

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 51-20-IS

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

SENTENCIA 51-20-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por los miembros del Parlamento Laboral Ecuatoriano-PLE, por el presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador-CONASEP y el presidente de la Confederación Nacional Campesina Eloy Alfaro, mediante la cual solicitan el cumplimiento de la sentencia 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018, en la que se resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo del artículo 68.1 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. La Corte resuelve desestimar la demanda al determinar que las medidas dispositivas en la sentencia ya fueron cumplidas.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de junio de 2020, los señores Edison Fernando Ibarra Serrano, Jaime Arciniega Aguirre y Francisco Marcelo Solórzano por sus propios derechos y como miembros del Parlamento Laboral Ecuatoriano-PLE; Iván Kennedy Bastidas Ordóñez por sus propios derechos y como presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador-CONASEP y Romelio Gualán Japón en su calidad de Presidente de la Confederación Nacional Campesina Eloy Alfaro (“**accionantes**”),¹ presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia 002-18-SIN-CC y su auto de aclaración y ampliación de 18 de abril de 2018.²
2. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 13 de febrero de 2023 y solicitó a Edison Fernando Ibarra Serrano, al presidente de la República y al ministro

¹ En su demanda los accionantes alegaron comparecer por sus propios derechos y en calidad de miembros del Parlamento Laboral Ecuatoriano-PLE y presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador-CONASEP, respectivamente; sin embargo, no adjuntaron documentación que justifique dichas calidades, por ende, se entenderá que presentaron su demanda por sus propios derechos.

² CCE, sentencia y auto de aclaración y ampliación 002-18-SIN-CC, casos 0035-15-IN, 0029-15-IN, 0032-15-IN, 0034-15-IN, 0095-15-IN y 0030-15-IN acumulados, 21 de marzo de 2018. La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de fondo de los artículos 15, 49 y 68.1 de la Ley de Justicia Laboral, por considerar que dichos artículos vulneraron los artículos 11 numeral 8 y 326 numeral 7 de la Constitución. Además, la Corte negó el recurso de aclaración y ampliación.

de Economía y Finanzas (“MEF”) que presenten, ante esta Corte, un informe motivado sobre el presunto incumplimiento manifestado en la demanda presentada por los accionantes.

3. El 22 de febrero de 2023, el MEF remitió a la Corte Constitucional el informe motivado solicitado. El 23 de febrero de 2023, Edison Fernando Ibarra Serrano presentó el informe solicitado. Pese a habérselo requerido, el presidente de la República no presentó su informe.
4. El 26 de abril de 2023, la jueza ponente solicitó al MEF los comprobantes que certifiquen los depósitos mencionados en el informe enviado el 22 de febrero de 2023 a la Corte Constitucional. También solicitó al IESS un informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia 002-18-SIN-CC y los comprobantes que certifiquen el depósito de los valores correspondientes a los años 2019 y 2020 realizados por el MEF, por concepto del 40% de pensiones jubilares y otros rubros
5. El 4 y 9 de mayo de 2023, el MEF y el IESS presentaron los informes solicitados.

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución y 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 y dictámenes emitidos por este mismo Organismo.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De los accionantes

7. Los accionantes alegan que el presidente de la República y el MEF han incumplido con el decisorio 5.3. de la sentencia 002-18-SIN-CC y el considerando tercero del auto de aclaración y ampliación de la mencionada sentencia. Por lo expuesto solicitan a la Corte que ordene el pago inmediato de los valores que el Gobierno adeuda por este motivo al IESS de los años 2019 y 2020 y que se disponga la destitución del presidente de la República y del ministro de Economía y Finanzas.
8. Además, los accionantes señalan lo siguiente:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, oficialmente solicitó como aporte del Estado para su ejercicio presupuestario del año 2019, la cantidad de \$1425 millones USD, sin embargo, el Ministerio de Finanzas, solamente presupuestó oficialmente la cantidad de \$ 1.178.500.00,00 USD [...] pese a las argucias financieras del Gobierno, por justificar un monto menor, ni si quiera (sic) este se cumplió en su totalidad, puesto que de lo presupuestado, no de lo requerido del IESS, solo se pagaron \$ 883.800.000 USD durante todo el ejercicio presupuestario del 2019, incumplimiento que continúa hasta la fecha.

3.2. Argumentos del MEF

9. El MEF señala que en virtud del requerimiento mensual del IESS por concepto del 40% de pensiones jubilares y otros rubros, la Dirección Nacional del Resto del Sector Público (“DNRSP”), con base a los informes técnicos, determinó el monto correspondiente a los años 2019 y 2020 que debía ser transferido al IESS. Por ello, el DNRSP remitió a la Subsecretaría del Tesoro de la Nación los oficios para el requerimiento de transferencia de recursos económicos de conformidad a la disponibilidad de la caja fiscal.
10. También el MEF señala que ha “transferido al IESS USD1.774.446.165,36 (sic), monto correspondiente al año 2019 y 1.863.348.085,36 correspondiente al año 2020, por tanto, no existe deuda con el IESS de los años en mención”. Por último, el MEF indica que ha dado cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional.
11. Además, remite un CD con los comprobantes de las transferencias realizadas por parte del MEF al IESS.

3.3. Argumentos del IESS

12. El IESS señala que en cumplimiento de la sentencia 002-18-SIN-CC, se ha solicitado al MEF, desde el año 2019, que incorpore en el presupuesto general del Estado los valores por concepto del 40% de pensiones y otros rubros y que, sin embargo, el MEF no ha considerado los valores solicitados en su totalidad.
13. El IESS indica que el MEF ha transferido a las cuentas bancarias del IESS valores por concepto del 40% de pensiones y otros rubros de los años 2019 y 2020, por un total “de USD. 2.669 millones, de los cuales USD. 861 mil corresponden al año 2015; USD. 1.773 millones corresponden al año 2019; y, USD. 895 millones corresponden año 2020”.
14. No obstante, menciona que, al mes de mayo de 2023, de conformidad a los estados financieros del IESS, existe “una deuda del año 2019 de USD. 107 millones; y, para el año 2020 una deuda de USD. 132 millones por concepto del 40% de pensiones y

otros rubros”. Afirma además, que, estas “transferencias evidencian que el Ministerio de Economía y Finanzas ha pagado deudas de períodos anteriores y ha incumplido con el pago total que corresponde por cada período de prestación (sic) otorgadas a los afiliados, jubilados y beneficiarios a nivel nacional”.

15. En cuanto a la deuda que mantiene el MEF con el IESS por concepto del 40% de pensiones y otros rubros “a los diferentes Seguros Especializados al mes de marzo 2023, asciende a un total de USD. 4.260 millones incluyendo los intereses calculados por el IESS”.
16. Finalmente señala que el IESS “conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas se encuentran coordinando y gestionando el pago sobre el 40% de pensiones y otros rubros”.

4. Análisis Constitucional

17. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República establece que una de las atribuciones de la Corte Constitucional es “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. De igual manera, el primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC indica que “[l]as 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 ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.
18. En el caso que nos ocupa, los accionantes alegan un presunto incumplimiento de la sentencia 002-18-SIN-CC y auto de aclaración y ampliación de dicha sentencia. Al respecto, la Corte Constitucional conoció la causa 44-20-IS en la que se formularon cargos similares a los expuestos en la presente causa.
19. Al respecto, este Organismo constata que una de las pretensiones expuestas en la demanda, respecto al incumplimiento de los pagos por concepto de aporte del 40% al IESS por el año 2019, ya fue atendida dentro de la acción de incumplimiento 44-20-IS. La Corte desestimó aquella acción de incumplimiento al determinar el cumplimiento de la medida 5.3 establecida en la sentencia 002-18-SIN-CC.
20. Ahora bien, en el presente caso, los accionantes no son los mismos que en el caso 44-20-IS.³ Además, sus pretensiones no son enteramente iguales al caso 44-20-IS, porque

³ En el caso 44-20-IS el accionante es Guido Montalvo Ramos, mientras que en el presente caso los accionantes son Edison Fernando Ibarra Serrano, Jaime Arciniega Aguirre, Francisco Marcelo Solórzano, Iván Kennedy Bastidas Ordóñez y Romelio Gualán Japón.

(i) alegan el incumplimiento de la medida 5.3 de la sentencia 002-18-SIN-CC respecto al año 2020; y, (ii) alegan el incumplimiento del auto de aclaración y ampliación de dicha Sentencia.

- 21.** En consecuencia, este Organismo determina que no hay misma identidad de sujetos, identidad de hechos, identidad de motivo de persecución e identidad de materia, con la acción de incumplimiento 44-20-IS. Por lo tanto, al no existir cosa juzgada jurisdiccional sobre los argumentos vertidos en esta causa, le corresponde a esta Corte continuar con el análisis correspondiente.
- 22.** En el decisorio 5.3. de la sentencia 002-18-SIN-CC, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

[...] 5. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara: [...]

5.3. La modulación de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 68.1 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, en el segundo y tercer inciso. Esta declaratoria tendrá efectos generales hacia futuro, y deberá ser considerada de manera obligatoria al momento en el que se proceda a la elaboración de la proforma presupuestaria correspondiente al año 2019, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución de la República. En tal virtud, el contenido del artículo 68.1 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar que modifica al artículo 237 de la Ley de Seguridad Social será el siguiente: Artículo 68.1.- Sustitúyase el texto del artículo 237 por el siguiente: Art, 237.- Financiamiento.- El Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral. En todos los casos comprendidos en este Capítulo, el IESS cubrirá el sesenta por ciento (60%) de la pensión respectiva, y el Estado continuará financiando obligatoriamente el cuarenta por ciento (40%) restante: pero, en cualquier circunstancia, el IESS otorgará la prestación completa. Los recursos para el financiamiento del cuarenta (40%) por parte del Estado se deberán incorporar de manera obligatoria anualmente en el Presupuesto General del Estado.

- 23.** En cuanto al auto de aclaración y ampliación de la sentencia, la Corte resolvió lo siguiente:

CUARTO.- Con base en las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional considera que la sentencia N.º 002-18-SIN-CC, de 21 de marzo de 2018, es clara, completa, resuelve todos los puntos materia del litigio constitucional y cumple con justificar de forma argumentada su decisión de acuerdo a los problemas jurídicos planteados; por tanto, no amerita aclaración ni ampliación. En consecuencia, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve NEGAR la solicitud formulada por los doctores Ramiro Montenegro López, Carlos Sánchez López y otros accionantes y dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia expedida dentro de la presente causa.

24. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la sentencia referida dispone lo siguiente: **(i)** la modulación de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 68.1 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (“**Ley de Justicia Laboral**”) y **(ii)** la orden de que en la elaboración presupuestaria del año 2019 se tome en cuenta la modulación de dicho artículo.
25. En cuanto a las pretensiones del accionante sobre el pago de rubros económicos por parte del Estado al IESS referidas en los párrafos 7 y 8 *supra*, esta Corte determina que este pago no fue parte de las medidas ordenadas en el referido fallo. En consecuencia, corresponde a este Organismo desestimar este cargo, al no constatar una medida de reparación que ordene el pago de un valor económico, de igual manera como lo hizo en la sentencia 44-20-IS/23.⁴ Asimismo, este Organismo ya ha determinado que “resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo que no fue ordenado en la sentencia constitucional cuestionada, o que se solicite la reforma de algo ordenado en la misma”.⁵
26. Respecto al auto de aclaración y ampliación de la sentencia, esta Corte no observa que existan medidas de reparación dispuestas en la misma. Por lo tanto, no es posible hacer un análisis del cumplimiento de este auto.
27. Con base en el análisis de los párrafos 22 y 24 *supra*, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: ¿Se ha dado cumplimiento al decisorio 5.3 de la sentencia 002-18-SIN-CC emitida por esta Corte Constitucional?

4.1. ¿Se ha dado cumplimiento al decisorio 5.3 de la sentencia 002-18-SIN-CC emitida por esta Corte Constitucional?

28. Esta Corte encuentra que parte de la pretensión de los accionantes es la misma que se formuló en la causa 44-20-IS, la cual ya fue resuelta por este Organismo en la sentencia 44-20-IS/23. En dicha sentencia la Corte ya determinó que el elemento **(i)** del decisorio 5.3. mencionado en el párrafo 24 *supra*, es de carácter dispositivo y que sus efectos se produjeron de manera inmediata desde su publicación en el Registro Oficial. Por tanto, este tipo de disposiciones no requieren una actuación posterior para su eficacia.⁶

⁴ CCE, sentencia 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 25.

⁵ CCE, sentencias 56-17-IS/21, 25 de agosto de 2021, párr. 28; 12-17-IS/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 35, y 48-21-IS/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 19.

⁶ CCE, sentencia 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 19 y 20. En esta sentencia este organismo ya resolvió una acción de incumplimiento respecto al decisorio 5.3. de la sentencia 002-18-SIN-CC.

29. En adición, este Organismo ha sido enfático en manifestar que, por la naturaleza y alcance de las acciones públicas de inconstitucionalidad, “toda declaratoria de inconstitucionalidad surte, inmediatamente, el efecto de invalidar la norma contraria a la constitución, sin la necesidad de actuaciones adicionales”.⁷ Además, en la sentencia se establece el texto modulado del artículo 68.1 de la Ley de Justicia Laboral con efectos generales y al futuro, desde su publicación en el Registro Oficial, sin que se establezca ningún tipo de obligación concreta.
30. Por estas consideraciones, esta Corte ya concluyó que la disposición contenida en el decisorio 5.3 de la sentencia 002-18-SIN-CC se cumplió al momento de la notificación de esta decisión.⁸ Asimismo, este Organismo, en sentencias 37-14-IS/20 y 26-18-IS/21, determinó que, excepcionalmente, cuando en el contexto del control de constitucionalidad se haya dispuesto a un órgano con facultad normativa que elabore, adapte, o modifique el texto de una norma de acuerdo con los criterios que la Corte ha desarrollado, “al haber un mandato de hacer o no hacer determinado, cabe la verificación de su cumplimiento a través de esta garantía jurisdiccional [la acción de incumplimiento] respecto de tales obligaciones”.⁹
31. Respecto al elemento (ii) del párrafo 24 *supra*, esta Corte ya determinó el cumplimiento de este elemento en la sentencia 44-20-IS/23, ya que tanto el accionante en ese caso como el MEF justificaron que el Gobierno Nacional cumplió con incorporar en el presupuesto general del Estado los recursos correspondientes para el financiamiento del 40% del fondo de jubilación, referente al ejercicio fiscal del año 2019. Así, la Corte concluyó que “la elaboración presupuestaria del año 2019 tomó en consideración lo ordenado en el decisorio 5.3 de la sentencia 002-18-SIN-CC”. Esto sin perjuicio de que las instituciones del Estado deben observar los efectos de la sentencia cuyo cumplimiento se reclama.¹⁰ Si hubiere discrepancia en el cálculo de los rubros, esta Corte considera que esto sería materia de otra acción.

5. 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 51-20-IS.

⁷ CCE, sentencias 29-18-IS/21, 18 de agosto de 2021, párr. 14 y 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 21.

⁸ CCE, sentencia 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 22.

⁹ CCE, sentencias 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 21 y 26-18-IS/21, 25 de agosto de 2021, párr. 22.

¹⁰ CCE, sentencia 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 24.

2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL