

Quito, D.M., 04 de marzo de 2020

CASOS No. 17-13-AN y 21-14-AN acumulados

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

Sentencia

Tema: Esta sentencia analiza la acción por incumplimiento presentada por ex empleados del IESS respecto de la Resolución C.D. 415, relacionada con los incentivos por renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 17 de abril de 2013, Bertha Mariana Basantes Espinoza y diecinueve personas más, ex empleados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante IESS), presentaron acción por incumplimiento de la Resolución No. C.D. 415 de 28 de marzo de 2012¹ (en adelante “la Resolución”), en contra de Bolívar Bolaños Garaicoa, director general del IESS. El 4 de julio de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el **caso 17-13-AN**.
2. El 28 de marzo de 2014, Ruth Violeta Torres y Milton Marcelo Lastra Daza presentaron acción por incumplimiento de la misma Resolución, en contra de José Antonio Martínez Dobronsky, en ese entonces director general del IESS. El 31 de julio de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso N°. **21- 14-AN** y dispuso su acumulación al caso N°.17-13-AN.
3. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sortearon las causas y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento del caso N°. 17-13-AN y acumulado, y convocó a audiencia pública.
4. El 10 de febrero de 2020 tuvo lugar la audiencia pública a la que comparecieron Gilbert Molina Jácome, en representación de Bertha Mariana Basantes Espinoza y diecinueve personas más, ex empleados del IESS (caso N°. 17-13-AN); Monserrath Oleas Carrillo, en representación del director general del IESS; Erika Segura Ronquillo, en representación de la Procuraduría General del Estado, PGE. No comparecieron Ruth Violeta Torres y Milton Marcelo Lastra Daza, ex empleados del IESS, ni su abogado defensor (Caso N°. 21-14-AN).

II. Competencia de la Corte Constitucional

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 (5) de la Constitución

¹ La Resolución fue emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

de la República, y 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Norma presuntamente incumplida y argumentos de las partes

6. La Resolución textualmente establece:

Artículo Único.- Sustituir el texto del artículo 6 de la Resolución N°. C.D. 342² expedida por el Consejo Directivo del IESS el 23 de noviembre del 2010, por el siguiente:

Art. 6.- INCENTIVO EXCEPCIONAL PARA LA JUBILACIÓN.- El monto de incentivo por renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a los casos de jubilación establecida en la Ley de Seguridad Social, será de siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total, de conformidad con el inciso segundo del Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2 de 24 de enero de 2008.³

7. Los accionantes en sus demandas señalan que el área administrativa del IESS se niega a cumplir de manera integral con la obligación establecida en la Resolución, argumentando que la misma protege únicamente a los trabajadores sujetos al Código de Trabajo y no a los funcionarios amparados por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (en adelante "LOSCCA" actual LOSEP). Indican que los obreros regulados por el Código de Trabajo recibieron más incentivos que ellos y que existió afectación al derecho a la igualdad formal y material (artículo 66.4 de la Constitución). Solicitaron que disponga el cumplimiento total de la Resolución, que proceda con la reliquidación del incentivo con efecto retroactivo y cancele intereses de mora, costas y honorarios. Similares argumentos se desarrollaron en la audiencia pública.⁴

8. El IESS en la audiencia pública manifestó que la resolución se refiere exclusivamente a los trabajadores sujetos al Código de Trabajo.⁵

9. La PGE en la audiencia pública indicó que se está cuestionando la legalidad de la Resolución, que la vía idónea es la contenciosa administrativa y que la norma cubre al personal protegido para el Código de Trabajo.⁶

IV. Determinación del incumplimiento de la norma

10. De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos

² Mediante la Resolución C.D. 342, el Consejo Directivo del IESS, reguló la aplicación de varios beneficios a favor de los trabajadores del IESS amparados por el Código de Trabajo.

³ Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 17-13-AN, fs. 6v.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 17-13-AN, fs. 27.

⁵ Ibid., fs. 27.

⁶ Ibid., fs. 27.



internacionales de protección de derechos humanos, cuando contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

11. Para que una obligación sea considerada *clara*, no se debe necesitar de mayor esfuerzo interpretativo para entender su contenido en cuanto a quienes son el sujeto activo, el sujeto pasivo, así como la prestación de hacer o no hacer. Para ser considerada *expresa*, la obligación debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos, sobre el objeto y el alcance de la misma. En otras palabras, se entiende que es expresa cuando el contenido de la obligación esté manifiestamente escrito en la disposición. Finalmente, para que la obligación sea *exigible*, ésta debe contener el deber de cumplir y el derecho de exigir el cumplimiento de su contenido, y no estar sujeta a condición o plazo que esté pendiente de verificarse.⁷

12. A criterio de los accionantes, la entidad demandada se niega a cumplir con lo establecido en la Resolución, argumentando que la misma es aplicable únicamente para los trabajadores amparados por el Código de Trabajo. La Corte observa que la Resolución, al establecer en su artículo único: "*Sustituir el texto del artículo 6 de la Resolución N°. C.D. 342 expedido por el Consejo Directivo del IESS el 23 de noviembre de 2010...*", reformó la norma relacionada con la regulación de varios beneficios a favor de los trabajadores del IESS amparado por el Código de Trabajo. Es decir, de lo expuesto no existe claridad en el beneficiario o acreedor de la obligación (sujeto activo).

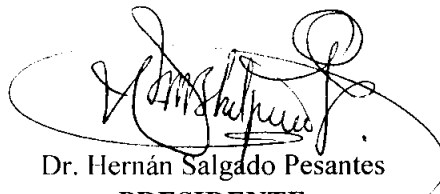
13. Esta Corte señala además que la demanda de acción por incumplimiento no procede cuando se busca declarar derechos, mismos que pueden ser reclamados mediante otros mecanismos jurisdiccionales para aplicar normas del sistema jurídico. Además, esta Corte reitera que la acción por incumplimiento no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos, en este caso laborales, que deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se puede presentar las pruebas que consideren pertinentes.

14. Por lo expuesto, la Corte Constitucional considera que al no existir claridad en relación al beneficiario de la obligación y por tratarse de un tema que debe ser sustanciado en vías ordinarias establecidas por el sistema jurídico, es improcedente realizar cualquier consideración adicional.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar las acciones por incumplimiento planteadas por improcedentes.
2. Notifíquese y archívese.

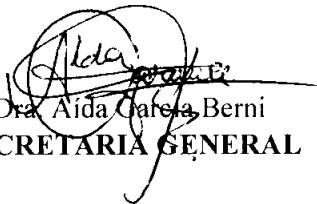


Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias N°. 007-16-SAN-CC y N°. 0037-13-AN/19.

Sentencia No. 17-13-AN/20 y acumulado
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 04 de marzo de 2020.- Lo certifico.



Dra. Aída Carela Berni
SECRETARIA GENERAL