

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

**CASO 107-22-IS**

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

**SENTENCIA 107-22-IS/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada directamente ante esta Corte, debido a que la decisión cuyo cumplimiento se exige no se encontraba ejecutoriada. Este Organismo verifica que el accionante presentó una acción de incumplimiento ante esta Magistratura cuando aún se encontraba pendiente un recurso de apelación. Por lo tanto, la decisión alegada como incumplida no es objeto de esta acción.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 18 de marzo de 2022, Ricardo Héctor Anchundia Delgado (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y de la Procuraduría General del Estado. El accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad social y al seguro universal obligatorio, debido a que el IESS no habría realizado ninguna gestión para recuperar los valores por mora patronal de sus ex empleadores.<sup>1</sup>
2. El 18 de abril de 2022, la Unidad Judicial Penal de Manta, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**” o “**juez ejecutor**”), aceptó la acción y ordenó, entre otras medidas, que el IESS gestione todas las acciones necesarias para lograr el pago de aportaciones y obligaciones pendientes.<sup>2</sup> El accionante interpuso recurso de ampliación. Mientras que, el IESS interpuso recurso de apelación, al que se adhirió el Consorcio de inversiones “Coinver” Cía. Ltda. (“**Coinver**”).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Proceso 13284-2022-03222. El accionante manifestó que, desde 1992 hasta 2020, laboró bajo relación de dependencia. Señala que, durante este tiempo sus ex empleadores del Consorcio de inversiones “Coinver” Cía. Ltda le descontaban, bajo rol de pagos, sus aportes patronales. Sin embargo, sus aportaciones desde abril de 2013 hasta abril de 2014 y desde junio de 2014 hasta enero de 2018 no habrían sido transferidos al IESS. El accionante manifestó que, frente a la mora patronal, el IESS no ha realizado ninguna acción tendiente a recuperar estos valores y a salvaguardar su derecho a la seguridad social.

<sup>2</sup> La Unidad Judicial consideró que el IESS no ha realizado las gestiones efectivas para perseguir el cobro de aportes y de responsabilidad patronal. En sentencia, dispuso que el IESS efectúe una difusión de la sentencia entre el área encargada de realizar el cobro de los aportes en mora, la investigación y sanción de los responsables del incumplimiento, así como disculpas públicas.

<sup>3</sup> Coinver compareció en calidad de *amicus curiae* y se adhirió al recurso de apelación interpuesto por el IESS, manifestando que no habría sido citado dentro del proceso.

3. El 12 de mayo de 2022, la Unidad Judicial negó el recurso horizontal presentado por el accionante,<sup>4</sup> cuando aún estaba pendiente por resolver el recurso de apelación interpuesto por el IESS y al que se adhirió Coinver.
4. El 2 de junio de 2022, el accionante solicitó ante el juez ejecutor que se sienta razón del tiempo transcurrido sin haber cumplido la sentencia y, además, que se eleve a conocimiento de la Corte Constitucional un **informe de incumplimiento** de sentencias con las razones del incumplimiento de conformidad con el artículo 164.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
5. El 17 de junio de 2022, el accionante presentó una **acción de incumplimiento** ante este Organismo, alegando el incumplimiento de la sentencia de 18 de abril de 2022 de la Unidad Judicial.
6. El 28 de junio de 2022, la Unidad Judicial otorgó 48 horas al IESS a fin de que informe sobre el cumplimiento de la sentencia. En esta misma fecha, el IESS manifestó que se cumplieron con las disculpas públicas y la difusión de la sentencia entre los servidores de esa institución.
7. El 21 de julio de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala de la Corte Provincial**”) negó el recurso interpuesto, y confirmó en parte la sentencia subida en grado.<sup>5</sup> La decisión fue notificada el mismo día.
8. El 18 de octubre de 2022, el accionante solicitó llamar la atención al IESS “por la **inercia, desidia y lentitud** en el cumplimiento de la sentencia” (énfasis en original).<sup>6</sup>
9. El 21 de noviembre de 2022, el IESS manifestó que ya se ha iniciado un juicio coactivo en contra de Coinver, con el fin de recuperar los valores que por obligaciones patronales mantenía.
10. El 1 de diciembre de 2022, el accionante manifestó que el IESS no ha justificado ninguna diligencia tendiente a recuperar y proteger su derecho a la seguridad social, por ello, solicitó al juez ejecutor que utilice todas las facultades coercitivas a fin de dar cumplimiento a la sentencia. El juez ejecutor solicitó que el IESS se pronuncie sobre el cumplimiento.

---

<sup>4</sup> La Unidad Judicial manifestó que la sentencia es de cumplimiento inmediato y, por lo tanto, no cabe aclaración del tiempo en el que debe ser cumplida la sentencia.

<sup>5</sup> La Sala de la Corte Provincial dispuso dejar sin efecto las disculpas públicas por estimarlas no necesarias, ya que la entidad accionada inició el juicio de coactiva, por cuenta propia y no por pedido del accionante.

<sup>6</sup> Expediente constitucional, foja 424 y vuelta.

11. El 23 de enero de 2023, el IESS manifestó que ha dado cumplimiento a la sentencia, y además inició el juicio coactivo en contra de Coinver; sin embargo, hasta esta fecha esta no ha cumplido con los pagos. Por ello, solicitó que se oficie a Coinver para que cancele los valores por mora patronal adeudados. El juez ejecutor otorgó al IESS, 72 horas para el cumplimiento de la sentencia.
12. El 27 de febrero de 2023, el IESS señaló que ya se inició un procedimiento de ejecución coactiva el 14 de febrero de 2023, e incluso se dispuso el embargo de un bien inmueble. El juez ejecutor solicitó información adicional que permita evidenciar el cumplimiento de la sentencia.

### **Procedimiento ante la Corte Constitucional**

13. El 17 de junio de 2022, Ricardo Héctor Anchundia Delgado (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento ante este Organismo, respecto al incumplimiento de la sentencia de 18 de abril de 2022.
14. El 17 de junio de 2022, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
15. El 7 de marzo de 2024, el juez ejecutor remitió ante este Organismo un informe sobre la acción de incumplimiento presentada por el accionante directamente ante esta Corte, en el cual manifestó que las **medidas habrían sido cumplidas** integralmente.
16. El 14 de junio de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento, y dispuso que las partes procesales remitan un informe actualizado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
17. El 20 de febrero de 2024, el IESS presentó su informe de descargo. Las demás partes procesales no presentaron ningún informe.

## **2. Competencia**

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo establecido en los artículos 436 número 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

## **3. Decisión cuyo cumplimiento se discute**

19. La sentencia emitida el 18 de abril de 2022 por la Unidad Judicial, en lo pertinente, señala:

ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, el suscrito Juez Constitucional de la Unidad Judicial Penal de Manta, resuelve: 15.1.- Aceptar la Acción de Protección propuesta por el accionante ciudadano RICARDO HECTOR ANCHUNDIA DELGADO. 15.2.- Declarar vulnerado el derecho constitucional del accionante al derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 34 de la Constitución de la República. 15.3.- Como medidas de reparación integral por la vulneración de los derechos constitucionales del accionante, se dispone lo siguiente: Restitución del derecho. **Ordenar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social gestione todas las acciones necesarias que prevé la ley para lograr el pago de las aportaciones y obligaciones** en general que se encuentran pendientes por parte de los empleadores del accionante Ricardo Héctor Anchundia Delgado. Reparaciones inmateriales. Como garantía que el hecho no se repita, se dispone que el Representante Legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social efectúe una **difusión** de la presente sentencia a los funcionarios del área respectiva encargados de realizar el cobro de los aportes en mora, a fin de que los hechos no se repitan. Obligación de investigación y sanción, se dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, **investigue y haga un llamado de atención** a las personas responsables de la vulneración de derechos evidenciados en el presente caso. Disculpas públicas, como medida de disculpas públicas se dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emita las **disculpas públicas** dentro de esta acción de protección a favor del señor Ricardo Héctor Anchundia Delgado, en su sitio web principal en un lugar visible para el público en general por los hechos acaecidos por un tiempo de 4 semanas [...] Del **seguimiento** de lo resuelto se delega al señor delegado Provincial de Manabí de la Defensoría del Pueblo, conforme lo determina el artículo 21 de la LOGJCC, quien deberá informar este órgano jurisdiccional en el plazo de 10 días sobre el cumplimiento de lo dispuesto (énfasis añadido).

20. La sentencia emitida el 21 de julio de 2022 por la Sala de la Corte Provincial confirmó la sentencia subida en grado. Sin embargo, dejó sin efecto la medida de disculpas públicas.

#### 4. Argumentos de los sujetos procesales

##### 4.1. Argumentos del accionante

21. En su demanda de 17 de junio de 2022, el accionante manifestó que han transcurrido más de sesenta días sin que se cumpla la sentencia. Señaló que el 2 de junio de 2022 realizó un requerimiento ante el juez ejecutor para que remita un informe sobre el incumplimiento junto al expediente a la Corte. Sin embargo, debido a que el juez no ha dado cumplimiento a lo solicitado, se vio obligado a presentar esta acción directamente.

#### 4.2. Argumentos del juez ejecutor

22. En el informe de 7 de marzo de 2023, el juez ejecutor realizó un recuento de las gestiones realizadas en la ejecución de la sentencia constitucional, y manifestó que las medidas ordenadas en sentencia han sido cumplidas integralmente; pues, lo único que se ordenó es que el IESS gestione todas las acciones necesarias para lograr el pago de las aportaciones pendientes.

#### 4.3. Argumentos del IESS

23. El IESS, en su informe de 20 de junio de 2024, realizó un recuento de los antecedentes de la causa de origen y manifestó, respecto a la medida de restitución del derecho, que en razón de la mora patronal de Coinver “se han asignados títulos de créditos a un nuevo abogado externo para que realice las gestiones coactivas de esta provincia”.<sup>7</sup>
24. Sobre las medidas de reparación inmaterial, señaló que mediante circular IESS-CPCCM-2022-0173-C se difundió la sentencia entre los servidores de coordinación de coactivas. Y, sobre la investigación y sanción, manifestó que se hizo un llamado de atención a los funcionarios de la Coordinación Provincial de Cartera y Coactiva de la Dirección Provincial de Manabí “toda vez que son los encargados de controlar, supervisar y evaluar a los Abogados Externos” (sic).<sup>8</sup>
25. Finalmente, manifestó que las disculpas públicas al accionante fueron publicadas a través de su página web.

#### 5. Cuestión previa

26. De la revisión integral de los antecedentes del caso, esta Corte verifica que esta acción de incumplimiento fue presentada por el accionante **directamente** ante esta Magistratura. También, se advierte que la presentación ocurrió cuando aún se encontraba **pendiente de resolución un recurso de apelación**, interpuesto por el IESS y por Coinver.
27. Por lo expuesto, previo a emitir un pronunciamiento sobre el fondo de esta causa, corresponde verificar si la decisión cuyo cumplimiento se exige es objeto de esta acción, conforme lo establecen los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico:

---

<sup>7</sup> Informe de 20 de junio de 2024.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

**¿La sentencia de primera instancia emitida por la Unidad Judicial el 18 de abril de 2022 es objeto de acción de incumplimiento?**

28. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, además del artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma **subsidiaria**<sup>9</sup> esta Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
29. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha reiterado que el carácter subsidiario<sup>10</sup> de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales. Con ello, se pretende garantizar que la Corte asuma esta competencia sólo cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar sus decisiones, después de haber agotado todas las atribuciones que la ley les otorga para hacer cumplir sus propias decisiones.<sup>11</sup>
30. De manera que, esta Magistratura excepcionalmente podrá asumir el rol de ejecutar sentencias y resolver acciones de incumplimiento de **sentencias constitucionales en firme**, únicamente cuando los medios empleados por los jueces ejecutores resulten ineficaces en el cumplimiento de sentencias constitucionales.<sup>12</sup> Así, las decisiones constitucionales que no se encuentran ejecutoriadas no pueden ser objeto de acción de incumplimiento,<sup>13</sup> ya que pueden ser modificadas o incluso dejar de existir en el plano jurídico, cuando son revocadas.
31. Lo anterior, no obsta que las sentencias constitucionales sean de inmediato cumplimiento y, que la interposición de recursos horizontales o verticales, de ninguna manera, suspende el cumplimiento de la sentencia. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que, de conformidad con los artículos 21 y 24 de la LOGJCC,<sup>14</sup> mientras la resolución del recurso de apelación se encuentre pendiente, le corresponde al juez

<sup>9</sup> CCE, sentencia 15-22-IS/24 de 23 de mayo de 2024, párr. 22, 53-23-IS/24 de 7 de marzo de 2024, párr. 16 y, 90-22-IS/24 de 21 de febrero de 2024, párr. 26

<sup>10</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 27.

<sup>11</sup> Art. 21.- Cumplimiento. - La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. [...]”

<sup>12</sup> CCE, sentencia 38-19-IS/22, de 30 de noviembre de 2022, párr. 48.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 92-22-IS/24, de 16 de mayo de 2024, párr.32, sentencia 9-20-IS/23, de 27 de septiembre de 2023, párr. 34.

<sup>14</sup> LOGJCC: “Art. 21.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. [...]”; y, “Art. 24.- [...] La interposición del recurso [de apelación] no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada”

ejecutor que dictó la sentencia adoptar las medidas necesarias para asegurar la ejecución de sus sentencias.<sup>15</sup>

**32.** Ahora bien, en el caso *in examine*, de la revisión del expediente constitucional se desprenden las siguientes actuaciones:

**32.1** El 18 de abril de 2022, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección y ordenó medidas a favor del accionante. El IESS interpuso recurso de apelación, que fue admitido en la misma audiencia.

**32.2** El 19 de abril de 2022, Coinver se adhirió al recurso de apelación interpuesto por el IESS.

**32.3** El 2 de junio de 2022, el accionante solicitó al juez executor que eleve a conocimiento de la Corte Constitucional un **informe de incumplimiento** de sentencias con las razones del incumplimiento.

**32.4** El 17 de junio de 2022, el accionante presentó una **acción de incumplimiento** directamente ante este Organismo.

**32.5** El 28 de junio de 2022, ante la solicitud del accionante de 2 de junio de 2022, el juez executor otorgó 48 horas al IESS a fin de que informe sobre el cumplimiento de la sentencia.

**32.6** El 21 de julio de 2022, la Sala de la Corte Provincial **resolvió** negar el recurso de apelación y confirmó, en parte, la sentencia subida en grado.

**33.** De lo expuesto, se verifica que el accionante solicitó que se eleve a conocimiento de este Organismo una acción de incumplimiento (2 de junio de 2022) antes de que se resuelva el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada y al cual se adhirió Coinver. Se constata, inclusive, que el accionante presentó directamente la acción de incumplimiento (17 de junio de 2022) cuando el recurso de apelación todavía no se resolvía. Recién la sentencia de apelación fue expedida el 21 de julio de 2022. Es decir, **aún no existía una decisión en firme** respecto de la acción de protección cuyo cumplimiento se exigía.

**34.** Por lo tanto, la sentencia cuyo incumplimiento se exige no es objeto de una acción de incumplimiento debido a que, al momento en que se presentó la demanda ante esta Corte, no se encontraba en **firmes**. Es pertinente señalar que esta decisión no se está

---

<sup>15</sup> CCE, sentencia 5-17-IS/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 15 y, sentencia 2-21-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 17.

pronunciando sobre el fondo de la causa, y deja a salvo las acciones legales que el accionante considere pertinentes.

35. Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que los requisitos para la procedencia de esta acción no son subsanables, en atención a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento.<sup>16</sup> De esta manera, pese a que actualmente la sentencia objeto de esta acción ya se encuentra ejecutoriada, en tanto fue confirmada en segunda instancia, al momento de su presentación ante esta Corte, dicha decisión no era objeto de una acción de incumplimiento, pues aún podía ser modificada o revocada. Por ello, este Organismo estima necesario realizar un llamado de atención al abogado patrocinador, José Eduardo Anchundia Delgado, por haber presentado esta acción de forma prematura.

## 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** la acción de incumplimiento 107-22-IS.
2. **Llamar** la atención al abogado José Eduardo Anchundia Delgado, por haber presentado esta acción de forma prematura. Para el efecto, ofíciase al Consejo de la Judicatura para los fines pertinentes.
3. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
4. **Notifíquese y archívese.**

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>16</sup> CCE, sentencia 23-20-IS/23, párr. 61.

**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 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**