

Quito, D.M., 21 de marzo de 2024

CASO 141-22-IS

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

SENTENCIA 141-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento al verificar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cumplió las medidas de reparación —incluyendo el reintegro del accionante a la institución y el pago de una indemnización— ordenadas en una sentencia de segunda instancia dictada en el marco de un proceso de acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1.1. Acción de protección 11571-2020-01140

1. El 17 de diciembre de 2020, Luis Eduardo Torres Quille presentó una acción de protección en contra del coordinador provincial y el jefe de talento humano del Seguro Social Campesino en Loja, funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”).¹ El proceso fue signado con el número 11571-2020-01140. El 30 de marzo de 2021, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”), emitió sentencia en la que negó la acción de protección.²
2. Luis Eduardo Torres Quille interpuso recurso de apelación. El 29 de diciembre de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala**”) emitió sentencia en la que aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia de primera instancia. Además, declaró la vulneración de los derechos de Luis Eduardo Torres Quille

¹ Alegó la vulneración de sus derechos al trabajo, a la seguridad social, a la jubilación digna, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva ya que la institución habría terminado su nombramiento provisional de forma arbitraria y sin observar los requisitos establecidos en la ley.

² Consideró que la institución no debía llamar a un concurso de méritos y oposición para cubrir el puesto que desempeñaba el accionante a través de un nombramiento provisional ya que la partida había sido eliminada, que no procedía la declaración de un derecho como pretendía el accionante del proceso de origen y que en el caso no se demostró la vulneración de ningún derecho constitucional.

al trabajo, a la seguridad jurídica y a la seguridad social. Como medidas de reparación, ordenó que el IESS reintegre a Luis Eduardo Torres Quille a su puesto de trabajo, que le pague una indemnización por las remuneraciones dejadas de percibir (más beneficios legales) una vez que sean cuantificadas por el tribunal distrital de contencioso administrativo competente y que difunda internamente la sentencia. Además ordenó a la Defensoría del Pueblo que vigile el cumplimiento de la sentencia e informe al respecto a la Sala.

1.2. Fase de ejecución ante la Unidad Judicial

3. Luis Eduardo Torres Quille presentó escritos solicitando a la Unidad Judicial que ordene el cumplimiento de la sentencia emitida por la Sala en las siguientes fechas: 18, 21 y 27 de enero y 2, 8 y 9 de febrero de 2022. El 11 de febrero de 2022, la Unidad Judicial ordenó al IESS, bajo prevenciones de ley, que, en el término de 3 días improrrogables, cumpla con las medidas dispuestas en la sentencia emitida por la Sala.
4. El 21 de febrero de 2022, Luis Eduardo Torres Quille presentó un escrito en el que informó a la Unidad Judicial que el IESS se negaba a cumplir lo dispuesto en la sentencia emitida por la Sala y le solicitó que envíe copias del expediente a la Fiscalía General del Estado y a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre el incumplimiento de la sentencia. El 21 de febrero de 2022, la Unidad Judicial delegó a la Defensoría del Pueblo la supervisión y el seguimiento del cumplimiento de la sentencia emitida por la Sala.
5. El 3 y 10 de marzo Luis Eduardo Torres Quille insistió en su requerimiento presentado en el escrito de 21 de febrero de 2022. El 17 de marzo de 2022, la Unidad Judicial negó el pedido de enviar copias del proceso a la Fiscalía General del Estado. El 18 de marzo de 2022, Luis Eduardo Torres Quille solicitó a la Unidad Judicial que imponga una multa compulsiva y progresiva a la entidad accionada por el incumplimiento de la sentencia.
6. El 7 de abril de 2022, el IESS presentó un escrito en el que afirmó que se encontraba realizando las gestiones administrativas y legales necesarias para el cumplimiento de la sentencia. Además, presentó documentos para sustentar las gestiones internas realizadas hasta esa fecha.
7. El 12 de abril de 2022, Luis Eduardo Torres Quille presentó un escrito en el que informó a la Unidad Judicial que no había sido reintegrado y solicitó la imposición de una multa compulsiva y el envío del expediente a la Corte Constitucional. El 12 de abril de 2022, el IESS presentó un escrito en el que afirmó que se encontraba realizando las gestiones

administrativas legales y necesarias para el cumplimiento de la sentencia. Nuevamente, presentó documentos para justificar las gestiones internas realizadas hasta esa fecha.

8. El 13 de abril de 2022, la Unidad Judicial dispuso al IESS, bajo prevenciones de ley, que, en el término de 8 días, cumpla la sentencia emitida por la Sala. El 4 y 12 de mayo de 2022, Luis Eduardo Torres Quille presentó escritos en los que informó a la Unidad Judicial que no había sido reintegrado y solicitó la imposición de una multa compulsiva y el envío del expediente a la Corte Constitucional.
9. El 13 de mayo de 2022, la Unidad Judicial dispuso al IESS que, en el término de 72 horas, informe sobre el cumplimiento de la sentencia y, de ser el caso, indique los nombres de los funcionarios públicos que no han acatado lo dispuesto en la sentencia. El 16 de mayo de 2022, el IESS presentó un escrito en el que informó a la Unidad Judicial acerca de las acciones que se estaban llevando a cabo para restituir a Luis Eduardo Torres Quille a su puesto de trabajo.
10. El 19 de mayo de 2022, Luis Eduardo Torres Quille presentó un escrito en el que indicó que no había sido reintegrado a su puesto de trabajo en el IESS y solicitó a la Unidad Judicial que envíe el proceso a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre el posible incumplimiento. El 20 de mayo de 2022, la Unidad Judicial otorgó al IESS el término de 15 días para que cumpla las medidas dispuestas por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021.
11. El 21 de junio de 2022, Luis Eduardo Torres Quille (“**accionante**”) presentó un escrito en el que nuevamente indicó que no había sido reintegrado a su puesto de trabajo en el IESS y solicitó a la Unidad Judicial que envíe el proceso a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre el posible incumplimiento. El 22 de junio de 2022, la Unidad Judicial emitió un auto en el que consta su informe acerca de las acciones tomadas en la fase de la ejecución y la remisión del proceso a la Corte Constitucional para que se pronuncie a través de una acción de incumplimiento.
12. El 27 de julio de 2022, el accionante presentó un escrito informando acerca de su restitución a su cargo en el IESS. El 28 de julio de 2022, la Unidad judicial emitió un auto en el que constató que el accionante había sido restituido a su cargo a través de la acción de personal SDNGTH-2022-0068-RE. El 17 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial emitió un auto en el que verificó “el cumplimiento íntegro de la sentencia” por parte del IESS.

1.3. Proceso de cuantificación de la indemnización ante el TCAT

- 13.** El proceso de cuantificación de la indemnización ordenada por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021 inició el 1 de febrero de 2022. El proceso fue signado con el número 11804-2022-00038 y fue sustanciado por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“TCAT”).
- 14.** El 26 de mayo de 2022, el TCAT emitió un auto de mandamiento de pago parcial, debido a que el accionante todavía no había sido restituido a su cargo, en el que ordenó al IESS el pago de US\$ 11.209,72 al accionante, más los valores determinados en el peritaje por concepto de aportaciones al IESS, en el término de 15 días. El 29 de junio de 2022, el TCAT emitió un auto en el que constató el cumplimiento del pago parcial ordenado.
- 15.** El 29 de julio de 2022, el accionante presentó un escrito en el que informó al TCAT que ya había sido reintegrado a su puesto de trabajo en el IESS. El 7 de septiembre de 2022, el TCAT emitió un auto de mandamiento de pago complementario en el que ordenó al IESS el pago de US\$ 2.930,68 al accionante, más los valores determinados en el peritaje por concepto de aportaciones al IESS, en el término de 15 días. El 2 de noviembre de 2022, el IESS informó al TCAT que había cumplido con lo dispuesto. El 8 de noviembre de 2022, el accionante presentó un escrito en el que informó al TCAT que había recibido la totalidad de la indemnización ordenada.
- 16.** El 15 de noviembre de 2022, el TCAT emitió un auto en el que constató que el IESS había pagado la totalidad de la indemnización ordenada y dispuso notificar aquello a la Unidad Judicial. Finalmente, el 28 de noviembre de 2022, el TCAT emitió un auto en el que archivó el proceso.

1.4. Procedimiento ante la Corte Constitucional

- 17.** Mediante auto de 21 de febrero de 2024, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y otorgó a las partes procesales el término de 5 días para que se pronuncien sobre el presunto incumplimiento. El 1 de marzo de 2024, el IESS presentó el informe requerido. Las demás partes procesales, a pesar de haber sido notificadas, no remitieron información sobre el cumplimiento de la sentencia.

2. Competencia

- 18.** De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

- 19.** En el presente caso se discute el posible incumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia emitida por la Sala el 29 de diciembre de 2021:

[...] Reintegrar al accionante a su cargo en los términos que constan en la acción de personal No. DNGTH2017-02439 del 01/02/2017 de fs. 57, por la que se extiende nombramiento provisional al accionante, que lleva explícita la modalidad de contratación, esto es conforme al art. 18 literal c) del reglamento a LOSEP; hasta que se declare ganador del concurso de méritos y oposición en el referido cargo; o bien se verifiquen las circunstancias que se explican en el literal p) del numeral 31 de esta sentencia;

Se ordena el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el accionante más beneficios legales desde el momento de la proposición de la acción de protección hasta el momento de su reintegro; salvo que en dicho periodo el accionante haya prestado servicios en otra entidad pública, en cuyo caso no procede el doble pago de remuneraciones con cargo a recursos públicos, en relación al art. 12 de la LOSEP; y, sentencia 109-11-IS de la Corte Constitucional; situación que debe ser verificada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente al momento de efectuar la liquidación que corresponde conforme al art. 19 de la LOGJCC, en concordancia con lo que establece la Corte Constitucional en las sentencias Nro. 00413-SAN-CC y 0116-SIS-CC [...]

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Accionante

- 20.** El accionante señala que el IESS no habría cumplido las medidas de reparación ordenadas en la sentencia emitida por la Sala. De acuerdo con el accionante, el IESS no lo habría reintegrado a la institución ni indemnizado por las remuneraciones dejadas de percibir. No obstante, mediante escrito del 27 de julio de 2022, informó a la Unidad Judicial que se le restituyó a su puesto de trabajo. De igual manera, el 8 de noviembre de 2022 informó al TCAT que recibió la totalidad de la indemnización ordenada.

4.2. Unidad Judicial

21. En su informe de 22 de junio de 2022, la Unidad Judicial realiza un recuento de los hechos que tuvieron lugar tanto en la sustanciación de la acción de protección de origen como en su fase de ejecución. Indica que, ante el pedido del accionante de que el incumplimiento de la sentencia emitida por la Sala sea puesto en conocimiento de la Corte Constitucional y luego de haber realizado múltiples insistencias al IESS, es necesario que la Corte Constitucional se pronuncie acerca del incumplimiento alegado.

4.3. IESS

22. En su escrito de 1 de marzo de 2024, el IESS indicó que, mediante acción de personal SDNGTH-2022-0068-RE de 20 de julio de 2022, reintegró al accionante “con el cargo de Oficinista de la Coordinación Provincial del Seguro Social Campesino Loja bajo Nombramiento Provisional”. Además, informó que había realizado el pago correspondiente a la indemnización económica al accionante por concepto de las remuneraciones dejadas de percibir, más beneficios legales, conforme la cuantificación realizada por el TCAT.

5. Cuestión previa

23. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar una sentencia constitucional, se deben cumplir con los requisitos de procedibilidad previstos en la LOGJCC.³ Por ello, como cuestión previa, se verificará si en este caso se han cumplido tales requisitos.
24. Este Organismo ha determinado que, para conocer una acción de incumplimiento presentada por el juez ejecutor de la causa, se deben cumplir los siguientes requisitos: i) La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez o jueza ejecutora, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional; es decir, no puede requerir la remisión del expediente a la Corte de forma inmediata. (ii) Que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de

³ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

la sentencia ha sido imposible. (iii) Que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.⁴

25. En este caso: i) conforme se expone en los párrafos 3-11 *supra*, el accionante presentó múltiples escritos para promover el cumplimiento de la sentencia emitida por la Sala; ii) la Unidad Judicial, en su informe de 22 de junio de 2022, expone las gestiones realizadas y argumenta que la ejecución de la sentencia emitida por la Sala le ha sido imposible; y, iii) la Unidad Judicial encargada de la ejecución no logró que la sentencia se cumpla integralmente en un periodo de aproximadamente 7 meses.⁵
26. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos para que la Corte se pronuncie sobre una acción de incumplimiento presentada por un juez ejecutor, corresponde analizar si en el caso concreto se produjo, o no, el incumplimiento alegado.

6. Planteamiento del problema jurídico

27. Para tratar los cargos presentados por el accionante en cuanto al supuesto incumplimiento del IESS de las medidas de reparación ordenadas por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El IESS incumplió las medidas de reparación dispuestas por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021 en cuanto no habría reintegrado al accionante a la institución ni le habría indemnizado por las remuneraciones dejadas de percibir más beneficios legales?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿El IESS incumplió las medidas de reparación dispuestas por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021 en cuanto no habría reintegrado al accionante a la institución ni le habría indemnizado por las remuneraciones dejadas de percibir más beneficios legales?

28. En la sentencia de 29 de diciembre de 2021, la Sala dispuso al IESS que cumpla dos medidas de reparación: i) que reintegre al accionante a la institución, con un nombramiento provisional, en el mismo cargo que desempeñaba; y, ii) que indemnice al

⁴ CCE, sentencia 124-21-IS/23, 2 de agosto de 2023

⁵ Si bien se verifica que el IESS reincorporó al accionante después de casi 7 meses contados a partir de la emisión de la sentencia de la Sala, esta Corte toma en cuenta que en el expediente constan informes del IESS en los que reporta todos los trámites administrativos y legales internos, conducentes para la reincorporación del accionante a la institución, que fueron tomados a partir de la emisión de la sentencia de la Sala de 29 de diciembre de 2021.

accionante por las remuneraciones dejadas de percibir, más beneficios legales, desde la fecha en que el accionante presentó la acción de protección hasta la fecha de su reintegro al IESS.

29. La Sala no fijó un término o plazo específico para el cumplimiento de las medidas de reparación. Sin embargo, por su formulación, queda claro que la indemnización compensaría el tiempo transcurrido entre la emisión de la sentencia y la fecha de reintegro del accionante al IESS. Así, la Sala aseguró que no se produzca perjuicio alguno para el accionante ya que el tiempo que podría tardar el IESS en reintegrar al accionante sería considerado en la cuantificación de la indemnización.
30. Acerca de la primera medida de reparación, en el expediente consta que el IESS restituyó al accionante al cargo de oficinista de la Coordinación Provincial del Seguro Social Campesino Loja, con nombramiento provisional, mediante acción de personal SDNGTH-2022-0068-RE de 20 de julio de 2022.
31. Acerca de la segunda medida de reparación, en el auto emitido por el TCAT el 15 de noviembre de 2022 consta que el IESS canceló la totalidad de la indemnización, cuantificada por el TCAT, por las remuneraciones dejadas de percibir más beneficios legales desde la fecha en que el accionante presentó la acción de protección hasta la fecha de su reintegro al IESS. El detalle de los pagos y de la aceptación del accionante consta en el mismo auto.
32. Si bien se verifica que el IESS reincorporó al accionante después de casi 7 meses contados a partir de la emisión de la sentencia de la Sala, esta Corte toma en cuenta que en el expediente constan informes del IESS en los que reporta todos los trámites administrativos y legales internos, conducentes para la reincorporación del accionante a la institución, que fueron tomados a partir de la emisión de la sentencia de la Sala de 29 de diciembre de 2021. En todo caso, el tiempo que el IESS tomó en restituir al accionante fue considerado para la cuantificación de la indemnización que, como se indicó anteriormente, al momento se encuentra cumplida en su totalidad.
33. Por lo expuesto, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte verifica que el IESS cumplió todas las medidas de reparación ordenadas por la Sala en la sentencia de 29 de diciembre de 2021. Por tanto, corresponde desestimar la acción de incumplimiento sin necesidad de realizar consideraciones adicionales.

8. 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 **141-22-IS**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen y el archivo de la presente acción de incumplimiento.
- 3.** Notifíquese, y cúmplase.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)