

Quito, D.M., 03 de julio de 2025

CASO 231-22-IS

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

SENTENCIA 231-22-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de sentencia presentada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí, respecto del auto de 13 de abril de 2022, que cuantificó una medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 22 de diciembre de 2017. La Corte verifica que dicho Tribunal no cuenta con legitimación activa para presentar esta acción, ya que no es la autoridad judicial encargada de la ejecución de las decisiones en garantías jurisdiccionales.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso acción de protección de origen

1. El 29 de noviembre de 2017, José Gutemberg Bernal Rivadeneira (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). En su demanda, el accionante solicitó la restitución de su derecho a la jubilación universal.¹
2. El 22 de diciembre de 2017, la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Sucre, provincia de

¹ Proceso 13959-2017-00363. El accionante señaló que en noviembre de 1999 presentó la solicitud de jubilación definitiva. El 18 de agosto de 2000, el accionante recibió un informe favorable emitido por el IESS. Desde esa fecha, el accionante no recibió una solución efectiva, debido a diferentes reclamos que no fueron atendidos por el IESS, lo cual impidió que recibiera el monto que le correspondía por jubilación. Los factores que habrían retardado el proceso fueron: (i) el procedimiento de jubilación presentó un incidente por la falta del aviso de entrada por parte de su empleador en el periodo 1994 hasta el 2000, que generó el pago de aportes pendientes, multas e intereses; (ii) la falta de conocimiento por parte de los servidores del IESS sobre el estado del trámite; (iii) la falta de respuesta a las denuncias presentadas a las direcciones regionales del IESS; y, (iv) las multas impuestas al accionante por desconocimiento del trámite. El accionante solicitó se declare la vulneración de su derecho a la jubilación universal en relación con sus derechos a la salud, seguridad social, vida digna e integridad psíquica y moral.

Manabí (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción.² Frente a esta decisión no se interpusieron recursos.

3. El 15 de agosto de 2018, la Unidad Judicial dispuso la remisión del expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí (“**Tribunal Distrital**”), para la ejecución de la reparación económica dispuesta en sentencia.

1.2. Proceso ante el Tribunal Distrital

4. El 14 de septiembre de 2018, el Tribunal Distrital avocó conocimiento del procedimiento de cuantificación de reparación económica, según lo ordenado por la Unidad Judicial en la sentencia de 22 de diciembre de 2017.³ De esta manera, nombró como perito a María de Lourdes López Bartolomé (“**perito 1**”), para que cuantifique la reparación económica.
5. El 21 de enero de 2019, el Tribunal Distrital concluyó que el informe presentado por la perito 1 no obedecía a los criterios de la sentencia de 22 de diciembre de 2017. El 20 de mayo de 2019, se resorteó a dos miembros del Tribunal Distrital.⁴
6. El 16 de junio de 2019, el Tribunal Distrital dispuso que la perito 1 corrija, amplíe o aclare el informe pericial con base en las observaciones realizadas por el IESS.⁵
7. El 15 de septiembre de 2020, mediante auto, el Tribunal Distrital aprobó el informe pericial y emitió el mandamiento de ejecución que ordenó al IESS el pago de USD 26.704,09 que debían ser cancelados en la cuenta del Tribunal Distrital a la brevedad posible.

² La Unidad Judicial declaró la vulneración a los derechos de jubilación universal, salud, vida digna e integridad psíquica y moral. Entre los argumentos de su decisión señaló que el accionante “ha demostrado haber agotado la vía de reclamo o mecanismo de defensa para el derecho reclamado ante el IESS [...] habiendo obtenido respuesta pero no favorable a lo solicitado a través de los oficios generados por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [...]”. Finalmente, como medida de reparación ordenó: el pago de la jubilación patronal del accionante desde el momento en que ingresó su solicitud al IESS. Además, dispuso que la cuantificación de la reparación económica se realice conforme al artículo 19 de la LOGJCC.

³ Proceso 13802-2018-00376. El Tribunal Distrital estuvo conformado por la jueza Elizabeth Izquierdo Duncan y los jueces Juan José Proaño y Oswaldo Avilés.

⁴ Por ausencia definitiva de jueza Elizabeth Izquierdo Duncan y del juez Juan José Proaño, quienes fueron reemplazados por Juan Carlos Chilingua Ramírez y Walter Samno Macías Fernández, respectivamente.

⁵ El IESS indicó que el cálculo de la reparación económica no obedecía a criterios técnicos, por cuanto se elaboró con base en daños y perjuicios efectuados a la vivienda del accionante.

8. El 30 de octubre de 2020, el IESS indicó que el Tribunal Distrital no debía aprobar el informe pericial “sin realizar un análisis” de sus observaciones.
9. El 29 de enero de 2021, se conformó un nuevo Tribunal Distrital.⁶
10. El 14 de julio de 2021, el Tribunal Distrital declaró la nulidad del proceso de ejecución a partir del auto de 15 de septiembre de 2020, ya que consideró que la **perito 1** no liquidó conforme lo dispuesto en la sentencia emitida por la Unidad Judicial.⁷
11. El 17 de agosto de 2021, el Tribunal Distrital declaró caducado el nombramiento del perito 1 y designó a Willian David Alonzo Gracia como nuevo perito en el proceso (“**perito 2**”).⁸
12. El 8 de septiembre de 2021, el perito 2 presentó el informe requerido.⁹ El 13 de octubre de 2021, el perito 2 presentó la ampliación del informe pericial.
13. El 13 de abril de 2022, el Tribunal Distrital aprobó el informe de 14 de octubre de 2021 y ordenó que, en el término de quince días, el IESS cancele a favor del accionante USD 83.201,62 por concepto de reparación económica, valor que debía ser depositado a la cuenta del Tribunal Distrital. Asimismo, ordenó que el accionante consigne una cuenta para que, de forma posterior, sea depositado a la misma. En varios escritos,¹⁰ el accionante señaló que el IESS no cumplió con la orden de pago por reparación económica.
14. El 31 de agosto de 2022, el Tribunal Distrital impuso una “multa compulsiva y progresiva diaria equivalente a la quinta parte de una remuneración básica unificada” al IESS, por el incumplimiento del auto de 13 de abril de 2022.

⁶ El Tribunal Distrital se conformó por las juezas Elizabeth Izquierdo Duncan, Celia García Merizalde y el juez Hugo Velasco Acosta.

⁷ El Tribunal Distrital determinó que la perito 1 realizó el cálculo con base en los gastos médicos incurridos por el accionante durante el periodo que no recibió los beneficios del seguro social, en lugar de las pensiones no recibidas, “por lo que el Tribunal de aquel entonces aprobó un informe de forma improcedente conforme lo previsto en la sentencia constitucional, emitida por la Unidad Judicial”.

⁸ El perito 2 fue posesionado el 20 de agosto de 2021.

⁹ El 27 y 28 de septiembre de 2021, respectivamente, el accionante y el IESS presentaron sus observaciones al informe pericial.

¹⁰ Específicamente, en los presentados en las siguientes fechas: 18 de julio de 2022, 15 de agosto de 2022 y 7 de octubre de 2022.

15. El 9 de septiembre de 2022, el Tribunal Distrital resolvió, de oficio, reformar el auto de 31 de agosto de 2022, dejó sin efecto la multa compulsiva y dispuso que el IESS, en el término de quince días, cumpla con el mandamiento de ejecución.
16. El 20 de octubre de 2022, la secretaria relatora del Tribunal Distrital sentó razón que el IESS no ha dado cumplimiento con lo dispuesto en el auto de 13 de abril de 2022.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

17. El 16 de noviembre de 2022, el Tribunal Distrital presentó **de oficio** una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, por cuanto el IESS “no ha dado cumplimiento con el pago respectivo”.
18. El 27 de diciembre de 2022, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 16 de abril de 2025 y dispuso que tanto el IESS como la Unidad Judicial presenten sus informes.
19. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
20. El 28 de abril de 2025, la Unidad Judicial remitió su informe de descargo. Asimismo, el 30 de abril de 2025, el IESS presentó el informe requerido.

2. Competencia

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

3. Decisión judicial cuyo cumplimiento se exige

22. La sentencia de la Unidad Judicial de 22 de diciembre de 2017 dispuso lo siguiente:

La suscrita JUEZA DE LA UNIDAD JUDICIAL DE LA FAMILIA, MUJER, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES DEL CANTÓN SUCRE-MANABÍ, ABOGADA ANDREA MARIA PINAGORTE QUINTEROS, RESUELVE:
Admitir la acción de protección presentada por el señor JOSE GUTEMBERG BERNAL

RIVADENEIRA, toda vez que se ha vulnerado los derechos establecidos en los artículos 37.3, 32, 66 numeral 2; y, artículo 66 numeral 2 de la Constitución referentes al acceso a la jubilación, a la salud, el derecho a una vida digna y el derecho a la integridad psíquica y moral, para lo cual se dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social restituya el derecho de la jubilación universal el cual se encuentra suspendido por una responsabilidad patronal imputable al empleador con número patronal 44100185, derecho de jubilación otorgado con anterioridad al accionante, mediante oficio Nro. 65200-010280 de fecha Portoviejo, a 18 de agosto de 2000, que obra a fojas 5 de autos, por lo que se dispone que dicho reconocimiento por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sea desde el momento en que se generó el derecho, hasta la presente fecha, para lo cual la accionada deberá dar cumplimiento a lo ordenado dentro del término de 30 días a partir de su notificación. Referente a la reparación integral indica en la acción presentada, la determinación del monto correspondiente a la reparación económica deberá ser efectuada a través de un proceso contencioso administrativo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como las sentencias Nros. 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC dictadas por la Corte Constitucional del Ecuador. Se dispone que la Defensoría del Pueblo delegación de Manabí, en la ciudad de Portoviejo se encargue del cumplimiento y seguimiento de lo resuelto, quien deberá informar a esta juzgadora del seguimiento de la misma cada quince días (15) [...].

23. El auto de ejecución del Tribunal Distrital de 13 de abril de 2022 ordenó:

3.1.- Se APRUEBA la liquidación pericial practicada por el perito Mg. Aud. Willian Alonzo Gracia contenida en el INFORME PERICIAL (fs. 748 a 756) y RATIFICADO (fs. 798 a 800), **el que asciende por concepto de intereses** a la SUMA TOTAL DE USD **\$83.201,62/100 (OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS UNO CON 62/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA [sic]);** de lo cual, corresponde recibir el accionante por concepto de reparación económica (énfasis en el original).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del Tribunal Distrital

- 24.** El Tribunal Distrital realizó un recuento de las actuaciones efectuadas durante el procedimiento de cuantificación económica. Asimismo, señaló que el IESS no dio cumplimiento con el pago de lo dispuesto en el mandamiento de ejecución de 13 de abril de 2022, conforme la razón de 20 de octubre de 2022.
- 25.** Finalmente, indicó que, a fin de garantizar los derechos a la “tutela efectiva de las partes, al debido proceso y a la seguridad jurídica”, dispuso remitir el caso a la Corte Constitucional.

4.2. Argumentos de la Unidad Judicial

26. La Unidad Judicial efectuó un recuento de las actuaciones desde la presentación de acción de protección hasta la fase de ejecución. Además, añadió que se dispuso a la Defensoría del Pueblo realizar seguimiento del cumplimiento de las medidas de reparación.

4.3. Argumentos del IESS

27. La entidad accionada detalló cronológicamente las actuaciones procesales durante el procedimiento de acción de protección y el procedimiento de cuantificación económica. Concluyó que “pese a no estar de acuerdo con la aprobación del informe pericial por todas las observaciones de forma motivada realizada por mi representada se procedió con el pago de intereses”.
28. Además, el IESS adjuntó a su informe el comprobante de pago de 15 de mayo de 2023 por la cantidad de USD 83.201,62, realizado a la cuenta bancaria del Tribunal Distrital.¹¹

5. Cuestión previa

29. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue promovida **de oficio** por el Tribunal Distrital. Por lo que, para que la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado, resulta necesario determinar si dicho órgano jurisdiccional cuenta con legitimación activa para promover esta garantía jurisdiccional.
30. El artículo 163 de la LOGJCC establece que los jueces “tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En la misma línea, el artículo 164 número 2 de la LOGJCC establece que la jueza o juez executor es el competente para remitir el expediente ante la Corte Constitucional junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.¹²

¹¹ También de la revisión del sistema EXPEL, el 25 de mayo de 2023, se constata que el IESS informó al Tribunal Distrital que se realizó la transferencia el 15 de mayo de 2023 del valor de USD 83.201,62. El 16 de junio de 2023, en relación con el pago de honorarios al perito 2, el accionante informó al Tribunal Distrital que el IESS “ya cumplió con dicha obligación [...] en consecuencia no existe ningún pendiente”.

¹² Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). Art. 142 dispone: “Ejecución de sentencias. – Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias [...]”.

31. La Corte Constitucional, en la sentencia 8-22-IS/22, estableció que solamente los jueces de primera instancia son los encargados de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales.¹³ En consecuencia, únicamente los **jueces ejecutores están habilitados para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento** respecto de dichas sentencias.¹⁴ Por otro lado, los **Tribunales Distritales** son competentes **únicamente para cuantificar** el monto de la reparación económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.¹⁵ Por lo tanto, esos Tribunales no tienen legitimación activa para iniciar una acción de incumplimiento.
32. En definitiva, la sentencia 8-22-IS/22 estableció que solo los jueces ejecutores cuentan con legitimación activa para promover de oficio una acción de incumplimiento las autoridades judiciales que sean competentes para ejecutar las medidas de reparación integral que se aleguen como incumplidas. Por lo anterior, este Organismo formula el siguiente problema jurídico:

¿El Tribunal Distrital tiene legitimación activa para promover de oficio la presente acción de incumplimiento?

33. Para resolver el problema jurídico planteado, de la revisión del expediente, la Corte verifica:
- 33.1. La jueza de primera instancia fue la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Sucre, provincia de Manabí que, mediante sentencia 22 de diciembre de 2017, aceptó la acción de protección.
- 33.2. Entre las medidas ordenadas en esta sentencia, se incluye la reparación económica, es decir, el cálculo de la jubilación pendiente desde el año 2000, cuya cuantificación fue derivada al Tribunal Distrital.

¹³ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 29: “los únicos jueces habilitados para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento de sentencia son los jueces de primera instancia ejecutores de la sentencia de garantías jurisdiccionales [...]”.

¹⁴ *Ibíd.*, párr. 28.

¹⁵ *Ibíd.*, párr. 27.

- 33.3.** El Tribunal Distrital cuantificó la medida de reparación ordenada en sentencia de 22 de diciembre de 2017 y ordenó el pago mediante auto resolutorio emitido el 13 de abril de 2022.
- 34.** De lo expuesto, se verifica que la autoridad judicial que emitió la sentencia es la Unidad Judicial y, además, sólo a ella le correspondía la fase de ejecución. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia 8-22-IS/22, es la Unidad Judicial la encargada de la ejecución integral de las medidas de reparación dispuestas, incluyendo la reparación económica cuantificada por el Tribunal Distrital, y cuyo mandamiento de pago consta en el auto de 13 de abril de 2022. Además, en dicha sentencia se afirmó que solamente el juez ejecutor podía presentar la acción de incumplimiento. De manera que, al Tribunal Distrital sólo le correspondía determinar el monto de reparación económica y remitir el proceso a la Unidad Judicial para que continúe con el trámite de ejecución de la sentencia, y no tenía la potestad de presentar una acción de incumplimiento, en los términos establecidos en los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.
- 35.** Por lo dicho, la Corte verifica que el Tribunal Distrital no tenía legitimación activa para promover de oficio la presente acción de incumplimiento.
- 36.** En consecuencia, al verificarse que no se cumplieron con los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 número 2 de la LOGJCC, y en la sentencia 8-22-IS/22, corresponde que esta Corte desestime la acción, pues se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa.
- 37.** Finalmente, esta Corte recuerda a las autoridades judiciales que los únicos jueces habilitados para remitir una acción de incumplimiento de oficio o a petición de parte¹⁶ son las autoridades judiciales de primera instancia, quienes –respetando el carácter subsidiario de esta garantía– deberán primero emplear todos los mecanismos indispensables para ejecutar sus propias decisiones.¹⁷

¹⁶ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, Registro Oficial 613, suplemento. Artículo 97. – Trámite [...] 1. Cuando se trate de incumplimiento de sentencias expedidas en procesos de garantías jurisdiccionales de competencia de jueces de instancia y cortes de apelación, la jueza o juez competente, de oficio o a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones de su incumplimiento o de la autoridad obligada [...]”.

¹⁷ LOGJCC. Artículo 21. – Cumplimiento. – La juez o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”.

6. 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 231-22-IS.
2. **Disponer** la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de julio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL