

Quito, D.M., 19 de septiembre de 2024

CASO 50-24-IS

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

SENTENCIA 50-24-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la demanda de acción de incumplimiento. La Corte verificó que el accionante cumplió con los requisitos para su presentación directa, por lo que, en el fondo, declaró que la sentencia cuyo cumplimiento se exige fue cumplida de forma defectuosa, por tardía por la entidad accionada.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de mayo de 2023, Julio Jacinto Muñoz Muñoz y otros¹ (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), la Universidad Técnica de Babahoyo (“**Universidad**”) y la Procuraduría General del Estado. En su demanda, los accionantes mencionaron que eran extrabajadores de la Universidad e impugnaron la negativa dada por el IESS a un reclamo que presentaron por la falta del pago de la totalidad de sus fondos de reserva por el período comprendido entre los años 2004 a 2009. Este proceso fue identificado con el número 12334-2023-00406.
2. En sentencia de 12 de julio de 2023, la Unidad Judicial Civil del cantón Babahoyo aceptó la acción de protección al concluir que la falta de entrega de la información del IESS generó que los accionantes no puedan continuar con el trámite administrativo, por lo que,

¹ La demanda fue presentada con: Alvarado Sudario Miguel Eugenio, Ríos Sánchez Julio Fortunato, Arboleda Peñafiel Jacinto Cristóbal, Jácome Cevallos Mariano De Jesús, Montalvo Villalva Miguel Iván, Vargas Sandoval Luis Enrique, Guerrero Paz Julio Edgar, Gaibor Linch Vicente Olmedo, Ramos Campi Magali Carmelina, Carrera Campoza Jaime Andrés, Monar Veloz José Ignacio, García García Hugo, Villalva Ube Anita Linda, Ayala Mackliff Fulton Oscar, Alvarado Barahona María Raquel, Cadena Torres Miguel, Suarez Guerrero Luis Alberto, Vásquez Santillán Julio Emilio, Bastidas Yunes Miguel Alfredo, Rumbea Correa Cruz María, Murrieta Ruiz Narcisa De Jesús, Uvidia Guaño Víctor Manuel, Bravo Medina Auro Alberto, Noboa Aquino José Miguel, Yépez Arteaga Wilson Alberto, Guingla Ramos Miguel Felipe, Orellana Pérez Luis Gaudulfo, Plaza Herrera Enrique Evanan, Bolaños Chica Pedro Daniel, Sandoval Chasi Rodrigo German, Sánchez Marcial Norma Nancy, Cardona Reyes Víctor Hugo, Romero Barzola Abrahan Alejandro, Bravo Huacon Tomas Humberto, José Bernabe Beltrán García.

se vulneró los derechos constitucionales de los accionantes (las medidas de reparación se detallan en el párrafo 9 *infra*). Ambas partes apelaron. En sentencia de 19 de septiembre de 2023, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos rechazó los recursos de apelación de ambas partes. Consecuentemente, confirmó la sentencia de primera instancia.

3. El 12 de octubre de 2023, el tribunal de apelación devolvió el expediente a la mencionada unidad judicial (“**juez de ejecución**”). El 17 de octubre 2023, los accionantes solicitaron al juez de ejecución que emplee “todos los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la sentencia”. El 20 de octubre de 2023, el juez de ejecución delegó el seguimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo. Mediante escritos de 31 de octubre y 20 de noviembre de 2023, la Defensoría del Pueblo informó sobre el seguimiento de la ejecución de la sentencia. En lo principal, señaló que el IESS “no ha dado contestación al requerimiento realizado” por la delegación provincial de la Defensoría del Pueblo.
4. Mediante escritos de 23 y 29 de noviembre de 2023, los accionantes requirieron el cumplimiento de la sentencia. Conforme consta en la razón de 29 de noviembre de 2023, se certificó que el IESS no había cumplido con la sentencia. Mediante escrito de 29 de noviembre de 2023, los accionantes solicitaron que, en virtud del reiterado incumplimiento de la sentencia, se inicie con la acción de incumplimiento por lo que solicitaron al juez de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional con su respectivo informe motivado.
5. El juez de ejecución convocó a una audiencia de verificación de cumplimiento de la sentencia. La audiencia fue convocada por cuatro ocasiones. La primera, para el 12 de enero de 2024, pero no se celebró por una solicitud de prórroga del IESS y de la Universidad. La segunda convocatoria de audiencia fue realizada para el 22 de enero de 2024. Sin embargo, no se celebró por una solicitud de diferimiento de la Universidad y conferida “por acuerdo entre las partes”. La tercera fue convocada para el 28 de febrero de 2024. La audiencia fue declarada fallida el 28 de febrero de 2024 “por problemas de inconsistencia en la conexión de la plataforma zoom”. Finalmente, la audiencia se celebró el 8 de marzo de 2024.
6. El 3 de abril de 2024, el juez de ejecución emitió una providencia que, en lo principal, dispuso lo siguiente:

Conceder el plazo máximo perentorio de 20 días a fin de que los legitimados pasivos de esta acción cumplan totalmente con lo dispuesto en la sentencia dictada en esta acción constitucional, entendiéndose como legitimados pasivos obligados, al cumplimiento de esta acción [...] a la Dirección Provincial del IESS de Los Ríos que es quien de forma principal y directa debe de cumplir con lo resuelto, y subsidiariamente la Universidad Técnica de Babahoyo, quien debe coadyuvar o aportar toda la información que la primera requiera para poder cumplir con el informe respectivo.

7. El 3 de abril de 2024, los accionantes presentaron una acción de incumplimiento de sentencia de forma directa ante la Corte Constitucional.

2. Competencia

8. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

9. La sentencia cuyo cumplimiento se exige fue dictada el 12 de julio de 2023. Esta sentencia fue confirmada por la Sala Provincial el 19 de septiembre de 2023, misma que fue notificada el 26 de septiembre de 2023. La sentencia dispuso lo siguiente:

1.- Por vulneración a la seguridad jurídica se considera nulo y se deja sin efecto jurídico alguno el acto administrativo de fecha 27 de febrero del 2023 contenido en el memorando número IESS-DPR-2023 - 0869 - M suscrito por el director provincial de los ríos del IESS.- 2.- Así también se declara improcedente la aplicación de los lineamientos para dar atención a los reclamos de pagos de fondos de reserva por falta de afiliación o su declaración emitido por el director nacional de fondos de terceros y de seguro de desempleo.- 3.- De conformidad con lo que establece la resolución CD.625 emitida por el consejo directivo del IESS que la Dirección Provincial de Los Ríos [...] continúe con el trámite de reclamo administrativo por reliquidación de fondos de reserva del periodo 2004 - 2009 presentado por los señores accionantes siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 142 que dicha norma reglamentaria establece, debiendo emitirse el informe respectivo en el término de cinco días de notificada la presente sentencia y que para el evento de que el reclamo sea procedente, se comunique la aprobación de las novedades tanto a los reclamantes como a la entidad reclamada a fin de que puedan ejercer su legítimo derecho a la defensa, todo cuanto derecho proceda conforme a la normativa interna del IESS para lo cual se dispone a la parte accionada remitir a este despacho copia certificadas del cumplimiento de la emisión del informe.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes

- 10.** Mediante escrito de 13 de junio de 2024, los accionantes señalaron que el procedimiento administrativo hasta la fecha no concluye y que el cumplimiento de la sentencia es defectuoso, ya que el informe presentado por el IESS es incompleto por no considerar el “cálculo individual por subdeclaración de fondos de reserva [se omitió el énfasis del original]” y el pago de los intereses y recargos.

4.2. De la Universidad

- 11.** La Universidad informó sobre el incumplimiento de la sentencia el 12 de junio de 2024. En lo principal, señaló que la Universidad es un obligado subsidiario y que entregó toda la información requerida tanto al IESS como al juez ejecutor.

4.3. Del IESS

- 12.** Mediante escrito de 13 de junio de 2024, el IESS informó sobre el cumplimiento de la sentencia. En lo principal, sostuvo que

en la actualidad la presente sentencia se encuentra cumplida de forma integral, esto es, la UNIVERSIDAD TÉCNICA DE BABAHOYO ha remitido la información y el IESS ha realizado los informes correspondientes [...]. La presente causa se encuentra en fase administrativa por parte del IESS, es decir el legitimado activo ha presentado los recursos administrativos después de la emisión de los informes y del cumplimiento de la sentencia, a su vez, también constan los recursos de impugnación presentados por parte de la UTB, encontrándose la presente tramitación de la causa según la normativa interna del IESS, para muestra de aquello se adjunta a la presente el Oficio IESS-UCPACTR-2024-0218-O, suscrito por el Mgs. Luis Mariano Chica donde se responde al pedido de Aclaración requerido por el Abg. Jordy Pinela, quien ejerce la representación legal de los legitimados activos, referente al reclamo administrativo.

4.4. Del juez ejecutor

- 13.** El juez ejecutor informó sobre el cumplimiento de la sentencia el 12 de junio de 2024 y señaló lo siguiente:

Por último, se debe resaltar que ha expuesto [por] el legitimado pasivo y obligado directo señor Director Provincial de Los Ríos del IESS [...] que ha dado cumplimiento cabal al fallo, hecho que se ha dado a conocer al legitimado activo, sin que éste exprese si su derecho, tal como está contenido en el fallo correspondiente, en efecto se ha satisfecho o no, pues el juzgador no puede deducirlo por sí solo.

5. Cuestión previa

14. Antes de pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.² Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Adicionalmente, la sentencia 103-21-IS/22³ estableció los requisitos para el inicio de una acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte Constitucional. La sentencia 53-23-IS/24 esquematizó estos requisitos de la siguiente manera:

- 14.1. Impulso:** La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
- 14.2. Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 14.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.
- 14.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.⁴

² 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”.

³ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 30, 31, 35 y 36.

⁴ CCE, sentencia 53-23-IS/24, 07 de marzo de 2024, párr. 18.

15. La Corte concluye que los accionantes cumplieron con estos requisitos. En relación con el impulso, la Corte verifica que los accionantes promovieron el cumplimiento de la sentencia (párrafos 3 y 4 *supra*) en reiteradas ocasiones. Se constata que los accionantes requirieron al juez ejecutor el inicio de la acción de incumplimiento de la sentencia (párrafo 4 *supra*). Y, se verifica que el juez ejecutor negó de manera tácita dicha solicitud (párrafo 4 y 5 *supra*) al incumplir con el término que establece la LOGJCC para remitir la acción de incumplimiento presentada.
16. Finalmente, en relación con el requisito de plazo razonable, la Corte constata lo siguiente:
- 16.1. La unidad judicial aceptó la demanda de acción de protección el 12 de julio de 2023. Su recurso de apelación fue resuelto el 19 de septiembre de 2023.
- 16.2. El 12 de octubre de 2023, el juez ejecutor recibió el expediente y solicitó, por primera vez, que el IESS y la Universidad informen sobre el cumplimiento de la sentencia.
- 16.3. Desde la primera solicitud de cumplimiento de la sentencia hasta la presentación directa de la acción de incumplimiento (3 de abril de 2024) transcurrieron alrededor de 6 meses. Durante este tiempo, los accionantes solicitaron en reiteradas ocasiones el cumplimiento de la sentencia.
17. De este modo, la Corte concluye que se cumplió el requisito establecido en el párrafo 14.3 *supra*, al haber transcurrido un tiempo prudente para la ejecución de la sentencia en relación a la complejidad de las medidas. Al haberse verificado el cumplimiento de todos los requisitos, esta Corte procederá a realizar el análisis de fondo.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

18. La Corte verifica que la sentencia cuyo cumplimiento se exige estableció dos medidas de reparación:
- 18.1. Dejar sin efecto jurídico alguno el acto administrativo de fecha 27 de febrero del 2023, contenido en el memorando número IESS-DPR-2023 - 0869 – M, suscrito por el director provincial de los ríos del IESS.
- 18.2. Que continúe con el trámite de reclamo administrativo por reliquidación de fondos de reserva, debiendo emitirse el informe respectivo en el término de cinco días de

notificada la sentencia (cuya copia también debía remitirse al juez ejecutor), siendo improcedente la aplicación de los lineamientos para obstaculizar su atención. Luego se aclaró que, en el evento de que el reclamo sea procedente, se comuniquen la aprobación de las novedades a los involucrados a fin de que puedan ejercer su derecho a la defensa.

19. Se verifica que la primera medida rige desde la notificación de la sentencia, por lo que no es necesario plantear un problema jurídico sobre su cumplimiento.⁵ Por otro lado, esta Corte examinará el cumplimiento de la sentencia mediante el siguiente problema jurídico:

6.1. El IESS ¿procedió con el cumplimiento de la segunda medida correspondiente a la continuación del reclamo administrativo de los accionantes y emitió el informe respectivo en el término de cinco días de notificada la sentencia cuyo cumplimiento se exige?

20. Conforme a los argumentos de los accionantes, la información constante en el expediente de ejecución y los informes presentados por las entidades accionadas, se verifica que la entidad accionada continuó con el reclamo administrativo por reliquidación de fondos de reserva propuestos por los accionantes. Al respecto, los propios accionantes señalaron que sobre “lo determinado en sentencia constitucional en el punto número tres [...] no tenemos nada más que reclamar”.⁶
21. De acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior, el juez ejecutor dictó el archivo del proceso mediante providencia de 30 de agosto de 2024, tras verificar que las medidas de reparación de la sentencia se habían cumplido y que estas no consistían en abordar el contenido o el fondo de lo resuelto en los reclamos administrativos.⁷

⁵ Esta medida de reparación se da por *cumplida*, en tanto esta Corte Constitucional ya ha señalado en reiterados pronunciamientos previos que las medidas dispositivas que involucran dejar sin efecto actos que vulneran derechos constitucionales se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución Ver: CCE, sentencias 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024 párr. 32; 39-14-IS/20, 06 de febrero de 2020, párr. 20; 35-15-IS/20, 19 de agosto de 2020, párr. 27; 39-16-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 33; 40-19-IS/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 16; y, 71-21-IS/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 44.

⁶ Unidad Judicial Civil del cantón Babahoyo, proceso 12334-2023-00406, providencia de 30 de agosto de 2024.

⁷ El archivo de la ejecución de la sentencia se emitió con fecha posterior a los escritos presentados por los accionantes ante este Corte. Unidad Judicial Civil del cantón Babahoyo, proceso 12334-2023-00406, providencia de 30 de agosto de 2024: “La parte legitimada activa a través de su defensa, y desde luego, de la revisión de la información que ha facilitado o proporcionado la obligada y legitimada pasiva de esta acción, es decir el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su delegado en esta misma audiencia, la misma ha sido revisada, analizada por el legitimado activo como se indica, quién ha manifestado de viva voz la satisfacción al cumplimiento de la misma; en mérito de lo cual, de conformidad a lo prescrito en el último inciso del art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Institucional, que dispone: ‘El caso se activará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio’, por lo que constando

22. Esta Corte, además de coincidir con esta última afirmación del juez ejecutor, recuerda a los accionantes que el objeto de la presente acción es verificar el cumplimiento integral de las medidas dispuestas en la sentencia. Conforme al párrafo 18.2 *supra*, la medida de reparación consistía en continuar con el procedimiento administrativo, y, por lo tanto, no obligaba a examinar el contenido del informe, las diferencias establecidas en los valores de los fondos de reserva y el consecuente cálculo de la subdeclaración.
23. Sin embargo, la Corte verifica que el IESS tenía un plazo de cinco días, contados desde el 26 de septiembre de 2023, fecha de notificación de la sentencia cuyo cumplimiento se exige, para emitir los informes requeridos para la continuación de los reclamos administrativos. Según el expediente del proceso de origen y por la aceptación expresa de los accionantes, así como del IESS, la totalidad de los informes sobre los accionantes apenas se emitió el 28 de agosto de 2024. Dado que el IESS no justificó la demora, se debe concluir que cumplió la obligación de manera defectuosa, por tardía.⁸ Por lo tanto, la Corte llama la atención al IESS por incumplir con el término ordenado en la segunda medida de reparación y por no justificar su demora en el cumplimiento de la sentencia.

7. 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. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento **50-24-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío del IESS para remitir los informes referidos en relación con la segunda medida de reparación ordenada en la sentencia de 12 de julio de 2023.
3. **Llamar** la atención al IESS por incumplir el término establecido en la sentencia respecto a la segunda medida de reparación y por no justificar su demora en el cumplimiento.

la manifestación de los legitimados activos que se dan por satisfecho y que no tienen nada más que reclamar por haberse cumplido con lo exigido, se ha dado cumplimiento cabal e integral a la sentencia expedida dentro de esta Acción Constitucional de Protección de Derechos Constitucionales, en razón de lo cual, ordeno el archivo definitivo del presente proceso”.

⁸ CCE, sentencia 101-20-IS/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 57.

4. Notifíquese, cúmplase 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 19 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL