

Quito, 13 de octubre de 2021.

CASO No. 16-19-IS

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

SENTENCIA No. 16-19-IS/21

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de una sentencia de acceso a la información pública, presentada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. Dicha acción fue iniciada debido a la falta de entrega de documentación relativa a una denuncia presentada ante el entonces CPCCS, que tiene relación con las retenciones de un porcentaje de los roles de pago de las y los directores de las unidades de salud a nivel nacional, para ser transferidas a la organización política “Movimiento Alianza País”. A pesar de que la Corte determina que la entrega de la información solicitada es inejecutable por razones de orden fáctico, establece que la imposibilidad de generar y entregar la información requerida tiene relación con un presunto acto ilícito imputable al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y ordena al director general del IESS que disponga el inicio de los procedimientos correspondientes para establecer responsabilidades y sanciones.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. En el marco de la negativa del IESS de entregar información solicitada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) —debido a la tramitación de una denuncia presentada ante dicha entidad¹—, el 30 de noviembre de 2017, Karla Lorena Orozco Fiallo, en su calidad de procuradora judicial de Yolanda Raquel González Lastre, presidenta y representante legal del CPCCS, presentó una acción de acceso a la información pública² en contra de Geovanna Alexandra León Hinojosa, en calidad de directora general del IESS y el procurador general del Estado.

¹ El 4 de mayo de 2017 se presentó ante el CPCCS una denuncia en la que se indicaba que el entonces director general del IESS informó a las y los directores de las unidades de salud a nivel nacional que debían aportar un porcentaje de su sueldo para el partido político “Alianza País”. En el marco de la investigación, el CPCCS solicitó al IESS que remita información sobre los descuentos que constan en los roles de pago de las y los directores como “Otras retenciones” y que explique qué autoridad dispuso y autorizó dichas deducciones.

² El proceso judicial fue signado con el No. 17203-2017-12516.

2. El 22 de diciembre de 2017, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante, “jueza de la Unidad Judicial”) aceptó la acción de acceso a la información pública y dispuso que, en el plazo de 8 días, el IESS proceda con la entrega de la totalidad de la información, *“detallada en el numeral 6.1 de esta sentencia, constante en 13 numerales”*³.
3. El 27 de diciembre de 2017, el IESS presentó un escrito ante la Unidad Judicial a través del cual remitió el memorando No. IESS-SDNGTH-2017-6446 de 21 de diciembre de 2017, adjuntando información con el fin de dar cumplimiento a la sentencia constitucional⁴. El 3 de enero de 2018 se suscribió el acta de entrega-recepción de dicha información entre el CPCCS y el IESS⁵.

³ El numeral 6.1 de la sentencia establece lo siguiente: “[6.1] Se concluye que la pretensión de la parte accionante se constriñe a lo siguiente: (i) Ordenar a la Abg. Geovanna Alexandra León Hinojosa, en su calidad de Directora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), para que entregue en forma inmediata al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la siguiente información: **1.** Detalle a qué conceptos corresponde los descuentos que constan en los roles de pago denominados “Otras Retenciones”.- **2.** En caso de hacerse descuentos para fines políticos, señale quién dispuso o autorizó se den dichas deducciones a personal que no es de la línea política del régimen.- **3.** En concordancia con las compras de renuncia solicitadas a los Directores de Unidades de Salud durante el mes de febrero del 2017, señale las causas de las mismas conforme lo previsto en la LOSEP.- **4.** Listado con nombres completos, número de cédula, cargos y períodos de inicio y fin de gestión, de los Directivos Nacionales del IESS, desde el período fiscal 2016 hasta la presente fecha; y, copias certificadas de nombramientos, acciones de personal que justifiquen lo solicitado.- **5.** Se indique si se realizó o no reuniones convocadas a petición del (la) Director General del IESS a los Directores de Unidades de Salud, en el mes de septiembre de 2016.- **6.** Se informe el motivo o razón de la o las reuniones, fechas (día/hora), detalle de los (as) funcionarios (nombres completos, números de cédula, cargos) que asistieron a la (as) mismas; y, copias certificadas de los siguientes documentos (control de asistencia, acta de reunión, pasajes de avión, pago de viáticos, etc., y demás).- **7.** Listado con: nombres completos, números de cédula, cargos (inicio-fin de gestión, de ser el caso), provincia a la que pertenecen; correos electrónicos; de todos los Directores de Unidades de Salud a Nivel Nacional, desde el mes de septiembre del 2016 hasta la presente fecha.- **8.** Normativa legal, políticas, directrices internas, indicadores técnicos y demás, que se hayan generado para la compra de renuncia de los Directores de Unidades de Salud a nivel Nacional.- **9.** Copias certificadas de los roles de pagos (Boleta de Pago-Pago de Haberes) de todos los Directores de las Unidades de Salud a nivel Nacional, desde el mes de septiembre del 2016 hasta la presente fecha.- **10.** Se informe porque concepto se realiza el descuento denominado “OTRAS RETENCIONES” constante en la Boleta de Pago del IESS (Rol de Pagos); y, se indique bajo que normativa legal se realiza dicho descuento.- **11.** Se indique si, previo a este descuento denominado “OTRAS RETENCIONES”, constante en la Boleta de Pago IESS (Rol de Pagos), se solicita al titular (servidor público) la autorización correspondiente.- **12.** Copias certificadas de las autorizaciones para el descuento denominado “OTRAS RETENCIONES”, constante en la Boleta de Pago IESS (Rol de Pagos) de todos los Directores de Unidades de Salud a nivel Nacional, desde el mes de septiembre del 2016 hasta la presente fecha.- **13.** Se informe: a) Porque concepto se realiza el descuento denominado “898 RECUPERACIÓN ANTICIPOS FONDO SALUD IESS”, constante en el documento denominado PAGO DE HABERES IESS (Rol de Pagos); b) Se indique bajo que normativa legal (Ley, Resolución, Acto Administrativo, etc.) se realiza dicho descuento; y, c) Desde que fecha se realizó el cambio en el rol de pagos hoy denominado pago de haberes.- (ii) La aplicación de las sanciones correspondientes” (sic).

⁴ Proceso judicial No. 17203-2017-12516, fs. 78-79.

⁵ El detalle de la información se encuentra dividida en once carpetas por un total de 2670 fojas.

4. El 5 de enero de 2018, el IESS remitió documentación relacionada con el numeral 12 de la sentencia (copias certificadas de las autorizaciones para el descuento denominado “OTRAS RETENCIONES”, constante en la Boleta de Pago IESS (Rol de Pagos) de todos los directores de Unidades de Salud a nivel nacional, desde el mes de septiembre del 2016 hasta 2018), conforme lo habría expresado en la diligencia de 3 de enero de 2018. El 18 de enero de 2018, se suscribió el acta de entrega-recepción de dicha información entre el CPCCS y el IESS⁶.
5. El 22 de enero de 2018, el CPCCS remitió un escrito ante la Unidad Judicial manifestando que respecto al numeral 12 de la sentencia de 22 de diciembre de 2017, solo se remitieron copias simples cuando lo ordenado fueron copias certificadas.
6. El 5 de febrero de 2018, la jueza de la Unidad Judicial dispuso que en el término de 3 días, el IESS remita la información constante en el numeral 12 de la sentencia, en copias certificadas.
7. Mediante escrito de 9 de febrero de 2018, el IESS manifestó que *“la documentación correspondiente al numeral 12 de la sentencia pertenece a un movimiento político y no forman (sic) parte de los documentos oficiales emitidos por el IESS, por lo que existe imposibilidad dar cumplimiento (sic)”* al requerimiento⁷.
8. El 15 de febrero de 2018, la jueza de la Unidad Judicial dispuso por segunda ocasión que el IESS remita la información requerida *“debidamente certificada por autoridad competente (Notario Público)”*. Mediante escrito de 20 de febrero de 2018, el IESS manifestó que no se ha podido localizar los documentos originales y como tal, no pueden certificarlos y señaló además que la información fue entregada *“de manera extraoficial”* mediante escrito de 5 de enero de 2018 y que el director nacional de servicios corporativos, quien entregó la referida información, ya no trabaja en el IESS.
9. El 28 de marzo de 2018, la jueza de la Unidad Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 literal a) de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP), dispuso sancionar al director general del IESS con una multa equivalente a la remuneración de un mes de sueldo o salario que se halle percibiendo a la fecha. Asimismo, dispuso que el IESS comparezca el 9 de abril de 2018 ante la Unidad Judicial y exhiba en originales la documentación dispuesta en el numeral 12 de la sentencia, debiendo también presentar copias de estos documentos para que sean certificados por el actuario del despacho.

⁶ El detalle de la información entregada es el siguiente:” [1] Una carpeta que contiene CIENTO OCHENTA Y TRES (183) fojas mediante la cual se detalla la información solicitada en el numeral 12 del numeral 6.1 de la sentencia, de fecha 22 de diciembre del 2017, las 16h09, constante en 13 numerales solicitados en la demanda inicial”.

⁷ Proceso judicial No. 17203-2017-12516, fs. 3044.

10. El 3 de abril de 2018, el IESS solicitó revocatoria de la sanción impuesta bajo el fundamento de que el actual director general no sería responsable de las actuaciones de sus antecesores y como tal no procedería la sanción impuesta. Asimismo indicó que se procedió a realizar una investigación sobre los documentos faltantes para determinar responsables⁸.
11. El 9 de abril de 2018 se llevó a cabo la diligencia de exhibición de documentos. En el acta suscrita por la jueza de la Unidad Judicial y las partes procesales, consta que:

[1] Se procede a exhibir al actuario de esta judicatura en dos carpetas, OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS FOJAS (Fjs.882), en las cuales constan las autorizaciones de débito del rol de pagos, realizadas por los Funcionarios Públicos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al Movimiento Político Patria Altiva i (sic) Soberana (Alianza País).- [2] Así también, certifico que se me ha mostrado documentación original y la misma es entrega (sic) en copias debidamente, certificadas a la parte accionante.- [3] La parte accionada incorpora en la presente diligencia el Memorando Nro. IESS-DG-2018-0869-M, mediante el cual da a conocer que no se exhibe la documentación correspondiente al año 2016, y se dispone la investigación a fin de determinar responsabilidades en el manejo de referidos documentos.

12. El 10 de abril de 2018, la jueza de la Unidad Judicial negó el pedido de revocatoria solicitado por el IESS a la sanción impuesta al director general y enfatizó que este último se encontraba ejerciendo funciones a la fecha de emisión del auto de 28 de marzo de 2018. Por lo que confirmó la sanción impuesta en su contra.
13. Mediante escrito de 11 de abril de 2018, el IESS reiteró que se ha ordenado la investigación y determinación de responsabilidades, “*ya que de conformidad con el segundo inciso del Art. 10 de la [LOTAIP], las consecuencias civiles, administrativas y penales por pérdida de información recaen en quienes administren, manejen, archiven o conserven información pública, solidariamente en la autoridad de la dependencia a la que pertenece dicha información*”⁹.
14. Mediante escrito de 11 de abril de 2018, Julio César Trujillo Vázquez, en calidad de presidente y representante legal del CPCCS Transitorio (en adelante, “CPCCS-T”) ¹⁰, manifestó que no se ha cumplido con la entrega total de la información constante en el numeral 12 de la sentencia puesto que solo se ha remitido las autorizaciones para el descuento denominado “OTRAS RETENCIONES” de las y los directores de unidades de salud a nivel nacional de los años 2017 y 2018, sin exhibir las autorizaciones correspondientes al año 2016. En tal sentido, solicitó que

⁸ Proceso judicial No. 17203-2017-12516, fs. 3067.

⁹ Ibid., fs. 3963.

¹⁰ El 28 de febrero de 2018, la Asamblea Nacional designó a las y los consejeros del CPCCS-T, quienes ejercieron funciones hasta su última sesión el 11 de junio de 2019. El 13 de junio de 2019 se instaló el CPCCS con las y los consejeros electos mediante voto popular.

se disponga al IESS que entregue las autorizaciones faltantes y que se sancione conforme el artículo 23 de la LOTAIP¹¹.

15. El 13 de abril de 2018, el IESS interpuso recurso de apelación en contra del auto de 28 de marzo de 2018 que impuso la sanción pecuniaria al director general de dicha institución bajo el fundamento de que las sanciones deben ser impuestas a las y los funcionarios responsables directamente del manejo de la información. A dicho escrito adjuntó el memorando que certifica que no constan en el IESS las autorizaciones de los descuentos denominados “OTRAS RETENCIONES” del año 2016, el pedido por parte del director general a la auditoría interna del IESS para que realice un examen especial sobre dichos documentos, y la denuncia presentada ante la Fiscalía General del Estado por el presunto hurto de documentos públicos¹².
16. El 2 de mayo de 2018, la jueza de la Unidad judicial *“aclar[ó] la disposición emitida en auto de 28 de marzo de 2018”* y dispuso que la sanción debe ser aplicada a las y los funcionarios que el IESS determine como responsables del incumplimiento.
17. Mediante escritos de 8 y 9 de mayo de 2018, el CPCCS-T interpuso recurso de revocatoria en contra del auto de 2 de mayo de 2018 en la medida en que los recursos interpuestos por el IESS en contra del auto de 28 de marzo de 2018 son improcedentes por extemporáneos. Asimismo, solicitó que se remita copias certificadas de todo lo actuado a la Fiscalía General del Estado para que se inicien las investigaciones correspondientes por el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente por parte del IESS¹³.
18. El 11 de mayo de 2018, la jueza de la Unidad Judicial negó el pedido de revocatoria presentado por el CPCCS-T por extemporáneo.
19. Mediante escrito de 16 de mayo de 2018, el IESS manifestó que se encuentra realizando distintas acciones a fin de determinar responsables del incumplimiento e imponer las sanciones respectivas, enfatizando que se ha dispuesto el inicio de un proceso de auditoría interna y se está impulsando la denuncia presentada ante Fiscalía. En esa misma fecha, el CPCCS-T presentó un escrito ante la Unidad Judicial insistiendo en su pedido de remitir el proceso a la Fiscalía¹⁴.
20. El 30 de mayo de 2018, la jueza de la Unidad Judicial remitió copias certificadas de todo lo actuado a la Fiscalía, por última vez y bajo prevenciones de ley, solicitó al

¹¹ Proceso judicial No. 17203-2017-12516, fs. 3964.

¹² *Ibid.*, fs. 3967-3972, 3987-3988.

¹³ El CPCCS indicó además que la información requerida fue entrega por el IESS en copias simples el 18 de enero de 2018, *“sin embargo, de lo expuesto se colige que la institución accionada pretende engañar a su autoridad informando que la documentación ha sido hurtada en fecha 22 de diciembre de 2017, coincidentemente la el [sic] día en que su autoridad emitió la sentencia dentro de la presente causa”*, fs. 3975-3976.

¹⁴ *Ibid.*, fs. 3985.

IESS que presente copias certificadas de la documentación faltante correspondiente al numeral 12 de la sentencia, y dispuso el seguimiento a cargo de la Defensoría del Pueblo (DPE). En contra de dicho auto, el IESS interpuso recurso de revocatoria¹⁵.

21. El 21 de junio de 2018, la jueza de la Unidad Judicial negó el recurso de revocatoria y dispuso que las partes observen la delegación realizada a la DPE y justifiquen ante dicha entidad las gestiones realizadas.
22. El 5 de julio de 2018, el IESS presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 21 de junio de 2018. El 27 de marzo de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la acción No. 1894-18-EP.
23. El 30 de noviembre de 2018, luego de varios informes remitidos por la DPE en los cuales se describían las acciones de seguimiento y pedidos de información realizados por dicha entidad al IESS, el CPCCS-T solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que aplique la sanción de destitución del cargo en contra del director general del IESS conforme el artículo 84 numeral 4 de la Constitución¹⁶.
24. El 4 de enero de 2018, la jueza de la Unidad Judicial negó el pedido de sanción solicitado señalando que dicha facultad es privativa de la Corte Constitucional a través de la acción de incumplimiento.
25. El 1 de abril de 2019, Holger Paúl Córdova Vinuesa, en calidad de procurador general de Julio César Trujillo Vázquez, entonces presidente y representante legal del CPCCS-T (en adelante, “la entidad accionante”), presentó acción de incumplimiento respecto de la sentencia de 22 de diciembre de 2017.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

26. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante providencia de 26 de agosto de 2021 y solicitó informes sobre el alegado incumplimiento a la jueza de la Unidad Judicial, a la directora general del IESS y a la actual presidenta del CPCCS.

¹⁵ En el mismo escrito señaló los nombres de las y los funcionarios que el IESS proporcionó en la denuncia presentada ante Fiscalía: “*José Rafael Poveda Reyes, Luisa María Cevallos Abad, María Belén Arroyo y Paola Reyes Monge, ex funcionarios de la Dirección Nacional de Servicios Corporativos*”. En tal sentido, manifestó que no se han considerado las acciones tomadas por esta institución para cumplir con lo ordenado en sentencia y solicitó que la judicatura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la LOTAIP, proceda a verificar directamente los archivos de la institución, con el fin de revisar que no cuenta con la información solicitada, fs. 4004-4005.

¹⁶ Proceso judicial No. 17203-2017-12516, fs. 4116.

27. El 6 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial remitió su informe sobre el presunto incumplimiento.
28. Mediante providencia de 20 de septiembre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora ordenó, por segunda vez, que tanto la presidenta del CPCCS como la directora general del IESS remitan un informe actualizado sobre la acción de incumplimiento presentada.
29. El 23 de septiembre de 2021, Santiago Peñaherrera Navas, en calidad de procurador general del IESS y procurador judicial de la directora general del IESS, remitió su informe sobre el alegado incumplimiento de la sentencia constitucional.
30. El 24 de septiembre de 2021, Sofía Yvette Almeida Fuentes, en calidad de presidenta del CPCCS, remitió su informe sobre el alegado incumplimiento de la sentencia constitucional

2. Competencia

31. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional de conformidad con lo previsto en los artículos 86 numeral 4 y 436 numeral 9 de la Constitución, y del artículo 22 inciso primero y numeral 4 y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la demanda

32. En su demanda, el CPCCS expone que el 4 de mayo de 2017 se presentó ante dicha entidad una denuncia en la que se indica que *“durante el mes de septiembre de 2015, el Director General del IESS, Richard Espinoza Guzmán, convocó (sic) a una reunión de trabajo en Quito exclusivamente para indicar a los Directores que debían aportar un porcentaje de su sueldo USD 70,00, para el partido político ALIANZA PAIS”*. En el marco de la investigación de dicha denuncia, el CPCCS solicitó, en lo principal, que el IESS informe

1. (...) a qué conceptos corresponde los descuentos que constan en los roles de pago denominados “otras retenciones” 2. (...) en caso de hacerse descuentos para fines políticos, señale quien (sic) dispuso o autorizó (sic) se den dichas deducciones (...) 3. En concordancia con las compras de renuncias solicitadas a los directores de Unidades de Salud durante el mes de febrero de 2017, señale las causas de las mismas conforme lo previsto en la LOSEP.

33. La entidad accionante cita la parte resolutive de la sentencia de 22 de diciembre de 2017 e indica que la información ha sido entregada de forma incompleta y en copias simples, y que hasta la presente fecha no se ha cumplido con la entrega de la información especificada en el numeral 12 de la sentencia en cuestión.

34. En escrito presentado el 24 de septiembre de 2021, la actual presidenta del CPCCS realiza un recuento de las principales actuaciones en fase de ejecución de la sentencia constitucional, enfatizando los pedidos de la jueza de la Unidad Judicial al IESS para que remita la documentación faltante, y la negativa de este último en cumplir, alegando el hurto de dichos documentos. La entidad accionante manifiesta que hasta la presente fecha no se ha entregado la documentación referida en el numeral 12 de la sentencia, y solicita que se establezcan las sanciones a las que hubiera lugar en contra del IESS.

3.2. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

35. En escrito de 23 de septiembre de 2021, el procurador general del IESS realiza un recuento de las principales actuaciones en fase de ejecución de la sentencia de acceso a la información pública y, en lo principal, expone lo siguiente:

35.1 El director nacional de servicios corporativos, quien entregó las copias simples de las autorizaciones para los descuentos a las y los funcionarios del IESS, ya no trabaja en el IESS y en esa dependencia institucional tampoco contaban con las autorizaciones originales. Por lo que, no se pudo certificar dichas copias ante notario público y tampoco por medio de la Subdirección Nacional de Gestión Documental del IESS, en la medida en que esta última no certifica documentos de organizaciones políticas (Alianza País). Esto fue comunicado a la jueza de la Unidad Judicial en escrito de 20 de febrero de 2018.

35.2 Mediante memorando No. IESS-DG-2018-0901-M de 11 de abril de 2018, el director general del IESS solicitó a la jefa de auditoría interna que se realice un examen especial a las autorizaciones para el descuento denominado “OTRAS RETENCIONES”, así como respecto del archivo de la Dirección Nacional de Servicios Corporativos del IESS.

35.3 El 13 de abril de 2018, el director general del IESS presentó ante la Fiscalía una denuncia por hurto de documentos públicos en vista de que la directora nacional de servicios corporativos indicó que las autorizaciones para los descuentos del IESS no se encuentran en originales en la dependencia a su cargo. Esto fue comunicado a la jueza de la Unidad Judicial en escrito de 13 de abril de 2018.

35.4 Mediante oficio No. IESS-DG-2018-0334-OF de 14 de junio de 2018, el director general del IESS solicitó al contralor general del Estado que *“la auditoría sobre los documentos originales que solicitó el [CPCCS] se incorpore en el examen especial al reclutamiento, selección, contratación y nombramiento de personal y remuneraciones del IESS, orden de trabajo No. 0009-DNA7-2018-1”*.

36. Sobre la base de los argumentos expuestos, el IESS indica que se han realizado todas las acciones para cumplir con la entrega de las copias certificadas de las autorizaciones referidas, y adjunta el expediente de la denuncia presentada ante Fiscalía que consta en el IESS, así como el informe No. DNA7-006-2019 relativo al examen especial de la Contraloría General del Estado al IESS¹⁷.

3.3. Jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia

37. En su informe de 6 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial realiza un recuento de los antecedentes procesales de la acción de acceso a la información pública y las acciones realizadas para la ejecución de la sentencia. En lo principal indica que *“de 13 ítems solicitados en la demanda y dispuestos en sentencia, se entregó a satisfacción de la parte accionante 12 ítems, quedando pendiente únicamente uno de ellos el No. 12”* relativo a las copias certificadas de las autorizaciones referidas.
38. La jueza de la Unidad Judicial agrega que ante los varios pedidos al IESS para que entregue la documentación restante, este manifestó que *“no pueden certificar documentación perteneciente a un partido político sino solo aquellos documentos emitidos por la entidad y finalmente que la documentación ha sido hurtada”*.
39. Por otra parte, señala que a pesar de que en el proceso consta documentación sobre el inicio de las investigaciones ante la Fiscalía, el examen especial de auditoría, así como otras acciones realizadas por el IESS para la búsqueda de la documentación faltante; también *“existen en el proceso ciertas incongruencias, específicamente el que se hayan incorporado copias simples de la documentación, para luego alegar (...) [en la denuncia penal que en la misma fecha que se presentaron las copias simples] ya se encontraba extraviada la documentación”*. Por lo que se remitió a Fiscalía copias certificadas del proceso para que investigue los hechos por posibles delitos de fraude procesal e incumplimiento de decisiones emitidas por autoridad competente.
40. Asimismo, agrega que ante la Defensoría del Pueblo, el IESS ha remitido de forma periódica informes sobre las acciones que se realizaron para ejecutar la sanción

¹⁷ Dentro del informe sobre el examen especial No. DNA7-0006-2019 realizado por Contraloría General del Estado, remitido por el IESS mediante escrito de 23 de septiembre de 2021, se concluye que, *“Se realizaron descuentos en las nóminas mensuales de varios servidores del IESS, que fueron transferidos a las cuentas bancarias de movimientos políticos y funcionarios de la Institución, sin contar con la autorización expresa, ocasionando que no se cuente con los documentos de soporte suficientes y pertinentes que respalden los descuentos y transferencias de recursos realizados”*. Como recomendación se dispone que el subdirector nacional de Gestión de Talento Humano, *“Dispondrá al Responsable del Área de Nómina que previo al registro de descuentos del personal del IESS, verifique las autorizaciones expresas originales, en las que conste el valor, plazo y beneficiario; documentación que deberá adjuntarse al boletín de egreso mensual, a fin de contar con el sustento suficiente y pertinente, que facilite su control posterior”*. En dicho informe no se determinan responsabilidades. Ver además nota al pie 21.

impuesta al director responsable del incumplimiento y determinar los demás funcionarios responsables por la pérdida de la documentación¹⁸.

41. Por último, indica que negó el pedido de destitución solicitado por el CPCCS-T en contra del director general del IESS puesto que reconoce que dicha facultad es privativa de la Corte Constitucional, e insiste que realizó todas las acciones en el marco de sus competencias para ejecutar de forma integral la sentencia, incluso remitiendo el proceso a Fiscalía y delegando el seguimiento a la DPE.

4. Análisis constitucional

42. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas¹⁹. Por lo tanto, en el presente caso, le compete a la Corte revisar si lo resuelto en la sentencia emitida el 22 de diciembre de 2017 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, dentro de la acción de acceso a la información pública No. 17203-2017-12516, fue o no efectivamente cumplido.
43. Conforme los párrafos 33 y 34 *ut supra*, la entidad accionante manifiesta que se ha incumplido la sentencia constitucional toda vez que hasta la presente fecha no se ha procedido con la entrega total de la documentación referida en el numeral 12 de la decisión, relativa a “*Copias certificadas de las autorizaciones para el descuento denominado “OTRAS RETENCIONES”, constante en la Boleta de Pago IESS (Rol de Pagos) de todos los Directores de Unidades de Salud a nivel Nacional, desde el mes de septiembre del 2016 hasta la presente fecha*”, que se habrían realizado al partido político “Movimiento Alianza País”, puesto que solo se entregó la información referente a los años 2017 y 2018 y no la de 2016. Respecto a la documentación que se ordenó entregar en los demás numerales de la sentencia, de acuerdo con el párrafo 3 *ut supra*, esta ha sido entregada conforme lo ordenado por la jueza de la Unidad Judicial y no existe inconformidad por la entidad accionante. Por lo que esta Corte se limitará a verificar si el IESS cumplió con la entrega de la documentación referida en el numeral 12 de la sentencia constitucional, en particular, aquella relativa al año 2016.
44. En relación con la entrega de la documentación referida en el numeral 12, conforme consta a fojas 3044, 3967-3972, 3987-3988 del expediente de instancia así como en el escrito de 23 de septiembre de 2021 presentado por el IESS ante esta Corte, dicha institución ha manifestado la imposibilidad de entregar las copias certificadas de las autorizaciones referidas del año 2016 por el supuesto hurto de los documentos originales que reposaban en la Dirección Nacional de Servicios Corporativos. Asimismo, esta Corte verifica que la jueza de la Unidad Judicial adoptó medidas

¹⁸ La jueza de la Unidad Judicial hace referencia al proceso, fs. 4003, fs. 4010 a 4013, fs. 4035, fs. 4038 a 4077, fs. 4082 a 4087, fs. 4089 a 4097.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 29-20-IS/20 de 01 de abril de 2020, párr. 67.

tendientes a la ejecución de la sentencia, tales como: disponer la entrega de dicha documentación a través diligencias de exhibición de documentos, disponer la certificación por notario público, delegar el seguimiento a la DPE, así como establecer sanciones por el incumplimiento.

45. El IESS ha señalado que por este motivo no ha podido certificar los documentos originales ante notario público y tampoco por medio de la Subdirección Nacional de Gestión Documental del IESS, agregando además que esta dirección no certifica documentos de organizaciones políticas. Sin perjuicio de esto, el IESS indicó que las autorizaciones requeridas fueron presentadas en copias simples ante la Unidad Judicial y entregadas al CPCCS, y que respecto al supuesto hurto de los documentos originales se ha presentado una denuncia ante la Fiscalía General del Estado²⁰ y que esto fue examinado además por la Contraloría General del Estado²¹.
46. Sobre la base de estas consideraciones, esta Corte considera necesario enfatizar que la acción de acceso a la información pública es una garantía jurisdiccional que, entre otros derechos, permite hacer efectiva la participación en los asuntos de interés público, así como fiscalizar los actos del poder público, es decir, fortalece la transparencia y la rendición de cuentas. Las sentencias que se emiten en el marco de esta acción, como en todas las garantías jurisdiccionales, son de inmediato y obligatorio cumplimiento, siendo la acción de incumplimiento el mecanismo subsidiario para garantizar la ejecución integral de las sentencias constitucionales, frente a la ineficacia de las medidas adoptadas por las juezas y jueces ejecutores.
47. Ahora bien, este Organismo ha reconocido que no siempre las sentencias constitucionales son ejecutables en la medida en que pueden existir factores de hecho o de derecho que imposibilitan su cumplimiento integral. Ante la imposibilidad fáctica o jurídica de ejecutar una sentencia constitucional, la Corte Constitucional ha señalado que, de forma excepcional, podría modificar las medidas dispuestas en la sentencia constitucional por una medida equivalente conforme lo establecido en el artículo 21 de la LOGJCC²².
48. En el caso que nos ocupa, esta Corte verifica que en relación con la entrega de la información referida en el numeral 12 de la sentencia constitucional relativa al año 2016, el IESS ha remitido documentación que permite evidenciar que los documentos originales de las autorizaciones requeridas de dicho año no constan en la institución por un supuesto hurto. La falta de documentos originales sobre las autorizaciones que habrían suscrito las y los servidores del IESS, también fue

²⁰ De la información que consta en el expediente constitucional se desprende que la investigación previa No. 170101818042522 sigue abierta.

