

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2022

CASO No. 46-18-AN

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

SENTENCIA No. 46-18-AN/22

Tema: La Corte Constitucional rechaza la acción por incumplimiento planteada por Sara Mercedes Moreira Hernández, en la que exige el cumplimiento de los artículos 32 y 33(a) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, al haberse constatado que no se configuró el requisito del reclamo previo.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 27 de julio de 2018, Sara Mercedes Moreira Hernández presentó una acción por incumplimiento en contra del Ministerio del Interior y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (“ISSPOL”).¹
2. Las normas cuyo cumplimiento se exige son las contenidas en los artículos 32 y 33(a) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional². Estas disposiciones normativas señalan textualmente lo siguiente:

Artículo 32: El Seguro de Muerte es la prestación vitalicia en dinero a la que se hacen acreedores los derechohabientes del asegurado, pensionista de retiro, discapacitación o invalidez.

Artículo 33, literal a) Tienen derecho a la pensión de montepío [...] El cónyuge sobreviviente o la persona que mantuvo unión libre estable o monogámica, y los hijos del asegurado fallecido menores de dieciocho años. El cónyuge sobreviviente o persona que mantuvo unión libre estable y monogámica tendrá derecho al doble de la pensión asignada a un hijo.

3. El 27 de marzo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa.³

¹ La causa fue signada con el No. 48-18-AN.

² Publicada en el Registro Oficial No. 707 de 1 de junio de 1995. Los artículos de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, sufrieron reformas a través de la promulgación de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional expedida en el año 2016. No obstante, el texto de las normas que se exige el cumplimiento no ha variado.

³ En el auto de admisión de la causa se señala que la accionante reclama el cumplimiento de los artículos 31, 32 y 33 (a) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Una vez sustanciada la causa, se

4. El 17 de febrero de 2022⁴, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes. Mediante providencia de 14 de julio de 2022, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar con el contenido de la demanda y esa providencia a Sara Mercedes Moreira Hernández; al Procurador General del Estado, Ministerio del Interior; y al ISSPOL a fin de que, en el término de cinco días, justifique el presunto incumplimiento y presente los justificativos que considere necesarios.
5. El 22 de julio de 2022, el ISSPOL presentó un escrito cumpliendo lo solicitado por la jueza sustanciadora de la causa.

II. Competencia de la Corte Constitucional

6. De acuerdo con los artículos 93 y 436 (5) de la Constitución del Ecuador (“CRE”) y artículos 52 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento.

III. Argumentos y pretensión

3.1. Argumentos de la accionante

7. La accionante fundamenta su acción refiriendo que *“la Junta Calificadora de Servicios Policiales del Instituto Ecuatoriano de Social de la Policía Nacional en sesión ordinaria No. 33-2011 de 14 de diciembre de 2011 suspendió el pago de la pensión de montepío que venía percibiendo en calidad de viuda de Carlos Enrique Honores Ordóñez ex miembro de la Policía Nacional, sin que de por medio haya existido un proceso previo o alguno para determinar la causal para perder el derecho de percibir la pensión de montepío [...] violando el debido proceso”*.⁵
8. La accionante justifica su estado civil de viuda con el certificado de identidad y estado civil del Registro Civil. Fundamenta su acción en que *“no ha vuelto a casarse, no ha mantenido unión de hecho con persona alguna [...] sin embargo el Ing. Pablo Guzmán Narváez Presidente de la Junta Calificadora de Servicios Policiales, me indica que según un informe social de la trabajadora social de Esmeraldas se determina que he mantenido unión de hecho con Elías Patrón Álava con quien inclusive he procreado tres hijos, por lo que estoy inmersa en la causal de pérdida de pensión determinada en el art. 34, literal b) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”*.

constata que la accionante desarrolla sus argumentos únicamente respecto a los artículos 32 y 33 (a) de dicha ley.

⁴ El 10 de febrero de 2022, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

⁵ Demanda presentada por la accionante que consta en el expediente constitucional.

9. Señala que *“con estos actos administrativos se ha violado el derecho de la accionante al acceso a la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, la adecuada motivación, la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal c), l), 82 de la Constitución, por no dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 33 literal a) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional ratificada por la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”*.

3.2. Reclamo previo

10. La accionante adjunta el escrito de 18 de abril de 2013 dirigido al Director General del ISSPOL, en el que solicitó que certifique *“¿Por qué de la suspensión del pago del seguro que como viuda recibía de su ex conviviente Carlos Enrique Honores Ordóñez? y el ¿Por qué no se le notificó de la supresión del pago del seguro? que luego de revisada su petición se proceda a actualizar sus aportaciones así como el pago de sueldos y beneficios de ley, retroactivo y homologación no percibidos que deberán ser depositados en su cuenta de ahorros del Banco de Fomento No. 009016974-9.”*
11. Asimismo, adjunta el Oficio No. I-OF-2016-532-JCSP-ISSPOL, de 5 de septiembre de 2016, en el que el Presidente de la Junta Calificadora de Servicios Policiales-ISSPOL le comunica que *“en sesión ordinaria No.33-2011 de 14 de diciembre de 2011 la Junta Calificadora de Servicios Policiales, del ISSPOL, RESOLVIÓ: a) Establecer que la ciudadana Sara Mercedes Moreira, pierde el derecho a continuar percibiendo pensión de montepío por viudez, desde el -16 de mayo de 2011-fecha del informe investigativo realizado por la Trabajadora Social de Esmeraldas, en razón de que según el informe social se determina plenamente que ha mantenido unión de hecho con el ciudadano Elías Patrón Álava, con quien inclusive ha procreado tres hijos, por lo tanto está inmersa en la causal de pérdida de pensión que determina el art.34, literal b) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”* y otros escritos de solicitud de copias del referido expediente.⁶

3.3. Pretensión

12. De la demanda propuesta, se identifica que la pretensión de la accionante es que la Corte Constitucional disponga a las autoridades demandadas que den cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 32 y 33(a) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y se disponga el pago de las pensiones dejadas de percibir.
13. Adicionalmente, la accionante, solicita que se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación.

⁶ Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL, artículo 34 (b) *“[s]e pierde la pensión de montepío por las siguientes causas: b) Por matrimonio del pensionista de viudedad o cuando éste haya formado unión de hecho legalmente reconocida”*.

3.4 Argumentos de la entidad accionada

- 14.** La entidad accionada señaló que el acto administrativo que dio por concluida la pensión de montepío, goza de plena y absoluta validez, ya que se encuentra en firme y ejecutoriado. Esto, de acuerdo con el artículo 329 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”).⁷
- 15.** Señala que “[h]asta el momento, no se ha demostrado que el ISSPOL haya violentado ningún derecho, más bien por parte del Instituto se han aplicado las Leyes y los Reglamentos establecidos en el ordenamiento jurídico, por lo que se ha evidenciado a través de los hechos narrados, que la señora Moreira Hernández, se encuentra inmersa en una de las causales de pérdida de la pensión de montepío, expresadas taxativamente en la ley. Por tal motivo, el actuar de la misma, no se enmarca en lo que establece los artículos 32 y 33 de Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, respecto al cumplimiento del artículo 31, este articulado poco o nada tendría que ver con la pretensión de la accionante”.
- 16.** Manifiesta que la accionante pretende cuestionar la legalidad del acto administrativo, siendo eso improcedente, ya que afectaría la seguridad jurídica e implicaría una desnaturalización de la acción por incumplimiento.
- 17.** También cita la normativa constitucional y las normas cuyo cumplimiento solicita, así como, otra normativa infraconstitucional pertinente al caso.⁸ Finalmente, como petición, solicita que se declare (i) que no existe incumplimiento de la norma; y, (ii) que no se han vulnerado derechos constitucionales.

