

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

CASO 163-22-IS

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

SENTENCIA 163-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional verifica el incumplimiento de una sentencia de acción de protección por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Concluye que la sentencia de 24 de febrero de 2022 dictada por la Unidad Judicial Civil de Portoviejo se encuentra cumplida parcialmente.

1. Antecedentes

1. El 28 de octubre de 2021, William Gustavo Cabrera Merchán, Wilther Javier Barcia Pesantes, Eugenia Cirila Asencio Zambrano, Mario Cesar Figueroa Pincay, Líder Jesús Gómez Karpite, Carlos Omar González Figueroa, Alberto Quijije Manuel, Antonio Xavier Solis Santana, Fernando Javier Lozano Lucas, Jaime Cantos Charlie Miguel, Carlos Francisco González Magallanes, Flavio Miguel Toala Lucas, José Javier Hidalgo Franco, Luis Alberto Baque Quimis, Manuel Ubaldo Figueroa Figueroa, Marco Antonio Franco Parrales y Ronal Román Hidalgo Loor presentaron acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López (“**GAD de Puerto López**”).¹
2. En audiencia realizada el 23 de febrero de 2022, tanto el IESS, como el GAD de Puerto López, se allanaron parcialmente a las pretensiones de los accionantes. En tal sentido, mediante sentencia de 24 de febrero de 2022, dictada por la Unidad Judicial Civil de Portoviejo (“**Unidad Judicial**”), aceptó el allanamiento, declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la salud, seguridad social, trabajo, atención prioritaria, vida digna, petición, acceso a servicios de calidad y a la seguridad jurídica, en consecuencia, dispuso medidas de reparación.

¹ La causa fue signada con el número de proceso 13334-2021-01915. Los accionantes alegaron la omisión por parte del IESS para entregar los valores de los fondos de reserva y acceso al seguro de desempleo y la omisión del GAD de Puerto López por no haber cumplido con el pago de las obligaciones patronales respecto de varios meses. En tal sentido, alegaron la vulneración de sus derechos a la salud, trabajo, seguridad social, atención prioritaria, vida digna, petición, acceso a servicios de calidad y a la seguridad jurídica.

3. En fase de ejecución, mediante auto de 28 de abril de 2022,² la Unidad Judicial remitió el expediente a la Fiscalía General del Estado a fin de verificar si el incumplimiento de la sentencia puede encuadrar en una infracción penal y dispuso que se conceda fotocopias del expediente a los accionantes para que tramiten ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo la cuantificación de la medida de reparación económica.
4. Mediante auto de 27 de mayo de 2022,³ la Unidad Judicial impuso la multa de USD \$ 5.00 a las entidades accionadas por cada día transcurrido mientras se mantenga el incumplimiento. Al respecto, el IESS solicitó la revocatoria y los accionantes solicitaron reforma,⁴ pedidos atendidos en auto de 14 de junio de 2022.⁵
5. Mediante auto de 01 de julio de 2022, la Unidad Judicial convocó a audiencia de verificación de medidas.⁶ La audiencia se llevó a cabo el 15 de julio de 2022.
6. El 26 de julio de 2022, los accionantes presentaron acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial. Frente a esta solicitud, la Unidad Judicial elaboró un informe sobre el incumplimiento plasmado en auto de 28 de julio de 2022.
7. En virtud del sorteo electrónico efectuado el 19 de agosto de 2022, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 14 de marzo de 2024 en el que solicitó al juez de la Unidad Judicial, al IESS y al GAD de Puerto López que informen sobre el cumplimiento de la sentencia en cuestión.
8. El 20 de marzo de 2024, el IESS y el GAD de Puerto López remitieron el informe requerido.

2. Competencia de la Corte Constitucional

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República; y, 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

² En atención a los escritos presentados por los accionantes de 29 de marzo y 12 de abril de 2022.

³ En atención al escrito presentado por los accionantes de 12 de mayo de 2022.

⁴ Mediante escrito de 1 de junio de 2022.

⁵ El auto negó el pedido de revocatoria y aceptó la solicitud de reforma de los accionantes y modificó la multa a la cantidad de USD \$ 85.00.

⁶ En atención a los escritos presentados por los accionantes de 13 y 29 de junio de 2022.

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

10. La resolución de 24 de febrero de 2022 dictada por la Unidad Judicial Civil de Portoviejo dispuso lo siguiente:

Disponer que el GAD Municipal de Puerto López, proceda de manera inmediata y sin mas [sic] dilaciones, al pago pendiente de valores para con el IESS de las 17 personas que fungen como accionantes dentro de la presente causa, y que son: ANTONIO XAVIER SOLIS SANTANA, CARLOS FRANCISCO GONZALEZ MAGALLANES, CARLOS OMAR GONZALEZ FIGUEROA, JAIME CANTOS CHARLIE MIGUEL, EUGENIA CIRILA ASENCIO ZAMBRANO, FERNANDO JAVIER LOZANO LUCAS, FLAVIO MIGUEL TOALA LUCAS, JOSE JAVIER HIDALGO FRANCO, LIDER JESUS GOMEZ KARPITE, LUIS ALBERTO BAQUE QUIMIS, MANUEL ALBERTO QUIIJE. MANUEL UBALDO FIGUEROA FIGUEROA, MARCO ANTONIO FRANCO PARRALES, MARIO CESAR FIGUEROA PINCAY, RONAL ROMAN HIDALGO LOOR, WILLIAN GUSTAVO CABRERA MERCHAN y WILTHER JAVIER BARCIA PESANTES; debiendo implementar los mecanismos judiciales y administrativos que correspondan para cumplir cabalmente con lo dispuesto, pudiendo inclusive, separar a los ex trabajadores y hoy accionantes, del listado de convenios de pagos para cumplir con aquello. C- Para el cabal cumplimiento de lo dispuesto, se le concede el término de 15 días contados a partir de la notificación del presente auto que aprueba el allanamiento. D.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, debe proceder de manera inmediata a receiptar el pago a través de los mecanismos administrativos y jurídicos que le correspondan, buscando adecuar sus acciones para el cabal y rápido cumplimiento de lo resuelto en el presente auto. Asimismo, por tener como antecedentes la presente resolución una garantía jurisdiccional de Acción de Protección, entendida esta como un mecanismos (sic) de protección de derechos, para que los accionantes accedan de manera eficaz a la prestación de los servicios reclamados al IESS, no podrán sustentar su negativa en lo dispuesto en el literal C) del artículo 15 del reglamento general de seguros de cesantías y seguro de desempleo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; debiendo inclusive y de ser el caso, brindar alternativa a las personas accionantes de esta garantía para que aquella solicitud no sea rechazada de manera directa en caso que se la realice en línea, es decir, a través de plataformas virtuales. Concediéndole un término judicial de 10 días, para que proceda a brindar los servicios solicitados de manera integral, el mismo que comenzará a transcurrir a partir del pago que sobre estos puntos le corresponde realizar al GAD Municipal del cantón Puerto López. E.- Los accionantes en consecuencia de aquello podrán acceder a la prestación de servicio por parte del IESS, de los fondos de reservas, las cesantías y el seguro de desempleo; a excepción de los señores GONZALEZ MAGALLANES CARLOS FRANCISCO, FRANCO PARRALES MARCO ANTONIO y CABRERA MERCHAN WILLIAM GUSTAVO, quienes solo podrán acceder a los fondos de reserva y cesantía que tuvieren lugar. F.- Las instituciones accionadas deberán justificar de manera documentada en este proceso, en cumplimiento íntegro de sus obligaciones. En caso de incumplimiento por parte del GAD Municipal del cantón Puerto López y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con fundamento del art. 18 de la ley Orgánica y Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán reconocer los gastos en los que hayan incurrido los accionantes en la presentación de esta garantía, por la cual se seguirán los alineamientos (sic) establecidos en el art. 19 de la ley ya citada, la misma que expone que en cuanto a la forma del cálculo y estipulación, posee la competencia del organismo jurisdiccional correspondiente que se determina el art. 19 considerando que se tratan de instituciones del estado. G.- Del seguimiento de lo resuelto se delega al señor Delegado de la Defensoría del Pueblo en la Provincia de Manabí,

conforme lo autoriza el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para lo cual por secretaria de manera inmediata notifíquese mediante oficio al titular de aquella dependencia, con la finalidad de que se apersonen y brinden el seguimiento necesario para el cabal cumplimiento de lo resuelto.

4. Pretensión y argumentos de las partes

a) Accionantes

11. Los accionantes se limitan a sostener lo siguiente:

Señor juez constitucional, con el respeto que se merece su investidura nos dirigimos hacia usted y debemos manifestar que de los recaudos procesales no se desprende que se haya ejecutado de forma Integra [sic] la SENTENCIA de fecha 24 de febrero de 2022, aclarando que los accionantes hemos desistido del pago por CESANTIA y SEGURO DE DESEMPLEO por las consideraciones alegadas por las partes. En consecuencia, ejercitamos la ACCION DE INCUMPLIMIENTO ante la Corte Constitucional (énfasis en el original).

b) Unidad Judicial Civil de Portoviejo

12. El juez cita los antecedentes procesales del caso y procede a indicar los autos en los que ha dispuesto diferentes medidas para ejecutar la sentencia constitucional. Resalta que, en la audiencia de verificación de medidas, el IESS expuso que los accionantes al haber retirado sus cesantías, no podrían acceder al seguro de desempleo, pues no pueden tener dos prestaciones a la vez.

c) Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

13. El IESS resalta la imposibilidad del cumplimiento de la sentencia, debido a que conforme el artículo 16 del Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro de Desempleo,⁷ quien haya retirado los valores de cesantía, no podrán acogerse al seguro de desempleo, pues está prohibido recibir dos prestaciones a la vez. Luego, describe todas las actuaciones realizadas a efectos de cumplir la sentencia constitucional.

⁷ El artículo 16 del Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro de Desempleo dispone: Para aplicar a la prestación del seguro de desempleo, el afiliado realizará la solicitud a través de la página web www.iess.gob.ec, y podrá voluntariamente escoger una de las siguientes opciones excluyentes:

- a.- Retirar los fondos de cesantía acumulados y disponibles en su cuenta individual; o,
- b.- Acogerse al Seguro de Desempleo y Cesantía, manifestando su voluntad entre:
 - b.1.- Recibir el valor correspondiente al fondo solidario más el monto disponible en la cuenta individual de cesantía en la forma establecida por la ley; o,
 - b.2.- Recibir únicamente el porcentaje correspondiente al fondo solidario.

En ambos casos, siempre que la prestación no haya terminado por las causas establecidas en el artículo 19 del presente reglamento, al final de haberse escogido la opción b.1 o b.2, el beneficiario podrá solicitar el retiro del saldo de los fondos de cesantía acumulados que pudieran existir.

14. Respecto a la entrega de los fondos de reserva, indica que es el empleador quien debe abonar el monto por fondos de reserva en favor del trabajador, y no el IESS. Concluye indicando lo siguiente: “Lo que le corresponde al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es direccionar esos fondos depositados por el empleador hacia la cuenta individual del trabajador, en el caso de que este último haya decidido no recibirlos de manera mensual y directa por parte del empleador”.

d) GAD de Puerto López

15. El GAD señala en su informe el estado financiero de la institución. Así, indica que la capacidad de pago del GAD es casi nula para suscribir convenios de pagos con el Banco del IESS (“**BIESS**”). Concluye indicando lo siguiente:

Esta administración a pesar del estado de quiebra en que se encuentra, ha cumplido con obligaciones de estos ex trabajadores, y que, mediante argucias, han sido diferidas por otras administraciones, las cuales contaban [sic] más recursos que la actual administración, ya que las asignaciones por Modelo de Equidad Territorial se redujeron en este periodo administrativo en 43.000 dólares mensuales; las decisiones de los jueces, y los derechos de los trabajadores son de cumplimiento obligatorio; sin embargo la situación calamitosa en que se encuentra esta Institución, ponen a decidir que garantía constitucional respetamos, las de los trabajadores del GAD, la de los ex trabajadores y empleados, las de la ciudadanía de Puerto López, la de los proveedores y contratistas impagos, etc. Por esta razón es necesario buscar mecanismo que permitan, en esta situación calamitosa financiera, en que se encuentra este GAD, cumplir de a poco con nuestras obligaciones anteriores, y de la misma forma las actuales, porque de lo contrario es seguir en un círculo vicioso de incumplimientos con nuestras deudas pasadas, y futuras.

16. Finalmente, alega que mantiene dos convenios de purga de mora patronal con el IESS suscritos en noviembre del 2017, por USD \$ 366.135,20 a 7 años plazo con dividendos mensuales de USD \$ 5.668,43, la cual se encuentra cancelada hasta el dividendo 62 de 84; y, otro suscrito en abril del 2019, por USD \$ 587.282,22, a 7 años plazo con dividendos mensuales de USD \$ 9.335,96 la cual se encuentra cancelada hasta el dividendo 45 de 84.

5. Cuestión previa

17. Previo a 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.⁸

⁸ 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”.

18. Para que esta Magistratura conozca una acción de incumplimiento y asuma de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional, debe verificar (i) que el o los accionantes hayan promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural; y que, por consiguiente, (ii) haya o hayan requerido al juez la remisión, a la Corte Constitucional, del expediente del proceso en conjunto con el informe respectivo y (iii) el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez de instancia.⁹
19. En el presente caso, se verifica que los accionantes insistieron con la ejecución de la sentencia constitucional en varias ocasiones¹⁰ y posteriormente, mediante escrito de 26 de julio de 2022, solicitaron al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, frente a lo cual, mediante auto de 28 de julio de 2022, consta el informe presentado por el juez ejecutor. Finalmente, se verifica que desde la expedición de la sentencia constitucional hasta que los accionantes requirieron que la causa se remita a este Organismo, han intermediado varias insistencias de los accionantes y ha fenecido el término otorgado para el juez ejecutor para el cumplimiento de la sentencia,¹¹ en esa medida se puede concluir que ha transcurrido un plazo razonable. En consecuencia, corresponde analizar el cumplimiento de la sentencia constitucional.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

20. Compete a este Organismo verificar si las medidas dispuestas en la sentencia de 24 de febrero de 2022 dictada por la Unidad Judicial Civil de Portoviejo se encuentran cumplidas integralmente. En tal virtud, corresponde plantearse el siguiente problema jurídico:

6.1.¿Se cumplieron las medidas ordenadas en la sentencia de 24 de febrero de 2022, dictada por la Unidad Judicial?

21. Según el párrafo 10 *ut supra*, la Unidad Judicial dictó las siguientes medidas. Respecto al GAD Puerto López (i) pagar los valores pendientes respecto de cada accionante, en el término de 15 días. Respecto al IESS (ii) receptar el pago, y, de ser el caso, brindar alternativas en caso de que la solicitud sea realizada en línea, en el término de 10 días a partir del pago; (iii) permitir el acceso a la prestación de servicio de los fondos de reserva, las cesantías y el seguro de desempleo; a excepción de los señores Carlos Francisco González Magallanes, Marco Antonio Franco Parrales y William Gustavo

⁹ CCE, sentencia 226-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 33; 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17.

¹⁰ Véase los escritos de 29 de marzo, 12 de abril, 12 de mayo, 1, 13 y 29 de junio de 2022.

¹¹ El juez ejecutor concedió el término de 15 y 10 días al GAD de Puerto López y al IESS, respectivamente, para el cumplimiento de la sentencia.

Cabrera Merchán, quienes solo podrán acceder a los fondos de reserva y cesantía que tuvieren lugar.¹² Finalmente, una medida condicionada, (iv) en caso de incumplimiento por parte del GAD de Puerto López y el IESS, reconocer los gastos en los que hayan incurrido los accionantes en la presentación de la acción de protección.

22. Respecto de la **primera medida** se verifica que los valores pendientes de pago al IESS corresponden, conforme al historial laboral de cada accionante, a los meses de junio, julio, agosto, septiembre y diciembre del año 2020 y marzo de 2021. Además de los valores impagos de fondos de reserva y préstamos quirografarios, que en su momento no han sido cancelados al IESS y al BIESS, respectivamente.
23. Al respecto, conforme a la documentación presentada por las entidades obligadas,¹³ el GAD de Puerto López reconoce que no se ha cancelado ningún valor. A criterio del GAD de Puerto López, tanto el IESS como el BIESS no permite pagar de forma individual a cada uno de los accionantes, sino el total de los trabajadores y empleados de la institución, y que el valor adeudado asciende a la cantidad de USD \$ 344.397,96. Así mismo, indica que la situación financiera de la institución no permite cancelar dicho valor y concluye que la capacidad de pago es nula.
24. Al constatar que no ha existido ningún pago realizado hasta la fecha, reconocido expresamente por el GAD de Puerto López, este Organismo concluye que la primera medida de reparación está incumplida.
25. Respecto de la **segunda medida**, al constatar que el GAD de Puerto López no ha procedido con el pago de los valores adeudados, resulta lógico que el IESS no ha procedido a receptor los valores. Por tanto, la segunda medida de reparación se encuentra pendiente de cumplimiento.
26. Sobre la **tercera medida**, este Organismo constata que está destinada para dos grupos. Los señores Carlos Francisco González Magallanes, Marco Antonio Franco Pinales y William Gustavo Cabrera Merchán, (“**primer grupo**”) quienes solo podrán acceder a los fondos de reserva y cesantía que tuvieren lugar. Los señores Wilther Javier Barcia Pesantes, Eugenia Cirila Asencio Zambrano, Mario Cesar Figueroa Pincay, Líder Jesús Gómez Karpite, Carlos Omar Gonzalez Figueroa, Alberto Quijije Manuel, Antonio Xavier Solis Santana, Fernando Javier Lozano Lucas, Jaime Cantos Charlie

¹² En la sentencia consta: “Los accionantes en consecuencia de aquello podrán acceder a la prestación de servicio por parte del IESS, de los fondos de reservas, las cesantías y el seguro de desempleo; a excepción de los señores GONZALEZ MAGALLANES CARLOS FRANCISCO, FRANCO PARRALES MARCO ANTONIO y CABRERA MERCHAN WILLIAM GUSTAVO, quienes solo podrán acceder a los fondos de reserva y cesantía que tuvieren lugar”.

¹³ Informes de descargo presentados por el GAD de Puerto López y el IESS de 20 de marzo de 2024.

Miguel, Flavio Miguel Toala Lucas, José Javier Hidalgo Franco, Luis Alberto Baque Quimis, Manuel Ubaldo Figueroa Figueroa y Ronal Roman Hidalgo Loor, (“segundo grupo”) a quienes, según lo ordenado, se les debe permitir el acceso a los fondos de reserva, cesantía y el seguro de desempleo.

27. Respecto al primer grupo, se verifica que los accionantes retiraron la cesantía en las siguientes fechas: Carlos Francisco González Magallanes y Marco Antonio Franco Parrales, el 22 de mayo de 2021; y, William Gustavo Cabrera Merchán, el 02 de junio de 2021.¹⁴ Según los párrafos 23 y 24 *ut supra*, estos accionantes no han retirado los valores correspondientes a los fondos de reserva porque el GAD Puerto López no ha cancelado la deuda pendiente con el IESS.
28. Respecto al segundo grupo, se verifica que estos accionantes retiraron la cesantía en el año 2021.¹⁵ Así mismo, conforme los párrafos 23 y 24 *ut supra*, estos accionantes no han retirado los valores correspondientes a los fondos de reserva porque el GAD Puerto López no ha cancelado la deuda pendiente con el IESS.
29. Ahora bien, en cuanto a acogerse al seguro de desempleo, el IESS advierte que es una medida imposible de ejecutar debido a que el Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro de Desempleo dispone en su artículo 16 que los afiliados únicamente pueden escoger entre retirar los fondos de cesantía acumulados o acogerse al seguro de desempleo y cesantía, según la normativa.
30. El artículo 16 del Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro de Desempleo dispone:

Para aplicar a la prestación del seguro de desempleo, el afiliado realizará la solicitud a través de la página web www.iess.gob.ec, y podrá voluntariamente escoger una de las siguientes opciones excluyentes:

- a.- Retirar los fondos de cesantía acumulados y disponibles en su cuenta individual; o,
- b.- Acogerse al Seguro de Desempleo y Cesantía, manifestando su voluntad entre:
 - b.1.- Recibir el valor correspondiente al fondo solidario más el monto disponible en la cuenta individual de cesantía en la forma establecida por la ley; o,
 - b.2.- Recibir únicamente el porcentaje correspondiente al fondo solidario.En ambos casos, siempre que la prestación no haya terminado por las causas establecidas en el artículo 19 del presente reglamento, al final de haberse escogido la opción b.1 o b.2, el beneficiario podrá solicitar el retiro del saldo de los fondos de cesantía acumulados que pudieran existir.

¹⁴ Conforme consta en la foja 426 (cuadro de retiro de fondos de cesantía), así como en las fojas 434, 437 y 439 que corresponden a capturas de pantalla del portal web de IESS, sección consulta de órdenes de pago de cesantía.

¹⁵ Conforme consta en la foja 426 (cuadro de retiro de fondos de cesantía), así como en las fojas 428 al 447 que corresponden a capturas de pantalla del portal web de IESS, sección consulta de órdenes de pago de cesantía.

31. El ordenamiento jurídico reconoce al afiliado la posibilidad de retirar sus fondos de cesantía o acogerse al seguro de desempleo, siendo opciones excluyentes. En tal sentido, existe la imposibilidad de cumplimiento de carácter legal, ya que los accionantes han retirado sus fondos de cesantía conforme consta en el párrafo 27 *ut supra*, de tal modo que no podrían acceder a estas dos prestaciones del seguro universal obligatorio, de manera simultánea.
32. En tal sentido, este Organismo declara que la primera parte de la medida ha sido cumplida, porque los accionantes retiraron su cesantía. No obstante, respecto a la segunda parte que es el acceso al seguro de desempleo, esta Corte declara la imposibilidad de cumplimiento, debido a que resulta contraria al ordenamiento jurídico, toda vez que ya fue retirada la cesantía. La tercera parte, entrega de fondos de reserva, se encuentra incumplida debido a que el GAD de Puerto López no ha cancelado la deuda con el IESS. En suma, este Organismo concluye que existe cumplimiento parcial de la tercera medida, conforme se detalla en el análisis.
33. Sobre la **cuarta medida**, al ser una medida condicionada al incumplimiento de las medidas, por parte del GAD de Puerto López y el IESS, se verificará luego de que transcurran los plazos ordenados en esta sentencia.

Consideraciones adicionales

34. En relación a la medida de entrega de fondos de reserva, el IESS advierte que existirían préstamos quirografarios e hipotecarios pendientes respecto de ciertos accionantes.
35. Al respecto, este Organismo considera oportuno precisar que los fondos de reserva no constituyen un tipo de prestación destinada a la cobertura de contingencias amparadas por el Seguro Universal Obligatorio.¹⁶ En tal sentido, el artículo 196 del Código del Trabajo, define a los fondos de reserva como un derecho, de todo trabajador que preste servicios por más de un año, a que el empleador le abone una suma equivalente a un mes de sueldo o salario por cada año completo posterior al primero de sus servicios. Adicionalmente, el artículo 63 de la Ley de Seguridad Social determina que los fondos de reserva son garantía de un préstamo quirografario, por lo que no pueden ser entregados hasta que se cancelen los créditos pendientes.

¹⁶ Dichas contingencias, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social, son: enfermedad; maternidad; riesgos del trabajo; vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad; cesantía; y, seguro de desempleo.

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 **163-22-IS**.
2. Declarar el incumplimiento de la primera medida dispuesta en la sentencia de 24 de febrero de 2022 dictada por la Unidad Judicial Civil de Portoviejo por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López.
3. Declarar que la segunda medida dispuesta en la sentencia de 24 de febrero de 2022 dictada por la Unidad Judicial Civil de Portoviejo se encuentra pendiente de cumplimiento por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
4. Declarar el cumplimiento de la primera parte de la tercera medida relativa al retiro, por parte de los accionantes, de los fondos de cesantía.
5. Declarar la imposibilidad jurídica de cumplimiento de la segunda parte de la tercera medida, relativa al acceso al seguro de desempleo respecto de todos los accionantes, por las consideraciones establecidas en los párrafos 28 a 32 *supra*.
6. Declarar el incumplimiento de la tercera parte de la tercera medida de la sentencia de origen, relativa a la entrega de fondos de reserva, al verificarse que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López no ha cancelado la deuda con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
7. Llamar la atención a David Alejandro Mejía Macías, juez de la Unidad Judicial Civil de Portoviejo, por ordenar medidas inejecutables, contrarias al ordenamiento jurídico, y por la ambigua redacción de la medida condicionada a un incumplimiento.

8. Ordenar:

- 8.1. Que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López cancele los valores adeudados respecto los accionantes, utilizando las herramientas que están disponibles en la normativa vigente, como la renegociación del convenio de purga de mora, en un plazo improrrogable de dos meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia. Al respecto, tendrá que tener en cuenta las consideraciones establecidas en los párrafos 34 y 35 *ut supra*.

- 8.2.** La alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López y el director provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social informarán a esta Corte de manera documentada el cumplimiento de la medida dispuesta en esta sentencia en el término de 5 días contados a partir del vencimiento del período establecido previamente. Se recuerda a las entidades su obligación de cumplir con lo dispuesto en esta sentencia, en prevención de que este Organismo aplique lo dispuesto en el artículo 86.4 de la Constitución.
- 8.3.** En caso en incumplimiento de las medidas dispuestas en esta sentencia, fuera del término ordenado, se remitirá el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para el cálculo de los gastos incurridos por los accionantes en la presentación de la garantía.

9. Notifíquese, publíquese 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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 163-22-IS/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en los artículos 37 y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 163-22-IS/24 (también, “**sentencia**” o “**sentencia de mayoría**”), emitida con ocasión de una acción de incumplimiento. Con profundo respeto tanto al razonamiento de la sentencia como a la jueza ponente, expongo mi desacuerdo con la decisión en las líneas que siguen.
2. El proceso llega a este Organismo a través de la Unidad Judicial Civil de Portoviejo (“**Unidad Judicial**”) por petición de parte de los accionantes de una acción de protección. Esta última fue planteada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López (“**GAD de Puerto López**”). Tanto el IESS como el GAD de Puerto López se allanaron parcialmente a la demanda, por lo que con fecha 24 de febrero de 2022 la Unidad Judicial dictó sentencia declarando la vulneración de los derechos constitucionales y dispuso cuatro de medidas de reparación que serán resumidas y simplificadas a continuación: (i) que el GAD pague al IESS lo que corresponde por las 17 personas accionantes; (ii) que el IESS recepte inmediatamente los referidos pagos; (iii) como consecuencia de lo anterior, que los accionantes puedan acceder a la prestación de servicio por parte del IESS, de los fondos de reserva, las cesantías y el seguro de desempleo, con excepción de 3 de los accionantes, que solo podrán acceder a los fondos de reserva y a la cesantía que les corresponda. Coincido con la sentencia en cuanto a la verificación del cumplimiento o incumplimiento de las primeras tres medidas de reparación.
3. Ahora, la Unidad Judicial dispuso una cuarta medida que transcribiré a continuación:

F.- Las instituciones accionadas deberán justificar de manera documentada en este proceso, en cumplimiento íntegro de sus obligaciones. En caso de incumplimiento por parte del GAD Municipal del cantón Puerto López y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con fundamento del art. 18 de la ley Orgánica y Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán reconocer los gastos en los que hayan incurrido los accionantes en la presentación de esta garantía, por la cual se seguirán los alineamientos (sic) establecidos en el art. 19 de la ley ya citada, la misma que expone que en cuanto a la forma del cálculo y estipulación, posee la competencia del organismo jurisdiccional correspondiente que se determina el art. 19 considerando que se tratan de instituciones del estado.

4. Como se puede observar, la Unidad Judicial dispuso que, en caso de incumplimiento de las medidas (sin especificar si de una o de todas), el IESS y el GAD de Puerto López deberán pagar a los accionantes los gastos en los que tuvieron que incurrir para tutelar sus derechos a través de la acción de protección.
5. La sentencia de mayoría aborda esta última medida de la siguiente manera. En el párrafo 33, sostiene que “al ser una medida condicionada al incumplimiento de las medidas, por parte del GAD de Puerto López y el IESS, se verificará luego de que transcurran los plazos ordenados en esta sentencia”. A su vez, en el párrafo 7 del decisorio llama la atención al juez ejecutor “por la ambigua redacción de la medida condicionada a un incumplimiento”. Pese a esto, al final del decisorio (en el párrafo 8.3) dispone que “[e]n caso de incumplimiento de las medidas dispuestas en esta sentencia, fuera del término ordenado, se remitirá el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para el cálculo de los gastos incurridos por los accionantes en la presentación de la garantía”. El plazo concedido en la sentencia de mayoría para el cumplimiento de las medidas incumplidas fue de dos meses a partir de su notificación.
6. Desde mi lectura, la sentencia de mayoría omitió verificar el cumplimiento de la cuarta medida por tratarse de una obligación sujeta a una condición, pues optó por hacer esta verificación una vez transcurrido el plazo concedido por este mismo Organismo para el cumplimiento del resto de medidas. Discrepo respetuosamente con ese criterio, pues considero que la sentencia de mayoría sí debió haber verificado el cumplimiento de la cuarta medida. Que sea una medida sujeta a una condición (el incumplimiento del resto de medidas) no significa que la Corte no pueda verificar su cumplimiento en una acción de esta naturaleza.
7. El artículo 86 número 3 de la Constitución es holgado al momento de referirse a las medidas de reparación, pues manda a la autoridad judicial a que, de verificar una vulneración de derechos, ordene “la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse”. Por su parte, el artículo 18 de la LOGJCC es bastante amplio al momento de referirse a las potestades que tienen los jueces para fijar estas medidas:

La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.

8. La lista de posibles medidas de reparación no es taxativa sino apenas ejemplificativa, quedando a discreción de los jueces los términos de la medida siempre que tenga como fin reparar integralmente a la víctima.¹ La Corte Constitucional incluso ha hecho alusión a la creatividad a la que los jueces deben recurrir al momento de diseñar estas medidas de reparación:

Así también, en la misma jurisprudencia constitucional se establecen lineamientos que deberán observar los jueces constitucionales al momento de determinar las medidas de reparación integral para cada caso, partiendo del rol activo que están llamados a asumir dentro del Estado constitucional de derechos, en donde la "creatividad" en el diseño de la medida de reparación, garantiza la eficacia de las garantías jurisdiccionales.²

9. Los jueces tienen una amplia libertad para determinar las medidas de reparación que estimen idóneas para tal efecto, siempre y cuando conste de manera expresa la “mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente”.³ Si se trata de una medida de reparación económica dirigida en contra del Estado, las particularidades acerca de los montos y formas de pago serán dispuestas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (“**TDCA**”), de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC.
10. En el presente caso, la Unidad Judicial dispuso que se paguen “los gastos en los que hayan incurrido los accionantes en la presentación de esta garantía”. El artículo 284 del COGEP define a las costas como aquella sanción que se impone “a la persona que litigue de forma abusiva, maliciosa, temeraria o con deslealtad”. A su vez, proscribire la condena en costas al Estado, mientras que establece que en su lugar podrá ser condenado a pagarlas quien ejerza su defensa. Sin embargo, sobre la base de los artículos 18 y 4 número 3 de la LOGJCC, este Organismo ha distinguido las costas procesales de los gastos judiciales.⁴ Mientras que los gastos judiciales se refieren a

¹ CCE, sentencia 1894-10-JP/20, 04 de marzo de 2020, párr. 80.

² CCE, sentencia 381-17-SEP-CC, caso 2547-16-EP, 22 de noviembre de 2017, pág. 50. Lo mismo ha dicho la Corte en las sentencias 223-18-SEP-CC, caso 1830-16-EP, 20 de junio de 2018, pág. 38 y 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 01 de octubre de 2014, pág. 49. En ese sentido, la Corte Interamericana ha conceptualizado la reparación en el contexto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los siguientes términos: “[l]a reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior”. Corte IDH, Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de febrero de 2022, Serie C No. 92, párr. 61. En vista de que cada caso es único, jamás se podría estandarizar las medidas y las autoridades judiciales siempre, caso a caso, deberán determinar cuál es la medida que mejor restablezca la situación de esa víctima particular. La Corte Constitucional ha dicho que siempre se debe partir de la premisa de que las medidas de reparación deben buscar el “restablecimiento de la situación anterior a la violación de derechos y la eliminación de los efectos que la violación produjo”. CCE, dictamen 1-21-RC/21, 24 de febrero de 2021, párr. 21.

³ Esto según lo dispuesto por el artículo 18 de la LOGJCC.

⁴ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 66.

aquellos egresos en los que la víctima tuvo que incurrir para tutelar sus derechos, encasillando estos montos en el rubro de “los gastos efectuados con motivo de los hechos” del artículo 18 de la LOGJCC, las costas judiciales “constituyen una sanción impuesta a una parte procesal producto de una conducta de mala fe o temeridad en el litigio”.⁵ La disposición de la Unidad Judicial no condena en costas al Estado ni lo castiga por una supuesta mala fe. Al limitarse a disponer que condicionalmente que el Estado repare los gastos incurridos por los accionantes en defensa de sus derechos, se trata de una medida lícita y exigible. Por tanto, no existe impedimento alguno para que se disponga una medida de reparación destinada a restituir a los accionantes los gastos judiciales en los que incurrieron para proteger sus derechos, y tampoco hay impedimento alguno para que se condicione la exigibilidad de esta medida al incumplimiento de otras. ¿Qué obsta a que un juez disponga una medida de esta naturaleza?

11. En el presente caso, la Unidad Judicial legítimamente optó por condicionar la exigibilidad de la cuarta medida al incumplimiento de las otras tres. Se trataría de una condición suspensiva cuya verificación provocaría la exigibilidad de una medida adicional. El ordenamiento no prohíbe al juez disponer una medida de esa naturaleza, así que considero que la verificación que la Corte Constitucional haga del cumplimiento de esta medida debe ser exactamente igual que del resto de medidas. Si bien podría ser cierto que no es una medida dispuesta con la misma frecuencia que otras en las que su exigibilidad es inmediata, de eso no se sigue que la redacción sea ambigua, tal y como la califica el párrafo 7 del decisorio de la sentencia. De hecho, a mi parecer la redacción de la medida es bastante clara, pues tanto la sentencia de mayoría como yo hemos coincidido en que se trata de una medida cuya exigibilidad queda suspendida hasta la configuración de la condición. También parece haber acuerdo en que el monto de dicha reparación ascenderá a aquello que los accionantes hayan incurrido para efectos de salvaguardar sus derechos en la vía judicial. Hay unanimidad también en que es una medida que podría nunca ser exigible. Considero que la redacción es clara y su interpretación no fue problemática en lo absoluto, por lo que disiento con la decisión de la sentencia de mayoría en llamar la atención al juez de la Unidad Judicial por ese motivo.
12. Atendiendo al fondo del asunto, cabe anotar que el incumplimiento de las medidas de reparación es un hecho neutro, objetivo, que no depende del pronunciamiento de la Corte Constitucional. Cuando una acción de incumplimiento es conocida por la Corte y esta verifica que las medidas de reparación dispuestas por una sentencia han sido incumplidas, la Corte se limita a **declarar** el incumplimiento, mas no a **constituirlo**. La sentencia de mayoría, en efecto, verificó el incumplimiento tanto de la primera

⁵ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 66.

como de la tercera parte de la tercera medida. Cabe notar que la medida dispuesta por la Unidad Judicial no distingue al incumplimiento total del incumplimiento parcial. Por tanto, la condición se verifica, sin más, en caso de incumplimiento, independientemente de que este sea total o parcial. Esto quiere decir que el hecho futuro e incierto del cual pendía la exigibilidad de la cuarta medida **ya había ocurrido antes de que la Corte Constitucional se pronuncie al respecto, verificándolo**. En otras palabras, la condición ya había sido configurada y por tanto la obligación contenida en la cuarta medida **ya era exigible**.

13. Tomando esto en cuenta, considero que la sentencia de mayoría debió haberlo notado y verificar, de la misma manera que hizo con el resto de medidas, el cumplimiento o incumplimiento de la cuarta medida. Sin embargo, la sentencia hace todo lo contrario al disponer que la exigibilidad de esta cuarta medida esté sujeta al incumplimiento de lo que se dispuso **en la sentencia de mayoría y no en la de la Unidad Judicial**. Esta decisión conduce a la conclusión de que el incumplimiento de las medidas es constituido y no simplemente declarado por la Corte Constitucional.
14. Por añadidura, me queda la inquietud sobre si la Corte Constitucional después del transcurso de los 2 meses y 5 días desde la notificación de su decisión emitirá un alcance a la sentencia pues, como se desprende del párrafo 8.3, dejó pendiente la verificación del cumplimiento de la cuarta medida. Al dejar este pendiente, y al tratar a la sentencia como constitutiva del incumplimiento, es evidente que para que la cuarta medida sea exigible, necesita que la Corte Constitucional nuevamente se pronuncie sobre el caso y en particular sobre el incumplimiento del resto de medidas. No puedo estar de acuerdo con eso.
15. Mi discrepancia con la sentencia de mayoría no es menor, pues no se trata solamente de que la sentencia debió declarar que la cuarta medida también había sido incumplida en tanto la condición (el incumplimiento del resto de medidas) ya se había configurado antes del pronunciamiento de esta Corte; se trata, finalmente, de una cuestión que atiende a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento.⁶ Lo que ha hecho la Corte es convertir a la cuarta medida en una condición que depende de la sentencia de la Corte Constitucional en la acción de incumplimiento, cuando la cuarta medida estuvo diseñada con fundamento en una condición plenamente verificable por el juez ejecutor, y que por lo tanto no requiere de un pronunciamiento de la Corte Constitucional.
16. Por todo lo expuesto, considero que la sentencia de mayoría yerra al momento de tratar a sus sentencias emitidas con ocasión de la acción de incumplimiento como

⁶ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

constitutivas y no simplemente como declarativas del incumplimiento. En vista de que la Unidad Judicial condicionó la exigibilidad de la cuarta medida de reparación al incumplimiento de alguna de las otras tres, y considerando que la Corte acaba de verificar/declarar que dos de esas medidas fueron incumplidas, **la cuarta medida era ya exigible**. Por tanto, la Corte debió verificar su cumplimiento y declarar su incumplimiento, para solo así poder tomar las medidas que considere pertinentes para su inmediata ejecución.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 163-22-IS fue presentado en Secretaría General el 10 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 11:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 163-22-IS/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 4 de abril de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 163-22-IS/24. En la misma, se resolvió la acción de incumplimiento presentada por William Gustavo Cabrera Merchán, Wilther Javier Barcia Pesantes, Eugenia Cirila Asencio Zambrano, Mario Cesar Figueroa Pincay, Líder Jesús Gómez Karpite, Carlos Omar González Figueroa, Alberto Quijije Manuel, Antonio Xavier Solis Santana, Fernando Javier Lozano Lucas, Jaime Cantos Charlie Miguel, Carlos Francisco González Magallanes, Flavio Miguel Toala Lucas, José Javier Hidalgo Franco, Luis Alberto Baque Quimis, Manuel Ubaldo Figueroa Figueroa, Marco Antonio Franco Parrales y Ronal Román Hidalgo Llor (“**accionantes**”). Los accionantes habían solicitado el cumplimiento de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 24 de febrero de 2022, emitida por la Unidad Judicial Civil de Portoviejo (“**Unidad Civil**”), dentro del proceso de acción de protección signado con el número 13334-2021-01915 que siguieron en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López, provincia de Manabí (“**GAD de Puerto López**”).
2. La sentencia de segunda instancia emitida por la Unidad Judicial dictó las siguientes medidas:
 - i) “[Q]ue el GAD Municipal de Puerto López, proceda de manera inmediata y sin mas (sic) dilaciones, al pago pendiente de valores para con el IESS de las 17 personas que fungen como accionantes dentro de la presente causa (...) debiendo implementar los mecanismos judiciales y administrativos que correspondan para cumplir cabalmente con lo dispuesto, pudiendo, inclusive, separar a los ex trabajadores y hoy accionantes, del listado de convenios de pagos para cumplir con aquello (...) [p]ara el cabal cumplimiento de lo dispuesto, se le concede el término de 15 días contados a partir de la notificación del presente auto que aprueba el allanamiento”;
 - ii) “El [IESS], debe proceder de manera inmediata a receptor el pago a través de los mecanismos administrativos y jurídicos que le correspondan, buscando adecuar sus acciones para el cabal y rápido cumplimiento de lo resuelto en el presente auto (...). Concediéndole un término judicial de 10 días, para que proceda a brindar los servicios solicitados de manera integral, el mismo que comenzará a transcurrir a partir del pago que sobre estos puntos le corresponde realizar al GAD Municipal del cantón Puerto López”;

- iii) “Los accionantes en consecuencia de aquello podrán acceder a la prestación de servicio por parte del IESS, de los fondos de reservas, las cesantías y el seguro de desempleo; a excepción de los señores González Magallanes Carlos Francisco, Francío PARRALES Marco Antonio y Cabrera Merchán William Gustavo, quienes solo podrán acceder a los fondos de reserva y cesantía que tuvieren lugar”; y,
- iv) “En caso de incumplimiento por parte del GAD Municipal del cantón Puerto López y el [IESS] (...), deberán reconocer los gastos en los que hayan incurrido los accionantes en la presentación de esta garantía (,,,)”.

3. En la referida sentencia, el Pleno de la Corte resolvió, mediante voto de mayoría, aceptar parcialmente la acción de incumplimiento *in examine*.

2. Análisis

4. La sentencia de mayoría únicamente analizó el cumplimiento de las medidas i), ii) y iii) expuestas *ut supra*. En este sentido, declaró el incumplimiento de la medida i) por parte del GAD de Puerto López y que la ejecución de la medida ii) se encontraba pendiente de cumplimiento por parte del IESS. Con respecto a la medida iii), dividió su análisis en tres partes: la primera parte, respecto de la cesantía, fue declarada cumplida; la segunda parte, respecto del seguro de desempleo, fue declarada imposible de cumplir por razones de legalidad; y, la tercera parte, respecto de los fondos de reserva, fue declarada incumplida.
5. Desarrollo el presente voto salvado, ya que discrepo con la falta de análisis de la medida iv) por parte del Pleno de la Corte Constitucional. Considero que esta medida es verificable puesto que la misma estaba condicionada al incumplimiento de las medidas anteriores por parte del GAD de Puerto López y del IESS. Al respecto, se evidencia que en auto de 28 de abril de 2022 y ante el informe de la Defensoría del Pueblo que indicó que no se había cumplido cabalmente con las medidas dispuestas, el juez de la Unidad Judicial dispuso:

que por secretaría se concedan a la parte accionante las fotocopias certificadas necesarias a fin de que proceda a tramitar, ante el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en esta Jurisdicción cantonal, el proceso que determine el monto que por concepto de relación económica deben ser cancelados a la parte accionante, ya que, los sujetos procesales accionados no han dado cumplimiento a lo ordenado en resolución.

6. Adicionalmente, se desprende del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano que se ha iniciado un proceso para el cálculo del valor a pagar en virtud de la medida iv) ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí. Este proceso, signado con el número 13802-2024-00071, inició el 14 de febrero de 2024 y se encuentra en curso actualmente.

7. En vista de lo expuesto, es claro que el juez no condicionó la medida iv) a una declaratoria de incumplimiento por parte de la Corte, sino que la condicionó al incumplimiento del término por parte del GAD de Puerto López y el IESS. Es así que, al haber recibido el informe de la Defensoría del Pueblo en el que se manifestó que el GAD de Puerto López no había cumplido con la medida i), se verificó la condición de la medida iv).
8. Ahora bien, al analizar la medida iv) de conformidad con lo establecido en el artículo 285 del COGEP,¹ resulta claro que esta medida dispone el pago de costas por parte del GAD de Puerto López y del IESS a favor de los accionantes, pues el concepto de costas abarca los “gastos en los que hayan incurrido los accionantes en la presentación de esta garantía”. Tanto el GAD de Puerto López como el IESS son entidades del Estado y el artículo 284 del COGEP² contiene una prohibición expresa en virtud de la cual no es posible condenar a costas al Estado.
9. Entonces, si la medida iv) dispuso el pago de costas a entidades del Estado, se colige que esta medida es imposible de ejecutar al ir en contra de una prohibición expresa.³ De conformidad con los votos salvados que he emitido respecto de las sentencias 410-22-EP/23 y 63-21-IS/24, considero que la medida iv) es inejecutable por razones legales.
10. En virtud de lo señalado, considero que correspondía al Pleno de la Corte Constitucional analizar y pronunciarse respecto de la medida iv) a la luz de los artículos 284 y 285 del COGEP, pues, a mi criterio, es una medida inejecutable que se encuentra surtiendo efectos.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ Art. 285.- Monto. (...) Las costas incluirán todos los gastos judiciales originados durante la tramitación del proceso, entre otros, los honorarios de la defensora o del defensor de la contraparte y de las o los peritos, el valor de las publicaciones que debieron o deban hacerse, el pago de copias, certificaciones u otros documentos, excepto aquellos que se obtengan en forma gratuita.

² Art. 284.- (...) El Estado no será condenado en costas, pero en su lugar podrá ser condenado a pagarlas quien ejerza su defensa.

³ CCE, auto de verificación de cumplimiento de la sentencia 007-12-SIS-CC, 31 de marzo de 2015. Citado en la sentencia 37-15-IS/20.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 163-22-IS fue presentado en Secretaría General el 16 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 12:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL