

Quito, D.M., 30 de marzo de 2022

CASO No. 41-17-IS

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

SENTENCIA No. 41-17-IS/22

Tema: La Corte analiza el cumplimiento de una sentencia de acción de protección que dispuso al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social iniciar el proceso de recaudación de valores adeudados por concepto de mora patronal. Al evidenciarse el cumplimiento, se desestima la acción.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 23 de enero de 2017, los señores Florencio Agustín Zambrano Sacón, por sus propios derechos y en su calidad de secretario general del Comité de Empresa de la Compañía de Operaciones y Negocios NEGCORPBIS S.A; Cristo Santo Loor Moreira, por sus propios derechos y en su calidad de secretario general del Sindicato de Trabajadores de EPACEM S.A.; y, César Fernando López Sánchez, por sus propios derechos y en su calidad de representante legal de la Federación Sindical Independiente de los Trabajadores del Ecuador FESITRAE; presentaron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS- y de la Procuraduría General del Estado¹.
2. El 16 de febrero de 2017, la Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito² dictó sentencia declarando con lugar la demanda, y, en consecuencia, dispuso al IESS iniciar el proceso de recaudación de los valores adeudados por las empresas en cuestión, para propender así al acceso pleno, oportuno y eficaz de los accionantes a las prestaciones y contingencias de la seguridad social. Ninguna de las partes procesales interpuso recurso de apelación.
3. Con fecha 1 de marzo de 2017, el secretario de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito sentó razón, indicando que la sentencia de 16 de febrero de 2017 se encuentra legalmente ejecutoriada.

¹ Los accionantes alegaron la vulneración del derecho constitucional a la seguridad social de miles de trabajadores que no pueden acceder a las prestaciones de seguridad social por la omisión en la emisión de los actos administrativos de recuperación de valores de los aportes y fondos de reserva de los trabajadores de las Empresas Extractora y Procesadora de Aceites EPACEM S.A., Fideicomiso Palmar del Río y Empresa Operación y Negocios NEGCORPBIS S.A, empresas que conforman el Grupo Empresarial EPACEM-Palmar del Río.

² El número de proceso es el 17460-2017-00139.

4. El 3 de marzo de 2017, se remitió un oficio por parte de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito a la Defensoría del Pueblo, a fin de que realice el seguimiento del cumplimiento de la sentencia dictada en el caso. Dicha institución informó sobre sus gestiones de seguimiento mediante escritos presentados el 29 de marzo, 24 de abril, 24 de mayo y 14 de junio de 2017.
5. Los accionantes requirieron a la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito que se disponga el cumplimiento de la sentencia mediante escritos presentados el 9 de mayo, 8 de junio y 3 de julio de 2017.
6. La Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante autos de 25 de mayo y 8 de junio de 2017, dispuso al IESS que informe sobre las acciones realizadas para dar cumplimiento a la sentencia de 16 de febrero de 2017. Con fecha 15 de junio de 2017, el IESS dio respuesta a lo dispuesto.
7. Mediante auto de 6 de julio de 2017, la Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito convocó a audiencia oral y pública para que el IESS justifique el cabal cumplimiento de la sentencia en cuestión; y, además, dispuso que la Defensoría del Pueblo informe de manera escrita y oral sobre el seguimiento realizado para el cumplimiento del fallo. La diligencia se llevó a cabo el 20 de julio de 2017.
8. El 2 de agosto de 2017, la Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, a través de auto, concluyó:

“(...) la suscrita previo análisis de los elementos probatorios incorporados emitió oralmente el pronunciamiento respecto al cumplimiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de lo resuelto en sentencia de fecha 16 de febrero de 2017, esto es se verificó las gestiones realizadas para la recuperación de valores adeudados por las empresas antes singularizadas (...)”.
9. Con fecha 15 de septiembre de 2017, el señor Marcos Arcadio Santana Zamora, en su calidad de secretario general del Comité de Empresa de los Trabajadores de la Compañía de Operaciones y Negocios NEGCORPBIS S.A. -en adelante, el accionante-, demandó el incumplimiento por parte del IESS, de la sentencia dictada el 16 de febrero de 2017 por la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro de la acción de protección No. 17460-2017-00139.
10. Según el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 20 de septiembre de 2017, la sustanciación de la causa correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
11. El 9 de julio de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

12. El 23 de diciembre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que el IESS, en el término de cinco días, presente un informe pormenorizado del cumplimiento de la sentencia dictada dentro de la acción de protección signada con el No. 17460-2017-00139.
13. El 3 de enero de 2022, el Eco. Nelson Guillermo García Tapia, director general del IESS, presentó ante la Corte Constitucional un escrito adjuntando documentación relacionada al cumplimiento de la sentencia en referencia.

II. Competencia de la Corte Constitucional

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República; y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Fundamentos de las partes

Del accionante

15. El accionante centra el argumento de su demanda en el siguiente razonamiento:

“Téngase en cuenta, que las acciones del IESS, luego de la sentencia no garantizan el acceso pleno, oportuno y eficaz de los accionantes -más de mil trabajadores-, a las prestaciones de la seguridad social prescritas en la Constitución de la República del Ecuador y Ley de Seguridad Social, que se han visto restringidas por la mora patronal. Por el contrario se ha anunciado la firma de un "Acuerdo de Forma de Pago", que jurídica y administrativamente no tiene los mismos efectos que el "Convenio de Purga de Mora Patronal" que restituye acceso a las prestaciones sociales; con el cual, deberían esperar los trabajadores dos años más para acceder a las prestaciones de seguridad social y eso en el evento que los patronos cumplan (Dos años que se sumaría a los cuatro actuales de mora). En este tiempo además crecerá la deuda que seguramente tampoco será pagada y que además no será parte del Convenio de Forma de Pago por ser obligaciones posteriores. Este Convenio de Forma de Pago, burla la decisión judicial y sólo mira a liberar a la señora Directora del IESS de su responsabilidad legal y a dejar tranquilas a las empresas morosas en perjuicio de los afiliados que reciben una sentencia que declara la vulneración al derecho a la seguridad social y al momento de la reparación les dejan sin el ejercicio del derecho, constituyendo un pacto colusorio para perjudicar a los trabajadores — afiliados. (...) Se da el cumplimiento de sentencia, cuando, lo dispuesto en ella para que el derecho vulnerado se restablezca y se pueda gozar de él a plenitud. En el presente caso, el derecho a la seguridad social. Vencido el plazo prudencial concedido por la señora jueza y aceptado por la parte accionada, se entiende que los más de mil trabajadores de las Empresas EPACEM S.A Y NEGCORPBIS S.A. podrían acercarse al IESS a presentar su solicitud de jubilación, retirar su cesantía, realizar préstamos quirografarios e hipotecarios, tener la atención de maternidad y atención médica general. Deberían salir de los registros rojos de los burós de crédito por mora que

ellos no la causaron al no entregar el patrono las retenciones de los préstamos vigentes al Seguro Social. En fin podríamos ver normalizar la situación de estos humildes trabajadores. Pero NO!, hoy se nos viene a decir que luego de un gran esfuerzo, se ha cumplido parcialmente con la sentencia, cuando los números reflejan crecimiento de la obligación por falta de recuperación. Dice de la ligereza con que se ha manejado el tema, remitiendo el IESS información no procesada, sin sustento, que provoca más desazón que la información inicial presentada en la audiencia de juzgamiento”.

16. Aunque fue notificado con el auto de 23 de diciembre de 2021, el accionante no presentó hasta la presente fecha ningún escrito adicional a su demanda ante la Corte Constitucional.

Del IESS

17. El director general del IESS adjuntó a su escrito el Memorando No. IESS-CPCCP-2021-8182-M fechado a 29 de diciembre de 2021, suscrito por el coordinador provincial de Gestión de Cartera y Coactiva de Pichincha, en el cual se detallan los títulos de créditos generados por mora patronal en este caso, especificando los que se han cancelado, los que se han transferido a trámite coactivo, los resorteados y los refrendados.

IV. Decisión cuyo incumplimiento se alega

18. La resolución judicial cuyo cumplimiento está en análisis, es la sentencia emitida el 16 de febrero de 2017 por la Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, cuya parte dispositiva señala:

"(...) 3.- Se establece como medida de reparación integral: 3.1.- Disponer al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de su representante legal que, cumpliendo el debido proceso y requisitos legales, inicie el proceso de recaudación de los valores adeudados por las empresas antes singularizadas, al efecto, se concede el plazo de tres meses para que efectúe tal gestión, tendiente a garantizar el acceso pleno, oportuno y eficaz de los accionantes a las prestaciones y contingencias de la seguridad social, prescritas en la Constitución de la República del Ecuador y Ley de Seguridad Social, que se han visto restringidas por la mora patronal. 3.2.- Disponer al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que en el plazo de quince días, a partir de la notificación, informe documentadamente las acciones implementadas; y, mensualmente, dentro de los cinco primeros días del mes, todas las gestiones efectuadas y su resultado, para el cabal cumplimiento de lo ordenado, bajo prevenciones de aplicar el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.- 3.3.- Delegar a la Defensoría del Pueblo, el seguimiento del cumplimiento de esta sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en tal sentido, ofíciase a dicha entidad, haciéndole conocer la delegación efectuada, debiendo el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, informar a esta entidad el cabal cumplimiento de lo ordenado en los subnumerales 3.1 y 3.2 de este instrumento”.

V. Análisis constitucional

19. El número 9 del artículo 436 de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional, el “(...) *conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”. Este Organismo ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de la Corte para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas³.
20. Conforme consta en los antecedentes del caso, la acción de protección fue incoada en aras de que el IESS active los mecanismos pertinentes para recaudar obligaciones patronales en mora.
21. La jueza de la causa, en su fallo, consideró:

“(...) el IESS como ente rector de la seguridad social y recaudador de valores por dicho concepto, tenía un tiempo perentorio de treinta (30) días, para activar el juicio coactivo en el caso de incumplimiento del pago por parte de los empleadores, que como en el caso sub examine, adeudan sumas excesivamente altas y conforme lo argumentado por las partes en audiencia, tal incumplimiento patronal se vendría arrastrando desde el año 2014, evidenciándose la omisión de tal entidad respecto a la obligación recaudatoria antes referida, en el tiempo de ley, que le corresponde por mandato legal, es decir, no le corresponde a los trabajadores el realizar acción alguna para activar el proceso recaudatorio, siendo una responsabilidad oficiosa del IESS, incumplimiento que restringe el acceso a todas las prestaciones de seguridad a los trabajadores hasta la cancelación total de los valores adeudados.- (...) En tal sentido, al haber transcurrido tanto tiempo en que los trabajadores de las empresas EPACEM S.A. y NEGCORPBIS S.A., se encuentran coartados en el acceso oportuno, efectivo y eficiente a todas las prestaciones de seguridad social, por cuanto el IESS, no activó la acción coactiva que le corresponde, conforme se ha analizado en líneas anteriores, manteniéndose en el tiempo tal restricción, se concluye que la acción de protección instaurada es el procedimiento propio para la reivindicación que exigen los accionantes, circunscribiéndose por tanto en el campo constitucional, privativo del Juez constitucional, insistiéndose una vez más que, al ser competencias exclusivas estatales la tutela del derecho a la seguridad social y la implementación de mecanismos coactivos ante la mora patronal, no existe otro mecanismo administrativo o judicial en la vía ordinaria que puedan activar los accionantes para hacer valer sus derechos, sino simplemente esperar la acción coactiva del IESS o la voluntad del empleador de cancelar lo adeudado o suscribir un convenio de pago por dicho concepto, conforme lo ha afirmado la defensa del IESS, que en audiencia sugirió dos alternativas para solventar el daño alegado y recabar los valores de deuda, las cuales no están vinculados de manera alguna con acción o voluntad alguna de los trabajadores accionantes, declarando por tanto la responsabilidad de la vulneración del derecho a la seguridad social por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.-”.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 15-14-IS/21.

22. En consecuencia, dispuso en sentencia que el IESS, cumpliendo el debido proceso y requisitos legales, inicie el proceso de recaudación de los valores adeudados por las empresas deudoras, dándole un plazo de tres meses para efectuar tal gestión.
23. Revisadas las peticiones que los accionantes realizaron a la jueza sobre la ejecución de la sentencia, así como lo argumentado en el libelo de esta causa, se desprende que lo exigido por la parte actora en ambos procesos es que el IESS suscriba con las empresas deudoras un convenio de purga de mora patronal.
24. Con respecto a tal requerimiento, la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en el auto de 2 de agosto de 2017, al pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia en análisis, indicó:

“(...) tal pretensión ya ha sido atendida tanto en audiencia como en líneas anteriores, reiterándose que la acción de la suscrita Jueza se circunscribe al ámbito constitucional, existiendo varias alternativas legales de las que dispone el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la recuperación de tales valores adeudados, es decir, la suscrita se ve restringida de imponer alguno de estos mecanismos a dicha entidad para la inmediata recuperación de valores, habida cuenta que, se ratifica una vez más que la acción fue planteada frente a la omisión del IESS de recuperar valores adeudados, justificándose documentadamente en Audiencia todas las gestiones efectuadas para tal efecto”.

25. Esta Corte verifica que, en la parte dispositiva de la sentencia, en lo pertinente, se dispuso al IESS: *“(...) cumpliendo el debido proceso y requisitos legales, inicie el proceso de recaudación de los valores adeudados por las empresas (...)”*; sin que se haya singularizado ningún mecanismo en especial para tal efecto.
26. Debe anotarse que un convenio, sea de pagos parciales o de purga de mora patronal, constituye por antonomasia un acuerdo de voluntades; por lo que, una sentencia no puede obligar a nadie a suscribir ese tipo de instrumento, menos aún a un tercero ajeno al litigio; sin descuidar tampoco que la ley exige el cumplimiento de requisitos específicos para la firma de convenios relacionados a la mora patronal⁴. En la especie, las empresas que están en mora patronal no fueron parte procesal en la acción de protección, por lo que, mal habría hecho la jueza de la causa en ordenar que dichas entidades de derecho privado suscriban un convenio con el IESS.
27. La sentencia dispuso que el IESS active el proceso de recaudación de los valores adeudados por las empresas, cumpliendo el debido proceso y los requisitos legales. En la documentación certificada que el IESS remitió a la Corte, consta en 11 fojas adjuntas al memorando No. IESS-CPCCP-2021-8182-m, un listado de los títulos de crédito emitidos a la empresa NEGCOBIS S.A., a la cual pertenece el accionante, con el detalle de los que se encuentran cancelados, los que se han transferido a trámite coactivo, los resorteados y los refrendados. Así, se evidencia que se ha iniciado el procedimiento coactivo con respecto a las obligaciones patronales

⁴ Véanse los artículos 91, 92 y 93 de la Ley de Seguridad Social.

pendientes, lo cual, se ajusta a lo dispuesto en el fallo examinado, pues el ejercicio de dicha potestad es uno de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para que el IESS recaude los valores de mora patronal⁵. De ahí que, esta Magistratura evidencia que el IESS dio cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia analizada.

28. Sin perjuicio de lo anterior, se resalta que la Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que el cobro de la responsabilidad patronal es una necesidad para salvaguardar la sostenibilidad del IESS, pero no puede ser un obstáculo para cumplir con los derechos de los asegurados⁶; en tal medida, éstos, siempre que cumplan con las condiciones establecidas en la ley, deben recibir las prestaciones del seguro general obligatorio, aun cuando sus patronos estén en mora. Asimismo, si bien se ha verificado el inicio del procedimiento coactivo, y, por tanto, la sentencia constitucional se tiene por cumplida, eso no implica que el IESS deje de impulsar estos procedimientos administrativos con la debida diligencia, en aras de precautelar los derechos de los trabajadores; del mismo modo, en caso de persistir el incumplimiento de obligaciones patronales, el actor y los trabajadores que representa, tienen a su disponibilidad los mecanismos procesales previstos en la legislación para exigir sus derechos como asegurados y acceder a los beneficios correspondientes⁷.

VI. 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 la acción de incumplimiento propuesta.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁵ Ley de Seguridad Social. Art. 287.- *JURISDICCION COACTIVA.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se halla investido de jurisdicción coactiva para el cobro de aportes, fondos de reserva, descuentos, intereses, multas, responsabilidad patronal, aportaciones obligatorias del Estado, así como para el cobro de créditos y obligaciones a favor de sus empresas.*

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1024-19-JP/21.

⁷ La reforma al artículo 96 de la Ley de Seguridad Social, publicada el 31 de agosto de 2021, dispone en lo pertinente: “*El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, subsidio por maternidad, seguro de desempleo, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aún cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar*”.

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, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL