

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

MGS. FRANCISCO XAVIER ABAD GUERRA
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador señala: “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. 4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria. 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. (...) c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. (...) h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra (...)*”.

Que, el artículo 83 de la Constitución de la República del Ecuador establece: “*Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.*”.

Que, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador establece: “*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*”.

Que, el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador señala: “*La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.*”.

Que, el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: “*Serán servidoras servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en*

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores”.

Que, el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador indica: “*Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos (...)*”.

Que, la ley de Orgánica del Servicio Público en su artículo 4 indica: “*Servidoras y servidores públicos. Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público*”.

Que, los literales a), b) y d) del artículo 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público establecen como deberes de los servidores públicos: “*a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley; b) Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades; d) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley;(...)*”.

Que, el artículo 24 de la Ley Orgánica del Servicio Público indica que: “*Prohibiciones a las servidoras y los servidores públicos. - Prohíbese a las servidoras y los servidores públicos lo siguiente: c) Retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su cargo (...)*”.

Que, el artículo 41 de la norma citada señala: “*La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexa, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho. La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso*”.

Que, el artículo 42 de la Ley Orgánica del Servicio Público establece: “*Se considera faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado. Para efectos de la aplicación de esta ley, las faltas se clasifican en leves y graves. a.- Faltas leves.- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público. Se considerarán faltas leves, salvo que estuvieren sancionadas de otra manera, las acciones u omisiones que afecten o se contrapongan a las disposiciones administrativas establecidas por una institución para velar por el orden interno, tales como incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, (...)*”.

Que, el artículo 43 ibídem dispone: “*Sanciones disciplinarias.- Las sanciones disciplinarias por*

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

orden de gravedad son las siguientes: a) Amonestación verbal; b) Amonestación escrita; c) Sanción pecuniaria administrativa; d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y, e) Destitución. La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales. La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la ley. Las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas”.

Que, el artículo 78 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público establece: “*En el ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria y sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles, o indicios de responsabilidad penal en las que pudiere incurrir la o el servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones previstas en la LOSEP, este Reglamento General, normas conexas y los reglamentos internos de cada institución que regulan sus actuaciones, la o el servidor será sancionado disciplinariamente conforme a las disposiciones establecidas en el Capítulo 4 del Título III de la LOSEP y en el presente Reglamento General”.*

Que, el artículo 80 del citado Reglamento dispone: “*Todas las sanciones disciplinarias determinadas en el artículo 43 de la LOSEP, serán impuestas por la autoridad nominadora o su delegado, y ejecutadas por la UATH, previo el cumplimiento del procedimiento establecido en este Reglamento General. Todas sanciones administrativas que se impongan a las o los servidores serán incorporadas a su expediente personal y se registrarán en el sistema informático integrado del talento humano y remuneraciones, administrado por el Ministerio de Relaciones Laborales. Si la o el servidor en el ejercicio de sus funciones cometiere dos o más faltas simultáneas, se aplicará la sanción que corresponda a la más grave”.*

Que, el artículo 81 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público señala que las faltas leves “*Son aquellas acciones u omisiones realizadas por error, descuido o desconocimiento menor sin intención de causar daño y que no perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público. Las faltas leves son las determinadas en el artículo 42 de la LOSEP y en los reglamentos internos, por afectar o contraponerse al orden interno de la institución, considerando la especificidad de su misión y de las actividades que desarrolla. Los reglamentos internos en cumplimiento con lo dispuesto en el inciso anterior, conforme a la valoración que hagan de cada una de las faltas leves, determinarán la sanción que corresponda, pudiendo ser amonestación verbal, amonestación escrita y sanción pecuniaria administrativa”.*

Que, el artículo 82 *ibídem* señala: “*Las amonestaciones verbales se impondrán a la o el servidor, cuando desacate sus deberes, obligaciones y/o las disposiciones de las autoridades institucionales (...)*”.

Que, el artículo 1 del Código de Ética del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social establece que: “*Objeto. El Código de Ética tiene por objeto establecer y promover los principios, valores, deberes y compromisos que deben tener los servidores y trabajadores del instituto ecuatoriano de seguridad Social en el cumplimiento de sus funciones, para alcanzar los objetivos institucionales y garantizar los derechos de las y los afiliados, jubilados, beneficiarios, asegurados y partícipes”.*

Que, el Código de Ética del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en artículo 4 *ibídem* señala:

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

“Principios éticos de los colaboradores del IESS. Los servidores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el cumplimiento de sus competencias, funciones, atribuciones y actividades se regirán por los principios de lealtad, eficiencia, probidad, responsabilidad, confidencialidad, imparcialidad, integridad y respeto”.

Que, el artículo 7 del Código de Ética del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social indica: *“Principios de Eficiencia. Los colaboradores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, en el desempeño de sus funciones, deberán mejorar y optimizar los resultados alcanzados en la gestión institucional, con relación a los recursos disponibles e invertidos para su consecución”.*

Que, el artículo 9 del Código de Ética del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social indica: *Principio de Responsabilidad.- Los colaboradores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS serán responsables de las acciones u omisiones relativas al ejercicio de sus cargos, actuarán con claro concepto del deber y de la responsabilidad en el cumplimiento de las actividades a ellos encomendadas. Es deber y obligación de los colaboradores del IESS, responder sobre la forma en que cumplen sus obligaciones y encargos. Además, garantizará la exactitud de la información que maneja y proporciona, la cual estará respaldada documentadamente.”*

Que, el artículo 14 del Código de Ética del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social señala: *“Deberes de los colaboradores del IESS.- Los colaboradores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, tendrán los siguientes deberes: a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley; b. Cumplir con las obligaciones de su cargo, con eficiencia, calidad, calidez, solidaridad y en función del bien comunitario, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades; (...) e) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley; (...)”.*

Que, el artículo 29 del Código de Ética del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social indica: *“Sobre las denuncias de vulneraciones al Código de Ética y sus sanciones.- Las denuncias que se presenten sobre vulneraciones al Código de Ética serán remitidas a los órganos institucionales correspondientes a fin de que se inicien los procedimientos necesarios para la determinación de las responsabilidades a las que hubiera lugar.”*

Que, Resolución No. CD. 535 -Reglamento Orgánico Funcional Instituto Ecuatoriano Seguridad Social:

6.3.4 Gestión Provincial Administrativa Financiera. - Atribuciones Y Responsabilidades:

Talento Humano:

e) Coordinar acciones para el cumplimiento de regímenes disciplinarios, con sujeción a la ley.

Que, mediante Resolución Administrativa Nro. IESS-DG-2024-0032-R, de 07 de mayo 2024, la Dirección General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, **RESUELVE:** *“(...) Artículo 1.- Ratificar las delegaciones conferidas a través de la Resolución Nro. IESS-DG-2024-0032-R, de fecha 07 de mayo de 2024, para que, en nombre y representación del Director General del IESS, continúen desempeñando las funciones asignadas...”.*

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

“Art. 8.- Delegar a los Directores Provinciales, para que realicen las siguientes funciones dentro de su circunscripción territorial: 7.- Aplicar el régimen disciplinario contra los servidores y máximas autoridades responsables de la gestión administrativa de las Unidades médicas de los Niveles I, II y III, y de ser el caso ejercer la facultad sancionadora (...)”

Que, con memorando Nro. IESS-DPAZUAY-2025-1239-M de 14 de mayo de 2025, el Dr. Esteban Villa Cárdenas, Director Provincial IESS – Azuay, en funciones a esa fecha, solicita la aplicación de Régimen Disciplinario en contra del Mgs. LUIS MARIO CABRERA PALOMEQUE, a esa fecha, Abogado de la Coordinación de Asesoría Jurídica, en razón del contenido del memorando Nro. IESS-DG-2025-1498-M de fecha 13 de mayo de 2025, suscrito por la Mgs. Erika Milena Charfuelán Burbano, Directora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a esa fecha, y en referencia al memorando Nro. IESS-PG-2025-0386-M, de fecha 01 de mayo de 2025, suscrito por el Procurador General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en el cual se comunicó el contenido del informe jurídico relacionado con el cumplimiento del auto de pago dispuesto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro del proceso constitucional Nro. 01571-2022-02580 y del proceso contencioso administrativo Nro. 01803-2023-00905, interpuestos por el señor Danny Gabriel Narváez Reyes en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Que, con memorando Nro. IESS-CPAFA-2025-1586-M, de fecha 21 de mayo de 2025, esta Coordinación Provincial Administrativa Financiera, Azuay, notificó al servidor el inicio del procedimiento disciplinario y concesión de derecho a la defensa.

Que, con memorando Nro. IESS-CPAJA-2025-0468-M, de 29 de mayo de 2025, el Mgs. LUIS MARIO CABRERA PALOMEQUE, ejerce su derecho a la defensa manifestando en parte pertinente lo siguiente: “(...)

1. CONCLUSIONES

De lo expuesto, tenemos las siguientes conclusiones:

4.1.- *Esta defensa técnica institucional no ha vulnerado los literales a, b, d, e, g y h del Art. 22 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), por cuanto se ha actuado en apego a lo que establece la Constitución, las sentencias de la Corte Constitucional, la LOGJCC y demás normativa aplicable en el caso; se ha cumplido con las obligaciones del puesto en cuanto a ejercer la defensa institucional, pues se han agotado los recursos ordinarios dentro de este proceso y se han activado las garantías jurisdiccionales que corresponden conforme las etapas del proceso. Hemos acatado las órdenes de autoridades superiores en forma estricta; dentro del proceso defendimos y continuamos defendiendo los intereses institucionales con absoluto profesionalismo, lealtad y ética.*

4.2.- *En este mismo sentido se concluye que no se ha vulnerado el principio de responsabilidad señalado en el artículo 9 de la Codificación del Código de Ética de la institución y los deberes de los colaboradores establecidos en los literales: a, b, e, f y h. Hemos demostrado que se han cumplido las actividades asignadas a plenitud y aún existen actuaciones judiciales que las venimos realizando, por lo que se demostró que no se ha vulnerado el artículo 14 de la norma ibídem.*

4.3.- *Se ha demostrado que no existe incumplimiento de actividades, pues dentro del proceso*

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

judicial que fue asignado a mi persona hemos comparecido a nombre de la entidad, hemos ejercido la defensa en primera y segunda instancia, que es definitiva en garantías jurisdiccionales. Además, hemos planteado Acción Extraordinaria de Protección en contra de la sentencia de segunda y definitiva instancia. Hemos comparecido al proceso contencioso administrativo para el cálculo de haberes laborales y, pese a que no correspondía, en cumplimiento a lo dispuesto hemos planteado Acción Extraordinaria de Protección en contra del auto del TDCA, Acción que al ser inadmitida, procedimos a plantear conforme ordena la Corte Constitucional, la Acción de Incumplimiento por Cumplimiento Defectuoso de la Sentencia, garantía jurisdiccional que se encuentra pendiente de resolución. En definitiva, se han agotado todos los recursos ordinarios en defensa de los intereses institucionales y hemos activado garantías jurisdiccionales extraordinarias en defensa del IESS. Entonces, no existe de ninguna forma incumplimiento de la defensa institucional asignada dentro del presente proceso.

*4.4.- La desvinculación laboral del accionante fue una actuación administrativa del órgano pertinente y que entró en análisis de la justicia constitucional con la interposición de la Acción de Protección que en segunda instancia declaró ilegal esta actuación y ordenó el reintegro del accionante y el pago de remuneraciones no percibidas. Entre la sentencia de primera y la de segunda instancia transcurren 11 meses, tiempo que fue considerado en el informe por la señora perito para el cálculo del pago de remuneraciones no percibidas por el accionante, informe aprobado por el Tribunal Contencioso Administrativo. Respecto a este hecho relacionado con la demora en emitir la sentencia en segunda instancia, es evidente que **NO TIENE** ninguna responsabilidad ni culpa por acción u omisión la defensa técnica institucional que ganó en primera instancia.*

*4.5.- Entre la emisión del informe para cumplimiento de sentencia en lo referente al reintegro del accionante y el efectivo reintegro, ha transcurrido un total de 6 meses y medio, tiempo que el informe pericial suma para el pago de remuneraciones dejadas de percibir. Esta demora de actuación administrativa **no es responsabilidad** por acción ni omisión de la defensa técnica dentro del proceso ni de la Coordinación Jurídica del Azuay.*

*4.6.- Se pretende sancionar a la defensa técnica institucional por no haber planteado una AEP en contra del Auto de Pago emitido por el TDCA cuando la propia Corte Constitucional ha señalado que este tipo de autos al no poner fin al procedimiento, **NO SON SUSCEPTIBLES** de que se interponga Acción Extraordinaria de Protección. Esta defensa técnica, ante los pronunciamientos de la Corte Constitucional ha optado por otra garantía jurisdiccional ante la ejecución defectuosa de la sentencia en lo referente al pago de haberes laborales y se ha activado la Acción de Incumplimiento por Cumplimiento Defectuoso ante la Corte Constitucional, actualmente sorteada la causa conforme acta que adjunto.[xxii]*

1. PETICIÓN

5.1.- La Constitución de la República del Ecuador en la garantía del Derecho al Debido Proceso en su Art. 76, números 1, 2 y 3, garantiza lo siguiente:

- 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.*
- 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su*

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

5.2.- El Art. 43 de la Ley Orgánica del Servicio Público, determina el tipo de sanciones, señala las siguientes:

- a) Amonestación verbal;*
- b) Amonestación escrita;*
- c) Sanción pecuniaria administrativa;*
- d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,*
- e) Destitución*

Como espejo a la facultad de sancionar que tiene la autoridad, el inciso segundo del Art. 92 de la norma ibidem ordena:

“(…) Igualmente prescribirán en el término de noventa días las acciones de la autoridad para imponer las sanciones disciplinarias que contempla esta Ley y las sanciones impuestas en cada caso, término que correrá desde la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción o desde que se impuso la sanción.”

Con base a la normativa constitucional e infra constitucional citada, para emitir una sanción es necesario contar, entre otros, con los dos siguientes elementos básicos:

1.- Tipicidad. - *El hecho debe estar tipificado en la normativa legal vigente como infracción -en este caso administrativa- a objeto de sancionar la misma; en la especie, no se encuentra tipificada como infracción administrativa la interposición o no de la Acción Extraordinaria de Protección en contra del auto de cuantificación de haberes laborales; pero más grave, la propia Corte Constitucional ha señalado que contra este tipo de autos NO procede la Acción Extraordinaria de Protección, además que en cumplimiento de las disposiciones si fue interpuesta y ante la inadmisión se activó la vía adecuada y específica que es la Acción de Incumplimiento.*

Entonces, no solo que no es infracción el hecho de no interponer la AEP en contra del auto de cuantificación emitido por el TDCA, sino que, conforme la Corte Constitucional, NO se debe interponer.

2.- Competencia. - *Entendida como la facultad que la ley otorga a la autoridad en razón del tiempo, de las personas y de la materia a objeto que realice las actuaciones administrativas correspondientes en cada caso particular.*

En la especie la LOSEP en su Art. 92 define la competencia de las autoridades, en razón del tiempo a objeto de imponer las sanciones disciplinarias cuando correspondan. Hemos demostrado con absoluta claridad y los documentos adjuntos que este no es un caso en el que deba imponerse sanciones disciplinarias, aunque no se hubiese perdido la competencia en razón del tiempo.

5.3.- SOLICITUD. - *Con base a los hechos fácticos señalados, las actuaciones judiciales*

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

plenamente demostradas y los elementos jurídicos citados, de forma respetuosa solicito que se declare y ordene lo siguiente:

- ***Que, se declare que dentro del proceso judicial analizado no existen acciones en contra de la ley u omisiones legales de la defensa técnica institucional que puedan considerarse como hechos y actuaciones a ser sancionadas administrativamente;***
- ***Que, se determine que la defensa técnica institucional, dentro de la Acción de Protección señalada, ha sido apegada a la Constitución de la República del Ecuador, la línea jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional y la normativa infra constitucional pertinente; y,***
- ***Que, con estos fundamentos, se ordene el ARCHIVO del presente proceso investigativo (...)***

Que, mediante informe técnico Nro. IESS-TTHH-2025-145 contenido en el memorando Nro. IESS-CPAFA-2025-2755-M de 02 de septiembre de 2025 dirigido al Mgs. Francisco Xavier Abad Guerra, Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Coordinación Provincial Administrativa Financiera realiza el siguiente análisis respecto del proceso disciplinario señalando que: “(...)

1. Contexto del Proceso Judicial

El proceso constitucional Nro. 01571-2022-02580, iniciado por el odontólogo Danny Gabriel Narváez Reyes, cuestionó la terminación de su nombramiento provisional en el IESS mediante la Acción de Personal Nro. SDNGTH-2017-07334 de 24 de julio de 2017. La defensa institucional, a cargo del Mgs. Luis Mario Cabrera Palomeque, logró en primera instancia (24 de noviembre de 2022) que se declare sin lugar la acción de protección, argumentando que:

- 1. La terminación del nombramiento fue legal, conforme a los Arts. 47.e, 83.h y 85 de la LOSEP, debido a la reestructuración institucional que suprimió la Subdirección Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud (Resolución C.D. 535);*
- 2. No procedía el reintegro, pues el cargo ya no existía; y,*
- 3. El pago de remuneraciones no percibidas era improcedente, según la sentencia de la Corte Constitucional Nro. 1290-18-EP/21, por la demora injustificada en la interposición de la acción y la prohibición de pluriempleo (Art. 12 LOSEP).*

Sin embargo, en segunda instancia (17 de octubre de 2023), la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Azuay revocó la sentencia, declarando con lugar la acción de protección, ordenando el reintegro del accionante y el pago de haberes no percibidos, cuya cuantificación debía realizarse en el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo. El IESS presentó un recurso de ampliación, que fue negado el 31 de octubre de 2023, y una Acción Extraordinaria de Protección, que fue inadmitida por la Corte Constitucional.

En la fase de ejecución, el TDCA abrió el proceso Nro. 01803-2023-00905, nombró un perito y aprobó el informe pericial el 29 de julio de 2024, determinando un pago de USD 87.786,50 (Ochenta y Siete Mil Setecientos Ochenta y Seis Dólares de los Estados Unidos de América con 50/100) a favor del accionante y USD 20.049,88 (Veinte Mil Cuarenta y Nueve Dólares de los Estados Unidos de América con 88/100) en aportes al IESS.

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

El Mgs. Cabrera Palomeque presentó 11 escritos de observaciones al informe pericial, solicitó la revocatoria del auto de pago (negada el 6 de septiembre de 2024) y propuso la interposición de una AEP, conforme a la Circular Nro. IESS-PG-2023-0001-C, que ordenaba presentar esta garantía en todos los procesos.

La AEP fue inadmitida por la Corte Constitucional, argumentando que el auto de pago no era susceptible de esta acción, conforme a las sentencias Nro. 610-17-EP/22 y 1707-16-EP/21.

Posteriormente, el Mgs. Cabrera Palomeque presentó una Acción de Incumplimiento por Cumplimiento Defectuoso, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuestionando el período de cálculo del auto de pago. Esta acción, presentada con el Memorando Nro. IESS-CPAJA-2025-0457-M, está pendiente de resolución.

1. Evaluación de la Actuación del Servidor

El análisis se estructura en torno a las premisas planteadas por el servidor en su defensa:

Premisa A: ¿Correspondía interponer una AEP contra el auto de pago del TDCA?

La Corte Constitucional, en las sentencias Nro. 610-17-EP/22 y 1707-16-EP/21, establece que los autos emitidos en la fase de ejecución o cuantificación de sentencias constitucionales no son susceptibles de AEP, salvo que causen un gravamen irreparable, ya que no ponen fin al proceso y pueden ser cuestionados mediante la Acción de Incumplimiento.

El Mgs. Cabrera Palomeque reconoce esta regla jurisprudencial, pero justifica la presentación de la AEP en cumplimiento de la Circular Nro. IESS-PG-2023-0001-C, emitida por el Procurador General, que ordenaba interponer esta garantía en todos los procesos.

La interposición de la AEP, aunque inadmitida, no constituye una infracción administrativa, ya que se realizó en cumplimiento de una orden legítima de la autoridad superior, conforme al Art. 22.d de la LOSEP y al Art. 14.e del Código de Ética del IESS. Además, el servidor agotó los recursos ordinarios (solicitud de revocatoria) y activó la vía idónea (Acción de Incumplimiento), demostrando diligencia y apego a la normativa.

Premisa B: ¿Se activaron otros mecanismos de defensa idóneos?

La sentencia Nro. 1707-16-EP/21 de la Corte Constitucional establece que la Acción de Incumplimiento es el mecanismo idóneo para cuestionar autos de cuantificación por ejecución defectuosa. El Mgs. Cabrera Palomeque presentó esta acción, cumpliendo con los requisitos previos establecidos en la sentencia Nro. 98-21-IS/24, lo que evidencia que no hubo omisión en la defensa institucional, sino un ejercicio estratégico y fundamentado en la jurisprudencia aplicable.

Premisa C: ¿Se cumplieron las órdenes de los superiores jerárquicos y la obligación de informar?

El servidor informó oportunamente a las autoridades superiores sobre las actuaciones judiciales, mediante:

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

1. Memorando Nro. IESS-CPAJA-2023-1240-M de 15 de noviembre de 2023, para el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia;
2. Memorandos Nro. IESS-CPAJA-2024-0853-M y Nro. IESS-DPAZUAY-2024-2202-M de 11 de septiembre de 2024, informando la negativa de revocatoria del auto de pago;
3. Correo electrónico de 20 de septiembre de 2024, adjuntando el borrador de la AEP;
4. Memorando Nro. IESS-CPAJA-2025-0457-M, remitiendo la Acción de Incumplimiento.

Estos documentos demuestran el cumplimiento de los deberes de información y obediencia jerárquica, conforme al Art. 22.d y f de la LOSEP y al Art. 14.e del Código de Ética del IESS.

Premisa D: ¿Se ejerció una defensa institucional acorde a la normativa?

La defensa del Mgs. Cabrera Palomeque se caracterizó por:

1. La interposición de recursos ordinarios (ampliación, revocatoria) y extraordinarios (AEP, Acción de Incumplimiento) en defensa de los intereses institucionales;
2. La observancia de la Constitución, la LOGJCC, la LOSEP, el COA, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como de las directrices institucionales.

No se evidencia negligencia, deslealtad o mala fe, sino un ejercicio profesional y ético de la defensa institucional, conforme al Art. 22.h de la LOSEP y al Art. 14.i del Código de Ética del IESS.

1. Análisis de la Tipicidad y Competencia

Tipicidad

El Memorando Nro. IESS-PG-2025-0386-M alega “errores en el patrocinio institucional” por la interposición de la AEP inadmitida. Sin embargo:

1. La AEP se presentó en cumplimiento de una directriz institucional, lo que excluye la desobediencia o negligencia;
2. La Corte Constitucional (sentencias Nro. 610-17-EP/22 y 1707-16-EP/21) establece que la vía adecuada es la Acción de Incumplimiento, la cual fue activada por el servidor; y,
3. No se configura una infracción administrativa tipificada en el Art. 42 de la LOSEP, ya que no hubo descuido, desconocimiento ni perjuicio grave al servicio público. La inadmisión de la AEP no generó un daño irreparable al IESS, y la Acción de Incumplimiento sigue en trámite.

Competencia

El Art. 90 de la LOSEP establece que las sanciones disciplinarias prescriben en 90 días desde que la autoridad nominadora tiene conocimiento de la infracción. El Memorando Nro. IESS-PG-2025-0386-M de 1 de mayo de 2025 constituye el primer medio fehaciente de

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

conocimiento por parte de la Directora General.

Dado que la investigación se inició con el Memorando Nro. IESS-DPAZUAY-2025-1239-M de 14 de mayo de 2025, dentro del plazo de 90 días, la autoridad nominadora conserva competencia temporal para actuar.

Proporcionalidad

El Art. 16 del COA exige que las sanciones sean proporcionales al fin perseguido.

Dado que no se configura una infracción administrativa y que el servidor actuó con diligencia, no procede sanción alguna. Imponer una amonestación verbal sería desproporcionado y contravendría el debido proceso (Art. 76 de la Constitución). (...)

Que, con el análisis realizado a través del informe técnico contenido en el memorando Nro. IESS-CPAFA-2025-2755-M de 02 de septiembre de 2025, la Coordinación Provincial Administrativa Financiera concluye y recomienda lo siguiente: “(...)

1. **Ausencia de Infracción Administrativa:** El Mgs. Luis Mario Cabrera Palomeque no incumplió los deberes establecidos en los Arts. 22.a, b, d, h de la LOSEP ni en los Arts. 14.a, b, e, i del Código de Ética del IESS, pues actuó en estricto apego a la normativa constitucional, legal y jurisprudencial, y cumplió las órdenes legítimas de sus superiores;
2. **Cumplimiento de la Defensa Institucional:** La defensa ejercida en los procesos Nro. 01571-2022-02580 y Nro. 01803-2023-00905 fue profesional, oportuna y fundamentada, agotando los recursos ordinarios y activando las garantías jurisdiccionales idóneas;
3. **Prescripción y Tipicidad:** Aunque la autoridad nominadora conserva competencia temporal, no se configura una infracción tipificada, ya que la interposición de la AEP fue ordenada por la autoridad superior, y la vía adecuada (Acción de Incumplimiento) fue activada;
4. **Respeto al Debido Proceso:** Conforme al Art. 76 de la Constitución, el servidor tiene derecho a la presunción de inocencia y a no ser sancionado por actos no tipificados como infracciones.

5.-RECOMENDACIÓN

Con base en el análisis, los hechos documentados y la normativa aplicable, esta Coordinación Provincial Administrativa Financiera recomienda:

1. Declarar que, el Mgs. Luis Mario Cabrera Palomeque no incurrió en infracciones administrativas en el ejercicio de la defensa institucional en los procesos Nro. 01571-2022-02580 y Nro. 01803-2023-00905;
2. Disponer el archivo del procedimiento disciplinario, en garantía del debido proceso y la proporcionalidad, conforme a los Arts. 76 y 82 de la Constitución, Art. 16 del COA, y Arts. 41, 42 y 90 de la LOSEP. (...);

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

Que, considerando que a la fecha la Dirección Provincial de Azuay no cuenta con la autoridad titular, en mi calidad de Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme a las atribuciones y deberes conferidos en el artículo 32, literal g), de la Ley de Seguridad Social;

RESUELVO:

Artículo 1.- Acoger el informe de régimen disciplinario Nro. IESS-TTHHA-2025-145 instaurado en contra del servidor LUIS MARIO CABRERA PALOMEQUE, contenido en el memorando Nro. IESS-CPAFA-2025-2755-M de 02 de septiembre de 2025, suscrito por la Mgs. Eliana Isabel Mora Dután, Coordinadora Provincial Administrativa Financiera.

Artículo 2.- En calidad de Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dispongo el **ARCHIVO** del procedimiento disciplinario iniciado en contra del servidor LUIS MARIO CABRERA PALOMEQUE, bajo las consideraciones previstas en el informe de régimen disciplinario Nro. IESS-TTHHA-2025-145.

Artículo 3.- Notificar la presente Resolución al servidor LUIS MARIO CABRERA PALOMEQUE a través del Sistema de Gestión Documental QUIPUX, conforme lo dispuesto en el último inciso del artículo 165 del Código Orgánico Administrativo.

Artículo 4.- De la ejecución de la presente Resolución, estará a cargo de los servidores responsables de la Unidad de Administración de Talento Humano de esta Dirección Provincial del Azuay.

Disposición Final.- Esta resolución entrará en vigencia a partir de su notificación.

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Francisco Xavier Abad Guerra

DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Referencias:

- IESS-CPAFA-2025-2755-M

Anexos:

- 2._hoja_de_ruta_iess-dg-2025-1498-m-1.pdf
- viii._8__auto_de_pago_tdca0916291001748527794.pdf
- vi._6__insistencias_cumplimiento_sentencia0192366001748527794.pdf
- ix._9__informe_pericial_aprobado0441078001748527869.pdf
- xi._11__informe_auto_de_pago_tdca0101045001748527870.pdf
- x._10__correo_informe_auto_y_borrador_aep0769370001748527869.pdf
- xxi._21__auto_de_inadmisión_aep_cuantificación_economica-10685469001748527935.pdf
- v._5__remite_informe_para_cumplimiento_de_sentencia0855186001748527793.pdf
- iii._3__sentencia_segunda_instancia0093129001748527793.pdf
- xii._12__memorando_remite_informe_de_auto_de_pago0436787001748527870.pdf
- 1._iess-dg-2025-1498-m.pdf
- ii._2__alegato_sala0728345001748527792.pdf
- xx._20__memorando_remito_acción_de_incumplimiento0349907001748527935.pdf

Resolución Nro. IESS-DG-2025-0037-R

Quito, D.M., 09 de septiembre de 2025

- informe_para_pago_haberes_laborales.pdf
- iv_-_4_informe_para_cumplimiento_de_sentencia0497267001748527793.pdf
- xvi_-_16_sentencia_cc_no__610-17-ep220740345001748527871.pdf
- xiii_-_13_insiste_pronunciamiento_sobre_pago0751059001748527870.pdf
- xv_-_15_circular_nro__iess-pg-2023-0001-c0404310001748527871.pdf
- iess-dpazuay-2025-1239-m0396625001747851324.pdf
- i_-_1_sentencia_primera_instancia0377355001748527792.pdf
- xxii_-_22_acta_sorteo_cc_-_acciÓn_de_incumplimiento0014480001748527936.pdf
- vii_-_7_observaciones_informe_pericial0566227001748527794.pdf
- xix_-_19_acciÓn_de_incumplimiento.pdf
- xviii_-_18_sentencia_cc_no__1707-16-ep210682208001748527934.pdf
- providencias_7,13_y_21_marzo_2025.pdf
- iess-pg-2025-0386-m-3.pdf
- xiv_-_14_acciÓn_extraordinaria_a_sentencia_segunda_instancia0085033001748527871.pdf
- xvii_-_17_sentencia_corte_constitucional_gravamen_irreparable_20318754001748527934.pdf
- gth-p13-f03_informe_tecnico_luis_mario_cabrera_palomeque.(2)-signed-signed.pdf
- iess-cpafa-2025-1586-m-notificacion_inicio_regimen_disciplinario_luis_cabrera0102775001756836677.pdf
- iess-cpaja-2025-0468-m.pdf

Copia:

Señora Ingeniera
Cristina Mariela Parrales Granda
Subdirectora Nacional de Gestion de Talento Humano

Señorita Magíster
Eliana Isabel Mora Dután
Coordinadora Provincial Administrativo Financiero, Azuay

gm/ca/cp/ma