IV. Análisis constitucional

- 18.** Conforme a la Constitución y la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, así como, el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias. En este sentido, esta acción procede cuando (i) existe un reclamo previo hecho a quien debe satisfacer dicha obligación; y (ii) la norma, sentencia o decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.⁹

⁷ COGEP, artículo 329 “Los actos administrativos gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad”.

⁸ La entidad accionada cita los artículos 82, 75, 76, 160, 368 y 370 de la Constitución; los artículos 32 y 33 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional- ISSPOL; el artículo 14 del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional; y, el artículo 99 del Reglamento del Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

⁹ CRE, artículos 436 (5) y 93; LOGJCC, artículos 52 y 54; Corte Constitucional, Sentencia No. 001-12-SAN-CC, Caso No 0068-10-AN; Sentencia No. 69-16-AN/21, 17 de marzo de 2021, párr. 18.

19. El artículo 54 de la LOGJCC dispone que “[c]on el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento”.

20. Respecto al reclamo previo, en la sentencia 3-11-AN/19, esta Corte señaló que:

En el marco de una acción por incumplimiento, para que la Corte Constitucional tenga por ciertos los hechos alegados resulta indispensable que dentro del proceso exista prueba suficiente de que el hecho ocurrió. De ahí que, respecto de la acción por incumplimiento, la LOGJCC exige presentar una prueba del reclamo previo, no sólo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure. De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia de la acción en cuestión. Más aún, la razón de ser del requisito de "prueba del reclamo previo" implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido.¹⁰ (Énfasis añadido)

21. De igual manera, esta Corte ha señalado que el reclamo previo es un requisito esencial de este tipo de acciones y que la falta de cumplimiento de este requisito impide que la Corte Constitucional cumpla con su tarea de resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento. En consecuencia, el requisito del reclamo previo no es una mera formalidad, sino que constituye un presupuesto para que se configure el incumplimiento de la norma, pues “su razón de ser es permitir a la autoridad informarse sobre el asunto conceder a quien tiene que satisfacer la obligación, la oportunidad de subsanar el incumplimiento y tomar acciones para cumplir lo requerido, y solo en el evento que el incumplimiento persista o transcurra el tiempo previsto en la ley sin contestación, procede la presentación de una acción por incumplimiento”.¹¹

22. Es decir, el reclamo previo como tal se reviste de importancia dado que es el mecanismo, previo a la presentación de una acción por incumplimiento, para que, quien debe satisfacer la obligación, lo haga sin necesidad de que se active la garantía jurisdiccional. En este sentido, el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento.¹²

23. Es así como el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos:

i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 69-16-AN/21, 17 de marzo de 2021, párr. 28. Sentencia No. 8-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 57.

¹² Corte Constitucional, Sentencia No. 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 27; Sentencia No. 41-11-AN/19, 2 de octubre de 2019, párr. 34; Sentencia No. 11-15-AN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 19 y 21.

- ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
 - iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
 - iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.
24. Estos requisitos, desarrollados de manera implícita a través de la jurisprudencia de esta Corte¹³, adquieren especial relevancia dado que, si no existe correlación entre el contenido del reclamo previo y el contenido de la acción por incumplimiento, no le posibilita, a quien debe satisfacer la obligación, hacerlo sin que se active este tipo de garantía jurisdiccional. En tal sentido, de no existir dicha correlación, no se configuraría como tal el reclamo previo.
25. Ahora bien, el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero correspondiente a un análisis formal, en la que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. Dicha verificación se da en fase de admisión de la garantía jurisdiccional (primera fase de verificación). El segundo corresponde a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en la que se analiza el contenido del mismo, con base a lo mencionado en el párrafo 23 *supra*. Esta verificación se la hace en la fase de sustanciación de la acción (segunda fase de verificación).
26. En el caso *sub judice*, esta Corte observa que la presente acción fue admitida a trámite mediante auto de 27 de marzo de 2019 (cumpliéndose la primera fase de verificación).
27. Por otra parte, estando en esta segunda fase de verificación, respecto al reclamo previo, se hace alusión al escrito presentado por la accionante dirigido al director general del ISSPOL de 18 de abril de 2013 (ver párrafo 11 *supra*). En este sentido, se cumple el primer requisito mencionado en el párrafo 23 *supra*, esto es, que el reclamo previo haya sido dirigido a la autoridad encargada de cumplir la obligación.
28. En lo que refiere al segundo requisito, esta Corte observa que, en el escrito de 18 de abril de 2013, no se identifican con claridad las obligaciones cuyo cumplimiento se exige. En dicho escrito, la accionante cuestiona las razones por las que el ISSPOL

¹³ La Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha señalado que, si no existe, en el reclamo previo, una alusión expresa a la obligación que se exige el cumplimiento, no se configura como tal el requisito, razón por la cual “*el Pleno de la Corte no puede pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento*”. Corte Constitucional, Sentencias No. 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019; No. 08-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019; 41-11-AN/19, 2 de octubre de 2019; 11-15-AN/21, 19 de mayo de 2021; y, 57-17-AN/21, 8 de septiembre de 2021.

suspendió el pago del seguro de muerte, sin exponer las normas, en donde constan las obligaciones, cuyo cumplimiento se persigue. En este sentido, incumple el segundo requisito expuesto en el párrafo 23 *supra*.

29. El tercer requisito tampoco se cumple ya que, en el escrito de 18 de abril de 2013, no se identifican las mismas obligaciones invocadas en la acción por incumplimiento.
30. Finalmente, en el escrito de 18 de abril de 2013, la accionante tampoco exige el cumplimiento de las obligaciones, inobservando el cuarto requisito expuesto *ut supra*.
31. En este sentido, al no existir una correlación entre el contenido del reclamo previo y la acción por incumplimiento y, por lo tanto, al no haber superado la segunda fase de verificación del reclamo previo, no se configura el requisito expuesto en el artículo 54 de la LOGJCC, requisito sustancial para la tramitación de la acción por incumplimiento.

V. Consideración adicional

32. Esta Corte estima necesario dejar en claro la función de la celebración de la audiencia, establecida en el segundo inciso del artículo 57 de la LOGJCC. La audiencia, en el marco de una acción por incumplimiento, tiene como finalidad que la parte accionante justifique su incumplimiento.¹⁴ Por lo que, si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el fondo y determinar si existe el incumplimiento que se alega, la convocatoria a audiencia deviene en inoficiosa.¹⁵
33. Por lo tanto, en el presente caso, al no cumplirse los presupuestos constitucionales de la acción, y no haber pronunciamiento sobre el fondo de la causa, la convocatoria a una audiencia es innecesaria.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Rechazar la acción por incumplimiento No. 46-18-AN.

¹⁴ LOGJCC, artículo 57: “En caso de considerar admisible la demanda, inmediatamente se designará mediante sorteo a la jueza o juez ponente y dentro de las veinticuatro horas siguientes, se notificará a la persona accionada para que cumpla o justifique el incumplimiento en una audiencia que se realizará en el término de dos días, ante la jueza o juez ponente”.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 34-15-AN/20, párr. 21 “esta Corte estima necesario dejar en claro que el segundo inciso del artículo 57 de la LOGJCC determina que la audiencia tiene como finalidad que el accionado justifique su incumplimiento. Por lo que, si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el fondo y determinar si existe el incumplimiento que se alega, la convocatoria a audiencia deviene en inoficiosa. Es por ello que, en el presente caso, al no cumplirse los presupuestos constitucionales de la acción, y no haber pronunciamiento sobre el fondo de la causa, la convocatoria a una audiencia es innecesaria”.

2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 21 de diciembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL