

Quito, D.M., 01 de agosto de 2024

CASO 108-22-IS

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

SENTENCIA 108-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza una acción de incumplimiento presentada dentro del proceso 11282-2021-01125. Concluye que, si bien ambas medidas dispuestas por la sentencia de 07 de mayo de 2021 fueron cumplidas, la primera lo fue tardíamente de manera injustificada. Por otro lado, recuerda a los jueces de lo contencioso administrativo que, de conformidad con la sentencia 8-22-IS/22, su papel no es el de hacer ejecutar los autos resolutorios que emiten con ocasión de un proceso de cuantificación de reparación económica, pues esta es labor del mismo juez ejecutor. En ese sentido, llama la atención al juez ejecutor por su pasividad al momento de hacer ejecutar la sentencia.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 01 de marzo de 2021, Enid Beatriz Ochoa Castillo (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), el presidente del Consejo Directivo del IESS, el director nacional del IESS, el director nacional del Seguro Social Campesino, el subdirector nacional de Gestión de Talento Humano del IESS Campesino, y el Procurador General del Estado.¹ El conocimiento de la controversia recayó en la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) y el proceso fue identificado con el número 11282-2021-01125.
2. El 07 de mayo de 2021, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección. Como medidas de reparación, dispuso: (i) que —hasta que se llame al concurso público de

¹ La accionante ocupaba el cargo de odontóloga en el departamento provincial del Seguro Social Campesino, en la ciudad de Loja. Si bien se incorporó a la institución a través de un contrato de servicios ocasionales en el año 2010, en el año 2013 se le extendió un nombramiento provisional. En la acción de protección, la accionante alegó que su desvinculación laboral, que tuvo lugar el 31 de octubre de 2016, fue ilegítima, ya que por el artículo 18 letra c) del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público se exige un concurso de méritos y oposición antes de realizar dicha desvinculación. Solicitó como pretensión, además de que se declare la vulneración de una serie de sus derechos fundamentales, que se le reintegre a su puesto de trabajo, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir y los costos incurridos por concepto de abogados.

méritos y oposición y se nomine al correspondiente ganador— se le reintegre a la accionante a sus funciones en calidad de odontólogo 1 del departamento provincial del Seguro Social Campesino-Loja, en un plazo no mayor a diez días contados desde la ejecutoria de esta sentencia, percibiendo la misma remuneración salarial que ha venido percibiendo; y, (ii) en cuanto a las remuneraciones dejadas de percibir, que se paguen solo aquellas adeudadas a partir de la presentación de la demanda de acción de protección (01 de marzo de 2021), enviándose el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (“**TDCA**”)² para la respectiva cuantificación a la luz del artículo 19 de la LOGJCC. Tanto la accionante como el IESS interpusieron recursos de apelación, mismos que fueron conocidos por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”).

3. El 30 de junio de 2021, la Corte Provincial resolvió no aceptar los recursos de apelación interpuestos y ratificar la sentencia subida en grado.
4. El 12 de julio de 2021, la Unidad Judicial recibió el proceso remitido por la Corte Provincial con el fin de proceder a su ejecución. A su vez, solicitó a la Defensoría del Pueblo que supervise la ejecución de la sentencia.³
5. El 16 de julio de 2021, la accionante solicitó a la Unidad Judicial que ordene al IESS restituirla a su puesto de trabajo, tal y como dispone la sentencia. Le recordó, a su vez, que el término era de diez días desde ejecutoriada la sentencia.
6. El 27 de julio de 2021, la Unidad Judicial respondió al pedido de la accionante haciéndole saber que se delegó a la Defensoría del Pueblo la vigilancia de lo ordenado en sentencia.⁴ A su vez, ordenó que el IESS envíe un informe actualizado en el término de tres días.
7. Con fecha 05 de octubre de 2021, la accionante ingresó un escrito manifestando que la sentencia sigue sin cumplirse y recordándole a la Unidad Judicial que tiene la

² En vista de que en el país existen también Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario (“**TDCAT**”), se utilizará también esta sigla de ser procedente.

³ Esta solicitud a la Defensoría del Pueblo se envió oficialmente a través del oficio 21924-2021 el 22 de julio de 2021. Además, en la referida providencia, la Unidad Judicial dispuso que se oficie a la Corte Constitucional con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 86 número 5 de la Constitución, así como dispuso remitir copias al TDCA con el fin de que proceda a cuantificar la reparación ordenada en sentencia.

⁴ En respuesta a esta providencia, el 04 de agosto de 2021, la Defensoría del Pueblo presentó un oficio recordándole a la Unidad Judicial que su rol no es el de ejecutar las sentencias, sino únicamente de vigilar y supervisar su ejecución. Sin pronunciarse sobre el (in)cumplimiento, la Defensoría a su vez informó al IESS que asumió la vigilancia de la ejecución y requirió que, en el plazo de quince días, presente un informe detallado de las conductas realizadas para cumplir la sentencia.

facultad de iniciar un procedimiento para la destitución de aquellos que incumplen sentencias constitucionales, de conformidad con los artículos 21 y 22 número 4 de la LOGJCC.

8. El 06 de octubre de 2021, la Unidad Judicial dispuso al IESS que en el término de 72 horas justifique el cumplimiento de lo ordenado en sentencia de 07 de mayo de 2021. También dispuso remitir un nuevo oficio a la Defensoría del Pueblo para que informe el avance del cumplimiento, concediéndole también un término de 72 horas a partir de su notificación.⁵ En la misma providencia, la Unidad Judicial requirió a la accionante que brinde las facilidades correspondientes para que puedan remitir las copias certificadas del proceso a la jurisdicción contencioso administrativa.
9. El 10 de noviembre de 2021, la accionante ingresó un escrito recordándole a la Unidad Judicial que ninguna de las entidades ha cumplido con lo dispuesto en providencia de 06 de octubre de 2021, pese a que ya han pasado más de 30 días. Manifestó que la sentencia sigue sin cumplirse y que es la segunda vez que las entidades requeridas no se pronuncian ante una orden judicial. A su vez, le solicitó a la Unidad Judicial que utilice todos los medios que tiene a su alcance para ejecutar la sentencia, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC.
10. El 17 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial manifestó que toda petición relativa al pago de las remuneraciones dejadas de percibir debe ser realizada a la jurisdicción contencioso administrativa, pues esta última es la que debe cuantificar la reparación. A su vez, le recordó a la accionante que debe prestar estas facilidades para remitir a la brevedad posible las copias a la jurisdicción contencioso administrativa. Sin perjuicio de lo anterior, nuevamente, dispuso que el IESS y la Defensoría del Pueblo informen sobre los avances “en el término de setenta y dos horas de cuarenta y ocho horas [sic]”.
11. El 30 de noviembre de 2021, la accionante informó que la entidad accionada sigue sin cumplir con lo dispuesto anteriormente, pese a que ya feneció el término concedido por la Unidad Judicial.
12. El 14 de diciembre de 2021, la Defensoría del Pueblo nuevamente requirió al IESS que en el término de quince días informe sobre las conductas y avances relativos al cumplimiento de la sentencia constitucional.
13. El 08 de febrero de 2022, la Defensoría del Pueblo informó que no ha tenido respuesta del IESS y en un oficio concedió 5 días al IESS para que informe lo requerido.

⁵ El oficio fue efectivamente enviado el 11 de octubre de 2021, numerado 24789-UJPCL-2021.

14. El 13 de abril de 2022, el IESS informó que se ha solicitado al director general del IESS que autorice la habilitación, desbloqueo y fondeo de la partida, de tal manera que se pueda reintegrar a la accionante. Detalló que, a la fecha, la partida se encuentra sin fondos e inhabilitada, pero que una vez que se reactive dicha posición se le reintegrará de inmediato a la accionante.
15. El 21 de abril de 2022, el IESS ingresó un escrito explicando cómo se estructura orgánicamente dicha institución, añadiendo que en memorando IESS-DPL-2019-0506-M ya se solicitó el desbloqueo, habilitación y fondeo para que se reintegre a la accionante a su puesto de trabajo. Además, manifestó que se encuentra a la espera de la acción de personal para el reintegro y la reparación económica.
16. Con fecha 09 de mayo de 2022, invocando el artículo 164 de la LOGJCC, la accionante solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional en cumplimiento del trámite correspondiente para una acción de incumplimiento.
17. El 03 de junio de 2022, la Unidad Judicial, después de hacer un recuento de los antecedentes procesales del caso, dispuso que se remita un informe motivado a la Corte Constitucional, “a efectos de que se pueda dar inicio al procedimiento respectivo para su eventual destitución [de los encargados del IESS]”, pues observa que la sentencia sigue sin cumplirse. A su vez, nuevamente dispuso a la Defensoría del Pueblo que supervise el cumplimiento de la sentencia.
18. Con fecha 20 de junio de 2022, la Unidad Judicial remitió a la Corte Constitucional el informe acerca del estado de la ejecución de la sentencia dictada el 07 de mayo de 2021. Mediante sorteo, el conocimiento de la presente causa recayó en la jueza constitucional sustanciadora Daniela Salazar Marín.
19. Con fecha 03 de junio de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó a la accionante, al IESS y a la autoridad judicial ejecutora que remitan a este Organismo los avances o actualizaciones que pudieren aportar sobre el supuesto incumplimiento de la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021.
20. El 07 y 10 de junio de 2024, el IESS y la accionante, respectivamente ingresaron un escrito con ocasión del estado actualizado de cumplimiento de la sentencia.
21. Al atender ambos escritos, la Corte constató que los anexos aludidos por el IESS no se encontraban adjuntos. Por tanto, con fecha 12 de junio de 2024 requirió al IESS que

los remita a la brevedad posible. El 13 de junio de 2024, el IESS envió los documentos requeridos.

2. Competencia

22. En el artículo 436 número de la Constitución de la República del Ecuador, y en los artículos 152 al 165 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para conocer las acciones de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se controvierte

23. La decisión cuyo cumplimiento se exige es la sentencia del 07 de mayo de 2021 emitida por la Unidad Judicial, misma que fue confirmada el 30 de junio de 2021 por la Corte Provincial.

24. La sentencia en mención dispuso lo siguiente:

- a) Que se proceda al **reintegro a sus funciones** en calidad de ODONTOLOGO 1 del DEPARTAMENTO PROVINCIAL SEGURO SOCIAL CAMPESINO-LOJA, en un plazo no mayor a diez días, contados desde la ejecutoria de esta sentencia, percibiendo la misma remuneración salarial que ha venido percibiendo hasta que se llame al concurso público de méritos y oposición y exista el correspondiente ganador de concurso;
- b) En cuanto al pago de las **remuneraciones dejadas de percibir se dispone el pago desde la fecha que se procedió a la interposición de la presente demanda** de acción de protección; esto es desde el día 01 de marzo del 2021; conforme determina el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales; envíese al Tribunal Contencioso Administrativo; a fin de se proceda a la ejecución de estos valores; (énfasis añadido)

4. Argumentos de los sujetos procesales y terceros con interés

4.1. De la accionante

25. Si bien, al momento de presentación de la acción de incumplimiento, la accionante sostuvo que la sentencia no se ha cumplido, el 10 de junio de 2024, la accionante informó las actuaciones realizadas a la fecha.
26. Al respecto, la accionante narra las actualizaciones del proceso de cuantificación de la reparación económica llevado a cabo en la jurisdicción contencioso administrativa. Sostiene que la sentencia, aunque tardíamente, ya fue cumplida: “De lo narrado se puede advertir que el IESS efectivamente cumplió la sentencia de forma tardía, lo que conllevó al Juez de ejecución a remitir un informe ante la Corte Constitucional”.

4.2. Del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

27. La Unidad de Talento Humano del IESS afirma que ya se canceló la totalidad de la reparación económica dispuesta a favor de la accionante. A su vez, sostiene que mediante acción de personal SDNGTH-2022-0055-RE de fecha 20 de junio de 2022 se autorizó el reingreso de la accionante el 24 de junio de 2022 bajo un nombramiento provisional. Concluye, en consecuencia, que la sentencia ya fue cumplida íntegramente.

4.3. De la Unidad Judicial

28. En el informe remitido a este Organismo, la Unidad Judicial hace un recuento de los antecedentes procesales. Sobre la medida de reintegro, señala que con fecha 06 de abril de 2022, la Unidad Judicial habría solicitado al IESS la remisión de un informe con los motivos del incumplimiento. Da cuenta de que el IESS le habría remitido información relativa a su proceso administrativo interno con el fin de cumplir con la sentencia.
29. En cuanto a la medida de reparación económica, sostiene que “se ha dispuesto que se remita copias certificadas de lo que corresponda al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia de Loja [sic], a fin de que se cumpla con las reglas jurisprudenciales que para la fase de ejecución se han determinado”.
30. Pese a que la jueza constitucional sustanciadora requirió un informe actualizado, la Unidad Judicial no se volvió a pronunciar sobre la presente acción de incumplimiento.

5. Consideración previa

31. Para que la Corte Constitucional esté habilitada a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a este Organismo verificar si se han cumplido los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia. Se plantea el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La accionante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para solicitar a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional con un informe fundamentado sobre las razones del supuesto incumplimiento?

32. El artículo 163 de la LOGJCC establece que “[l]as juezas y 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”. La LOGJCC es clara al determinar el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento, pues ordinariamente son los mismos jueces ejecutores los que deben hacer ejecutar sus sentencias.⁶
33. El artículo 164 de la LOGJCC establece el trámite requerido para la procedencia de la acción de incumplimiento. En el mismo sentido, el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”) establece requisitos de procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Estos requisitos, para el caso bajo análisis, pueden ser sintetizados de la siguiente manera:⁷

1. Impulso por parte de la persona afectada para el cumplimiento de la decisión: previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora, la persona afectada debe promover o impulsar el cumplimiento de la decisión ante esta misma autoridad.⁸

2. Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional: la persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe fundamentado con relación al incumplimiento alegado.⁹

3. Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional: el requerimiento de que se remita el expediente a la Corte Constitucional debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.¹⁰

⁶ La Corte Constitucional lo ha reconocido en reiteradas ocasiones. Un ejemplo puede ser encontrado en las sentencias 127-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 30; y, 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27. De la misma manera, esta Corte ha señalado que “lo ordinario debería ser que, de forma directa, los jueces constitucionales verifiquen el cumplimiento de las decisiones que adoptan y solo subsidiariamente las partes se vean avocadas a iniciar un nuevo proceso, la acción de incumplimiento, para que dichas decisiones se ejecuten”. CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22. En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia 31-16-IS/21, 25 de agosto de 2021.

⁷ CCE, sentencia 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 25.

⁸ CCE, sentencias 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 35; 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

⁹ CCE, sentencias 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 30; 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

¹⁰ CCE, sentencias 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31; 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35; 53-21-IS/24, 24 de enero de 2024, párr. 25.

34. A continuación, este Organismo verificará el cumplimiento de los tres requisitos:

34.1 Sobre el primer requisito, la Corte verifica que la accionante en efecto solicitó el cumplimiento de la sentencia al juez ejecutor en varias ocasiones. Como se desprende de los párrafos 5, 7, 9 y 11 *supra*, la accionante solicitó el cumplimiento de la sentencia al menos en cuatro ocasiones distintas. Por tanto, cumple con el primer requisito.

34.2 En cuanto al segundo, de conformidad con el párrafo 16 *supra*, la Corte constata que la accionante sí le solicitó a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con un informe acerca de las razones que justificarían el supuesto incumplimiento. Se cumple con el segundo requisito.

34.3 Por último, en cuanto al tercer requisito, la accionante solicitó el 09 de mayo de 2022 a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, por el supuesto incumplimiento de la sentencia que emitió el 07 de mayo de 2021. Como se puede evidenciar, desde la emisión de la sentencia hasta la presentación de esta acción, transcurrió alrededor de un año, evidenciando un plazo razonable para hacer cumplir con la misma. Esto se ve reforzado por el hecho de que la accionante, en repetidas ocasiones, le solicitó a la Unidad Judicial que haga ejecutar la sentencia, limitándose esta última a solicitar informes de cumplimiento tanto al IESS como a la Defensoría del Pueblo. Por tanto, se verifica que es razonable acudir a la Corte Constitucional aproximadamente un año después de la emisión de la sentencia. En especial, considerando que la Unidad Judicial en repetidas ocasiones se limitaba a solicitar informes de cumplimiento.

35. Por todo lo expuesto, la acción cumple con los requisitos previstos por los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. En virtud de aquello, este Organismo analizará el posible incumplimiento de la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021 y la actuación de la Unidad Judicial que la emitió.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

36. La sentencia de 07 de mayo de 2021 aceptó la acción de protección presentada por la accionante y dispuso dos medidas:

a) Que se proceda al **reintegro a sus funciones** en calidad de ODONTOLOGO 1 del DEPARTAMENTO PROVINCIAL SEGURO SOCIAL CAMPESINO-LOJA, en un plazo no mayor a diez días, contados desde la ejecutoria de esta sentencia, percibiendo

la misma remuneración salarial que ha venido percibiendo hasta que se llame al concurso público de méritos y oposición y exista el correspondiente ganador de concurso;

b) En cuanto al pago de las **remuneraciones dejadas de percibir se dispone el pago desde la fecha que se procedió a la interposición de la presente demanda** de acción de protección; esto es desde el día 01 de marzo del 2021; conforme determina el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales; envíese al Tribunal Contencioso Administrativo; a fin de se proceda a la ejecución de estos valores; (énfasis añadido)

37. Con base en lo dispuesto por la sentencia cuyo incumplimiento se alega, esta Magistratura formula los dos siguientes problemas jurídicos:

1. ¿El IESS reintegró a la accionante a sus funciones en calidad de odontóloga 1 del departamento provincial del Seguro Social Campesino (Loja) en un plazo no mayor a diez días contados desde la ejecutoria de la sentencia, con una misma remuneración, hasta que se designe a un nuevo ganador del concurso de méritos y oposición?
2. ¿El IESS pagó a la accionante las remuneraciones dejadas de percibir a partir del 01 de marzo de 2021 (fecha de presentación de la acción de protección)?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El IESS reintegró a la accionante a sus funciones en calidad de odontóloga 1 del departamento provincial del Seguro Social Campesino (Loja) en un plazo no mayor a diez días contados desde la ejecutoria de la sentencia, con una misma remuneración, hasta que se designe a un nuevo ganador del concurso de méritos y oposición?

38. La medida de reparación en análisis incluye la obligación de que el IESS —hasta que llame al concurso público de méritos y oposición y exista el correspondiente ganador del concurso— reintegre a la accionante en calidad de odontóloga 1 del Departamento Provincial del Seguro Social Campesino-Loja, en un plazo no mayor a diez días, contado desde la ejecutoria de esta sentencia. A su vez, para este reintegro, se dispone que la accionante debe percibir la misma remuneración salarial que ha venido percibiendo.
39. Como se desprende de la acción de personal SDNGTH-2022-0055-RE de 20 de junio de 2022, la accionante fue reintegrada a su puesto de trabajo el 24 de junio del mismo año (desde esa fecha comenzó a regir el reintegro). Esta acción de personal le concedió un nombramiento provisional en el cargo de odontóloga, en la partida presupuestaria 52201, en la Coordinación Provincial del Seguro Social Campesino de Loja, con una

remuneración mensual de \$1710,00 en la escala p-1 (escala salarial de servidores), por lo que sí tiene la misma remuneración que tenía antes de su desvinculación.¹¹ Adicionalmente, no se evidencia la convocatoria a concurso de méritos y oposición, por lo que la accionante sigue trabajando. De esta manera, este Organismo verifica que la primera medida sí fue cumplida integralmente. Esto incluso ha sido aceptado por la accionante en escrito de 07 de junio de 2024. Sin perjuicio de aquello, corresponde a esta Magistratura verificar si la medida ha sido cumplida oportunamente.

40. La Corte ha reconocido que “el reintegro de un servidor público a su puesto de trabajo como medida de reparación puede suponer cierta complejidad que dificulte su cumplimiento inmediato”.¹² Este Organismo está consciente de que, en ocasiones, la complejidad de una medida puede justificar cierto retardo.
41. Como se desprende del párrafo 15 *supra*, el IESS hizo un recuento sobre cómo se estructura orgánicamente la institución y sobre qué pasos se deben seguir para efectos de ejecutar un reintegro. Con fecha 15 de febrero de 2022, a través del memorando IESS-DSSC-2022-0508-M, emitido por el director del Seguro Social Campesino, se solicitó a la dirección general del IESS que se proceda con el reintegro. Lo mismo ocurrió el 18 de febrero y 19 de abril de 2022, mediante memorandos IESS-DPL-2019-0506-M y IESS-DPL-2022-1046-M, respectivamente.
42. Ahora, la sentencia de la Corte Provincial que ratificó las medidas de reparación fue emitida el 30 de junio de 2021. Desde esa fecha, transcurrieron aproximadamente ocho meses hasta el primer acto del IESS conducente al reintegro de la accionante (el memorando IESS-DSSC-2022-0508-M emitido el 15 de febrero de 2022). Si bien esta Corte está consciente de los trámites internos que en las instituciones públicas deben realizarse para estos fines, tampoco deja de notar que tuvieron que pasar ocho meses para que estos sean iniciados. Por eso, el reintegro terminó ocurriendo un año después de la sentencia de segunda instancia, demora que no se encuentra justificada.¹³
43. Por todo ello, se verifica que la primera medida tuvo un cumplimiento defectuoso por tardío, por lo que esta Corte considera necesario hacer un llamado de atención al IESS.¹⁴

¹¹ Como se desprende de la página de transparencia del IESS, en su momento la accionante tenía esta misma remuneración salarial:
<https://www.iess.gob.ec/documents/10162/4834481/Remuneracion+mensual+por+puesto+parte+4>.

¹² CCE, sentencia 73-22-IS/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 31.

¹³ En sentencia 141-22-IS/24, la Corte Constitucional verificó el cumplimiento de un reintegro por parte del IESS tan solo siete meses después de la sentencia cuya ejecución se pretendía. En el presente caso, no solo pasaron ocho meses para que se inicie el trámite, sino un año para que el reintegro sea materializado.

¹⁴ La Corte Constitucional ha manifestado que el cumplimiento será reprochable cuando además de ser tardío, la tardanza sea injustificada. CCE, sentencia 127-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 44.

7.2.¿El IESS pagó a la accionante las remuneraciones dejadas de percibir a partir del 01 de marzo de 2021 (fecha de presentación de la acción de protección)?

44. Con fecha 25 de octubre de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja (“**TDCAT**”) avocó conocimiento del proceso de reparación económica identificado con número 11804-2021-00443.
45. El 30 de agosto de 2022, con base en un informe pericial requerido, el TDCAT dispuso que el IESS pague a la accionante \$28.095,05 por concepto de las remuneraciones dejadas de percibir, y \$6.902,10 por concepto de los aportes individual y patronal al IESS, monto que deberá pagar de forma directa al IESS.¹⁵
46. Con fecha 06 de marzo de 2023, el TDCAT, en vista del incumplimiento de la providencia referida *supra*, impuso al director provincial del IESS Loja, Eduardo Vivanco Müller, una multa compulsiva y progresiva diaria de la quinta parte de una remuneración básica unificada, que iniciaría a contabilizarse desde esa fecha hasta el cumplimiento de la obligación.
47. El 07 de marzo de 2023, la accionante ingresó un escrito dentro del proceso de reparación económica solicitando su archivo en vista de que los aportes de afiliación al IESS ya se encontrarían registrados y visualizados. Manifestó que, “si bien existe un cumplimiento retardado de la sentencia”, la misma ya se encuentra cumplida. A su vez, solicitó que se deje sin efecto la multa compulsiva y progresiva diaria mencionada.
48. De la misma manera, con fecha 10 de junio de 2024, la accionante ingresó un escrito a la Corte Constitucional manifestando que “el IESS efectivamente cumplió la sentencia de forma tardía”. Como se desprende de los documentos ingresados el 13 de junio de 2024 por el IESS a esta Magistratura, el pago efectivamente fue realizado a la accionante en el mes de noviembre de 2022. En el listado de diario del IESS, se registró este pago con fecha 11 de noviembre de 2022, documento que habría sido registrado en el departamento de contabilidad el 17 del mismo mes y año. Así mismo, en el Boletín de Liquidación de Reparación Económica BLRE-CPSSCL-2022-0006 también consta la orden de pago a favor de la accionante. Esto inclusive fue aceptado por la accionante quien, en escrito de 10 de junio de 2024, afirmó que la sentencia ya fue cumplida integralmente, aunque de forma tardía.

¹⁵ Esta cuantificación fue realizada tomando en cuenta que el reintegro de la accionante tuvo lugar el 24 de junio de 2022, tal y como se desprende de la sección 7.1 de esta sentencia.

49. Nuevamente, si bien la Corte verifica que esta medida fue cumplida integralmente, debe constatar si la medida fue cumplida de manera oportuna. La sentencia cuyo cumplimiento se reclama fue emitida el 07 de mayo de 2021, y ratificada el 30 de junio de 2021. Sin embargo, esta sentencia no contenía una cifra exacta de los valores a pagar –pese a que sí especificó que el pago debía realizarse desde la fecha en que se presentó la demanda–, pues esta cuantificación fue dejada en manos de la jurisdicción contencioso administrativa de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC.
50. Es por eso que, pese a que la sentencia ordenaba que se paguen estos valores, el IESS no contaba con una cifra determinada a cancelar. Esto no ocurrió sino hasta el 30 de agosto de 2022, fecha en la que el TDCAT cuantificó la reparación económica en \$28.095,05 por concepto de las remuneraciones dejadas de percibir, y \$6.902,10 por concepto de los aportes individual y patronal al IESS. Es a partir de este momento que el IESS tenía ya un monto certero y oficial sobre cuánto dinero debía cancelar, y el pago fue realizado tres meses después.
51. Es por eso que, si bien el pago tuvo lugar alrededor de un año y medio después de la sentencia cuyo cumplimiento se reclama en esta acción, este no fue cuantificado sino hasta tres meses antes de su cancelación. Considerando los trámites internos que se tuvieron que hacer para efectos del pago (el Boletín de Liquidación de Reparación Económica de 07 de noviembre de 2022, tomando en cuenta que se procede a su realización con base en la providencia de 27 de septiembre de 2022 emitida por el TDCAT), este Organismo encuentra que esta demora de tres meses desde la emisión del auto resolutorio se encuentra justificada.

8. Consideraciones adicionales

52. Este Organismo considera pertinente y oportuno realizar ciertas consideraciones sobre el rol que debe asumir la Unidad Judicial en calidad de juez ejecutor y el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario en su calidad de cuantificador de la reparación económica.
53. Una vez que la Unidad Judicial asumió la ejecución de la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021, esto es, a partir del 12 de julio de 2021 (fecha en la que recibió el proceso después de la sentencia de la Corte Provincial, emitida el 30 de junio de 2021), ordenó que se remita el proceso al TDCAT con el fin de que se proceda con la cuantificación de la reparación económica.

54. El TDCAT, una vez que emitió el auto resolutorio con la cuantificación de la reparación, dentro de la causa numerada 11804-2021-00443, persiguió activamente el cumplimiento de esta medida de reparación. Como se anotó en el párrafo 46 *supra*, el 06 de marzo de 2023 incluso impuso al director provincial del IESS Loja una multa compulsiva y progresiva diaria de la quinta parte de una remuneración básica unificada, que iniciaría a contabilizarse desde esa fecha hasta el cumplimiento de la obligación.
55. En sentencia 8-22-IS/22, la Corte Constitucional, invocando los artículos 163 de la LOGJCC y 142 del COFJ, se alejó expresamente de las reglas b.12, b.13 y b.14 contenidas en la sentencia 011-16-SIS-CC,¹⁶ y aclaró que los jueces que deben perseguir el cumplimiento de las sentencias son aquellos de primer nivel, y no los que pertenecen a la jurisdicción contencioso administrativa que se deben limitar, sin más, a cuantificar la reparación económica y remitir el auto resolutorio al juez de primer nivel apenas lo emitan.¹⁷
56. A pesar de que, según la sentencia 8-22-IS/22, al TDCAT no le correspondía perseguir el cumplimiento del auto resolutorio, pues lo que se busca hacer cumplir no es el auto resolutorio, sino la sentencia de 07 de mayo de 2021 (eso sí, en los términos del auto resolutorio). Pese a que no le correspondía hacerlo, el TDCAT fue diligente al momento de buscar la ejecución de la sentencia, mientras que la Unidad Judicial asumió un papel pasivo al momento de hacer ejecutar la decisión. Se limitó a dos funciones: (i) requerir a la Defensoría del Pueblo que supervise el cumplimiento de la sentencia, y (ii) requerir al IESS una actualización sobre el estado de cumplimiento de la sentencia. Esto se desprende de los párrafos 5, 7, 9 y 11 *supra*.
57. La LOGJCC consagra un importante abanico de herramientas que el juez o jueza al que le corresponde la ejecución de las sentencias puede emplear para ese fin. Del artículo 21 de la LOGJCC se desprende que “[l]a jueza o juez deberá emplear 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”. Añade que “[d]urante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia”.
58. Así, por ejemplo, el número 1 del artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) contempla la facultad coercitiva de los jueces que consiste en “[i]mponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponde, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin

¹⁶ CCE, 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 20.

¹⁷ CCE, 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 23-27.

perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la contumacia de la parte procesal”. A su vez, la Corte Constitucional ha reiterado que los jueces de instancia, dependiendo de cada caso, pueden aplicar medidas tanto correctivas como coercitivas, de verificar una renuencia por parte de la entidad obligada.¹⁸ Incluso, como bien lo ha notado la Corte y a la luz del artículo 163 de la LOGJCC, los jueces pueden recurrir a la Policía Nacional.¹⁹

59. Como se puede notar, el rol que el ordenamiento jurídico prevé para un juez o jueza ejecutor en la fase de ejecución de las sentencias no es pasivo ni tampoco se trata apenas una supervisión. No se trata, simplemente, de limitarse a constatar si la sentencia ha sido o no cumplida. El juez o jueza ejecutor tiene la responsabilidad de asumir un papel protagónico al momento de perseguir activamente la ejecución de las sentencias. En ese sentido, ni delegar el seguimiento a la Defensoría del Pueblo, ni solicitar a la entidad accionada que informe sobre el cumplimiento, equivale a hacer ejecutar la sentencia.
60. Según el artículo 21 de la LOGJCC, “[l]a jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia [...] a la Defensoría de Pueblo [...]” que “[podrá] deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo [...] deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia”. El artículo 6 letra l de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece que esta institución tendrá la competencia de “[h]acer el seguimiento de las sentencias o acuerdos reparatorios que se emitan en las garantías jurisdiccionales únicamente en los casos en que los jueces constitucionales expresamente lo deleguen, debiendo informar periódicamente su cumplimiento”.
61. Como se puede observar, la competencia de la Defensoría del Pueblo se limita a realizar un seguimiento del cumplimiento de la sentencia. Es claro que la Defensoría del Pueblo no adquiere el rol de ejecutor, sino que su labor se limita únicamente a hacer la verificación respectiva y comunicarlo al juez o jueza correspondiente. Dicho sea de paso, para el juez o jueza ejecutor ni siquiera es obligatorio recurrir a la Defensoría del Pueblo para delegar el seguimiento de la ejecución de sus sentencias, y no puede excusarse de sus obligaciones por haber realizado tal delegación. De hecho, en el presente caso esto fue comunicado por la Defensoría del Pueblo a la Unidad Judicial el 04 de agosto de 2021 (ver nota al pie 3).

¹⁸ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 43.

¹⁹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 45. La Corte Constitucional ha desarrollado estas facultades en la sentencia 65-18-IS/23 de 19 de julio de 2023. En el párrafo 56 se deja constancia de que los jueces ejecutores tienen facultades correctivas, coercitivas, sancionatorias e incluso modulativas para efectos de hacer cumplir las sentencias.

62. Por lo expuesto, la Unidad Judicial incumplió su deber de ejecutar la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021, pues su rol no es pasivo, sino que debe tomar las medidas necesarias –además de solicitar a diversas entidades un informe sobre el cumplimiento– para que las sentencias sean cumplidas.
63. En ese sentido, la Corte Constitucional llama la atención al juez de la Unidad Judicial por su inactividad y pasividad al momento de hacer ejecutar la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021.

9. 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 propuesta por Enid Beatriz Ochoa Castillo.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío de la primera medida, conforme se desprende de la sección 7.1 *supra*.
3. **Declarar** el cumplimiento tardío de la segunda medida, conforme se desprende de la sección 7.2 *supra*.
4. **Llamar la atención** al IESS por haber cumplido tardíamente la primera medida. En ese sentido, se **ordena** a esta institución que investigue a los responsables de esta demora y, de ser procedentes, aplique las sanciones disciplinarias correspondientes. Asimismo, se dispone al IESS que, en un plazo no superior a cinco meses, **informe** a este Organismo sobre los resultados de esta investigación.
5. **Llamar la atención** al juez executor, Jeferson Vicente Armijos Gallardo, por no haber perseguido activamente el cumplimiento de la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021.
6. **Remitir una copia del expediente al Consejo de la Judicatura** con el fin de que investigue sobre una posible responsabilidad disciplinaria del juez executor, de conformidad con el segundo inciso del artículo 163 de la LOGJCC. Asimismo, se dispone al Consejo de la Judicatura que, en un plazo no superior a cinco meses, **informe** a este Organismo sobre los resultados de esta investigación.

7. Notifíquese 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 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 01 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL