

Quito, D.M., 13 de octubre de 2022

CASO No. 8-19-IS

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

SENTENCIA No. 8-19-IS/22

Tema: La Corte analiza el cumplimiento de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay que aceptó una acción de protección relacionada con el acceso a la jubilación por “*invalidéz*”. Luego del análisis, la Corte acepta la acción al verificar que lo ordenado en sentencia no fue ejecutado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

I. Antecedentes procesales

1. El 24 de enero de 2018, la señora Leonor Elizabeth Aguilar Lucero (en adelante, “la accionante”) presentó una acción de protección en contra de la Dirección Provincial del Azuay del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”). En su demanda, impugnó el acto administrativo¹ que negaba su jubilación por “*invalidéz*”² y el informe de calificación de la Comisión Valuadora del IESS³. Este proceso fue signado con el número 01333-2018-00482.
2. El 01 de febrero de 2018, el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca (en adelante, “la Unidad Judicial”) aceptó la acción de protección al encontrar vulneración al derecho al debido proceso, determinó la nulidad del acto administrativo impugnado y ordenó que el IESS valore los exámenes de la accionante y resuelva “*conforme a derecho*”⁴. La accionante interpuso recurso de apelación por su inconformidad con la medida de reparación dispuesta.
3. El 12 de abril de 2018, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (en adelante, “la Sala” o “la Corte Provincial”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por la accionante y reformó la sentencia subida en

¹ Acuerdo No. 0394-2017 emitido por la Coordinación Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo del IESS-Azuay.

² Si bien el término “*invalidéz*” está previsto en la legislación actual, esta Corte considera que esta palabra no resulta adecuada desde una perspectiva de derechos humanos y será usada entre comillas como en la sentencia No. 1504-19-JP/21 de 24 de noviembre de 2021.

³ Informe No. 000622-2017-CPVI-A emitido por la Comisión Provincial Valuadora de Invalidéz del Azuay del IESS.

⁴ La Unidad Judicial, en su decisión, señaló: “ (...) *declara con lugar la acción de protección propuesta por LEONOR ELIZABETH AGUILAR LUCERO en contra de [] [IESS] al haberse vulnerado su derecho al debido proceso, disponiéndose en consecuencia la nulidad del acto administrativo que es el Acuerdo No. 394-2017 (...), siendo que la autoridad competente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social disponga a la Comisión Valuadora respectiva proceda a la valoración imparcial, íntegra y técnica de todos los exámenes realizados a LEONOR ELIZABETH AGUILAR LUCERO y en base al mismo, se proceda a resolver conforme a derecho.*”

grado en cuanto a la medida de reparación ordenada⁵. La accionante solicitó la ampliación de la decisión. El 16 de mayo de 2018, la Sala resolvió la solicitud de ampliación.

4. El 25 de junio de 2018, la accionante ingresó un escrito a la Unidad Judicial mediante el cual dio a conocer la nueva resolución emitida por el IESS, en la que de manera reiterada se niega la jubilación por “*invalidéz*”. Así, la accionante manifiesta que la sentencia emitida por la Corte Provincial había sido incumplida y solicitó que la Unidad Judicial tome las medidas pertinentes para el cumplimiento del fallo. Ante este pedido, el 27 de junio de 2018, la Unidad Judicial Civil de Cuenca emitió un auto ordenando que el IESS “*justifique haber iniciado el trámite respectivo por jubilación patronal (sic) conforme lo dispuesto en sentencia*”.
5. El 10 de julio de 2018, la accionante ingresó a la Unidad Judicial otro escrito mediante el cual recalcó que la sentencia emitida por la Corte Provincial había sido incumplida por parte del IESS. El 02 de agosto de 2018, la accionante reiteró su pedido y puso en conocimiento la sentencia en la que había sido concedida la jubilación por “*invalidéz*”. El 06 de agosto de 2018, la Unidad Judicial emitió un auto mediante el cual señaló: “*Se conmina al IESS dar cumplimiento de manera inmediata a la ordenado en sentencia, bajo apercibimiento de orden legal.*”
6. El 20 de septiembre de 2018, la accionante ingresó otro escrito mediante el cual adjuntó documentación interna del IESS⁶, en la que afirmaba que esta entidad demostraba que tenía criterio favorable para recibir su jubilación. En este escrito, la accionante mencionó:

“Ante el silencio institucional, me veo en el deber de poner en su conocimiento que pese a existir un criterio jurídico favorable de las instancias internas del IESS que ha recomendado cumplir con la sentencia en forma integral (...) por razones que no me competen establecer hasta la presente fecha aquello no ha tenido lugar, lo que provoca

⁵ La Sala, en su decisión, dispuso lo siguiente: “(...) **En este tipo de acciones no basta una declaratoria de nulidad del acto administrativo que es el Acuerdo No.394-2017, que es un pronunciamiento de legalidad, si no va acompañada de las medidas de reparación integral**, en el primer caso el efecto jurídico se limita a reponer el proceso, en el segundo caso, con las medidas de reparación integral por vulneración de derechos se cumple con la finalidad de la acción constitucional de protección. **SEXTO: DECISIÓN.- Por la motivación expuesta a criterio de este Tribunal la Acción de Protección es procedente conforme así lo ha declarado el juzgador de primer nivel; por lo que con fundamento a las disposiciones constitucionales invocadas y con sustento del Artículo 41, numerales 1, 3 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es procedente admitir la misma, este Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA” Acepta el Recurso de Apelación de la accionante, sobre las medidas de reparación integral, a la satisfacción del derecho vulnerado y CONFIRMA el fallo venido en grado que declara con lugar la demanda y REFORMA la misma en cuanto a la reparación integral en el sentido, que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el Azuay, proceda a dar trámite de jubilación por invalidez de la accionante.**” (Énfasis añadido.)

⁶ La accionante adjuntó: 1) Memorando No. IESS-CPPPRTFRSDA-2018-1770-M del 27 de junio de 2018 firmado por Fabián Enrique Carpio Gotuzzo, servidor de la Coordinación Provincial de Prestaciones Pensiones, RT, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo del Azuay; 2) Memorando No. IESS-CPPPRTFRSDA-2018-1792-M del 29 de junio de 2018 firmado por Fabián Edmundo Alvarracín Chapa, coordinador provincial de Prestaciones Pensiones, RT, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo del Azuay.

que hasta la presente fecha no puedo gozar de mi jubilación, conforme por derecho me corresponde y así lo ha entendido la justicia constitucional.”

7. El 24 de septiembre de 2018, la Unidad Judicial Civil emitió un auto señalando: “(...) *oficiase a la Defensoría del Pueblo del Azuay (en adelante, “la DPE”) para que realice un seguimiento de la ejecución integral de lo resuelto en este proceso e informe a esta autoridad en el plazo de 20 días*”. Tal pedido fue atendido por la DPE el 07 de diciembre de 2018, mediante el “*Informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia*”.
8. El 26 de diciembre de 2018, la accionante ingresó otro escrito en el que manifestó el incumplimiento de sentencia y solicitó que la Unidad Judicial Civil organice una reunión de trabajo para que la autoridad judicial conozca sobre el estado de cumplimiento de la sentencia. Sin embargo, el 28 de diciembre de 2018, la Unidad Judicial negó el pedido de la accionante y señaló: “*La compareciente puede ejercer las acciones legales que le corresponden de estimarlo pertinente*”.
9. El 11 de enero de 2019, la accionante ingresó un escrito mediante el cual contestó la negativa y señaló: “*la ejecución de la sentencia es responsabilidad directa de los señores jueces (...), comedidamente me dirijo a usted con el objeto de solicitarle se sirva emitir un pronunciamiento expreso y motivado en relación con el estado actual del cumplimiento de la sentencia por parte de la entidad accionada y, de ser el caso, se sirva disponer las medidas de cumplimiento necesarias, en adición a las adoptadas, con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo ordenado*”.
10. El 16 de enero de 2019, la Unidad Judicial ordenó que “*en el término de CINCO días la parte ejecutada justifique documentadamente haber dado cumplimiento a lo resuelto por la Corte Provincial de Justicia del Azuay*” (énfasis corresponde al original).
11. El 08 de febrero de 2019, la accionante presentó ante la Unidad Judicial la acción de incumplimiento y solicitó el envío del expediente a este Organismo.
12. El 18 de febrero de 2019, la Unidad Judicial solicitó que el secretario sienta razón “*si la parte accionada dio cumplimiento al auto ordenado en fecha 16 de enero de 2019*”. Al respecto, el secretario judicial señaló: “*(...) luego de revisado el presente proceso se desprende que no existe constancia que la parte accionada haya dado cumplimiento al auto ordenado en fecha 16 de enero de 2019*”. El 19 de febrero, la Unidad Judicial ordenó la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
13. El 28 de febrero de 2019, la causa ingresó a la Corte Constitucional y su sorteo correspondió al entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.
14. El 11 de marzo de 2021, la accionante ingresó un escrito mediante el cual solicitó el tratamiento preferente de su causa y que pueda inobservar el orden cronológico. El 16 de junio de 2021, la accionante ingresó un escrito en el mismo sentido.

15. Después de la renovación parcial de los nuevos jueces y jueza de esta Corte, el 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 01 de junio de 2022, el Pleno de este Organismo aprobó la priorización para la tramitación del caso⁷, por lo que, el 13 de julio de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó los respectivos informes de descargo al IESS y a la Unidad Judicial. Tales pedidos fueron atendidos por estas entidades el 20 y el 25 de julio del mismo año, respectivamente.

II. Competencia

16. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (en adelante, “CRE”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa

17. El fallo alegado como incumplido es la sentencia dictada el 12 de abril de 2018 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la cual, en su parte pertinente, dispuso:

“(…) Este Tribunal concluye que las disposiciones del Art. 186 de la Ley de Seguridad Social y Art. 4 de la Resolución CD 100 invocadas por los accionados para no conceder la Jubilación por Invalidez, frente a las garantías constitucionales invocados por el actor, si ha sido vulnerado el derecho a la jubilación por invalidez, el derecho a la salud, al buen vivir, Arts. 368 y 275 CRE que es la satisfacción de las necesidades subjetivas del ser humano, el gozar de una vida digna, tranquila, el de mejorar su calidad y esperanza de vida, a obtener una respuesta motivada, a la Seguridad Jurídica, al ser el Estado ecuatoriano un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, no puede dejar de aplicarse, por lo que debe prevalecer sobre las razones legales invocadas por los accionados, debe primar el reconocimiento de los derechos fundamentales de los seres humanos sobre la normativa enunciada por los demandados. Al no concederle a la accionante la Jubilación por Invalidez, le están obligando, forzando, a seguir laborando en condiciones precarias que por el tipo de enfermedad causará mayor dolor y consecuentemente afecta el derecho a una vida digna que asegure su salud, bienestar, de ella y su familia, por lo que la decisión de la Coordinación Provincial de Prestaciones y de pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de terceros y Seguro de Desempleo del IESS-Azuay en base a los informes de la Comisión Provincial Valuadora de Invalidez del Azuay, sin asistirle razones médicas y contradiciendo opiniones de especialistas y sin una motivación sustentada en hechos fácticos claros, precisos, y concordantes a la luz de los

⁷ Según el memorando No. CC-JJE-2022-75, conocido por el Pleno de este Organismo, el juez ponente consideró que el presente caso cumpliría con el requisito establecido en el artículo 5 numeral 3 de la resolución No. 003-CCE-PLE-2021 (Resolución Interpretativa de la Norma de Trámite y Resolución en Orden Cronológico y las Situaciones Excepcionales), el cual señala como criterio de priorización: “El caso requiere un tratamiento de urgencia para impedir o interrumpir la ocurrencia de una vulneración a derechos constitucionales que ocasione un daño grave e irreversible”.

derechos fundamentales y legales, en forma inmotivada vulnera los derechos constitucionales invocados de la accionante. (...) Por la motivación expuesta a criterio de este Tribunal la Acción de Protección es procedente conforme así lo ha declarado el juzgador de primer nivel; por lo que con fundamento a las disposiciones constitucionales invocadas y con sustento del Artículo 41, numerales 1, 3 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es procedente admitir la misma, este Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA” Acepta el Recurso de Apelación de la accionante, sobre las medidas de reparación integral, a la satisfacción del derecho vulnerado y CONFIRMA el fallo venido en grado que declara con lugar la demanda y REFORMA la misma en cuanto a la reparación integral en el sentido, que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el Azuay, proceda a dar trámite de jubilación por invalidez de la accionante (...).”

IV. Alegaciones y fundamentos

a. Por la accionante Leonor Elizabeth Aguilar Lucero

- 18.** En lo esencial, la accionante menciona que la sentencia de la Sala había sido leída aisladamente y no en su integralidad. Así, alega: *“La entidad accionada ha manifestado de manera inconcebible que ‘se ha dado estricto cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala (...)’ por cuando el IESS habría procedido a dar nuevamente a realizar el trámite de jubilación (...), fruto de lo cual ha negado nuevamente la prestación (...)”* (sic).
- 19.** Indica: *“la parte motiva de la sentencia, se colige claramente que era procedente que el IESS de paso a la jubilación (...) como medida de reparación por la evidente vulneración de sus derechos fundamentales”*. Señala que el IESS habría inobservado el artículo 101 del Código Orgánico General de Procesos (en adelante, “COGEP”) el cual dispone que es necesario apreciar el alcance de la sentencia no solo en la parte resolutive⁸. Además, que existió el criterio jurídico desde la Coordinación de Prestaciones Provincial del Azuay del IESS *“en el cual [se] señaló de forma clara y expresa que la mencionada sentencia debía ser interpretada en su integralidad, y en atención a aquello debía procederse con la respectiva liquidación (...)”*.
- 20.** La accionante concluye con lo siguiente:
- “(...) es necesario señalar también que a pesar de los múltiples requerimientos generados de nuestra parte para lograr la ejecución de la sentencia que ordenó la reparación integral por la vulneración a los derechos fundamentales (...), entre los que se incluye el seguimiento e informe de la [DPE] y varios requerimientos dirigidos al juzgador responsable de la ejecución, que en algunos casos fueron incomprensiblemente denegados, culminando por dejar a salvo el derecho de la compareciente a iniciar las acciones*

⁸ COGEP. “Art. 101.- Sentencia ejecutoriada. La sentencia ejecutoriada surte efectos irrevocables con respecto a las partes que intervinieron en el proceso o de sus sucesores en el derecho. (...) // **Para apreciar el alcance de la sentencia, se tendrá en cuenta no solo la parte resolutive, sino también la motivación de la misma.**” (Énfasis añadido).

pertinentes para el cumplimiento, la realidad que enfrentamos es que hasta el día de hoy la sentencia constitucional se mantiene sin ser ejecutada”.

b. Por parte de la Unidad Judicial Civil de Cuenca, responsable de la ejecución

21. La actual titular de la Unidad Judicial, jueza Sara Piedad Pesantez Piedra, hace un recuento de las actuaciones procesales y de las partes resolutivas de las sentencias de ambas instancias, así como de las posteriores acciones encaminadas a la ejecución de la misma. Indica finalmente que su cargo lo está ejerciendo, *“a partir del 01 de agosto de 2019, es decir posterior al envió (sic) del proceso a la Corte Constitucional y sin que existan peticiones pendientes de despacho”.*

c. Por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad obligada

22. Andrea Liliana Paltán Angumba, representante de la Dirección Provincial del Azuay del IESS, adjunta un informe del Comité Nacional Valuador (en adelante, “CNV”), e indica que esta unidad del IESS resuelve las solicitudes de jubilación por “*invalidéz*” *“por intermedio de sus Salas (...) y en virtud de esto, ha emitido el informe CNV-INF.AP-2022-010-S1 INFORME TRÁMITE DE JUBILACIÓN AGUILAR LUCERO LEONOR ELIZABETH con C.C. 0701439192, mismo que contiene el argumento y motivación del trámite de jubilación por invalidez aplicado para la señora Leonor Elizabeth Aguilar Lucero. De esta forma se atiende el requerimiento de la señora Aguilar Lucero y se cumple con la disposición emitida por la Corte Constitucional”* (énfasis corresponde al original).

23. Por su parte, el informe del CNV, menciona que, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial, emitió la resolución No. 2018-1421-CNV-S1. En este acto administrativo, según lo consideró el CNV, la sentencia reformada dispuso que *“proceda a dar trámite de jubilación por invalidez de la accionante”*. A juicio de esta entidad,

“[l]o resuelto por el órgano judicial no determina la aprobación de la jubilación por invalidez, puesto que menciona claramente ‘proceda a dar trámite’, entiéndase (...) en el orden jurídico (...) una serie de diligencias, formalidades o requisitos determinante [sic] para el curso y resolución de un asunto administrativo o de una causa ante la justicia, de acuerdo con las leyes o la práctica (Diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas); por lo que esta dependencia, competente ha dado curso al trámite de jubilación por invalidez (...). [Así,] se ratifica que la sentencia de la Sala (...), en ninguna parte de su fallo, establece que se conceda la jubilación por invalidez, no prescribe el otorgamiento de la prestación jubilar, sino que claramente falla en que se proceda a dar trámite”.

24. De tal forma, después de la posterior evaluación realizada por la CNV, el IESS negó la solicitud de jubilación por “*invalidéz*” de la accionante. Al respecto, indica que el IESS respetó toda la normativa aplicable en respeto del principio de legalidad que rige el sector público, sin haber violentado los derechos de la accionante. En este informe

está citada diversa normativa, incluyendo aquella relacionada con la seguridad social y la jubilación por “*invalidéz*”⁹.

V. Planteamiento del problema jurídico

25. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto verificar que una decisión constitucional haya sido cumplida íntegramente. Al tratarse de una garantía subsidiaria, esta acción debe ser ejercida solamente cuando los mecanismos empleados por las autoridades judiciales encargadas de la ejecución no han sido eficaces.¹⁰
26. En este caso, la accionante manifiesta que las acciones empleadas por el IESS para el supuesto cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Provincial responden a una interpretación errónea y aislada del fallo. En tal sentido, correspondía que el IESS otorgue la prestación, mas no una nueva evaluación, lo cual derivó una vez más en una resolución negativa respecto de la jubilación por “*invalidéz*”. Por otra parte, la entidad obligada señala que la sentencia de la Sala dispuso que “*proceda a dar trámite de jubilación por invalidéz*”, lo que no implicaba el otorgamiento de la prestación. Así, correspondía nuevamente iniciar el trámite y decidir si era pertinente o no otorgar esta jubilación. Finalmente, la Unidad Judicial, autoridad encargada de la ejecución, a más de informar lo realizado por el titular anterior, no informa de nuevas acciones que se habrían tomado para ejecutar la decisión de acción de protección.
27. En tal sentido, después de estas precisiones, para atender a la naturaleza de la acción planteada, corresponde plantear el siguiente problema jurídico: ¿Fue cumplida o no la sentencia de 12 de abril de 2018 por parte del IESS, al emitir una nueva resolución y negar la jubilación por “*invalidéz*” de la accionante?

VI. Resolución del problema jurídico

Problema jurídico único: ¿Fue cumplida o no la sentencia de 12 de abril de 2018 por parte del IESS, al emitir una nueva resolución y negar la jubilación por “*invalidéz*” de la accionante?

a. Análisis del fallo de la Corte Provincial, objeto de la presente acción

28. En esta sección, la Corte analizará el cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Provincial en la acción de protección No. 01333-2018-00482 y determinará que la parte resolutoria de la sentencia fue entendida por el IESS de manera aislada a lo decidido en el fallo, por lo que la medida ordenada, que consistía en tramitar la pensión

⁹ En el informe están citados los artículos 3.1, 11 numerales 3 y 5, 34, 225.3, 369 de la CRE; 6 de la Ley Orgánica de Discapacidades; 186 y 226 de la Ley de Seguridad Social; 7 de la resolución No. C.D. 100 - Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidéz Vejez y Muerte; 1, 2, 4, 5, 13, 15, 17, 18, 19 de la resolución No. C.D. 553 - Reglamento para la calificación, determinación y revisión de la jubilación por invalidéz y del subsidio por incapacidad.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 26; Sentencia No. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 22.

de jubilación por “*invalidéz*”, no fue cumplida y resulta procedente aceptar la presente acción.

29. Conforme consta en el párrafo 17 de esta decisión, la sentencia alegada como incumplida, consideró que la negativa a la concesión de la jubilación por “*invalidéz*” afecta los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la jubilación, a la salud y al buen vivir. En tal sentido, la sentencia emitida por la Corte Provincial aceptó el recurso de apelación planteado por la accionante, recurso que estuvo fundamentado en el acceso a la jubilación y en la inconformidad con la medida de reparación ordenada¹¹; por lo cual la sentencia de la Sala, en su parte dispositiva, señaló que confirmaba el fallo subido en grado “*que declara con lugar la demanda*” y “*REFORMA la misma en cuanto a la reparación integral en el sentido, que el [IESS] proceda a dar trámite de jubilación por invalidéz de la accionante*”.
30. Ahora bien, para atender la controversia planteada, este Organismo advierte que, de la parte dispositiva, la medida ordenada consiste específicamente en “*proceda a dar trámite de jubilación por invalidéz de la accionante*”. Por lo cual, si esta medida solo es entendida según lo señalado por el IESS, entonces esta entidad únicamente debía realizar el trámite administrativo respectivo para decidir sobre la jubilación por “*invalidéz*” de la accionante. Sin embargo, esta posición es la principal discrepancia alegada por la accionante, puesto que ella manifiesta que el resto de la decisión está encaminada en conceder esta prestación y que además existen criterios a nivel interno de la entidad que sí habrían considerado la sentencia en su integralidad. En tal sentido, esta Corte constata que existe un desacuerdo respecto a cuál es, con exactitud, la medida ordenada en la sentencia emitida por la Corte Provincial, por lo que resulta necesario pronunciarse sobre aquello.
31. Esta Corte ha establecido previamente que, “*toda decisión jurisdiccional constituye un conjunto sistemático y armónico, cuya parte considerativa no está aislada de la decisión*”¹²; “[n]o puede entonces considerarse en una sentencia a la parte decisoria separada de la que la motiva, pues en ella se establecen los argumentos que determinan la decisión”¹³. Además, ha señalado que “[u]na referencia exclusiva al decisorio de la sentencia puede traer como consecuencia que ciertas obligaciones establecidas en otras partes del análisis y cuerpo de la sentencia y así también, en posteriores autos aclaratorios o de ampliación, no sean considerados”¹⁴.
32. En el caso en análisis, atendiendo al objeto de la controversia de la acción de protección, la apelación planteada y la fundamentación de la Corte Provincial, este Organismo considera que hay dos argumentos que permiten vislumbrar que la medida ordenada por la Sala no puede ser entendida únicamente como una medida que

¹¹ Escrito de apelación planteado por la accionante (fojas 53 y 54 del expediente de primera instancia de la acción de protección No. 01333-2018-00482).

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 66-12-IS/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 19; Sentencia No. 009-09-SIS-CC de 29 de septiembre de 2009, pág. 8; Sentencia No. 061-15-SIS-CC de 21 de octubre de 2015, pág. 12.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia No. 061-15-SIS-CC de 21 de octubre de 2015, pág. 12.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 53-17-IS/21 de 01 de diciembre de 2021, párr. 24.

implique iniciar nuevamente la valoración para determinar si era o no procedente otorgar a la accionante la jubilación por “*invalidéz*”.

33. El primer argumento se remite a que la sentencia de primera instancia decidió la nulidad de la resolución que negó la jubilación por “*invalidéz*” y ordenó que el IESS proceda a una nueva valoración¹⁵. Ante esta decisión, la accionante apeló en relación con las medidas de reparación integral¹⁶, por lo que la Sala aceptó el recurso de apelación y reformó la sentencia subida en grado, conforme se observa en el párrafo 17 *supra*.
34. Por otra parte, como segundo argumento, al revisar los considerandos del fallo analizado, como fundamento para determinar la vulneración de derechos por parte de la Corte Provincial se desprende lo siguiente:

“De las pruebas acompañadas al proceso y de su estudio este Tribunal concluye que el Acuerdo 394-22017 que niega la jubilación de invalidéz solicitada por la accionante (...), por no estar incapacitado [sic] para el trabajo conforme la resolución C:D:100., decisión que no se encuentra debidamente motivada, ni sustentada, por cuanto de la lectura de los informes para la negativa, no se realiza un análisis valorativo de la enfermedad versus la incapacidad, es un acto positivo que vulnera los derechos y que con su actuar menoscaba, disminuye el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales como es la seguridad social, el buen vivir, etc. (...) Este Tribunal concluye que las disposiciones del Art. 186 de la Ley de Seguridad Social y Art. 4 de la Resolución CD 100 invocadas por los accionados para no conceder la Jubilación por Invalidéz, frente a las garantías constitucionales invocados por el actor, si ha sido vulnerado el derecho a la jubilación por invalidéz, el derecho a la salud, al buen vivir (...)” (énfasis añadido).

35. Además de determinar la vulneración de derechos que había solicitado la accionante mediante su escrito de apelación, la sentencia en análisis también menciona:

“Al no concederle a la accionante la Jubilación por Invalidéz, le están obligando, forzando, a seguir laborando en condiciones precarias que por el tipo de enfermedad causará mayor dolor y consecuentemente afecta el derecho a una vida digna que asegure su salud, bienestar, de ella y su familia, por lo que la decisión de la Coordinación

¹⁵ La sentencia emitida por la Unidad Judicial señaló: “*el suscrito Juez ADMINISTRANDO JUSTICIA, (...) declara con lugar la acción de protección propuesta (...) al haberse vulnerado su derecho al debido proceso, disponiéndose en consecuencia la nulidad del acto administrativo que es el Acuerdo No. 394-2017 (...), siendo que la autoridad competente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social disponga a la Comisión Valuadora respectiva proceda a la valoración imparcial, íntegra y técnica de todos los exámenes realizados a [la accionante] y en base al mismo, se proceda a resolver conforme a derecho.*”

¹⁶ Escrito de apelación planteado por la accionante (fojas 53 y 54 del expediente de primera instancia de la acción de protección No. 01333-2018-00482). En su parte pertinente, este escrito señala: “*(...) es evidente la impertinencia de la argumentación empleada por el juzgador, toda vez que, por un parte, pierde de vista que precisamente por mi condición de salud que se ha acreditado en el proceso (...), es que reclamo la ilegítima negativa a mi jubilación por invalidéz (...). // [A]un cuando la sentencia declara con lugar la acción de protección, se observa que la mis[m]a ordena únicamente ‘la nulidad del acto administrativo (...)’. Frente a esta circunstancia, respetuosamente observamos que la decisión no repara en forma integral los derechos que han sido vulnerados (...) [que] han sido principalmente la seguridad social y la salud, así como la vida digna (...)*” (énfasis añadido). Adicionalmente, en el acta de la audiencia de segunda instancia, consta que la pretensión del patrocinio de la accionante consistía en lo siguiente: “*Por lo tanto solicito a ustedes que reparen esta vulneración de manera integral concediéndole el derecho a mi defendida a una jubilación por invalidéz a la cual tiene derecho*” (énfasis añadido).

Provincial de Prestaciones y de pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de terceros y Seguro de Desempleo del IESS- Azuay en base a los informes de la Comisión Provincial Valuadora de Invalidez del Azuay, sin asistirle razones médicas y contradiciendo opiniones de especialistas y sin una motivación sustentada en hechos fácticos claros, precisos, y concordantes a la luz de los derechos fundamentales y legales, en forma inmotivada vulnera los derechos constitucionales invocados de la accionante. (...) (énfasis añadido).

36. Así, inmediatamente antes de la parte resolutive, en relación a las medidas de reparación integral, la Sala manifiesta:

“En este tipo de acciones no basta una declaratoria de nulidad del acto administrativo que es el Acuerdo No.394-2017, que es un pronunciamiento de legalidad, si no va acompañada de las medidas de reparación integral, en el primer caso el efecto jurídico se limita a reponer el proceso, en el segundo caso, con las medidas de reparación integral por vulneración de derechos se cumple con la finalidad de la acción constitucional de protección (...)” (énfasis añadido).

37. De tal forma, la Corte Provincial consideró que no era suficiente la declaratoria de nulidad del acto administrativo que negó la concesión de la jubilación, como lo había realizado la Unidad Judicial en su decisión. Así, al revisar los considerandos citados, se desprende con claridad que la Sala consideró que la falta de concesión de la jubilación causaba la afectación de los derechos de la accionante debido a su condición de salud. Así, es posible para esta Corte señalar que la intención de la Corte Provincial, al aceptar la apelación planteada por la accionante en relación a las medidas de reparación, consistía en concederle la jubilación, y no únicamente en que el IESS decida si era pertinente o no la concesión de esta prestación.

38. Consecuentemente, esta Corte considera que la medida de reparación integral ordenada en sentencia está encaminada en otorgar la prestación de jubilación por “*invalidéz*”, y no resulta viable entender que la medida ordenada solo se limita a que el IESS reinicie el trámite para decidir nuevamente sobre la concesión o no de la jubilación por “*invalidéz*”. Conforme fue señalado en los párrafos precedentes, la medida de concesión de esta jubilación justamente responde al análisis realizado por la Corte Provincial para emitir su decisión, así como resulta congruente con la reparación integral que dicha autoridad judicial encontró pertinente para el caso en específico (párr. 36 *supra*). Así, la posición de la entidad accionada no se condice con el análisis integral del fallo y, por lo tanto, este Organismo concluye que la medida ordenada por la Corte Provincial no fue cumplida.

b. Análisis de la actuación de la Unidad Judicial, autoridad encargada de la ejecución

39. Como lo ha señalado la reciente jurisprudencia de este Organismo, al momento de verificar el cumplimiento de una decisión, a este Organismo le corresponde también “*analizar de manera estricta la actuación de la autoridad judicial encargada de la ejecución de la sentencia constitucional, con el fin de verificar si cumplió el deber*

establecido en el artículo 21 de la LOGJCC” y establecer, en el caso de creerlo pertinente, si su actuación correspondería a una infracción disciplinaria¹⁷.

40. Ahora bien, esta Corte encuentra necesario realizar determinadas puntualizaciones respecto de las medidas de reparación que pueden ser ordenadas en la tramitación de garantías jurisdiccionales, especialmente entendidas en el marco de los derechos que tutelen. En cuanto a una acción de protección, cuyo objetivo es el amparo directo y eficaz de derechos, las medidas de reparación que sean ordenadas justamente deben responder a este objetivo. En tal línea, el artículo 18 de la LOGJCC establece que la reparación ordenada debe procurar que las víctimas *“gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación”*. Así, las medidas que sean dispuestas por las autoridades judiciales deben considerar el nexo existente entre la acción u omisión acusada, los daños causados en la víctima y los derechos determinados como vulnerados, para que la reparación ordenada resulte pertinente para subsanar dicha vulneración.
41. Asimismo, después de que hayan sido ordenadas medidas de reparación mediante una sentencia que aceptó una garantía jurisdiccional, la obligación de su cumplimiento no puede estar a cargo de la víctima de la violación de derechos. Tal como lo establece el artículo 162, las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de que pudieren ser ampliadas o aclaradas. Esta obligación recae directamente en la parte que actuó como legitimada pasiva, se trate de organismos públicos o personas privadas, mientras que la obligación de velar por la ejecución plena de tales medidas corresponde a la autoridad judicial ejecutora. En el mismo sentido, la determinación de la ejecución de la sentencia corresponde al órgano ejecutor y no a la parte legitimada pasiva, puesto que es la autoridad judicial quien tiene el deber de emplear todos los medios posibles para velar porque la reparación integral sea cumplida en su totalidad, según lo dispone el artículo 21 de la LOGJCC.
42. Adicionalmente, resulta necesario enfatizar que, las autoridades judiciales constitucionales, al momento de dictar sentencia que concluya con la existencia de una vulneración de derechos, tienen la obligación de disponer las medidas que encuentren pertinentes para la reparación de la forma más clara posible. Así, en esta decisión *“deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse”*, con excepción de la determinación de la reparación económica y material según lo establece el artículo 18 de la LOGJCC, sin perjuicio de que la autoridad judicial de la garantía pueda determinar una compensación en equidad. Esta obligación implica que las medidas deben ser redactadas de forma clara y precisa¹⁸, a fin de evitar interpretaciones que conlleven el incumplimiento de la reparación en perjuicio de la víctima. En el contexto de una

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 34

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 18-16-IS/22 de 21 de septiembre de 2022, párr. 57: *“No basta con señalar en términos generales los sujetos de una reparación y las obligaciones a cumplir, sino que el juez constitucional debe hacer un esfuerzo en precisar el tipo de medidas que ordena y especificar las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que deben cumplirse.”*

acción de protección, si las medidas no fueron ordenadas por el mismo órgano ejecutor –sino, por ejemplo, por el tribunal jerárquicamente superior–, la autoridad judicial ejecutora deberá atender a la integralidad del fallo para la ejecución de las medidas, así como “*podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas*”, según lo dispone el artículo 21 de la LOGJCC, lo cual le faculta a modular tales medidas con el fin de hacerlas efectivas. Este mecanismo permite a los jueces asegurar la ejecución de las medidas necesarias para la reparación integral en aquellos casos en los que las medidas dispuestas presenten inconvenientes en su ejecución. Ante una acción de incumplimiento, a esta Corte le corresponde verificar si las medidas de reparación ordenadas fueron cumplidas integralmente, así como podrá establecer cualquier otra medida que considere pertinente, sin que esto implique una nueva instancia para discutir el fondo de la controversia¹⁹.

43. En el presente caso, desde el 25 de junio de 2018, la accionante hizo conocer a la Unidad Judicial que la decisión emitida por la Corte Provincial había sido incumplida. Frente a ello, la Unidad Judicial emitió un auto señalando que el IESS debía justificar “*haber iniciado el trámite respectivo por jubilación patronal (sic) conforme lo dispuesto en sentencia*” (párrafo 3 *supra*). A continuación, la accionante ingresó dos escritos más –el 10 de julio y el 02 de agosto de 2018– manifestando su inconformidad con las acciones tomadas por el IESS, y el 06 de agosto de 2018, la autoridad judicial emitió un auto para “conminar” a la entidad obligada del cumplimiento de la sentencia (párrafo 4 *supra*).
44. El 20 de septiembre de 2018, la accionante ingresó otro escrito, mediante el cual adjuntó documentación interna del IESS que apoyaba su posición y el alegado incumplimiento, frente a lo cual, la Unidad Judicial, el 24 de septiembre de 2018, emitió un auto disponiendo a la DPE que emita un informe sobre el cumplimiento de la decisión (párrafos 5 y 7 *supra*). Finalmente, el 26 de diciembre de 2018, la accionante ingresó otro escrito manifestando su inconformidad, ante lo cual, la autoridad ejecutora le contesta que “*puede ejercer las acciones legales que le corresponden de estimarlo pertinente*” (párrafo 7 *supra*). Si bien existe un escrito posterior de la accionante sobre la responsabilidad de la Unidad Judicial en ejecutar la reparación ordenada, no se constata ninguna otra actuación que persiga a este fin (párrafos 8 al 11 *supra*).
45. A juicio de esta Corte, la actuación del juez de la Unidad Judicial, responsable de la ejecución de la sentencia emitida por la Corte Provincial, no resulta congruente con las obligaciones establecidas en el artículo 21 de la LOGJCC. Este artículo señala que las autoridades judiciales deben “*emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia*”. Incluso, puede modificar las medidas ordenadas, de creerlo necesario. En este caso, la única medida distinta que ordenó el juez en aras de la ejecución fue solicitar un informe a la DPE²⁰. Mediante esta solicitud,

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 18-16-IS/22 de 21 de septiembre de 2022, párr. 55.

²⁰ Informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia, firmado por César Zea Abad, coordinador general defensorial Zonal 6 de la DPE (fojas 87 a 89 del expediente de primera instancia de la acción de protección No. 01333-2018-00482).

en el expediente se observa que la DPE convocó a una reunión de trabajo entre las partes, en la cual cada una informó sobre su posición respecto del caso. No existe constancia de ninguna otra acción ordenada por el juez relacionada con la ejecución de la decisión y una de las respuestas que brindó a la accionante consistió en que podía iniciar las acciones de las que se creyera asistida, incluso negando una reunión de trabajo solicitada por la accionante (párrafo 7 *supra*).

- 46.** Por lo anterior, este Organismo considera que el actuar del juez Juan Carlos Cabrera Prado no resulta diligente en la ejecución de la decisión constitucional y, en lugar de solventar la controversia entre las partes sobre cómo ejecutar la sentencia, únicamente dispuso una acción que tampoco permitió resolver esta cuestión. En consecuencia, el juez de la Unidad Judicial incumplió con su obligación de ejecutar la medida dispuesta por la Corte Provincial al no haber verificado que el IESS conceda la jubilación, lo cual era objeto de la controversia. Ahora bien, esta Corte observa también que, después de los reiterados pedidos de la accionante, este juez fue quien elevó el proceso para el análisis de la presente acción y no es la misma autoridad que actualmente es titular de la Unidad Judicial. Esto, sin embargo, no obsta para que las autoridades judiciales responsables del proceso continúen realizando o disponiendo acciones para ejecutar la sentencia en su integralidad, pese a la presentación de una acción de incumplimiento. La actual jueza tampoco ha dispuesto ninguna otra diligencia para tal fin, por lo que resulta pertinente un llamado de atención.
- 47.** En conclusión, para atender el problema jurídico planteado, este Organismo considera que la sentencia emitida por la Corte Provincial en la acción de protección No. 01333-2018-00482 fue incumplida por el IESS al haber considerado la parte resolutive de manera aislada y no al fallo en su conjunto, y consecuentemente, no haber otorgado la jubilación por “*invalidéz*”. Adicionalmente, este Organismo llama la atención al extitular de la Unidad Judicial Civil de Cuenca, autoridad ejecutora, Juan Carlos Cabrera Prado, por el negligente manejo y ejecución de la sentencia mencionada, por lo cual resulta necesario que el Consejo de la Judicatura investigue su actuación. Adicionalmente, dada la omisión de no ejecutar alguna otra acción, esta Corte considera únicamente llamar la atención a la actual jueza, Sara Piedad Pesantez Piedra.

VII.Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Aceptar la acción de incumplimiento presentada por la señora Leonor Elizabeth Aguilar Lucero.
- 2.** Disponer al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que:
 - i.** Cumpla con la sentencia emitida en el juicio de acción de protección No. 01333-2018-00482, conforme el análisis desarrollado en esta decisión y otorgue la jubilación por “*invalidéz*”, lo cual deberá ser cumplido en el plazo

máximo de 30 días contados desde la notificación de esta sentencia e informar a este Organismo sobre su cumplimiento.

- ii. Debido a la demora en el cumplimiento, pague los montos correspondientes a la jubilación por “*invalidéz*”, calculados desde el 16 de julio del 2018 –fecha en la que se cumplió el plazo de los 60 días ordenados en la resolución de la ampliación de la sentencia emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay–. Esta medida deberá ser cumplida dentro del plazo máximo de 90 días, contados desde la notificación de esta decisión, y una vez fenecido este plazo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá informar a este Organismo sobre su cumplimiento.
 - iii. Realice un proceso de investigación a nivel interno para determinar responsabilidades administrativas individuales de las personas servidoras públicas que causaron el incumplimiento de la sentencia conforme el análisis de este fallo. Los resultados de esta investigación y de cualquier proceso sancionatorio iniciado deberán ser informados a esta Corte en el plazo de 60 días, contados desde la notificación de esta decisión.
3. Llamar la atención al extitular de la Unidad Judicial Civil de Cuenca, Juan Carlos Cabrera Prado y a la jueza Sara Piedad Pesantez Piedra y notificar al Consejo de la Judicatura para los fines legales pertinentes.
 4. Disponer que el Consejo de la Judicatura ejerza su facultad de investigación y sanción en contra del señor Juan Carlos Cabrera Prado, extitular de la Unidad Judicial Civil de Cuenca, en caso de que continúe ejerciendo funciones como autoridad judicial. Los resultados de esta investigación y de cualquier proceso sancionatorio iniciado deberán ser informados a esta Corte en el plazo de 60 días, contados desde la notificación de esta decisión.
 5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 ordinaria de jueves 13 de octubre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL