

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2021

CASO No. 56-19-AN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza el presunto incumplimiento de las normas contenidas en la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, y en la Ley Interpretativa del artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, por parte del IESS. Tras realizar el análisis correspondiente, desestima la acción.

I. Antecedentes

1. El 18 de octubre de 2019, Oswaldo Trajano Maldonado Chagñay, por sus propios derechos y en calidad de presidente de la Asociación de ex Empleados y Trabajadores Jubilados de Cementos Chimborazo C.A.; Wilson Fernando Romero Argudo, por sus propios derechos y en calidad de presidente de la Asociación de Desarrollo Social y Participación de ex Trabajadores de la Compañía Industrias Guapán y Ciudadanía del Cantón Azogues; y, Edgar Luis Sarango Correa, en calidad de presidente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, (“**accionantes**”) presentaron acción por incumplimiento de norma en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), por el presunto incumplimiento de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, y la Ley Interpretativa del artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento.
2. Una vez posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado el 7 de noviembre de 2019, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. Mediante auto de 18 de noviembre de 2019, la Sala de Admisión admitió a trámite la presente acción por incumplimiento de normas.
4. El 02 de agosto de 2021, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento y convocó a audiencia pública telemática.
5. El 19 de agosto de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública telemática, a la cual comparecieron los accionantes y la entidad demandada.

II. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Normas respecto de las cuales se demanda el incumplimiento

7. La acción por incumplimiento fue planteada con respecto a la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial No. 153 de 21 de marzo de 1989 (“**Ley de Jubilación Especial**”), que establece:

***Art. 1.-** Establécese en beneficio de los trabajadores de la industria del cemento, el derecho de jubilación especial a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, una vez que hayan acreditado, por lo menos, trescientas imposiciones, cualquiera sea su edad.*

***Art. 2.-** Las imposiciones a las que refiere el artículo 1 deberán provenir, exclusivamente, de las actividades ejercidas en la industria del cemento.*

***Art. 3.-** Quienes se acojan al derecho de jubilación especial establecido en esta Ley, gozarán de una pensión mensual equivalente al ciento por ciento del último sueldo o salario que hubiere percibido.*

***Art. 4.-** Incrementase en dos centavos el precio ex - fábrica de cada kilo de cemento, cuyos valores, incluyendo la proporción correspondiente a la aplicación del impuesto existente a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios, se destinarán en su totalidad a financiar el beneficio de jubilación especial que se establece en esta Ley.*

***Art. 5.-** Las empresas que conforman la industria del cemento serán los agentes de retención del incremento establecido en el artículo 4 de esta Ley, debiendo remitir mensualmente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la totalidad de los valores recaudados.*

***Art. 6.-** La falta de reglamentación no impedirá el ejercicio del derecho establecido en esta Ley.*

***Art. final.-** La presente Ley, por su carácter de especial, prevalecerá sobre las disposiciones legales que se le opongan y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.*

8. También se presentó con respecto de las siguientes normas de la Ley Interpretativa del artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 956 de 06 de marzo de 2017 (“**Ley Interpretativa**”), que prescribe:

Art. Único.- *Interprétese el artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial No. 153 de 21 de marzo de 1989, en el sentido de que para establecer el valor en dólares de los Estados Unidos de América del incremento en dos centavos de sucre del precio ex fábrica de cada kilo de cemento, a partir del 13 de marzo de 2000 se requiere obtener la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989; para luego mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año a partir del año 2000. El cálculo de los respectivos intereses se hará en atención al monto del correspondiente capital cuantificado conforme lo señalado en este artículo.*

Disposición Transitoria.- *El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir de la expedición de esta Ley interpretativa, recaudará los valores que a esa fecha estuvieren pendientes de pago por parte de los agentes de retención determinados en el artículo 5 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, aplicando la fórmula de cálculo prevista en el artículo único de la Ley interpretativa.*

Disposición Final.- *La presente Ley interpretativa entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.*

IV. Alegatos de las partes

Fundamentos y pretensión de la acción

9. Los accionantes manifiestan que el 21 de marzo de 1989, se publicó en el Registro Oficial la Ley de Jubilación Especial, que “[...] establecía una jubilación especial a cargo del IESS que consiste en una pensión mensual equivalente al cien por ciento del último sueldo o salario que hubiere percibido el trabajador que se acoge a este beneficio y se establece un incremento de dos centavos por cada kilo de cemento”. Señalan que la normativa dispuso además “que las empresas que conforman la industria del cemento sean los agentes de retención de dicho incremento que se destinará a financiar esta jubilación, valores que serán reportados y remitidos mensualmente al IESS”.
10. Alegan que los beneficiarios de la Ley de Jubilación Especial no han recibido el pago desde el año 2000,¹ a pesar de que: (i) la Corte Constitucional dictó la sentencia No. 0916-07-RA de 15 de diciembre de 2010, en la que ordenó a Holcim depositar al IESS los valores correspondientes para que este cancele lo adeudado a los jubilados; y de que, de conformidad con el auto de aclaración de la mencionada sentencia, esta tenía efectos *inter pares*, razón por la cual aseguran que debe aplicarse “[...] a todos los casos similares”, incluyéndolos; (ii) se expidió la Ley Interpretativa, con la cual se procuraba aclarar el cálculo de la fórmula de pago previsto en la Ley de Jubilación Especial; y,

¹ Año en el que mediante ley se estableció un nuevo sistema monetario en el Ecuador, resultando que el valor recaudado transformado en dólares no alcanzaba para financiar las pensiones establecidas en la indicada Ley.

(iii) se emitió la sentencia No. 019-18-SIS-CC de 18 de abril de 2018, en la que la Corte Constitucional ordenó el cumplimiento de la sentencia No. 0916-07-RA.

11. Sostienen que han mantenido una serie de reuniones de trabajo con el IESS para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Jubilación Especial, la Ley Interpretativa, la sentencia No. 0916-07-RA, su auto de aclaración y ampliación, y la sentencia No. 019-18-SIS-CC, pero que han resultado “[v]anas, infructuosas y desgastantes”, ya que el IESS considera que los destinatarios de las decisiones constitucionales son aquellos que fueron accionantes en los mencionados procesos de garantías jurisdiccionales.
12. En virtud de lo expuesto, solicitan a la Corte Constitucional que declare el incumplimiento de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa por parte del IESS, así como la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, y que ordene al IESS que cumpla con estas normativas. Asimismo, requieren que se emitan *"normas y actos administrativos que correspondan para garantizar derechos adquiridos de TODOS los trabajadores de la industria de cemento, beneficiarios de la jubilación especial"* (énfasis del original).

Argumentos del IESS

13. El 24 de agosto de 2021, Andrés Santiago Peñaherrera Navas, en calidad de procurador judicial de la directora general del IESS, presentó un informe en el que se pronunció sobre la presente acción por incumplimiento.
14. La entidad accionada señala que, para garantizar la solidaridad y sostenibilidad del fondo del IESS, las pensiones otorgadas por esta entidad *"tienen que encontrarse dentro de máximas y mínimas que se sustentan en estudios técnicos, actuariales e inflación promedio anual del año inmediato anterior"*, de conformidad con jurisprudencia de la Corte Constitucional, criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y los artículos 229, 232 y 234 de la Ley de Seguridad Social.
15. Alega que el beneficio establecido en la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa carece de eficacia jurídica al no mantener conformidad con los principios que rigen el sistema de seguridad social, *"[...] amenazando la sostenibilidad del sistema y poniendo en riesgo no solo la continuidad de la misma, sino la del fondo de pensiones en general y por ende las jubilaciones de los actuales beneficiarios y de los futuros jubilados de seguro general obligatorio"*.
16. Analiza las obligaciones contenidas en las leyes cuyo cumplimiento se solicita y, sobre su claridad, manifiesta que existe un problema de aplicabilidad con respecto al titular del derecho, ya que no se diferencia a los trabajadores que por riesgo deberían acceder a esta jubilación, de los cargos administrativos y gerenciales que no estarían expuestos a este riesgo.
17. Con respecto a la exigibilidad, argumenta que esta jubilación especial *"[...] transgrede flagrantemente el criterio de sostenibilidad [...]"*, principalmente porque: (i) la

prestación se creó sin el debido financiamiento, “[...] porque no se realizaron estudios técnicos y actuariales”; (ii) “[e]l impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios fue eliminado y reemplazado con la Ley de Régimen Tributario Interno [...] por tanto se eliminó una de sus fuentes de financiamiento [...]”; (iii) la Ley Interpretativa se adoptó diecisiete años después y “[...] únicamente se realizó una conversión proporcional de los centavos de sucres a dólares pese a la alerta realizada por el IESS de que existe un déficit para la entrega de la prestación”; (iv) el beneficio de jubilación especial se calcula en función del 100% del último sueldo, por lo que los beneficiarios podrían recibir un “[...] sueldo irreal e inflado de pensión jubilar”; (v) la Ley de Jubilación Especial no determina cuantías mínimas ni máximas, por lo que “[...] pueden existir pensiones que sobrepasan el máximo determinado por la Ley de Seguridad Social [...]”; y, (vi) en casos de directivos de empresas cementeras “[...] pueden existir sueldos o salarios que sobrepasan los diez mil dólares [...]”, y el IESS tendría que pagar una pensión de esta cuantía “[...] sin atender al criterio de sostenibilidad y en contra del derecho a la igualdad [...]”.

18. Expresa que el IESS ha recaudado \$11'007.889,78 por concepto de esta jubilación especial. Sin embargo, actualmente se requieren \$19'493.012,38 para pagar este beneficio y, de realizar este pago, el fondo del seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS tendría un déficit de \$96'435.345,42 al año 2045.
19. Agrega que en virtud de lo dispuesto en la acción de protección No. 17294-2021-00410² “[...] se vio en la obligación de, aplicando directamente la Constitución, emitir la correspondiente resolución” C.D. 640, con lo cual asegura que el IESS ha cumplido con la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa.³

² En sentencia de 09 de julio de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito aceptó parcialmente la acción de protección presentada por un jubilado de la industria del cemento, y ordenó que, en un plazo no mayor a treinta días, el consejo directivo del IESS “determine las condiciones para entregar la Jubilación Especial, en aplicación de Ley de Jubilación Especial”.

³ De los documentos presentados por el IESS, todos ellos ingresados a este Organismo el 24 de agosto de 2021, la Corte estima relevante detallar los siguientes:

(I) Informe No. 41000000.1499.2010, elaborado por la dirección actuarial del IESS el 17 de septiembre de 2010, con respecto a la aplicación de la Ley de Jubilación Especial. En lo principal, el documento concluye que, al 30 de junio de 2010, se requerían \$42'000.000 para financiar la jubilación especial. Además, determinó que, a esa fecha, el valor recaudado para la jubilación especial era de \$50.000, “[...] razón por la cual existiría un déficit de [...] \$41'950.000, sin tomar en cuenta el financiamiento de los [...] 1.512 afiliados activos que tienen menos de trescientas aportaciones [...] y de los que ingresen a futuro”. Finalmente, señaló que la Procuraduría General del IESS debía recomendar “[...] los procedimientos que debe (sic) seguirse para la aplicación de la Ley de Jubilación Especial [...] o para su reforma, en procura de garantizar que este Régimen Especial se encuentre debidamente financiado [...]”.

(II) Memorando No. IESS-PG-2020-0485-20, emitido por el procurador general del IESS el 20 de abril de 2020 y dirigido al subdirector general del IESS. Este informe concluyó que el proyecto de reglamento para la calificación y pago de la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento “[...] no contraviene norma legal alguna, sino que [...], armoniza la normativa vigente con lo que establece la Carta Fundamental”. El memorando también cita el Estudio Actuarial de la Sostenibilidad de la Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento de 2019, el cual concluye que: (i) “[...] el patrimonio del fondo de jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento a junio de 2018 posee 14.716.265,45 dólares, [...] correspondiente a la cuenta del fondo prestacional del Seguro IVM. Los valores recaudados se registran así: 9.584,33; 3.729.926,67 y 3.256.754,46 dólares de las empresas:

20. En virtud de lo anterior, solicita que la Corte Constitucional declare que el IESS cumplió con las normas objeto de la presente demanda, y desestime la acción por incumplimiento.

V. Verificación del reclamo previo

21. Esta Corte observa el cumplimiento del requisito de reclamo previo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC, mediante los distintos requerimientos realizados por el accionante que se adjuntaron a su demanda.⁴
22. Cabe precisar que la acción por incumplimiento tiene como objeto garantizar el cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento jurídico⁵. Por lo anterior, los argumentos de los accionantes relativos a: (i) los efectos y el presunto incumplimiento de las sentencias Nos. 0916-07-RA y 019-18-SIS-CC; y, (ii) la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, conforme los párrafos 10, 11 y 12 *supra*, no pueden ser revisados mediante esta acción, pues implicaría su desnaturalización.

HOLCIM, UCEM y UNACEM, respectivamente, incluido: multas, intereses y el pago de 3.653.895 dólares perteneciente a HOLCIM (en litigio)”; (ii) “Si se aplica la Ley de Jubilación Especial [...] y su Ley Interpretativa, no existe ningún escenario factible, para el horizonte de estudio de 25 años, en el que se pueda otorgar la prestación a los 2.318 trabajadores y ex trabajadores [...], con o sin el pago de retroactivo a los ex trabajadores del cemento”; y, (iii) “En caso de aplicar la Ley de Jubilación [Especial] [...] y su Ley Interpretativa, y la fórmula de cálculo de las pensiones con máximos y mínimos, [...] los siguientes escenarios son factibles a largo plazo, más allá del año 2043 [...].

b) Otorgar el derecho a la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento a los trabajadores activos, ex trabajadores cesantes y jubilados por vejez, con cargo homologado “Operativo” con pensiones limitadas con máximos y mínimos, y sin retroactivo a los ex trabajadores [...];

c) Otorgar el derecho a la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento a los trabajadores activos y ex trabajadores cesantes (sin incluir a los 375 jubilados por vejez actuales) con pensiones limitadas con máximos y mínimos, con cargo homologado “Operativo”, y con pago de retroactivo a los ex trabajadores cesantes actuales (681.596,90 dólares) [...]”.

(III) Estudio Actuarial de la Sostenibilidad de la Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, elaborado por la dirección actuarial de investigación y estadística del IESS en octubre de 2020. En este documento se concluye principalmente que: (i) al 31 de agosto de 2020, “[...] el Fondo de la Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento dispone de USD 11.007.889,78”; (iii) “[...] la Jubilación Especial de la Industria del Cemento, bajo las condiciones o requisitos establecidos en la Ley de Jubilación Especial y su interpretativa (pensión igual al 100 % del último sueldo, sin límite de edad y cumplidas mínimo 300 imposiciones en la industria del cemento; con el aporte establecido); NO es suficiente para otorgar la prestación ni siquiera en sus obligaciones iniciales y consecuentemente no es sostenible en el tiempo”; y, (iv) los fondos recaudados de \$11’007.889,78 son insuficientes “para la cancelación de sus obligaciones iniciales por USD 19.493.012,38 (deuda por reliquidaciones y liquidaciones)”, con lo que existiría “un déficit financiero igual a USD 96.435.345,42 al 2045”.

(IV) Reglamento de aplicación de la ley de jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento, aprobado por el Consejo Directivo del IESS y publicado el 18 de agosto de 2021 (“**Resolución C.D. 640**”). En lo principal, la Resolución C.D. 640 estableció las condiciones y procedimiento para la calificación y otorgamiento de la jubilación especial.

⁴ A fojas 1-8 del expediente constitucional, consta el oficio No. 0120-CTE-2019, suscrito por los accionantes el 23 de mayo de 2019, en el que solicitaron al presidente del consejo directivo del IESS que tome las medidas necesarias para la aplicación de la Ley de Jubilación Especial y su Ley Interpretativa.

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 003-14-SAN-CC de 15 de julio de 2014; sentencia No. 007-15-SAN-CC de 28 de julio de 2015; sentencia No. 001-16-SAN-CC de 04 de abril de 2016; sentencia No. 42-18-AN/21 de 08 de septiembre de 2021.

23. De conformidad con el artículo 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible

24. La obligación **de hacer o no hacer** se verifica cuando la norma establece la realización o abstención de una conducta entre dos partes. Una de las partes debe efectuar o abstenerse de realizar algo, conforme con lo ordenado por la normativa, y la otra debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. En este sentido, para corroborar la existencia de la obligación, deben ser identificables: **(i)** el titular del derecho; **(ii)** el contenido de la obligación; y, **(iii)** el obligado a ejecutar.⁶
25. Para que una obligación sea considerada **clara**, los elementos de la obligación señalados en el párrafo anterior deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.⁷
26. Por otra parte, para que una obligación sea **expresa** debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley y la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta.⁸
27. Finalmente, para que una obligación sea **exigible** no debe estar sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse. Solo si existen estos presupuestos, la Corte Constitucional puede analizar si se cumplió o no la obligación.⁹
28. Para el efecto, se analizará si las normas impugnadas contienen: **(i)** una obligación de hacer o no hacer; **(ii)** si dicha obligación es clara y expresa; y, **(iii)** si esta es exigible. Finalmente, en caso de cumplir los requisitos, se verificará su incumplimiento.

Obligación de hacer o no hacer

29. Analizadas y estudiadas cada una de las normas impugnadas, para facilitar su análisis, en primer lugar, se establecerán aquellas normas que no contienen una obligación de hacer o no hacer en la Ley de Jubilación Especial.
30. El artículo 2 de la mencionada Ley dispone que:

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 29-13-AN/19, párr. 28.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias Nos. 11-12-AN/19, párr. 20, 6-13-SAN-CC, y 23-11-AN/19, párr. 33.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias Nos. 37-13-AN/19, párr. 39, y 41-12-AN/19 párr. 19.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 37-13-AN/19, párr. 39.

Art. 2.- Las imposiciones a las que refiere el artículo 1 deberán provenir, exclusivamente, de las actividades ejercidas en la industria del cemento.

31. Como se desprende de su redacción, este artículo no establece, como tal, una obligación de hacer o no hacer, sino que condiciona el cumplimiento de las trescientas imposiciones de los trabajadores a que estas provengan solo de las actividades ejercidas en el marco de la industria del cemento. Por lo tanto, no contiene prestación alguna que deba ser analizada mediante esta acción.

32. Por otra parte, el artículo 6 de la Ley establece:

Art. 6.- La falta de reglamentación no impedirá el ejercicio del derecho establecido en esta Ley.

33. De la revisión de esta norma no se encuentra obligación alguna, sino que se limita a explicar la aplicación de la Ley de Jubilación Especial, por lo que la presente acción no constituye la vía para reclamar el cumplimiento de este artículo.

34. Del mismo modo, el artículo final dispone:

Art. final.- La presente Ley, por su carácter de especial, prevalecerá sobre las disposiciones legales que se le opongan y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

35. Así, este artículo únicamente recalca la especialidad de la Ley y determina la vigencia de la Ley de Jubilación Especial desde su publicación en el Registro Oficial. Por ende, en la presente disposición normativa tampoco existe una obligación que pueda ser objeto de esta acción.

36. Finalmente, el artículo de la Disposición Final de la Ley Interpretativa establece que “*entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial*”. Por lo que, en la presente disposición normativa tampoco existe una obligación que pueda ser objeto de la presente acción, al referirse únicamente a su entrada en vigencia.

37. En suma, al encontrarse que los artículos indicados no contienen una obligación de conformidad con el artículo 52 de la LOGJCC, no existe objeto y no procede analizar el incumplimiento de estas normas.

Obligación de hacer o no hacer con respecto al IESS

38. Ahora bien, del análisis de las normas impugnadas, esta Corte identifica que, tanto en la Ley de Jubilación Especial como en su Ley Interpretativa, existen artículos que no contienen obligaciones dirigidas al IESS que es la entidad demandada en la presente acción. Así, este Organismo identifica los siguientes:

39. Los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial prescriben:

***Art. 4.-** Incrementase en dos centavos el precio ex - fábrica de cada kilo de cemento, cuyos valores, incluyendo la proporción correspondiente a la aplicación del impuesto existente a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios, se destinarán en su totalidad a financiar el beneficio de jubilación especial que se establece en esta Ley.*

***Art. 5.-** Las empresas que conforman la industria del cemento serán los agentes de retención del incremento establecido en el artículo 4 de esta Ley, debiendo remitir mensualmente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la totalidad de los valores recaudados.*

40. En el artículo 4 se establecen dos conductas, a saber: (i) incrementar el precio de cada kilo de cemento, y (ii) destinar, tanto el incremento de cada kilo de cemento como la proporción correspondiente del impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios a la financiación del beneficio por jubilación especial (contenido de la obligación). Ahora bien, los sujetos obligados en este artículo son las empresas cementeras, mientras que los titulares del derecho son los trabajadores de las industrias cementeras que cumplan los requisitos establecidos por la Ley de Jubilación Especial.
41. Adicionalmente, los artículos 4 y 5 de la Ley plantean que las empresas de la industria del cemento son los agentes retenedores de los valores destinados a la financiación de la pensión especial, es decir que, de conformidad con estos artículos, son las empresas de la industria del cemento los sujetos ejecutores de la obligación, que no fueron demandados en la presente acción.¹⁰ En consecuencia, se concluye que en estos artículos no existe una obligación cuyo cumplimiento corresponda al IESS. En tal razón, no procede continuar con su análisis en esta vía.
42. Por otro lado, el artículo único de la Ley Interpretativa establece:

***Art. Único.-** Interpretese el artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial No. 153 de 21 de marzo de 1989, en el sentido de que para establecer el valor en dólares de los Estados Unidos de América del incremento en dos centavos de sucre del precio ex fábrica de cada kilo de cemento, a partir del 13 de marzo de 2000 se requiere obtener la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989; para luego mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año a partir del año 2000. El cálculo de los respectivos intereses se hará en atención al monto del correspondiente capital cuantificado conforme lo señalado en este artículo.*

43. En concordancia con el análisis realizado previamente respecto del artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial, este artículo pretende aclarar la obligación prescrita en aquel, esto es, el incremento en el precio de cada kilo cemento y la proporción correspondiente del impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios. Es decir, se orienta a establecer el cálculo que permitiría la financiación de la pensión especial. En ese sentido, dado que establece parámetros dirigidos exclusivamente a las empresas de

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 69-10-AN/19, de 16 de octubre de 2019, párr. 19.

la industria del cemento, tal como se sostuvo previamente, debido a que estas no fueron demandadas, no se observa una obligación cuyo cumplimiento pueda ser reclamado al IESS.

Obligación clara

44. El artículo 1 de la Ley de Jubilación Especial prescribe:

Art.-1.- Establécese en beneficio de los trabajadores de la industria del cemento, el derecho de jubilación especial a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, una vez que hayan acreditado, por lo menos, trescientas imposiciones, cualquiera sea su edad.

45. Por su parte, el artículo 3 *íbid* establece:

Art. 3.- Quienes se acojan al derecho de jubilación especial establecido en esta Ley, gozarán de una pensión mensual equivalente al ciento por ciento del último sueldo o salario que hubiere percibido.

46. Los artículos analizados contienen una obligación de hacer, con los siguientes elementos: (i) el contenido de la obligación, que se concreta en el derecho a una jubilación especial, que consiste en: “[gozar] de una pensión mensual equivalente al ciento por ciento del último sueldo o salario que hubiere percibido”; y, (ii) el obligado a ejecutar, que -de la lectura de los artículos analizados en su conjunto- se trata del IESS.

47. Por otro lado, la Disposición Transitoria de la Ley Interpretativa dispone:

Disposición Transitoria.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir de la expedición de esta Ley interpretativa, recaudará los valores que a esa fecha estuvieren pendientes de pago por parte de los agentes de retención determinados en el artículo 5 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, aplicando la fórmula de cálculo prevista en el artículo único de la Ley interpretativa.

48. Esta norma contiene una obligación de hacer con los siguientes elementos: (i) el contenido de la obligación, que en este caso es la recaudación de los valores que se encuentren pendientes de pago por parte de las empresas de la industria del cemento, en el plazo de 180 días contados una vez expedida la Ley; y, (ii) el encargado de ejecutar esta obligación, que es el IESS.

49. Pese a que se ha determinado el contenido de la obligación y el obligado a ejecutarla en los artículos 1 y 3 de la Ley de Jubilación Especial y la Disposición Transitoria de la Ley Interpretativa, los titulares del derecho no se encuentran determinados en ellas. Esto por cuanto para ser titular del derecho establecido en la Ley de Jubilación Especial y su Ley Interpretativa, es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos: (i) acreditar por lo menos trescientas imposiciones¹¹; (ii) estas imposiciones deben corresponder

¹¹ Artículo 1 de la Ley de Jubilación Especial.

exclusivamente a la actividad de la industria del cemento¹²; y, (iii) los trabajadores deben acogerse a la mencionada jubilación especial¹³.

50. Al respecto, se identifica que los documentos anexados al expediente constitucional evidencian que los miembros de las asociaciones accionantes autorizaron la presentación de esta acción constitucional¹⁴. Sin embargo, de estos no se desprende que los asociados acrediten el cumplimiento de ninguno de los requisitos descritos en el párrafo precedente, necesarios para que esta acción sea objeto.
51. Para que este Organismo pueda determinar la claridad de las obligaciones contenidas en los artículos 1 y 3 de la Ley de Jubilación Especial y en la Disposición Transitoria de la Ley Interpretativa, es necesario que el cumplimiento de los requisitos para ser titulares del derecho se encuentren verificados. Caso contrario, obligaría a que la acción por incumplimiento se convierta en una instancia de determinación de los titulares de un derecho, cuando las garantías jurisdiccionales no son declarativas de derechos, sino que tienen el objeto de tutelarlos y reparar su vulneración¹⁵.
52. Por lo expuesto, en virtud de que uno de los elementos de las obligaciones contenidas en los artículos 1 y 3 de la Ley de Jubilación Especial y en la Disposición Transitoria de la Ley Interpretativa no están determinados ni son fácilmente determinables, las obligaciones contenidas en estas normas carecen de claridad y no existe objeto sobre el cual se pueda pronunciar esta Corte Constitucional.
53. Finalmente, ante la alegación sobre la falta de presupuesto para financiar el beneficio de la jubilación especial como fundamento para una imposibilidad de cumplimiento, esta Corte Constitucional estima imperativo que, tanto la función ejecutiva como la función legislativa y el IESS adopten todas las medidas necesarias para la efectiva y sostenible aplicación de la Ley de Jubilación Especial.

VII. Decisión

¹² Artículo 2 de la Ley de Jubilación Especial.

¹³ Artículo 3 de la Ley de Jubilación Especial.

¹⁴ De los documentos que constan en el expediente constitucional se encuentra: (i) el acta de la asamblea general extraordinaria realizada el día 21 de septiembre de 2019, por la Asociación de Jubilados y Ex trabajadores de Cemento Chimborazo en la que se resuelve “[...] *PRESENTAR LAS ACCIONES CONSTITUCIONALES Y DE CUALQUIER ORDEN A EFECTOS DE LOGRAR LA VIGENCIA Y EJECUCIÓN DE LA LEY ESPECIAL DE JUBILACIÓN* [...]” (énfasis del original), anexas además la firma de 104 personas y siete copias de documentos de identidad; y, (ii) el acta de la asamblea general ordinaria del 27 de septiembre de 2019, realizada por la Asociación de Desarrollo Social y Participación de Ex Trabajadores de la Compañía Industrias Guapán y Ciudadanía del Cantón Azogues, en la que consta que se aprobó “[...] *una autorización para realizar una demanda de incumplimiento de norma a la Corte Constitucional que tiene por objeto en especial la declaratoria de vinculante de la sentencia de Holsin* [...]”, igualmente, anexas firmas de setenta y nueve personas y 12 copias de documentos de identidad.

¹⁵ En su escrito de 24 de agosto de 2021, el IESS señaló, respecto de los titulares del derecho, que en la Ley de Jubilación Especial y su Ley Interpretativa “*no se diferenció a los trabajadores que por el riesgo deberían acceder a esta jubilación reducida, haciendo extensiva la prestación a cargos administrativos y gerenciales que no tienen la misma exposición*”.

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

1. Desestimar la acción por incumplimiento de norma signada con el No. 56-19-AN.
2. Exhortar al Presidente de la República y a la Asamblea Nacional a que adecúen la legislación para la efectiva y sostenible aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento.
3. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 29 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL