

SEÑORAS Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

AIDA RUTH TULCANAZA ESPIN, en mi calidad de Procuradora Común de las Señoras Beatriz Magdalena Saa Álvarez, Carmen Susana Saa Álvarez, Esther María Samaniego Armijos, Fanny Carmela Sánchez Alvarez, Gladys María Saa Alvarez, Gloria de Jesús Velarde Barragan, María Estela Sánchez Alvarez, María Luisa Murillo Izquierdo, Zoila Julia Sánchez Alvarez, dentro de la **acción por incumplimiento No. 0014-15-AN**, actualmente en seguimiento del cumplimiento de la sentencia, ante Ustedes respetuosamente comparezco y digo:

1. El Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ISSPOL (en adelante “el ISSPOL”), en contravención de normas expresas y en violación de nuestros derechos decidió suspender desde agosto de 2012 el pago de pensiones de montepío a cientos de mujeres que adquirimos el derecho con la expedición de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas de 1961 y lo mantuvimos al amparo de la vigente Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

2. Con fecha 16 de agosto de 2017, la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante “la Corte” o “la Corte Constitucional”) dictó sentencia en la presente causa, disponiendo lo siguiente:

Como medida de reparación integral se dispone que las señoras [...], estén a lo resuelto en la sentencia N.º 007-16-SAN-CC, dictada en la causa N.º 0043-14-AN, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio, bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en caso de no hacerlo.

3. Posteriormente, mediante auto de seguimiento de fecha 8 de mayo de 2018, las 16H40, el Pleno de la Corte dispuso al ISSPOL efectuar el pago de pensiones a las beneficiarias,

[...] a partir del 20 de octubre de 2016, conforme fue dispuesto en la sentencia N.º 007-16-SAN-CC dictada en el caso N.º 0043-14-AN.

4. Es decir, que conforme al criterio de la Corte, el ISSPOL debía reanudar los pagos de nuestras pensiones desde el 20 de octubre de 2016, pero seguramente por un error involuntario no se hizo constar en la sentencia ni en el auto de seguimiento antes mencionados la obligación del ISSPOL de también proceder al pago de las 50 pensiones caídas dejadas de percibir por las beneficiarias entre agosto de 2012 -mes en que se suspendió el pago- y octubre de 2016 -mes en que debía reanudarse el pago-.

5. Tanto el artículo 66.26 de la Constitución de la República como el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”) y el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante “la Declaración Universal”), normas de rango constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, consagran la protección del derecho a la propiedad.

6. Respecto de la propiedad sobre pensiones jubilares y similares, la CIDH ha considerado en el pasado que:

[...] los derechos pensionales tenían carácter de “derechos adquiridos”, los montos obtenidos por dicho concepto, incluyendo la nivelación, habían ingresado al patrimonio de las víctimas desde el momento en que éstas efectuaron las contribuciones y cumplieron con los requisitos legales respectivos y, por lo tanto, se encontraban protegidas por el artículo 21 de la Convención¹.

7. En igual sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco del *Caso Cinco Pensionistas*².

8. Desde el momento en que un pensionista paga sus contribuciones a un fondo de pensiones y deja de prestar servicios a la institución concernida para acogerse al régimen de jubilaciones previsto en la ley, adquiere el derecho a que su pensión se rija en los términos y condiciones previstas en dicha ley, derecho que puede ser adquirido por sus sucesores conforme a la ley, como ha ocurrido en nuestro caso.

9. Los beneficios que derivan de un sistema de seguridad social, incluido el derecho a una pensión, forman parte del derecho de propiedad y por tanto deben estar protegidos contra la interferencia arbitraria del Estado. El derecho a la propiedad puede cubrir aún las expectativas legítimas del titular del derecho, en particular cuando haya efectuado aportes en un sistema contributivo. Con muchísima más razón, cubre los derechos adquiridos una vez perfeccionadas las condiciones para obtener la pensión de jubilación, cesantía o en nuestro caso montepío.

10. También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que las contribuciones a un fondo de pensión podrían crear un derecho a la propiedad, el cual podría verse afectado como consecuencia de la manera en que se distribuye dicho fondo³. Asimismo, ha indicado que los derechos que se sustentan en el pago de contribuciones a la seguridad social tienen carácter pecuniario en el sentido del artículo 1 del Protocolo No. 1 al Convenio Europeo⁴ que consagra el derecho a la propiedad en términos similares al artículo 21 de la Convención Americana. De manera más detallada, la Corte Europea ha señalado que el derecho a una pensión para la que se han pagado previamente contribuciones constituye un derecho de propiedad protegido por dicha norma⁵.

11. El mismo Tribunal Europeo ha señalado que si en un Estado determinado rige legislación que regula el pago de un monto por concepto de beneficios sociales, tal legislación debe entenderse como generadora de un derecho de propiedad para las personas que satisfacen sus requisitos⁶.

12. Entonces, los efectos patrimoniales de un régimen pensional al cual se efectuaron

¹ CIDH. Informe 38/09 (admisibilidad y fondo). Caso 12.670. Asociación Nacional de ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras v. Perú. 27 de marzo de 2009. Párr. 100.

² Corte I.D.H. *Caso Cinco Pensionistas v. Perú*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párrs. 102 – 104

³ ECHR. *Bellet, Huertas and Vialatte v. France* (dec.), Comunicaciones No. 40832/98, 40833/98 y 40906/98, 27 de abril de 1999, y *Skorkiewicz v. Poland* (dec.), Comunicación No. 39860/98, 1 de junio de 1999.

⁴ ECHR. *Gaygusuz v. Austria*, decisión de 16 de septiembre de 1996, Informe de sentencias y decisiones 1996-IV, p. 1142, §§ 39-41. Ver también: ECHR. *Caso Willis v. United Kingdom*. Comunicación No. 36042/97, sentencia de 11 de junio de 2002, párrs. 32-36.

⁵ ECHR. *Azinas v. Chipre*, Comunicación No. 56679/100, sentencia de 20 de junio de 2002, párrs. 32-34.

⁶ ECHR. *Stec and others v. United Kingdom*. Comunicaciones No. 65731/01 y 65900/01. Decisión de admisibilidad, párr. 54.

contribuciones y cuyos requisitos legales se encuentran cumplidos, están amparados por el derecho a la propiedad consagrado la Constitución de la República y los instrumentos internacionales ya referidos. Por ende, en tanto la legislación interna establecía y establece el beneficio de montepío y nosotras hemos cumplido los requisitos establecidos en dicha legislación para percibirlo, nuestras pensiones dejadas de percibir entre agosto de 2012 y octubre de 2016, por la decisión adoptada por el ISSPOL que ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Corte, han entrado a nuestro patrimonio.

13. Nuestro patrimonio se vio afectado directamente por la decisión del ISSPOL de suspender los pagos, así como por el incumplimiento y la falta de ejecución de las sentencias dictada por la Corte Constitucional. Por ello, no pudimos gozar integralmente de nuestro derecho a la propiedad privada sobre los efectos patrimoniales de nuestra pensión, legalmente reconocida, entendiendo aquéllos como los montos que dejamos de percibir por 50 meses consecutivos⁷.

14. Por otra parte, el derecho a la pensión, como parte integrante del derecho a la seguridad social, también se encuentra protegido por los artículos 34 y 66.2 de la Constitución de la República, y por los artículos 26 de la Convención Americana, 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), 22 de la Declaración Universal y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

15. Al respecto, la Corte Interamericana ha expresado que,

[...] el derecho a la seguridad social tiene como finalidad asegurar a las personas una vida, salud y niveles económicos decorosos en su vejez, o ante eventos que las priven de su posibilidad de trabajar, es decir en relación con eventos futuros que podrían afectar el nivel y calidad de sus vidas. En vista de lo anterior, la Corte considera que el derecho a la seguridad social es un derecho protegido.

[...]

En particular y en el caso que nos ocupa, el derecho a la seguridad social buscar proteger al individuo de situaciones que se presentarán cuando éste llegue a una edad determinada en la cual se vea imposibilitado física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia necesarios para vivir un nivel de vida adecuado, lo que a su vez podría privarlo de su capacidad de ejercer plenamente el resto de sus derechos. Esto último también da cuenta de uno de los elementos constitutivos del derecho, ya que la seguridad social deberá ser ejercida de modo tal que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso⁸.

16. La OIT ha definido el derecho a la seguridad social como “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso [al sistema de pensiones], en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”⁹. En el caso concreto de la pensión derivada de un sistema de contribuciones o cotizaciones, es un componente de la seguridad social que busca satisfacer la necesidad de subsistencia económica.

⁷ Véase al respecto, Corte I.D.H. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) v. Perú*. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198. Párr. 89.

⁸ Corte I.D.H. *Caso Muelle Flores v. Perú*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Párr. 173 y 183.

⁹ OIT, “Hechos concretos sobre la seguridad social”, publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 6 de junio de 2003, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

17. En el marco de sus obligaciones generales en materia del derecho a la seguridad social el Estado debe adoptar medidas para evitar que los cambios legislativos, administrativos o de denominación de una determinada institución pública, en este caso el paso de la Caja de Pensiones Policiales al ISSPOL o el cambio de régimen normativo aplicable a este último, generen efectos en detrimento de los derechos de sus pensionistas. Ello, debido al carácter alimenticio y a la especial importancia que tiene la pensión de vejez en la vida de la persona beneficiaria, ya que podría constituir el único monto sustitutivo de salario que reciba para suplir sus necesidades básicas de subsistencia.

18. La seguridad social y en el contexto de ella el pago de la pensión son finalmente un medio de protección para gozar de una vida digna. En tal sentido, el Comité DESC en su Observación General No. 6 sobre personas mayores, señaló que “[...] e[ra] de la opinión que los Estados Partes en el Pacto est[aban] obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”¹⁰.

19. A su vez, la Corte Interamericana ha considerado que,

[...] en un contexto de no pago de la pensión reconocida judicialmente, los derechos a la seguridad social, a la integridad personal y la dignidad humana se interrelacionan, y en ocasiones, la vulneración de uno genera directamente la afectación del otro, situación que se acentúa en el caso de las personas mayores.

[...]

En efecto, la ausencia de recursos económicos ocasionada por la falta de pago de las mesadas pensionales genera en una persona mayor directamente un menoscabo en su dignidad, pues en esta etapa de su vida la pensión constituye la principal fuente de recursos económicos para solventar sus necesidades primarias y elementales del ser humano.

Del mismo modo la afectación del derecho a la seguridad social por el no pago de las mesadas pensionales implica angustia, inseguridad e incertidumbre en cuanto al futuro de una persona mayor por la posible falta de recursos económicos para su subsistencia, ya que la privación de un ingreso lleva intrínsecamente la afectación en el avance y desarrollo de su calidad de vida y de su integridad personal¹¹.

20. Si el contenido esencial del derecho a la seguridad social es asegurar a toda persona una protección contra las consecuencias de la vejez o de cualquier otra contingencia ajena a su voluntad que implique una privación de los medios de subsistencia imprescindibles, para que pueda llevar una vida digna y decorosa. El ISSPOL violó nuestro derecho a la seguridad social al privarnos por 50 meses de los medios de vida que, en la forma de una pensión de montepío, nos correspondían en el marco del régimen al que nos encontramos legalmente adscritas, y que nos había permitido atender hasta julio de 2012 la cobertura de nuestras necesidades vitales más inmediatas.

21. La labor de la Corte Constitucional estaría incompleta si no velara porque dicha violación de nuestro derecho a la seguridad social sea debidamente remediada mediante el pago de las 50 pensiones dejadas de percibir entre agosto de 2012 y octubre de 2016. En tal sentido, en un caso de similares características, la Corte Interamericana determinó que,

El simple reconocimiento de las pensiones no implica que el derecho se haya visto satisfecho o materializado. Para ello es indispensable, en aras de darle eficacia material, que efectivamente se cumplan las sentencias dictadas a nivel interno [...] **y se paguen los montos devengados por**

¹⁰ ONU, Comité DESC, Observación General No. 6, (1995), párr. 13.

¹¹ Corte I.D.H. *Caso Muelle Flores v. Perú*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Párr. 204 a 206.

pensiones atrasadas¹². (énfasis añadido).

22. De otra parte, en otros casos sobre la misma cuestión, la propia Corte Constitucional al dictar los autos de seguimiento del cumplimiento de las sentencias, ha aludido expresamente al pago de las pensiones caídas de los meses anteriores a la fecha establecida como reanudación del pago (octubre de 2016), requiriendo información al ISSPOL sobre la cancelación de tales valores¹³.

23. En tal sentido vale recordar que en su opinión consultiva No. 18, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que:

[...] el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens¹⁴.

24. Tal criterio fue reiterado posteriormente en la sentencia del caso *Yatama v. Nicaragua*¹⁵.

25. El mismo Tribunal se ha pronunciado sobre el derecho a la igualdad de la manera siguiente:

[l]a noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza¹⁶.

26. Al examinar las implicaciones del trato diferenciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló que sólo es discriminatoria una distinción cuando “carece de justificación objetiva y

¹² Corte I.D.H. *Caso Muelle Flores v. Perú*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Párr. 195.

¹³ Véase en tal sentido el Auto dictado el 8 de mayo de 2018 a las 16H40 en relación con los CASOS N.º 0041-13-AN, 0043-14-AN, 0008-14-AN, 0024-15-AN, 0014-15-AN y 0067-16-AN.

¹⁴ Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de Septiembre de 2003. Serie A No. 18.

¹⁵ Corte I.D.H., *Caso Yatama*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

¹⁶ Corte I.D.H., *Condición jurídica y derechos humanos del niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 45 y Opinión Consultiva OC-4/84, 19 de enero 1984, Corte IDH. (Ser. A) N° 4 (1984), referente a la Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización; párr. 54.

razonable”¹⁷. Existen ciertas desigualdades de hecho que pueden traducirse, legítimamente, en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que esto contraría la justicia. Más aún, tales distinciones pueden ser un instrumento para la protección de personas en situación de vulnerabilidad¹⁸.

27. En efecto, es posible hacer ciertas distinciones (restricciones permisibles) siempre y cuando éstas estén plenamente justificadas, y tengan fundamento en un interés legítimo del Estado y de la sociedad. A ese respecto, la Corte Interamericana estableció:

[n]o habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes¹⁹.

28. En este sentido es necesario destacar que a una misma situación jurídica, corresponde la misma consecuencia o respuesta jurídica, y que si a algunas de las pensionistas se les ha reconocido el derecho a recibir el pago de las pensiones caídas de los meses anteriores a la fecha establecida como reanudación del pago (octubre de 2016), a las demás debe reconocérseles lo mismo.

PETITORIO

29. Con estos antecedentes, en el marco del seguimiento del cumplimiento de la sentencia, solicitamos a la Corte Constitucional del Ecuador, se sirva determinar que en cuanto a la modalidad de cumplimiento, el ISSPOL se encuentra obligado a cancelar a todas las beneficiarias las pensiones caídas de los meses anteriores a la fecha establecida como reanudación del pago (octubre de 2016), desde la fecha de interrupción del pago (agosto de 2012), esto es las 50 pensiones no percibidas que en virtud de las contribuciones efectuadas por los causantes ya se encuentran incorporadas a nuestro patrimonio, cesando de esa manera las violaciones continuadas a nuestros derechos de propiedad y a la seguridad social.

30. Realizamos este pedido considerando que existen otras beneficiarias en casos idénticos al presente, bajo condiciones iguales a las nuestras, con perjuicios de la misma entidad que aquellos que hemos sufrido nosotros, a cuyo favor la Corte si ha dispuesto y se encuentra supervisando el pago de tales pensiones caídas.

Por la compareciente como su patrocinador, debidamente autorizado,

Dr. Juan Pablo Albán Alencastro
MAT. 17-1999-157 Foro de Abogados

¹⁷ Véase en tal sentido, ECHR. *Willis v. The United Kingdom*, Judgment of 11 June, 2002, para. 39; *Wessels-Bergevoet v. The Netherlands*, Judgment of 4th June, 2002, para. 42; *Petrovic v. Austria*, Judgment of 27th of March, 1998, Reports 1998-II, para. 30; *Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” v. Belgium*, Judgment of 23rd July 1968, Series A 1968, para. 34.

¹⁸ Véase Opinión Consultiva OC-17/02, *Condición Jurídica y Derechos del Niño*, del 28 de agosto de 2002, párr. 46.

¹⁹ Opinión Consultiva OC-4/84, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización*, párr. 57.