

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

CASO 191-22-IS

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

SENTENCIA 191-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento por la ejecución defectuosa por tardía de la sentencia alegada como incumplida al verificar la demora en el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de marzo de 2021,¹ Milton Vicente Mosquera Herrera (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los cantones de la provincia de Loja² (“**GAD Municipales de Loja**”), Lidio Aurelio Arrobo Narváez,³ en calidad de liquidador y representante del Consorcio de Municipalidades de la Provincia de Loja (“**Consortio**”) y la Procuraduría General del Estado en Loja.⁴ El proceso fue conocido por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”).⁵

¹ Existe como antecedente la acción de protección signada 11319-2012-0488 (“**proceso 1**”) en la cual el accionante alegó que no se le cancelaron sus remuneraciones de noviembre de 2011 a junio de 2012. En sentencia de apelación de 11 de septiembre de 2012, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja aceptó la acción y ordenó que el Consortio cancele lo solicitado más los beneficios de ley y que el accionante continúe laborando “en los términos que ha sido contratado”. El 13 de octubre de 2015, el accionante presentó una acción de incumplimiento de la decisión de 11 de septiembre de 2012, desestimada en la sentencia 45-15-IS/21 al verificar su cumplimiento integral. Esta Corte determinó que los argumentos sobre la liquidación del Consortio y la situación laboral del accionante exceden del objeto de la acción de incumplimiento y dejó “a salvo los derechos del accionante para plantear las acciones judiciales de las que se crea asistido”.

² Los GAD Municipales de Loja accionados componen los cantones de: Calvas, Catamayo, Célica, Espíndola, Gonzanamá, Loja, Macará, Paltas, Puyango, Saraguro, Sozoranga, Olmedo, Zapotillo, Chaguarpamba, Pindal y Quilanga.

³ Ostentó el cargo de técnico administrativo financiero de la Unidad Técnica Regional 7 de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (“**AME**”).

⁴ El accionante presentó la acción de protección signada 11333-2021-00984 que originó la acción que nos ocupa. Alegó, principalmente, que no recibió “los aportes a la seguridad social y fondos de reserva” de febrero de 1999 a octubre de 2011. Además, solicitó el pago de sus remuneraciones de marzo de 2014 a abril de 2015, incluidos los beneficios de ley, como el pago de “sus aportes a la seguridad social de enero y febrero de 2014”.

⁵ Esta Corte constató que, en el sistema electrónico E-SATJE, la ejecución del proceso 1 fue realizado por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja, provincia de Loja en el proceso número 11333-2013-15742.

2. El 30 de julio de 2021, la Unidad Judicial negó la acción por improcedente al no verificar la vulneración de derechos constitucionales. En inconformidad, el accionante interpuso un recurso de apelación, el cual fue conocido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”).
3. En la sentencia de 10 de septiembre de 2021, la Corte Provincial aceptó parcialmente el recurso de apelación y declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y seguridad social.⁶ El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja solicitó la aclaración de la sentencia,⁷ la cual fue contestada en la providencia de 22 de septiembre de 2021.⁸ En contra de la sentencia de 10 de septiembre de 2021, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección,⁹ identificada con la causa número 3021-21-EP, la cual fue inadmitida por el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de este Organismo, el 17 de diciembre de 2021.¹⁰
4. El 20 de octubre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial (“**jueza ejecutora**”) dispuso poner en conocimiento del IESS lo ordenado en la sentencia de 10 de septiembre de 2021 para que “el departamento respectivo establezca el informe a la prontitud posible” de los valores de las planillas a cancelar solidariamente por parte de los GAD Municipales de Loja.¹¹
5. En la providencia de 21 de enero de 2022, la jueza ejecutora dispuso a la perita liquidadora realizar la liquidación para “establecer los valores a cancelar al” IESS.

⁶ Como medidas de reparación, dispuso que “las municipalidades demandadas y el Consorcio en liquidación, en el plazo de un mes, paguen solidariamente los aportes al seguro social desde el mes de febrero de 1999 a octubre de 2011, así como los aportes de los meses de enero y febrero de” 2014 adeudados. Ordenó el pago de los fondos de reserva correspondientes, “conforme las planillas de valores que genere el IESS al respecto”. Además, dispuso a la Defensoría del Pueblo (“**DP**”) el seguimiento del cumplimiento de la sentencia.

⁷ Solicitó aclarar la sentencia para que se realice una pericia sobre el valor a pagar y la forma de hacerlo.

⁸ La Corte Provincial aclaró que el considerando décimo cuarto de la sentencia determina que “[l]as municipalidades pagarán en la parte proporcional que les [sic] corresponda a cada uno, en relación con el aporte económico que venían entregando al Consorcio de Municipalidades de la provincia de Loja, para lo cual, si es necesario, se nombrará un perito, lo cual no puede ser extrajudicial. Esto, luego de que el IESS genere las planillas correspondientes y se obtenga el valor total por aportes y fondos de reserva”.

⁹ En su demanda, el accionante alegó que, a pesar de que la Corte Provincial declaró la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y seguridad social, no dispuso el pago de su liquidación de valores pendientes hasta la fecha actual.

¹⁰ El Tribunal fue conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Agustín Grijalva Jiménez.

¹¹ El 22 de diciembre de 2021, el IESS presentó la documentación solicitada para que la perita realice el informe respectivo.

6. En la providencia de 4 de febrero de 2022, la jueza ejecutora puso en conocimiento de los GAD Municipales de Loja el informe de liquidación realizado por la perita¹² a fin de que “cumplan con el pago”.
7. En la providencia de 14 de marzo de 2022, la jueza ejecutora puso en conocimiento de los GAD municipales de Loja la cuenta bancaria del accionante para el pago de “los fondos de reserva conforme consta en la liquidación”.
8. En el escrito de 31 de marzo de 2022, el GAD Municipal de Gonzanamá (“**GAD de Gonzanamá**”), alegó que la sentencia no “señala que se le proceda a cancelar de manera directa al accionante”. Explicó que el IESS realizó una liquidación “de manera independiente sin contar con información del consorcio en liquidación, peor aún con cada uno de los municipios demandados, y se emitieron dos títulos de crédito” al Consorcio: i) 51156750 referente a los ajustes de aportes y ii) 51944807 referente a los ajustes de fondos de reserva, mas no a los municipios demandados. Señaló que, para proceder con el pago de esta obligación, los GAD Municipales de Loja “debemos justificar documentadamente al ente de control que nuestro Municipio (...) y todos los que se encuentre [sic] demandados, no mantenemos ninguna relación de dependencia con” el accionante. Con lo expuesto, el GAD de Gonzanamá solicitó a la jueza ejecutora poner en conocimiento del IESS la liquidación realizada el 4 de febrero de 2022, a fin de coordinar con cada municipalidad demandada y ejecutar el cumplimiento de esta obligación.
9. El 1 de abril de 2022, con fundamento en el escrito de 31 de marzo de 2022, la jueza ejecutora dio a conocer al IESS sobre “la liquidación de los valores a cancelar por parte de los municipios accionados” con el fin de coordinar “el pago en el seguro social, debiendo los representantes de los municipios acudir a dicha institución a realizar el trámite respectivo”.
10. El 19 de abril de 2022, la jueza ejecutora requirió a la DP remitir un informe sobre el “seguimiento del cumplimiento de la sentencia en el IESS”.
11. El 24 de mayo de 2022, la jueza ejecutora concedió el término de 20 días a los GAD Municipales de Loja y al secretario ad-hoc del Consorcio para que “justifiquen documentadamente la calidad en la que comparecen respecto de la designación de Presidente del Consorcio” y realicen “los trámites legales respectivos ante la instituciones pertinentes [sic]” a fin de cumplir la sentencia.

¹² La perita determinó que el monto total a cancelar al IESS por concepto de ajuste de aportes es de \$ 95 722.33 USD (noventa y cinco mil setecientos veintidós dólares con treinta y tres centavos) y el valor total a cancelar por ajuste de fondos de reserva es de \$ 33 779.69 USD (treinta y tres mil setecientos setenta y nueve dólares con sesenta y nueve centavos).

12. El 18 de julio de 2022, la jueza ejecutora ordenó que los GAD Municipales de Loja cumplan con el pago ordenado en la sentencia en el “término de cinco días”.¹³
13. En la providencia de 21 de julio de 2022, la jueza ejecutora rechazó la solicitud del accionante de iniciar la ejecución forzosa de la sentencia “por contravenir las reglas determinadas en el Código Orgánico y Monetario Financiero [sic]”.
14. En la providencia de 25 de julio de 2022, la jueza ejecutora aceptó la solicitud de extender el término de cumplimiento de la sentencia¹⁴ por treinta días “para que realicen los trámites respectivos”.
15. El 22 de septiembre de 2022, con base en el informe de la DP, el accionante solicitó que el proceso sea enviado a la Corte Constitucional “por efecto del incumplimiento de sentencia” o “en su defecto (...) motive las razones para la cual se niega a hacerlo”.
16. El 28 de septiembre de 2022, la jueza ejecutora ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional junto con un informe de incumplimiento.

1.1.Procedimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador

17. Conforme el sorteo automático de 5 de octubre de 2022, la causa radicó en competencia de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.¹⁵
18. Mediante auto de 7 de octubre de 2024, en atención al orden cronológico de causas, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín avocó conocimiento del caso y ordenó a los GAD Municipales de Loja, al IESS y a la Unidad Judicial remitir un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos planteados en la acción de

¹³ El 18 de julio de 2021, el accionante solicitó la ejecución forzosa de la sentencia mediante el “listado de vehículos a nombre de todos los” GAD Municipales de Loja.

¹⁴ En el escrito de 25 de julio de 2022, José Hernán Encalada Elizalde, alcalde del cantón Puyango y presidente del Consorcio, informó sobre las gestiones realizadas “a través del hermanamiento de las municipalidades”. Explicó que acudieron al IESS, en calidad de GAD Municipales de Loja, y que la institución les informó que “la generación de planillas y trámites” la debían realizar como Consorcio, “más [sic] no como municipalidades en forma individual”, pues el accionante prestó sus servicios al Consorcio. Informó que comparecieron “de forma personal y mediante oficio” ante el SRI con la finalidad de actualizar el RUC para la representación legal del Consorcio. Agregó que se realizaron oficios al Banco Central del Ecuador (“BCE”) para cumplir con la obligación del pago debido a que tienen “un salgo [sic] a (...) favor” en calidad de Consorcio, pero por los trámites burocráticos, no han podido cumplir con el pago. Finalmente solicitó una “prórroga adicional para el cumplimiento” de la obligación patronal.

¹⁵ El 1 de octubre de 2024, el accionante presentó un escrito relativo a las nuevas actuaciones procesales suscitadas en la ejecución de la sentencia.

incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. La disposición fue respondida en los escritos presentados el 15, 16, 17 y 22 de octubre de 2024.¹⁶

2. Competencia

- 19.** De conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Sentencia cuyo cumplimiento se solicita

- 20.** El accionante solicita el cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial, la cual resolvió:

[A]ceptar parcialmente la apelación del actor y declarar vulnerados: los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y seguridad social. En consecuencia, como medida de reparación del derecho:

Que las municipalidades demandadas y el Consorcio en liquidación, en el plazo de un mes, paguen solidariamente los aportes al seguro social desde el mes de febrero de 1999 a octubre de 2011, así como los aportes de los meses de enero y febrero del año 2014, adeudados al accionante Milton Vicente Mosquera Herrera, si aún no lo han hecho. Por ese mismo periodo pagarán los fondos de reserva correspondientes. Todo conforme las planillas de valores que genere el IESS al respecto.

Para el cumplimiento de esta disposición, el Consorcio en liquidación y cada municipalidad accionada ha de realizar las acciones administrativas y financieras que, en coordinación con el IESS, permitan el pago y registro de las aportaciones adeudadas, así como los fondos de reserva correspondientes.

Para el seguimiento de esta disposición se encarga al Defensor del Pueblo en Loja.

Como reparación inmaterial, esta misma sentencia, en cuanto declara que la parte accionada vulneró los indicados derechos constitucionales, particularmente el derecho a la seguridad social por el indicado periodo.

- 21.** En el recurso horizontal, la Corte Provincial aclaró que:

Las municipalidades pagarán en la parte proporcional que les corresponda a cada uno, en relación al aporte económico que venían entregando al Consorcio de Municipalidades de la Provincia de Loja, para lo cual, si es necesario, se nombrará un perito. Esto luego de que el IESS genere las planillas correspondientes y se obtenga el valor total por aportes y fondos de reserva.

¹⁶ Se recibieron los escritos por parte de la Unidad Judicial, el IESS Y los GAD Municipales de los cantones de Céllica, Putumayo y Saraguro

Por supuesto, la pericia no puede ser extrajudicial, sino al interior de este mismo proceso constitucional, ante el Juez de primera instancia que es a quien corresponde la ejecución de la sentencia; esto luego de que el IESS establezca los valores a cancelar conforme la sentencia.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Demanda de incumplimiento del accionante

22. El accionante alega que, pese a sus insistentes solicitudes, los GAD Municipales de Loja no han cumplido con el pago de los valores por los aportes al seguro social y los fondos de reserva. Sostiene que, a pesar de la extensión del término para el cumplimiento, “habiendo pasado un año y doce días”, las entidades accionadas no han dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia.
23. Con base en el informe de la DP, el accionante acoge la sugerencia de “iniciar el proceso de destitución de los alcaldes de la provincia de Loja” ante la Corte Constitucional. Solicita a la Unidad Judicial que ponga el proceso en conocimiento de este Organismo a fin de que “radique la acción de incumplimiento”.
24. En el escrito de 1 de octubre de 2024, alega que, al inicio de la ejecución de la sentencia, la Unidad Judicial ordenó al IESS que genere las planillas de i) aportes de afiliación y ii) fondos de reserva, “los primeros teniendo que ser pagados al IESS y lo segundo al” accionante. En la primera planilla generada, a criterio del accionante, el IESS determinó que el valor total de fondos de reserva era de \$ 34 489.15 USD (treinta y cuatro mil cuatrocientos ochenta y nueve dólares con quince centavos de los Estados Unidos de América). Sin embargo, explica que el Consorcio pagó \$ 36 492.22 USD (treinta y seis mil cuatrocientos noventa y dos dólares con veintidós centavos de los Estados Unidos de América), “aclarando que esta obligación debió haber sido pagada al” accionante, para lo cual consignó sus datos bancarios. Argumenta que, el Consorcio, en calidad de entidad accionada, pagó estos valores directamente al IESS.
25. Alega que el IESS, entidad que no fue parte procesal, “recibió el pago indebido de los fondos de reserva” lo cual “provocó un incidente innecesario”. Explica que, del total del valor indicado en las planillas, una parte fue retenida por el IESS al accionante por mora del pago, sin considerar que el caso concreto “lo que se está liquidando es una sentencia constitucional y no obligaciones administrativas que pudiera existir entre el consorcio y el IESS”. Alega que, según el último informe pericial, los intereses de mora, que forman parte de las planillas, “ha sido retenido por el IESS como beneficio a su favor y con ello la jueza ha considerado cumplida la sentencia”.

26. Por lo anterior, “la perito designada fue conminada a modificar su informe, teniendo en cuenta las alegaciones del IESS”. Sin embargo, a criterio del accionante, “en el último informe desglosa y describe el valor total de las planillas y sus componentes”, en el cual consta el valor de capital, rendimiento e interés de mora, que forman parte del valor total de cada planilla, identificados como planilla 51944807 y 138229543 de los fondos de reserva. El accionante reitera que en informes previos, la perita “manifestó que no puede mutilar y alterar el valor total de las planillas, conforme lo dispuso la sentencia”.
27. El accionante alega que se debería aplicar la sentencia 027-18-SIC-CC en relación a que la sentencia alegada como incumplida “no puede ser objeto de interpretaciones que atentan a su fondo, pues se debe cumplir la misma al pie de la letra”.

4.2. Informe de incumplimiento emitido por la Unidad Judicial

28. En lo principal, la Unidad Judicial señala que “concedió varios términos” y oficios al Consorcio para el cumplimiento del pago, así como al IESS y a la DP. Agrega que “[e]l [p]residente del Consorcio” informó que “se encuentran realizando las gestiones respectivas ante las instituciones del Estado” para “acceder a los fondos” del Consorcio en el BCE, por lo cual ha solicitado “varios términos para cumplir con dicho pago”, pedidos a los cuales el accionante “no ha realizado oposición”. Alega que el Consorcio “no ha cumplido con la sentencia en el término de un mes concedido por la Corte Provincial, y tampoco en los términos concedidos por la Unidad Judicial. Ante el pedido formulado por el accionante, y con base en el informe de la DP, la Unidad Judicial dispuso el envío del expediente a esta Corte.
29. En el escrito presentado el 15 de octubre de 2024, la Unidad Judicial informa sobre las últimas actuaciones procesales que ocurrieron en la ejecución de la sentencia. Relata que, el 2 de mayo de 2023, el IESS cargó al sistema informático el capital y rendimiento del aporte de las planillas de fondo de reserva pagados en el comprobante 476132 por febrero de 1999 hasta octubre de 2011, pagados “de forma extemporánea por el Consorcio” el 7 de marzo de 2023.
30. La Unidad Judicial informa que el 4 de mayo de 2023, el accionante impugnó dicho pago y solicitó que el obligado indirecto, IESS, restituya el valor total pagado por el Consorcio, “existiendo el valor faltante de \$ 5 232.10 USD (cinco mil doscientos treinta y dos dólares con diez centavos de los Estados Unidos de América). Ante lo cual, reporta que el IESS adjuntó el detalle de los comprobantes de pago, señalando que ha cumplido con la entrega de los valores respectivos al legitimado activo y “que el valor restante reclamado corresponde al [IESS] por concepto de pago por multa de mora patronal”. Frente a la discrepancia generada, la jueza de la Unidad Judicial

convocó a las partes a una audiencia con el fin de revisar el incidente alegado por el accionante respecto al pago de los fondos de reserva.

31. La Unidad Judicial menciona que en el auto de 9 de mayo de 2024 impuso una multa compulsiva al director provincial del IESS en Loja “con una remuneración básica unificada diaria hasta que cumpla lo ordenado” para que se restituya o devuelva “los fondos de reserva faltantes” por \$ 5 232.10 USD. Sin embargo, señala que tal medida fue dejada sin efecto en el auto de 14 de mayo de 2024 debido a que el IESS indicó que se efectuó el pago y el valor que le corresponde al accionante es de \$ 29 257.05 USD (veintinueve mil doscientos cincuenta y siete dólares con cinco centavos de los Estados Unidos de América).
32. La jueza ejecutora indica que en el auto de 21 de junio de 2024 ordenó a la perita liquidadora realizar “una nueva liquidación con base en la nueva información presentada” sobre el rubro que corresponde al aporte patronal, materia del incidente. La jueza ejecutora afirma que puso en conocimiento el nuevo informe en el cual se reconoce que el valor de \$ 7 230.47 USD (siete mil doscientos treinta dólares con cuarenta y siete centavos de los Estados Unidos de América) corresponde al recargo por multa por el incumplimiento de la obligación patronal por concepto de fondos de reserva. Señala que el accionante presentó su inconformidad indicando que el valor de la multa le debe ser entregado a él y no al IESS.
33. La jueza de la Unidad Judicial afirma que ordenó el archivo del proceso el 24 de julio de 2024, a lo cual, el accionante demostró su desacuerdo, pero “no interpuso ningún recurso ante el Tribunal de la Sala respectiva”.

4.3. Informe presentado por el IESS

34. En el escrito presentado el 22 de octubre de 2024, el IESS presentó el memorando IESS-DNFTSD-2024-0954-M en el cual ratificó los rubros establecidos en la nueva liquidación. Para el IESS, el desglose del capital cancelado por el empleador es de \$ 12 455.54 USD y el rendimiento generado corresponde a 16 806.21 USD, lo cual da un total de \$ 29 261.75 USD conforme a la Resolución “C.D. 222, con la que se define el cálculo de los rendimientos de los Fondos de Reserva y la Resolución C.D. 316, mediante la cual se emitió el Reglamento para el Pago o Devolución de Fondos de Reserva” por parte del IESS.
35. El IESS señala que el valor cancelado no es de \$ 34 489.15 USD “como lo ha venido expresando” el accionante sino que, conforme al auto de 13 de marzo de 2023, el Consorcio ha pagado un total de \$ 36 492.22 USD, el cual corresponde al título de crédito 51944807 y glosa 138229543 por concepto de fondos de reserva incluidos

capital y los intereses. El IESS indica que “los valores reales respecto de los fondos de reserva son de [\$ 29 261.75 USD] y los intereses por mora patronal son de [\$ 7 230.47 USD]”, dando un total de \$ 36 492.22 USD, que el Consorcio canceló el 6 de marzo de 2023.

- 36.** Además, el IESS refiere que al valor de fondos de reserva debe restarse el valor que le corresponde a “la Institución del Seguro Social”, conforme el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social, relativo al “recargo y multa por el incumplimiento de obligaciones patronales, siendo estos parte del proceso de gestión de cobros”. Por lo que, para el IESS, el valor a restituir al accionante es de \$ 29 261.75 USD.
- 37.** El IESS refiere a que la Unidad Judicial convocó a las partes a una audiencia con la presencia de la perita para que realice una nueva liquidación tomando en cuenta el pago de 6 de marzo de 2023, y la nueva información presentada. El IESS alega que la Unidad Judicial ratificó el nuevo informe de la perita liquidadora al determinar que el monto que le corresponde al accionante por fondos de reserva es de \$ 29 261.75 USD. Por lo cual, dejó sin efecto la multa compulsiva ordenada el 9 de mayo de 2024.
- 38.** El IESS concluye indicando que la sentencia se encuentra cumplida en todas sus partes.

4.4. Informes presentados por los GAD Municipales de Loja

- 39.** En el escrito de 15 de octubre de 2024, el GAD Municipal del cantón Céllica se refiere a la nueva liquidación ordenada por la jueza ejecutora en el cual ratificó el valor cancelado con el recargo de la multa por el incumplimiento de la obligación patronal de fondos de reserva. Explica que los legitimados pasivos han cumplido integralmente la sentencia.
- 40.** En el escrito de 15 de octubre de 2024, el GAD Municipal del cantón Puyango se refiere al archivo de la causa e indica que el accionante “nunca apelo [sic] dicha providencia de archivo, tan solo se limitó en manifestar que continuará con el proceso de acción de incumplimiento”. Concluye que como parte del Consorcio “ha dado cumplimiento íntegro de la sentencia” y solicita el archivo de la causa.
- 41.** En el escrito de 17 de octubre de 2024, el GAD Municipal Intercultural de Saraguro alega que canceló todos los valores adeudados al accionante.

5. Cuestión previa

42. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene un carácter excepcional y subsidiario pues la autoridad encargada de la ejecución integral de la sentencia es la jueza o el juez de instancia.¹⁷ Para dar inicio a una acción de incumplimiento, conforme a la LOGJCC, esta Corte, en la sentencia 103-21-IS/22, determinó que la parte accionante debe cumplir con los siguientes requisitos:

i) La persona afectada debe promover el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor, previo a la presentación de la acción de incumplimiento.

ii) La persona afectada debe solicitar a la judicatura ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el informe sobre las razones del incumplimiento alegado y los impedimentos para ejecutar la decisión.

iii) La persona afectada debe presentar la solicitud anterior en un plazo razonable, para dar la oportunidad a la judicatura ejecutora de ejecutar la sentencia.¹⁸

43. En este caso, se verifica que el accionante promovió en más de cuatro ocasiones el cumplimiento de la sentencia ante la jueza ejecutora solicitando el pago de los fondos de reserva a su cuenta, remitiendo la información de su cuenta bancaria y requiriendo la intervención de la DP en el seguimiento de la sentencia.¹⁹

44. Sobre el segundo requisito, esta Corte verifica que el accionante solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe sobre la imposibilidad de ejecutar la sentencia, conforme consta en el párrafo 15 *ut supra*.

45. En cuanto al tercer requisito, la sentencia ordenó que el pago se cumpliera dentro de un mes. Sin embargo, luego de un año y dos meses, ante el presunto incumplimiento de las disposiciones, el accionante requirió que se impulse la acción de incumplimiento, pues a su criterio, la sentencia no fue cumplida pese a las diversas extensiones del término para el pago de los valores adeudados. Si bien los GAD Municipales de Loja argumentaron que existían problemas logísticos y administrativos para realizar el pago al haber sido parte del Consorcio en liquidación, esta Corte constata que el cumplimiento de las medidas no reviste de una complejidad de manera que impidan el cumplimiento dentro de los términos establecidos en la sentencia y los otorgados por la jueza ejecutora. Esto, por cuanto desde diciembre de

¹⁷ El artículo 163 de la LOGJCC determina que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”.

¹⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 30-32.

¹⁹ Conforme consta en los escritos de 16 de noviembre de 2021, 3 de diciembre de 2021, 12 de enero de 2022, 6 de abril de 2022, 4 de julio de 2022.

2021, el IESS dio a conocer los valores ordenados en la sentencia y en febrero de 2022, la perita determinó el monto que debía ser pagado por cada GAD. La última extensión otorgada fue el 25 de julio de 2022, con un término de 30 días para el cumplimiento, dentro del cual, no se cumplió con la sentencia. Además, esta Corte enfatiza que las decisiones adoptadas por autoridades judiciales en el marco de garantías jurisdiccionales son de inmediato cumplimiento o en el término ordenado en la sentencia como se desprende del presente caso.

46. Finalmente, en relación a la subsidiariedad de la acción de incumplimiento, esta Corte no identifica que el accionante estaba en la obligación de impugnar el auto de archivo de 24 de julio de 2024, toda vez que la acción se presentó con anterioridad a tal decisión jurisdiccional. Además, esta Corte identifica que existe una relación de finalidad entre la acción de incumplimiento inicial de 18 de septiembre de 2022 y el escrito de 1 de octubre de 2024 en relación al cumplimiento defectuoso de las obligaciones ordenadas en la sentencia.
47. Por lo expuesto, esta Corte verifica que el accionante cumplió con el tercer requisito para presentar una acción de incumplimiento respecto de la sentencia de la Corte Provincial y, corresponde continuar hacia el análisis de fondo para verificar el presunto incumplimiento.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

48. En el marco de una acción que verifica el cumplimiento de dictámenes y sentencias constitucionales, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿Los GAD Municipales de Loja incumplieron las obligaciones de reparación integral ordenadas en la sentencia de la Corte Provincial?

6.1. ¿Los GAD Municipales de Loja incumplieron las obligaciones de reparación integral ordenadas en la sentencia de la Corte Provincial?

49. Conforme consta en los párrafos 20 y 21 *ut supra*, la Corte Provincial ordenó que los GAD Municipales de Loja paguen solidariamente i) los aportes al seguro social y ii) los fondos de reserva desde el mes de febrero de 1999 a octubre de 2011 y de enero y febrero de 2014, conforme las planillas que el IESS genere al respecto. Además, dispuso que, para el cumplimiento del pago de estas obligaciones, los GAD Municipales de Loja realicen las acciones administrativas y financieras necesarias en coordinación con el IESS para el pago y registro de los pagos (i) y (ii). También determinó a la sentencia misma como reparación inmaterial (iii). En el recurso de aclaración, entendido como parte de la sentencia, dispuso que de ser necesario, se

realice un peritaje para establecer los valores que a cada GAD le corresponde pagar según lo establezca el IESS.

50. En relación, a las obligaciones (i) y (iii), esta Corte constata el cumplimiento integral toda vez que el accionante, el IESS y la jueza de la Unidad Judicial en sus escritos, coinciden en que los valores del aporte al seguro social fueron liquidados y pagados. En cuanto a la reparación inmaterial, con la emisión y notificación de la sentencia de la Corte Provincial, esta se entiende como cumplida. Además, la reparación inmaterial fue ordenada por la vulneración del derecho a la seguridad social del accionante, por lo que, el pago de los valores por aportes al seguro social le permite constatar a esta Corte que el derecho constitucional declarado como vulnerado fue reparado al contar con los derechos que el IESS otorga por los aportes.
51. En el escrito de 1 de octubre de 2024, el accionante alega el incumplimiento de la sentencia porque los valores por concepto de fondos de reserva no fueron pagados en su totalidad en relación a la obligación (ii) de la sentencia de la Corte Provincial. En lo principal, porque no recibió el valor total de los fondos de reserva que, a su juicio, corresponde a \$ 34 489.15 USD. En su lugar, alega que recibió \$ 29 261.75 pues, a su criterio, del monto se habría descontado el recargo por la multa de mora patronal. Por lo cual, en los párrafos siguientes, se profundizará el análisis respecto a si los GAD Municipales de Loja cumplieron integralmente con la sentencia en relación al pago de los fondos de reserva.
52. En diciembre de 2021, mediante el memorando IESS-CPCCL-2021-3234-M, el IESS emitió una planilla (“**planilla 1**”) conforme lo ordenó la jueza ejecutora. En la planilla 1, se determinó: a) un capital por concepto de fondos de reserva de \$ 12 109.42 USD y un interés de \$ 21 670.27 USD de febrero de 1999 a octubre de 2011, conforme consta en la planilla de título número 51944807; y b) por enero y febrero de 2014, el capital de fondos de reserva corresponde a \$ 346.2 USD con un interés de \$ 363.34 USD, conforme consta en la glosa número 138229543. La suma de los valores de las dos planillas da un total de \$ 34 489.23 USD, el cual es el valor que el accionante alega que debió ser restituido íntegramente a su favor.
53. El recurso de aclaración de la sentencia que se alega incumplida determinó que, en caso de ser necesario, se realice un peritaje dentro del mismo proceso para determinar los valores que a cada GAD Municipal de Loja le corresponde pagar. El 4 de febrero de 2022, la jueza ejecutora puso en conocimiento el informe realizado por la perita liquidadora en la cual dispuso el pago de cada GAD Municipal conforme lo ordenado en la sentencia con base en la planilla 1 emitida por el IESS.

54. Más adelante, a partir del escrito del GAD de Puyango, el pago de la obligación ordenada en la sentencia se realizó a través de la cuenta del Consorcio con los activos que tiene en el BCE pues se alegó que el IESS no puede registrar el pago de cada GAD Municipal debido a que los títulos de crédito fueron generados al Consorcio. En ese sentido, esta Corte identifica que la sentencia de la Corte Provincial no consideró que el pago no podía ser realizado por cada GAD Municipal como fue ordenado.
55. Ahora bien, la sentencia que se alega incumplida también determinó que tanto el Consorcio como cada “municipalidad accionada” deben realizar “las acciones administrativas y financieras, que en coordinación con el IESS”, permitan el pago y registro de los fondos de reserva correspondientes. En ese sentido, si bien la sentencia establecía que cada GAD Municipal pague solidariamente los fondos de reserva, no es menos cierto que, por la complejidad del caso al tratarse de un Consorcio que dejó de estar en funciones, también sea razonable que los fondos del Consorcio sean empleados para el pago de las obligaciones. En adición, a diferencia de lo alegado por el accionante, esta Corte no identifica que el pago por concepto de fondos de reserva debía ser realizado directamente al accionante según la sentencia, al contrario, se previó que se coordine con el IESS el cumplimiento de la obligación y posteriormente el pago al accionante.
56. El pago de los GAD Municipales al IESS en favor del accionante se hizo efectivo el 6 de marzo de 2023, puesto en conocimiento en el auto de 9 de marzo de 2023 por la jueza ejecutora. El pago fue declarado como “extemporáneo” por el IESS en su informe. Esta Corte identifica que la demora en realizar el pago conforme lo ordenado en la sentencia surge de la dificultad de coordinar el pago entre todos los GAD Municipales de Loja que formaron parte del Consorcio. Sin embargo, estima que el plazo otorgado para el cumplimiento de las obligaciones fue razonable en la medida en que se trataba del pago coordinado con el IESS conforme las planillas que emita al respecto dentro de un mes de la emisión de la sentencia, del cual la Unidad Judicial otorgó más términos para el cumplimiento de las obligaciones. Por otra parte, esta Corte constata que el pago se realizó en coordinación del Consorcio, los GAD Municipales de Loja y el IESS conforme las planillas emitidas por esta última entidad, lo cual fue ordenado en la sentencia conforme consta en el párrafo 20 *ut supra*.
57. Esta Corte identifica que la inconformidad del accionante surge porque los intereses generados a su favor en la planilla 1 y la segunda planilla no coinciden. Tanto la primera planilla de diciembre de 2021, como la última planilla registrada en el comprobante de pago de 6 de marzo de 2023, coinciden en el valor del capital de \$ 12 109.42 por fondos de reserva de febrero de 1999 a octubre de 2011 y enero y febrero de 2014. Sin embargo, en la primera planilla emitida, el interés por concepto de fondos de reserva corresponde a \$ 21 670.27 mientras que en la segunda planilla

el interés arroja un total de \$ 16 508.75. La diferencia de los intereses por concepto de fondos de reserva generados en la primera y segunda planilla es el valor de \$ 5 161.62, reclamado como el valor que debe ser restituido al accionante.

- 58.** Ahora bien, esta Corte constata que el IESS realizó el cálculo del interés y la multa por mora patronal de la planilla de 6 de marzo de 2023 con base en el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social, la Resolución C.D. 222, relativo al cálculo de los rendimientos de los Fondos de Reserva y la Resolución C.D. 316, mediante la cual se emitió el Reglamento para el Pago o Devolución de Fondos de Reserva por parte del IESS. En adición, esta Corte verifica que la jueza ejecutora actuó diligentemente al requerir la opinión de la perita liquidadora para verificar el pago correcto sobre el valor liquidado por el IESS.
- 59.** Por lo tanto, esta Corte verifica que los GAD Municipales de Loja cumplieron con lo ordenado en la sentencia para el pago de las obligaciones contenidas en la sentencia de la Corte Provincial. Sin embargo, también identifica que la ejecución es defectuosa por tardía al haber sido cumplida después de los términos establecidos en la sentencia y aquellos extendidos por la jueza ejecutora.

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 de la causa **191-22-IS** y declarar el cumplimiento defectuoso por tardío de la sentencia de 10 de septiembre de 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja dentro del proceso 11333-2021-00984.
- 2. Llamar** la atención a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la provincia de Loja en los cantones de: Calvas, Catamayo, Célica, Espíndola, Gonzanamá, Loja, Macará, Paltas, Puyango, Saraguro, Sozoranga, Olmedo, Zapotillo, Chaguarpamba, Pindal y Quilanga; por la demora injustificada en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la sentencia de 10 de septiembre de 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

3. **Ordenar** que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la provincia de Loja en los cantones de: Calvas, Catamayo, Célica, Espíndola, Gonzanamá, Loja, Macará, Paltas, Puyango, Saraguro, Sozoranga, Olmedo, Zapotillo, Chaguarpamba, Pindal y Quilanga, de manera conjunta o a través de la Asociación de Municipalidades de la provincia de Loja, en el término de 10 días contados desde la notificación de esta sentencia, ofrezcan disculpas públicas a Milton Vicente Mosquera Herrera por la demora en la ejecución de la sentencia referida anteriormente. Las disculpas públicas deberán publicarse en el banner principal del sitio web institucional de cada gobierno autónomo descentralizado de la provincia de Loja o de la Asociación de Municipalidades de la provincia de Loja por 1 mes, y deberá difundirse en redes sociales por un mes consecutivo con una publicación por semana. Tanto en el sitio web institucional como en las cuentas oficiales en redes sociales, el pedido de disculpas públicas deberá publicarse junto con el hipervínculo de la presente sentencia.

4. Notifíquese 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 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL