparación económica. Tras el análisis se concluye que las acciones de incumplimiento presentadas no cumplieron con el primer requisito necesario para presentar la acción directamente a la Corte Constitucional, es decir, solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección

1. La Defensoría del Pueblo, el 29 de enero de 2020, presentó una acción de protección en favor de Patricia Zoila Vinueza Terán y en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), en la que alegó que el 15 de abril de 2019 la señora Vinueza Terán cesó en sus funciones en la empresa UNACEM ECUADOR S.A., por lo que solicitó en varias ocasiones al IESS le conceda la jubilación especial conforme el artículo 19 de la Ley de Jubilación Especial de Trabajadores de la Industria del Cemento. Sin embargo, el IESS no se habría pronunciado sobre tal requerimiento. Denunció que esta omisión vulneró los derechos de la señora Vinueza Terán a la atención prioritaria, a la jubilación, a la igualdad y no discriminación, a la salud, y a la dignidad. Este proceso fue signado con el número 17240-2020-00005.¹ El Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal de ejecución**”), en sentencia de 24 de

¹ La Defensoría de Pueblo, entre varias pretensiones, solicitó: “[...] con el carácter de URGENTE disponga al Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se proceda al registro inmediato de la señora Patricia Zoila Vinueza Terán como jubilada al amparo de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, consecuentemente se la habilite inmediatamente para que pueda acceder a las citas médicas”.

abril de 2020, aceptó la acción de protección, reconoció la vulneración del derecho a la seguridad social de la señora Vinueza Terán, y ordenó que el IESS

inmediatamente proceda con las acciones y active los mecanismos correspondientes para establecer si la accionante señora Zoila Patricia Vinuesa (sic) Terán es beneficiaria de la jubilación al amparo de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y resuelvan lo que corresponda en derecho y al cumplimiento de los mandamientos constitucionales que son de aplicación directa y de manera inmediata.

2. Dicha decisión fue apelada por el IESS. La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”), el 17 de junio del 2020 rechazó el recurso de apelación presentado por dicha entidad, y confirmó la sentencia de primer nivel.²

1.2. De la etapa de ejecución de la sentencia.

3. El Tribunal de ejecución, en auto de 14 de agosto de 2020, ordenó que el IESS cumpla con la sentencia.
4. El IESS, mediante escrito presentado el 19 de agosto de 2020 adjuntó varios documentos e informó al Tribunal de ejecución que la sentencia habría sido cumplida.
5. La señora Vinueza Terán, en escrito de 02 de septiembre de 2020, informó que la sentencia no ha sido cumplida.
6. El Tribunal de ejecución, el 08 de enero de 2021, ordenó que se remita el expediente original al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal Distrital**”) para que determine la reparación económica correspondiente.³
7. El Tribunal Distrital, en auto de 24 de febrero de 2021, ordenó a las partes que remitan la información y documentación que consideren necesaria para la determinación de la reparación económica a favor de la señora Vinueza Terán. Además, designó al perito Jorge Oswaldo Espinosa Chiriboga para que determine el valor de dicha reparación.

² Para mayor claridad de los antecedentes que se describirán a continuación, se anticipa que el IESS planteó dos acciones de incumplimiento de la sentencia de 24 de abril de 2020 y del auto de 29 de julio de 2021: el 10 de septiembre de 2021, ante el Tribunal Distrital; y, el 24 de noviembre de 2021, directamente en la Corte Constitucional. Por su parte, la señora Vinueza Terán el 06 de octubre de 2022 presentó directamente en la Corte Constitucional una acción de incumplimiento de la sentencia de 24 de abril de 2020.

³ En el Tribunal Distrital el proceso fue identificado con el número 17811-2021-00379.

8. El Tribunal Distrital, en auto de 11 de mayo de 2021, consideró que el perito que había designado, Jorge Oswaldo Espinosa Chiriboga, no cumplió con lo ordenado en la sentencia de 24 de abril de 2020. Por ende, ordenó un nuevo peritaje, y designó para el efecto a Oberman Ermes Acosta Colorado.
9. El Tribunal Distrital, el 29 de julio de 2021, determinó que el informe pericial presentado por el perito Oberman Ermes Acosta Colorado, cumple con la reparación económica dispuesta en la sentencia de 24 de abril de 2020, y especificó que en el cálculo del informe pericial se ha considerado el período comprendido entre el 15 de abril de 2019 (fecha hasta la cual la legitimada activa prestó sus servicios en UNACEM ECUADOR) al 30 de junio de 2021. En consecuencia, aprobó el informe pericial y ordenó que el IESS pague a la señora Vinueza Terán, la cantidad ahí determinada, es decir, USD 43 400,07. En contra de este auto, el IESS presentó recurso horizontal de aclaración que fue rechazado por el Tribunal Distrital mediante providencia de 25 de agosto de 2021.
10. El Tribunal Distrital, el 8 de septiembre de 2021, ordenó que el IESS en el término de cinco días remita la documentación que justifique el cumplimiento del mandamiento de ejecución.
11. El IESS, el 10 de septiembre de 2021 planteó una acción de incumplimiento –ante el Tribunal Distrital– del auto de 29 de julio de 2021 y de la sentencia de 24 de abril de 2020 (primera acción de incumplimiento). El 05 de octubre de 2021, insistió al Tribunal Distrital que remita a la Corte Constitucional el expediente y el informe correspondiente.
12. El Tribunal Distrital, en auto de 07 de octubre de 2021, ante el planteamiento de la acción de incumplimiento por parte de IESS, dispuso que se remita el expediente y el informe correspondiente, recibidos en la Corte Constitucional, el 24 de noviembre de 2021; (primer) informe que describe un resumen del proceso de ejecución 17811-2021-00379.
13. El Tribunal Distrital, el 25 de noviembre de 2021, insistió al IESS que, en el término de setenta y dos horas, cumpla con el pago ordenado en el auto de 29 de julio de 2021.
14. El Tribunal Distrital, el 15 de febrero de 2022, ordenó que, una vez que la cantidad de USD 43 400,07, determinada en auto de 29 de julio de 2021, se encuentra en la cuenta de dicha judicatura, se pague a la señora Vinueza Terán.
15. La señora Vinueza Terán, en escritos de 22 de marzo, 07 y 27 de abril, 10 y 14 de junio de 2022 presentados ante el Tribunal de ejecución, manifestó que la sentencia de 24 de

abril de 2020 –ratificada en apelación– no ha sido cumplida en su integralidad porque el IESS le paga su pensión jubilar mensual en forma disminuida. Además, solicitó que se convoque a una audiencia para verificar el cumplimiento de la referida sentencia.

16. El Tribunal Distrital, en auto de 20 de junio de 2022, señaló que la señora Vinueza Terán ha retirado la orden de retiro de fondos, por lo que se ha cumplido con la reparación económica. Asimismo, ordenó que se oficie con el contenido de este auto al Tribunal de ejecución. En contra del auto de la referencia, la señora Vinueza Terán presentó recurso horizontal de aclaración y ampliación, que fue negado mediante providencia de 08 de julio de 2022.
17. El Tribunal de ejecución, el 10 de junio y 15 de julio de 2022, convocó a las partes a la audiencia de verificación de cumplimiento de sentencia y a su reinstalación para el 16 de junio y 22 de julio de 2022, respectivamente.
18. El Tribunal de ejecución en la reinstalación de 22 de julio de 2022 determinó que, con el pago del valor (USD 43 400,07) establecido por el Tribunal Distrital, la sentencia fue cumplida, y ordenó el archivo del proceso. La resolución escrita fue emitida y notificada el 07 de octubre de 2022.
19. La señora Vinueza Terán, en escrito de 07 de octubre de 2022, mostró su inconformidad con la decisión del Tribunal de ejecución de considerar la sentencia como cumplida y le informó que presentó (el 06 de octubre de 2022) ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento (por cumplimiento defectuoso), por lo que solicitó que se remita el informe motivado a esta Magistratura.
20. El Tribunal de ejecución, en auto de 07 de octubre de 2022, determinó que la sentencia constitucional fue cumplida. Y, el 09 de febrero de 2023, remitió el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe motivado correspondiente.

1.3. Del proceso de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional

21. El IESS, el 05 de octubre de 2021 presentó directamente en la Corte Constitucional una acción de incumplimiento del auto de 29 de julio de 2021 y de la sentencia de 24 de abril de 2020 (segunda acción de incumplimiento).
22. En razón de lo anterior, el Tribunal Distrital, mediante auto de 07 de octubre de 2021, remitió el expediente y el informe correspondiente, que fueron recibidos en la Corte Constitucional el 24 de noviembre de 2021.

23. La señora Vinuesa Terán, el 06 de octubre de 2022 presentó directamente en la Corte Constitucional una acción de incumplimiento de la sentencia de 24 de abril de 2020 (tercera acción de incumplimiento).
24. En virtud del sorteo realizado en la misma fecha, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado. El 20 de septiembre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la acumulación de la causa 122-21-IS –de ponencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes– a la causa 98-21-IS –de ponencia del juez constitucional Alí Lozada Prado–. Por ende, en esta decisión se resolverá sobre las acciones de incumplimiento presentadas en ambos casos.

2. Competencia

25. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Sentencia cuyo cumplimiento se solicita

26. La sentencia de 24 de abril de 2020 dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, en la que se ordenó

que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social inmediatamente proceda con las acciones y active los mecanismos correspondientes para establecer si la accionante señora Zoila Patricia Vinuesa Terán es beneficiaria de la jubilación al amparo de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y resuelvan lo que corresponda en derecho y al cumplimiento de los mandamientos constitucionales que son de aplicación directa y de manera inmediata.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De las acciones de incumplimiento presentadas por el IESS.

27. En la acción de incumplimiento presentada el 05 de octubre de 2021 directamente a la Corte Constitucional, el IESS sostiene que el 10 de septiembre de 2021 planteó ante el Tribunal Distrital una acción de incumplimiento de la sentencia de 24 de abril de 2020 (ratificada en apelación) y del auto de 29 de julio de 2021. Entonces, conforme el artículo 164 de la LOGJCC, dicho tribunal tenía la obligación de remitir a la Corte Constitucional

el expediente original con el informe motivado, no obstante, habría incumplido este mandamiento. Por ende, solicita que se disponga al Tribunal Distrital cumpla con tal obligación.

28. Las dos acciones de incumplimiento presentadas por el IESS, tanto ante el Tribunal Distrital (10 de septiembre de 2021) como directamente a la Corte Constitucional (05 de octubre de 2021), desarrollan los mismos argumentos que a continuación se sintetizan:
29. Sostienen que las acciones de incumplimiento fueron propuestas en contra del auto de 29 de julio de 2021 –que determinó el valor a pagar por reparación económica–. Agrega que, en el caso, existe una ejecución defectuosa de la sentencia porque en ella no se habría ordenado el pago de ningún valor por reparación económica ni reconocido la existencia de retenciones por pensiones jubilares; por lo tanto, el artículo 19 de la LOGJCC no sería aplicable al caso.⁴ No obstante, el Tribunal de ejecución, en auto de 08 de enero de 2021, se habría excedido en sus facultades al remitir el expediente al Tribunal Distrital para que determine el valor por reparación económica. Esta última judicatura también habría excedido sus facultades y reformado la sentencia, al determinar el valor por reparación económica e incluso intereses por una supuesta retención de valores. En este sentido, alega que estas equivocaciones habrían vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica del IESS.
30. En consecuencia, como pretensiones el IESS solicita que se declare: el incumplimiento (por cumplimiento defectuoso) de la sentencia de 24 de abril de 2020, ratificada en apelación; y, la vulneración de los derechos constitucionales referidos. Como medidas de reparación, pide que se declare la nulidad desde el auto de 08 de enero de 2021 dictado por el Tribunal de ejecución, y se establezca que el IESS cumplió con la sentencia referida al otorgar la jubilación a la señora Vinueza Terán desde el mes de abril de 2019.

4.2. De la acción de incumplimiento presentada por Patricia Zoila Vinueza Terán.

31. Alega que, con base en el contenido de los informes periciales, el Tribunal Distrital en auto de 29 de julio de 2021 ordenó el pago de la pensión jubilar conforme el último sueldo percibido, esto es USD 2 339,13; cantidad que, calculada hasta el 30 de junio de 2021, resultó en un total de USD 43 400,07, valor que fue pagado por el IESS. Sin embargo, el

⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009. Art. 19.- Reparación económica. – “Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse Recurso de Apelación en los casos que la ley lo habilite”.

IESS habría determinado una pensión jubilar mensual disminuida, y estaría pagando por tal concepto la cantidad de USD 952,18, que no se corresponde con aquel último sueldo de la señora Vinueza Terán, conforme lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento. Por ende, se habría incumplido la sentencia de 24 de abril de 2020, ratificada en apelación. En consecuencia, persistiría la vulneración de sus derechos a la jubilación, a una vida digna, la seguridad jurídica, a la atención prioritaria y el principio de aplicación directa de la Constitución.

32. En cuanto a sus pretensiones, solicita que la Corte Constitucional ordene: el cumplimiento integral de la sentencia de 24 de abril de 2020, ratificada en apelación; el pago de una indemnización por el pago incompleto de pensión jubilar a partir del 30 de junio de 2021; la destitución de su cargo a los servidores públicos del IESS por el incumplimiento de la sentencia; y, que el IESS capacite en materia de derechos humanos a todo su personal que conoce trámites de jubilación.

4.3. Informe presentado por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito.

33. El Tribunal de ejecución, en el informe motivado remitido a esta Corte mediante auto de 09 de febrero de 2023, sostiene que la sentencia de 24 de abril de 2020, confirmada en apelación, se habría cumplido porque el IESS pagó a la señora Vinueza Terán el valor de USD 43 400,07, determinado por el Tribunal Distrital en auto de 29 de julio de 2021.

4.4. Informe presentado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Metropolitano de Quito.

34. El Tribunal Distrital, en el (segundo) informe remitido el 24 de julio de 2023, manifestó que la señora Vinueza Terán retiró el valor de USD 43 400,07 por concepto de reparación económica. Además, informó que comunicó al Tribunal de ejecución sobre el cumplimiento de la medida de reparación ordenada en la sentencia.

4.5. Informe presentado por el IESS.

35. El IESS informó que habría cumplido con la sentencia de 24 de abril de 2020, dado que, conforme la información remitida por UNACEM ECUADOR S.A., el IESS estableció que la señora Vinueza Terán tiene derecho a la jubilación especial, y determinó como pensión la cantidad de USD 952,18. No obstante, el Tribunal de ejecución habría incumplido la sentencia de la referencia porque ordenó que se remita el proceso al

Tribunal Distrital para que determine una reparación económica, a pesar que la sentencia no la habría ordenado.

- 36.** Agrega que el Tribunal Distrital habría determinado como reparación económica el valor de USD 43 400,07, cantidad que fue pagada por el IESS. Ante esta circunstancia, el 10 de septiembre de 2021, el IESS planteó una acción de incumplimiento ante el Tribunal Distrital. Sin embargo, dicho tribunal no remitió dentro del término pertinente el expediente a la Corte Constitucional, por lo que el IESS, el 05 de octubre de 2021, presentó la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
- 37.** Respecto de la acción de incumplimiento planteada por la señora Vinueza Terán, sostiene que la accionante se encuentra en desacuerdo con el valor fijado por el IESS en concepto de jubilación, cuestión que no corresponde resolver en una acción de incumplimiento, sino en un juicio de conocimiento contencioso administrativo.
- 38.** En definitiva, solicita que se acepte la acción de incumplimiento presentada por el IESS, y se niegue la presentada por la señora Vinueza Terán.

5. Cuestión previa

- 39.** Es de observar que el IESS planteó dos acciones de incumplimiento de la sentencia de 24 de abril de 2020 y del auto de 29 de julio de 2021: el 10 de septiembre de 2021, ante el Tribunal Distrital; y, el 05 de octubre de 2021, directamente en la Corte Constitucional. Por su parte, la señora Vinueza Terán el 06 de octubre de 2022 presentó directamente en la Corte Constitucional una acción de incumplimiento de la sentencia de 24 de abril de 2020.
- 40.** La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁵ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

⁵ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20.

41. En el presente caso, las acciones de incumplimiento se han presentado (i) a petición del IESS como institución afectada ante el Tribunal Distrital; y, (ii) por la señora Vinueza Terán y el IESS directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones.
42. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁶
43. Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁷
44. Estos requisitos responden a que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales es deber de las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.⁸ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.⁹

⁶ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren, en su orden, a la presentación de la acción de incumplimiento iniciada por quien se siente afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente, y a la presentación a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

⁷ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

⁹ CCE, sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024, párr. 16; y, CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

- 45.** En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada y beneficiaria de la sentencia pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.¹⁰

- 46.** A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada y beneficiaria de la sentencia pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

46.1. Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

46.2. Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;

46.3. Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión;

46.4. Negativa expresa o tácita del juez executor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

- 47.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹¹

- 48.** Ahora bien, como antes se ha dicho, el IESS presentó acción de incumplimiento, es decir, esta garantía también fue activada por la entidad obligada a cumplir con la sentencia. En

¹⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

¹¹ CCE, sentencia 110-22-IS/23, 25 de octubre de 2023, párr. 18: “[...] la presentación de la acción de incumplimiento bajo análisis incumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia de esta Corte. En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora”.

esta situación particular, la Corte considera que no es pertinente exigirle como primer requisito que promueva el cumplimiento de la sentencia porque esta le es desfavorable y, por lo tanto, no existe el interés del obligado para perseguir la ejecución de la sentencia.

- 49.** No obstante, los artículos 163 y 164 numeral 1 de la LOGJCC contempla también la posibilidad de que el afectado sea el obligado por la sentencia constitucional y que, desde esta posición, alegue la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutarla.¹² Por ende, en atención a la disposiciones mencionadas, el primer requisito que debe cumplir la persona o entidad obligada por la sentencia es plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia ante el juez ejecutor.
- 50.** En el caso, lo que se acusa es la defectuosa ejecución de la sentencia, que ocurre cuando las medidas que se pretende ejecutar no coinciden con lo dispuesto en una sentencia constitucional, no se cumplen de la forma o modo en el que fueron ordenadas, o cuando las medidas han sido cumplidas parcial o aparentemente.¹³ Por ende, de superarse el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, el análisis se abordará desde el supuesto de la referencia.
- 51.** En cuanto al tercer requisito, cabe precisar que como consecuencia de la variación expuesta en el párrafo 49 *supra*, este requisito que corresponde al plazo razonable no puede entenderse referido a la falta de ejecución de la sentencia constitucional, sino a la resolución de la alegación respecto a que dicha ejecución es defectuosa. Por ende, en este caso lo que se debe exigir es que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial emita un pronunciamiento sobre la alegación de defectuosa ejecución o de la imposibilidad de ejecutar la sentencia, previo al requerimiento que debe realizar el afectado a fin de que el proceso se eleve a la Corte Constitucional. Este pronunciamiento es una exigencia que deriva del artículo 163 de la LOGJCC que establece la subsidiariedad de la acción de incumplimiento.¹⁴

¹² La Corte ha señalado que una medida de reparación es inejecutable o de imposible cumplimiento cuando presenta imposibilidades jurídicas y fácticas. CCE, sentencia 37-15-IS/20, 27 de febrero de 2020, párr. 25; CCE, sentencia 17-13-IS/21, 11 de agosto de 2021, párr. 45; y, CCE, sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párrs. 31 y 32.

¹³ CCE, sentencia 102-21-IS/24, 2 de mayo de 2024, párr. 36.

¹⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009, artículo 163.- “Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales. - Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercerá la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. [...]”.

- 52.** En este mismo sentido, para precautelar la subsidiariedad de la acción derivada del artículo 163 de la LOGJCC, la presentación de la acción de incumplimiento de forma directa ante este Organismo deberá ser verosímil y contener una argumentación sólida sobre lo alegado.¹⁵ En ningún caso se podrá alegar la inconformidad con la sentencia constitucional. Además, el planteamiento será suscrito por el sujeto obligado de la entidad, quien será responsable de su contenido. La inobservancia de lo señalado, podría generar responsabilidad por abuso del derecho.
- 53.** Por último, los otros requisitos detallados en los párrafos 46.2 y 46.4 previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, al tratarse de exigencias generales, sí son aplicables al caso de la presentación de una acción de incumplimiento por parte del afectado y obligado por la sentencia constitucional.
- 54.** Entonces, conforme el artículo 164 de la LOGJCC, los requisitos que se deben justificar para que la persona afectada y obligada por la sentencia pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional son:
- 54.1.** Plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia: El afectado y obligado por la sentencia debe plantear ante el juez de ejecución la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.
- 54.2.** Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 54.3.** Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial resuelva la alegación de defectuosa ejecución de la sentencia constitucional.
- 54.4.** Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 55.** Dicho lo anterior, previamente a emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto, la Corte se plantea y resuelve los siguientes problemas jurídicos:

¹⁵ *Ibíd.*

5.1. ¿Cumplió el IESS los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

56. A pesar de que el IESS presentó acción de incumplimiento respecto del auto de 29 de julio de 2021 emitido por el Tribunal Distrital y de la sentencia de 24 de abril de 2020, es la última la que declaró la vulneración de derechos y la que contiene las medidas de reparación. Por ende, la referencia de la acción de incumplimiento es la sentencia y no el auto.
57. Esta Corte recuerda que los Tribunales Distritales no son competentes para presentar la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, más bien tienen el deber de poner en conocimiento de las juezas y jueces constitucionales de instancia que conocieron el proceso de origen la determinación de la reparación económica, con el fin de que estos últimos continúen con la ejecución de la sentencia.¹⁶ En este sentido, la sentencia 8-22-IS/22, determinó que:

[E]l juez executor de las sentencias, específicamente en el caso de las garantías jurisdiccionales, es el juez/jueza de instancia y, por tanto, la única competencia que le otorga la ley a los TDCA corresponde a la cuantificación del monto por concepto de reparación económica en contra del Estado. Esto, con el fin de contar con un órgano pueda llevar a cabo, de manera técnica, el proceso de cuantificación económica y que constituya el juez competente para los organismos que conforman el sector público.¹⁷

58. Ahora bien, el IESS planteó la acción de incumplimiento ante el Tribunal Distrital el 10 de septiembre de 2021. Luego, ante la tardanza de esta judicatura en remitir el expediente y el informe correspondiente dentro del término previsto en la ley, el 05 de octubre de 2021 el IESS planteó la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.
59. Como se ve, el IESS en el presente caso incumplió el segundo requisito –señalado en el párrafo 54.2 *supra*– para que el IESS pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:
- 59.1.** Por un lado, porque la primera demanda (10 de septiembre de 2021) fue presentada ante el Tribunal Distrital, autoridad judicial que no es el juez competente para hacer cumplir lo dispuesto en la sentencia de 24 de abril de 2020 ni en auto de 29 de julio de 2021. En consecuencia, tampoco es competente para informar de forma directa a la Corte Constitucional sobre el presunto incumplimiento de estas providencias.

¹⁶ *Ibíd.* y CCE, sentencia 14-23-IS/24, 28 de febrero de 2024, párr. 14

¹⁷ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

- 59.2.** Por otro lado –y como consecuencia de lo anterior– la segunda demanda (05 de octubre de 2021) fue presentada ante la Corte Constitucional sin que el IESS haya solicitado de forma previa a la autoridad competente encargada de la ejecución (Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito) que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 60.** Adicional a lo anterior, conforme los antecedentes detallados en la sección 1.2, en el presente caso el IESS no cumplió con el primer requisito explicado en el párrafo 54.1 *supra* porque no planteó ante el Tribunal de ejecución la defectuosa ejecución de la sentencia previo a la presentación directa de la acción de incumplimiento ante este Organismo.
- 61.** En razón de lo anterior, al verificarse el incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, no procede que esta Corte se pronuncie y resuelva el fondo del asunto; es decir, sobre la existencia o no del incumplimiento planteado por el IESS e informado por el Tribunal Distrital.

5.2. ¿Cumplió Patricia Zoila Vinueza Terán los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

- 62.** La señora Vinueza Terán planteó la acción de incumplimiento ante esta Corte el 06 de octubre de 2022. Sin embargo, a pesar de que promovió el cumplimiento de la sentencia (ver párrafos 5 y 15 *supra*) no se constata que haya requerido al Tribunal de ejecución la remisión del expediente previo a presentar directamente la acción de incumplimiento ante esta Magistratura. Tampoco se verifica que el Tribunal de ejecución se haya negado o no haya incumplido oportunamente con su deber de remitir el expediente y el informe a la Corte.
- 63.** En consideración a lo señalado en el párrafo previo, se concluye que la acción de incumplimiento presentada por la señora Vinueza Terán incumple el requisito señalado en el párrafo 46.2 *supra*, por lo que esta Magistratura se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo del caso.¹⁸

¹⁸Al respecto, la Corte Constitucional ya ha resuelto con un criterio similar en la sentencia 115-21-IS/22, de 29 de septiembre de 2022.

64. A pesar de lo antes dicho, la señora Vinueza Terán, luego de presentada la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en escrito de 07 de octubre de 2022, informó al Tribunal de ejecución que presentó dicha acción, por lo que solicitó que se remita el informe motivado correspondiente. En razón de lo solicitado por la accionante, el Tribunal de ejecución a través de auto de 09 de febrero de 2023, remitió el expediente junto con el informe motivado a esta Magistratura. En atención a lo anterior, corresponde plantear el problema jurídico que sigue:

5.3. En el presente caso, ¿es posible subsanar los requisitos contenidos en el artículo 164 numeral 3 de la LOGJCC con la remisión y presentación del expediente e informe por parte del Tribunal de ejecución posterior a la presentación directa de la acción de incumplimiento en la Corte Constitucional?

65. Cabe recordar que, conforme a lo dicho en el párrafo 44 *supra*, la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales es obligación de los jueces constitucionales que conocieron los procesos de origen. Por ello, la Corte puede asumir la competencia mediante una acción de incumplimiento solo de forma subsidiaria, son los jueces de instancia los llamados a agotar todos los mecanismos a su alcance para conseguir la ejecución de las sentencias constitucionales. Además, este carácter subsidiario exige cumplir con los requisitos previstos en el artículo 164 numeral 3 de la LOGJCC para que esta Magistratura conozca una acción de incumplimiento de forma directa.

66. En este caso, la señora Vinueza Terán, sin observar lo establecido en el artículo 164 numeral 3 *ibíd.*, presentó directamente ante la Corte Constitucional la acción de incumplimiento. Es decir, sin contar con la negativa al requerimiento previo o cumplimiento inoportuno por parte de Tribunal de ejecución de remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional. Entonces, la actuación de la señora Vinueza Terán, al presentar directamente la acción de incumplimiento, contradice el artículo 164 numeral 3 de la LOGJCC que contiene una regla de obligatorio cumplimiento, sin que la Constitución o la ley prevean una excepcionalidad para su aplicación. Además, en la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte determinó que el incumplimiento de los requisitos previstos en la citada disposición, impide un pronunciamiento de fondo.¹⁹

67. Si se aceptara la posibilidad de subsanar el incumplimiento del artículo de la referencia, implicaría transgredir el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento porque involucraría aceptar que esta Magistratura puede conocer la ejecución de las sentencias aun cuando no se cumplan los requisitos exigidos por el artículo 164 numeral 3 de la

¹⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 35.

LOGJCC. En esta línea, la Corte, en la sentencia 23-20-IS/23, señaló que la presentación y el envío posterior del informe por parte del juez de instancia a la Corte Constitucional no subsana el incumplimiento de los requisitos previstos en la ley y en la jurisprudencia.²⁰

68. Por ende, la respuesta al problema jurídico planteado es negativa; es decir, aun cuando el Tribunal de ejecución remitió el expediente y el informe de forma posterior, esta actuación no subsana la inobservancia de la señora Vinueza Terán al remitir el informe directamente a la Corte Constitucional, incumpliendo los requisitos previstos en el artículo 164 numeral 3 de la LOGJCC.
69. Finalmente, la conclusión de desestimar las acciones de incumplimiento presentadas en esta causa no obsta para que, una vez cumplidos los requisitos previstos en la LOGJCC y en el RSPCCC para el ejercicio de la acción de incumplimiento, las partes procesales puedan presentar una nueva acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** las acciones de incumplimiento presentadas por el IESS y por Patricia Zoila Vinueza Terán en el caso **98-21-IS y acumulado**.
2. Notifíquese, cúmplase y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁰ CCE, sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)