²¹ En el informe sobre el examen especial No. DNA7-0006-2019 realizado por Contraloría General del Estado se concluyó que se realizaron descuentos en las nóminas mensuales de varios servidores del IESS, que fueron transferidos a cuentas bancarias de movimientos políticos en algunos casos con autorizaciones expresas y en otros no; y se recomendó al *Responsable del Área de Nómina que previo al registro de descuentos del personal del IESS, verifique las autorizaciones expresas originales*. No existe determinación de responsabilidades administrativas.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 54.

evidenciada en el informe sobre el examen especial No. DNA7-0006-2019 de la Contraloría General del Estado. En consecuencia, la entrega de la información requerida devino en inejecutable por razones de orden fáctico.

- 49.** Al respecto, este Organismo ha señalado que no le corresponde ordenar la realización de un acto imposible, como en el presente caso, sería la entrega de una documentación con la que el IESS ya no cuenta a causa del supuesto cometimiento de un delito²³. Tampoco es posible establecer una medida equivalente ante la imposibilidad de ejecución de la medida, puesto que por la especificidad de la pretensión de la entidad accionante (la entrega de copias certificadas de las autorizaciones para descontar un porcentaje del sueldo de las y los directores de las unidades de salud a nivel nacional, para ser transferidos a la organización política “Movimiento Alianza País” en el año 2016), no es posible disponer dicha modificación.
- 50.** Sin perjuicio de esto, conforme consta en el párrafo 34 *ut supra*, el CPCCS solicita que se impongan las sanciones correspondientes al director general del IESS por el incumplimiento de la sentencia constitucional. En relación con la imposición de sanciones al sujeto obligado, esta Corte ha reconocido que son procedentes en la medida que cuente con elementos suficientes para determinar que la imposibilidad de generar y entregar la información tiene relación con algún acto ilícito imputable a este²⁴.
- 51.** En el presente caso, de la revisión de los expedientes de instancia, se observa que la falta de entrega de la documentación referida en el numeral 12 de la sentencia constitucional, tiene relación con un presunto un acto ilícito imputable al IESS puesto que, conforme los párrafos 8 y 35.1 *ut supra*, la propia institución reconoció que el entonces director nacional de servicios corporativos entregó a la judicatura “*de manera extraoficial*” las copias simples de las autorizaciones para los descuentos a las y los funcionarios del IESS, y desde entonces no se han podido localizar los documentos originales para emitir las copias certificadas ordenadas en sentencia²⁵. Es decir, dicha institución tenía en su poder los documentos originales requeridos en fase de ejecución de la sentencia constitucional, y por un acto ilícito imputable a los propios funcionarios del IESS, estos no han podido ser entregados de la forma ordenada por la jueza de la Unidad Judicial. Esto resulta aún más grave considerando que dichos documentos eran relevantes para la tramitación de una denuncia ante el CPCCS y que podrían estar relacionados con presuntos actos de corrupción.
- 52.** De ahí que, a pesar de que la entrega de la información solicitada en el numeral 12 de la sentencia constitucional es inejecutable por razones de orden fáctico, esta

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-17-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 21; sentencia No. 6-17-IS/21 de 11 de agosto de 2021, párr. 32.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 6-17-IS/21 de 11 de agosto de 2021, párr. 34.

²⁵ Conforme lo señalado en escritos presentados por el IESS ante la Unidad Judicial los días 9 y 20 de febrero de 2018, y reafirmado en escrito presentado ante esta Corte el 23 de septiembre de 2021.

Corte determina que la inejecutabilidad de la presente medida es imputable a las y los entonces funcionarios del IESS por un presunto acto ilícito y, en consecuencia, corresponde ordenar las respectivas sanciones.

- 53.** En esa línea, esta Corte toma nota de que la jueza ejecutora, en auto de ejecución de 28 de marzo de 2018 y en el marco de sus competencias y facultades conforme lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC, impuso una sanción pecuniaria al entonces director del IESS. Sin embargo, luego de que el IESS de forma reiterada reclamó a la judicatura que no podría ejecutar la multa equivalente en contra del entonces director general del IESS debido a que este no sería responsable de las actuaciones de sus antecesores y que las sanciones recaen directamente en quienes manejen la información pública (párrafos 10 y 15 *ut supra*), la jueza de la Unidad Judicial modificó la sanción impuesta mediante auto de ejecución de 2 de mayo de 2018, en el sentido de que la sanción debe ser aplicada a las y los funcionarios que el IESS determine como responsables del incumplimiento.
- 54.** Ahora bien, de la revisión de los expedientes de instancia y de la documentación remitida por las partes, esta Corte no observa que el IESS haya iniciado los procedimientos administrativos para individualizar y sancionar a las y los funcionarios responsables del incumplimiento de la sentencia constitucional (en particular a las personas que tenían bajo su responsabilidad la entrega de los documentos originales de las autorizaciones requeridas) conforme lo ordenado por la jueza ejecutora, es decir aplicando además la sanción pecuniaria.
- 55.** Es decir, el IESS no solo que imposibilitó el cumplimiento de la sentencia original sino que además se negó a cumplir con la multa inicialmente impuesta por la jueza ejecutora y luego tampoco cumplió con la determinación de las y los funcionarios responsables conforme lo ordenado en auto de ejecución de 2 de mayo de 2018. No existe un solo documento en el expediente constitucional en el que se justifique por qué hasta el día de hoy, el IESS no ha adoptado medidas dirigidas a la determinación de responsabilidades y a la imposición de la sanción pecuniaria. Esta Corte considera necesario enfatizar que, al igual que las sentencias constitucionales, las medidas dispuestas en fase de ejecución son de obligatorio cumplimiento por las partes procesales en tanto estas garantizan la ejecución integral de tales sentencias, y que frente al permanente incumplimiento²⁶, la Corte Constitucional podrá ordenar las sanciones respectivas que pueden llegar hasta la destitución del cargo conforme lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución.
- 56.** En consecuencia, este Organismo ordena que el director general del IESS de forma inmediata disponga el inicio de las investigaciones administrativas correspondientes para determinar a las y los funcionarios responsables de incumplir con la sentencia constitucional y los autos de ejecución dispuestos por la jueza de la Unidad Judicial, y se establezcan las respectivas sanciones. En consecuencia, las investigaciones y sanciones correspondientes incluirán tanto (i) a las y los funcionarios responsables

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 46-12-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 70.

por la falta de entrega de la documentación ordenada en la sentencia constitucional a quienes se les deberá imponer la sanción pecuniaria ordenada por la jueza en fase de ejecución, como **(ii)** a las y los funcionarios que debieron iniciar en su momento los procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades conforme lo ordenado en auto de ejecución de 2 de mayo de 2018 (párrafo 16 *ut supra*) y que, hasta la presente fecha, no han realizado acciones dirigidas a dar cumplimiento a la sanción impuesta por la jueza ejecutora. Frente al incumplimiento prolongado del IESS, esta Corte considera necesario advertir que las medidas dispuestas en esta sentencia deben ser ejecutadas integralmente, bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

57. Por último, esta Corte no puede dejar de observar que los hechos que dieron lugar a la denuncia presentada ante el CPCCS, conforme los párrafos 1 y 32 *ut supra*, podrían tener relación con posibles actos de corrupción por la presunta apropiación indebida de un porcentaje de los sueldos de las y los directores de las unidades de salud a nivel nacional para financiar a una organización política. En tal sentido, este Organismo considera necesario remitir a la Fiscalía General del Estado copias certificadas del expediente constitucional para que, de ser el caso, se disponga el inicio de las investigaciones correspondientes; y, enfatiza su especial obligación de esclarecer los hechos referidos que involucrarían la participación de funcionarios públicos.

5. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento de sentencia constitucional No. 16-19-IS.
2. **Llamar la atención** a los entonces directora y directores generales del IESS, Geovanna Alexandra León Hinojosa, Carlos Alberto Vallejo Burneo y David Ruales Mosquera por el incumplimiento prolongado de la sentencia constitucional y de los autos de ejecución.
3. **Disponer** al director general del IESS que, en el término de 15 días de notificada la presente sentencia, inicie los procedimientos administrativos correspondientes, y en el término máximo de 60 días de notificada la presente sentencia, individualice y sancione **(i)** a las y los funcionarios responsables por la falta de entrega de la documentación ordenada en sentencia constitucional, a quienes se les deberá imponer la sanción pecuniaria ordenada por la jueza en fase de ejecución, y **(ii)** a las y los funcionarios que debieron iniciar en su momento los procedimientos administrativos conforme lo ordenado en auto de ejecución de 2 de mayo de 2018 por la jueza de la Unidad Judicial. El director general, en el mismo término de 60 días, deberá

informar a la Corte Constitucional sobre los resultados de los procedimientos administrativos iniciados.

4. **Advertir** al director general del IESS que las medidas dispuestas en esta sentencia deben ser ejecutadas integralmente, bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
5. **Remitir**, por Secretaría General, copias certificadas del expediente constitucional a la Fiscalía General del Estado para que, en el marco de sus competencias y de considerarlo pertinente, disponga el inicio de las investigaciones correspondientes por los hechos denunciados ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como por las actuaciones de las y los funcionarios públicos responsables de cumplir con la sentencia constitucional. La fiscal general del Estado, en el término máximo de 60 días de notificada la presente sentencia, deberá informar motivadamente a la Corte Constitucional si considera o no pertinente el inicio de una investigación penal.
6. **Disponer** a la fiscal general del Estado que, en el término de 15 días de notificada la presente sentencia, remite un informe a la Corte Constitucional sobre el avance de la investigación previa No. 170101818042522, e indique además si se aperturó una investigación con base en la documentación remitida por la jueza de la Unidad Judicial conforme el párr. 20 ut supra.
7. Devolver el proceso a la judicatura de origen.

Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL