

Quito, D.M., 03 de marzo de 2021

CASO No. 73-09-IN

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador-Casa Matriz contra la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. Al respecto, se declara la constitucionalidad condicionada de la norma impugnada en relación con: 1) la supresión de pensiones de los empleados del Banco Central; 2) la supresión de pensiones de los ex empleados del Banco Central que fueron miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador; y, 2) la reducción de las pensiones a los ex empleados del Banco Central.

Tabla de contenido

1. Procedimiento	2
2. Competencia	7
3. Norma impugnada	7
4. Contexto del caso	8
4.1. Antecedentes sobre Banco Central del Ecuador	8
4.2. Los fondos para trabajadores del Banco Central del Ecuador	10
4.2.1. “Fondo de Seguro Adicional” (1964 – 1992)	10
4.2.2. “Fondo de Pensiones Jubilares” (1992 – 2004)	12
4.2.2.1. Creación del “Fondo de Pensiones Jubilares”	12
4.2.2.2. Modificaciones posteriores al régimen de beneficios jubilares	14
4.2.3. “Fondo Complementario Previsional Cerrado” (2004 – 2009)	15
4.2.4. “Fondo Complementario Previsional Cerrado”	16
4.3. La reducción y supresión del monto a los jubilados del Banco Central del Ecuador	18
5. Alegaciones de los sujetos procesales	21
5.1. Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada	21
5.1.1. Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador-Casa Matriz (“accionante”)	21
5.1.1.1. Inconstitucionalidad por el fondo	21
5.1.1.2. Inconstitucionalidad por la forma	23

5.1.2.	Otros jubilados del Banco Central del Ecuador	23
5.1.3.	<i>Amicus curiae</i>	23
5.2.	Argumentos para defender la constitucionalidad de la norma impugnada	25
5.2.1.	Asamblea Nacional.....	25
5.2.2.	Presidencia de la República.....	25
5.2.3.	Procuraduría General del Estado	27
5.2.4.	Banco Central del Ecuador.....	27
6.	Análisis.....	29
6.1.	Delimitación del objeto de control abstracto de constitucionalidad	29
6.1.1.	¿Procede el control de constitucionalidad de la norma contenida en la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, pese que ha sido derogada?.....	29
6.1.2.	¿Procede el control de constitucionalidad de la norma contenida en el inciso siete de la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero, que reproduce parcialmente el contenido de la norma impugnada, pese que su inconstitucionalidad no fue demandada por la accionante?.....	30
6.2.	Control constitucional por el fondo	31
6.2.1.	Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad social	31
6.2.2.	Sobre la presunta vulneración del derecho a la intangibilidad e irrenunciabilidad de derechos laborales; y, sobre el derecho a la seguridad jurídica.....	34
6.2.3.	Sobre la alegada vulneración del derecho a la jubilación patronal por la reducción de los beneficios jubilares adicionales a los obreros del Banco Central	35
6.2.4.	Sobre la supuesta violación del derecho a la propiedad por la reducción de los beneficios jubilares adicionales de los servidores del Banco Central del Ecuador.....	39
6.2.5.	Sobre la supuesta violación del derecho a la igualdad	42
6.2.6.	Sobre la supuesta violación del derecho a la vida digna	42
6.2.6.1.	Ex miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador 43	
6.2.6.2.	Jubilados con supresión de los beneficios jubilares privilegiados que no fueron miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central (pagaron de manera anticipada).....	45
6.2.6.3.	Jubilados a los que se les redujo el monto de sus beneficios jubilares.....	47
7.	Consideraciones adicionales	48
8.	Decisión.....	49

1. Procedimiento

1. El 18 de diciembre de 2009, la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador-Casa Matriz, presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo y la forma contra la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen

Monetario y Banco del Estado, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N°. 40 del 5 de octubre de 2009 (“**norma impugnada**”).¹

2. El 24 de agosto de 2010, la acción fue admitida respecto de los incisos segundo, tercero y cuarto de la norma impugnada y se dispuso que la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado, presenten sus informes para defender la constitucionalidad de la norma impugnada.²
3. El 23 y 24 de septiembre de 2010, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, respectivamente, comparecieron a defender la constitucionalidad de la norma impugnada.³
4. El 21 de junio de 2011, la ex jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa⁴ y, posteriormente, remitió un proyecto de sentencia al Pleno del organismo⁵. Este proyecto fue sometido a votación del Pleno y no fue aprobado por la mayoría de jueces. En consecuencia, tras el correspondiente sorteo, la ponencia recayó en el ex juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa el 11 de diciembre de 2012.⁶

¹ La demanda fue presentada por el señor Roberto René Ávila Astudillo en calidad de presidente y representante de la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador – Casa Matriz (fojas 34 – 54). Se aparejaron cinco anexos: (i) copia del Suplemento del Registro Oficial N°. 40 del 5 de octubre de 2009 (fojas 1 – 9); (ii) copia del estatuto de Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador – Casa Matriz (fojas 10 – 24); (iii) copia del Registro Único de Contribuyentes de la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador (fojas 25 – 27); (iv) copia notariada del nombramiento del presidente de la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador – Casa Matriz (fojas 28 – 30); y, (v) copia de la cédula de ciudadanía y certificado de votación del señor Roberto René Ávila Astudillo (fojas 31 – 32).

² Foja 55. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el periodo de transición estuvo conformada por los ex jueces constitucionales, Roberto Bhrunis Lemarie, Hernando Morales Vinuesa y Diego Pazmiño Holguín.

³ Fojas 65 – 70 y 71 – 93. Al escrito presentado por el Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, se adjuntó copia del oficio N°. SE–2399–2010 del 14 de septiembre de 2010, remitido por el señor Christian Ruiz, como Gerente General de Banco Central del Ecuador, al señor Alexis Mera Giler, en calidad de Secretario Jurídico de la Presidencia de la República (fojas 94 – 102). Como parte de dicho oficio, se anexó la compulsas del oficio N°. INSS–2008–772 del 19 de agosto de 2008, remitido por el señor Carlos Coloma Harnisth, como Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros, al señor Mauricio Martínez Erazo, en calidad de presidente del Consejo de Administración del Fondo de Pensiones Jubilares de Banco Central del Ecuador y subgerente de Banco Central del Ecuador (fojas 103 – 130).

⁴ Foja 223. Antes de que se avoque conocimiento de la causa, la parte accionante presentó diversos escritos (7, 8, 9, 10 de febrero de 2011 y 21 de marzo de 2011, fojas 133 – 222) adjuntando copias de dos sentencias: (i) la primera, dictada el 25 de enero de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de la Provincia del Guayas dentro del caso N°. 0625–2009, iniciado por el señor Augusto José Tamariz Baquerizo, en contra del Banco Central del Ecuador; y, (ii) la segunda, dictada el 2 de febrero de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de la Provincia del Guayas dentro de la causa N°. 0893–2009, iniciada por el señor Ramón Vicente García Menéndez, en contra del Banco Central del Ecuador. En ambas sentencias, se declaró con lugar la acción de protección a favor de los jubilados.

⁵ Fojas 226 – 238.

⁶ Foja 242.

5. El 2 de mayo de 2013, el ex juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa⁷ y, el 27 de mayo de 2014, concedió al Banco Central del Ecuador el término de treinta días para que se pronuncie sobre la acción de inconstitucionalidad⁸. En atención a lo ordenado, el Banco Central del Ecuador presentó un informe para defender la constitucionalidad de la norma impugnada el 11 de julio de 2014.⁹
6. Por efecto de la renovación parcial de la Corte Constitucional realizada el 6 de noviembre de 2015¹⁰, la causa fue resorteada el 11 de noviembre de 2015, al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez¹¹, quien avocó conocimiento de la misma el 19 de abril de 2016¹² y convocó a audiencia mediante providencias del 23 de mayo de 2018 y 19 de junio de 2018.¹³
7. El 2 de julio de 2018, se llevó a cabo la audiencia, con la comparecencia de los siguientes sujetos procesales: **(i)** por la parte accionante, el señor Franklin Bolívar Robles junto al señor Gino Marín Ortega; **(ii)** por el órgano emisor y colegislador, los señores Francis Xavier Abad y Erick Pineda Cordero, respectivamente; y, **(iii)** como terceros con interés, los señores Mario Llerena Maldonado por el Banco Central del Ecuador y Ángel García por la Procuraduría General del Estado.¹⁴
8. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, la presente causa fue sorteada al juez Enrique Herrería Bonnet el 19 de marzo de 2019.¹⁵
9. El 13 de septiembre de 2019, el juez Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento del caso y convocó a audiencia para el 8 de octubre de 2019.¹⁶ Con el objetivo de salvaguardar la seguridad de los comparecientes y debido al estado de excepción

⁷ Foja 243.

⁸ Foja 252.

⁹ Fojas 256 – 266. Se adjuntó procuración judicial a favor del señor Wagner Mauricio Mantilla Cortés. A través de escritos posteriores, el Banco Central del Ecuador aportó otras procuraciones judiciales a favor de los señores y señoras Marcelo Alfonso Torres Garcés (escrito del 19 de enero de 2015, fojas 276 – 280); Johana Montalvo, Mariana Trujillo Moreno y Henry Moreta Velasco (escrito del 23 de abril de 2016, fojas 291 – 301); Fernando Bajaan Tamayo (escrito del 27 de octubre de 2016, fojas 326 – 333); Ana Lucía Marca (escrito del 4 de junio de 2018, fojas 366 – 375); y, Mario Llerena Maldonado (escrito del 12 de junio de 2018, fojas 376 – 384).

¹⁰ El 6 de noviembre de 2015, se posesionaron como jueces ante la Asamblea Nacional: Pamela Martínez, Roxana Silva y Francisco Butiñá. Estos, reemplazaron a los ex jueces Antonio Gagliardo, Marcelo Jaramillo y María del Carmen Maldonado.

¹¹ Fojas 281 – 283.

¹² Foja 284.

¹³ Foja 361 y 389. La audiencia fue inicialmente convocada para el 18 de junio de 2018, pero fue diferida para el 2 de julio de 2018 por pedido del Banco Central del Ecuador.

¹⁴ Fojas 393 – 396.

¹⁵ Foja 405.

¹⁶ Foja 416.

declarado mediante decreto ejecutivo N°. 884, la audiencia se difirió para el 24 de octubre de 2019.¹⁷

10. El 24 de octubre de 2019, se realizó la audiencia con la intervención de las siguientes partes procesales: **(i)** por la accionante, Franklin Bolívar Robles junto al señor Santiago Robles Orellana; **(ii)** por el órgano emisor y colegislador, la señora Sonia Cadena Mantilla y el señor Erick Pineda Cordero, respectivamente; **(iii)** como terceros con interés, el señor Mario Llerena Maldonado, por el Banco Central del Ecuador, y los señores Fabián Miranda Flores, Nelson Ayala Reyes e Iván Intriago Carreño, por sus propios derechos; y, **(iv)** como *amicus curiae*, la señora Vanesa Aguirre Guzmán. No compareció la Procuraduría General del Estado, a pesar de haber sido debidamente notificada.¹⁸
11. Tras la audiencia, la parte accionante reiteró sus alegatos mediante escritos presentados el 24 de octubre de 2019¹⁹; 5, 26 y 27 de noviembre de 2019²⁰; 24 de diciembre de 2019²¹; 3 y 29 de enero de 2020²²; y, 19 de febrero de 2020²³. Además, el Banco Central del Ecuador presentó sus alegaciones mediante escritos del 29 de octubre de 2019 y 20 de diciembre de 2019²⁴.
12. Adicionalmente, mediante escritos del 29 de octubre de 2019, 15 de noviembre de 2019, 16 de enero de 2020 y 23 de enero de 2020, comparecieron los siguientes jubilados del Banco Central del Ecuador: señores Augusto José Tamariz Baquerizo, Fabián Miranda Flores, Nelson Iván Ayala Reyes y José María Villalba Mendoza, respectivamente.²⁵

¹⁷ Providencias de 8 y 15 de octubre de 2019, fojas 424 y 428.

¹⁸ Fojas 433 – 445.

¹⁹ Fojas 447 – 450. Se adjuntaron nueve anexos (fojas 451 – 504): (i) copias simples de los documentos contentivos de informes o productos contratados por el Banco Central del Ecuador; (ii) copias simples del Oficio N°. 0030725 de la Procuraduría General del Estado; (iii) impresión del sistema de información financiera del Banco Central del Ecuador con detalle del “pasivo laboral” por concepto de “pensiones jubilares BCE” de fecha 28 de marzo de 2019; (iv) información del patrimonio técnico constituido de Banco Central del Ecuador; (v) impresión del “sistema de información financiera” con detalle del “estado de resultados” de Banco Central del Ecuador; (vi) “balance general consolidado” de 31 de diciembre de 2018; (vii) “estado de evolución del patrimonio” del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018; (viii) “estado de flujo de efectivo” del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018; y, (ix) presentación power point utilizada en la audiencia.

²⁰ Fojas 535 – 536 y 553 – 563. Al escrito del 27 de noviembre de 2019, se adjuntó copia de la resolución N°. JM-504-BCE expedida por la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador.

²¹ Fojas 857-859. Se adjuntó una copia de la absolución de consulta sobre el informe de la auditoría realizada por la Intendencia Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos al Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador (fojas 860 – 891).

²² Fojas 943 y 955.

²³ Fojas 954 – 958.

²⁴ Fojas 517 – 519 y 855.

²⁵ Fojas 531 – 533, 546 – 551, 893 – 901 y 945 – 946. Al escrito del 16 de enero de 2020, se adjuntaron cuatro anexos (fojas 902 – 943): (i) copias simples de las resoluciones N°. DBC-0226-FPJ y N°. DBC-228-FPJ expedidas por el Directorio de Banco Central el 4 de marzo de 2009; (ii) copia simple de la resolución N°. DBC-227-FPJ expedida por el Directorio del Banco Central el 4 de marzo de 2009; (iii)

13. Finalmente, el 11 de noviembre de 2019 la señora Vanesa Aguirre Guzmán presentó un *amicus curiae*.²⁶
14. El 10 de diciembre de 2019²⁷, el juez ponente dispuso que el Banco Central del Ecuador presente cierta información y documentos sobre el “Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas”²⁸, así como de las resoluciones que permitieron la jubilación anticipada de ciertos ex empleados del Banco Central del Ecuador²⁹.
15. El 18 de diciembre de 2019, el Banco Central del Ecuador contestó la solicitud de información.³⁰

copia simple del oficio de descargo N°. SE-3568-2008 de 15 de julio de 2008 dirigido al Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros por el Gerente General del Banco Central; y, (iv) copia simple del oficio N°. SE-4994-2008 de 27 de agosto de 2008 dirigido al Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros por el Gerente General y Subgerente General del Banco Central.

²⁶ Fojas 538 – 545.

²⁷ Foja 566.

²⁸ En relación al Fondo, la solicitud de información y documentos se refería a lo siguiente: (i) fecha de creación; (ii) sustento jurídico en el que se fundamentó su creación; (iii) marco normativo que regulaba su funcionamiento; (iv) modalidad y frecuencia de los aportes realizados por el Estado y por los ex empleados del Banco Central del Ecuador; (v) monto total de aportación por parte de los ex empleados del Banco Central del Ecuador, desde su creación hasta la aprobación de la norma impugnada; (vi) monto total de aportación por parte del Estado, desde su creación hasta la aprobación de la norma impugnada; (vii) detalle de todos los ex empleados del Banco Central del Ecuador que aportaron, con el porcentaje de su remuneración que se destinaba al Fondo, el tiempo de aportación y el monto total que aportó cada persona; (viii) fecha y documentación sobre la terminación y liquidación del Fondo; (ix) documentación y explicación acerca de qué ocurrió con el dinero que se encontraba en el Fondo tras la aprobación de la norma impugnada; y, (x) todos aquellos actos y resoluciones emitidas para la administración, desarrollo y demás actividades relacionadas con el manejo del Fondo.

²⁹ Respecto de las resoluciones, la solicitud de información y documentos se refería a lo siguiente: (i) fecha de aprobación, órgano/funcionario emisor y base normativa de las resoluciones N°. JM-446-FPJ, JM-484-BCE, JM-490-BCE, JM-543-BCE, FPJ-618, JM-629-BCE, JM-642-DBCE, DBCE-064-D, DBCE-090-FPJ, DBCE-120-FPJ, SBS-2003-0757, DBCE-155-FPJ, así como todos aquellos actos y resoluciones relacionadas con la modificación de las condiciones y contingencias para acceder a los beneficios jubilares; y, (ii) detalle de todos los ex empleados que se beneficiaron de estas resoluciones, especificando a través de la cual se aprobó su jubilación.

³⁰ Fojas 575 – 852. Se adjuntó el informe BCE-DATH-945-2019 elaborado por el Director de la Dirección Administrativa de Talento Humano de BCE, comprendido por dieciocho anexos: (i) regulación N°. 427-A; (ii) resolución N°. JM.446-FPJ; (iii) resolución N°. JM-484-BCE; (iv) resolución N°. JM-490-BCE; (v) Codificación del reglamento del Fondo de Pensiones Jubilares del Banco Central del Ecuador; (vi) resolución N°. JM-543-BCE; (vii) resolución N°. JM-558-BCE; (viii) resolución N°. JM-629-BCE; (ix) resolución N°. DBCE-064-D-DBCE; (x) estudio actuarial primamérica; (xi) resolución N°. DBCE-155-FPJ; (xii) resolución N°. SBS-2004-0740; (xiii) estatuto del consejo administrativo del Fondo Pensiones Jubilares; (xiv) escritura de constitución de Fondo Complementario Previsional Cerrado; (xv) oficio Procuraduría General del Estado N°. 0030725; (xvi) oficio superintendencia de Bancos N°. INSS-2008-772; (xvii) informe de ajuste de pensiones jubilares N°. DRH-2009-2034; y, (xviii) oficio contraloría general del Estado N°. 21901 DA.1.

2. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Norma impugnada

17. La presente acción se refiere a los incisos segundo, tercero y cuarto de la disposición general tercera de la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, que establecen:

TERCERA.- (...) Las pensiones que por jubilación, montepío, viudedad, invalidez, etc., cuyo pago actualmente es asumido por el Banco Central del Ecuador, se reajustarán a partir de la vigencia de esta Ley de acuerdo a los montos máximos permitidos por la Ley de Seguridad Social en cuanto los beneficiarios cumplan también con los requisitos previstos en la indicada Ley. Para aquellos ex empleados que reciban estos beneficios por haber cumplido únicamente los requisitos de las resoluciones de la Junta Monetaria o del Directorio del Banco Central del Ecuador, se les pagará únicamente y por todo concepto, una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social.

No tendrán derecho a percibir pensión de jubilación, o de ninguna otra naturaleza, aquellos ex empleados del Banco Central del Ecuador que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente, como mecanismos para cumplir requisitos de jubilación; ni aquellos ex empleados del Banco Central del Ecuador que, habiendo sido miembros de la Junta Monetaria o el Directorio, aprobaron cualquiera de las resoluciones o regulaciones que guardan relación con esos sistemas de jubilación y de los cuales hayan resultado posteriormente beneficiados.

La Contraloría General del Estado, en el término de treinta (30) días, establecerá los valores que actualmente existan en las cuentas del Banco Central del Ecuador afectadas al pago de pensiones jubilares, y que correspondan a: recursos aportados por el Banco Central, aportes de los servidores y rendimientos financieros; luego de lo cual, los valores correspondientes al aporte personal y los rendimientos que específicamente estos aportes personales hubieron generado, serán entregados a los servidores, en no más de sesenta (60) días, siempre que no existan deudas pendientes con el Banco Central por concepto de préstamos hipotecarios o por cualquier otro concepto, en cuyo caso procederá su inmediata compensación, los demás rubros serán reintegrados a las respectivas cuentas del Banco Central.

18. Esta norma fue derogada por el Código Orgánico Monetario y Financiero.³¹ No obstante, se encuentra parcialmente replicada en el inciso siete de la disposición transitoria vigésima de dicho cuerpo legal, en los siguientes términos:

Las pensiones que por jubilación, montepío, viudez, invalidez y otras establecidas por el organismo rector de la seguridad social se ajustarán conforme a los montos permitidos por la ley de la materia en cuanto los beneficiarios hayan cumplido los requisitos previstos en la ley. No se reconocerán beneficios cuyo origen sea contrario a los previstos en la Ley de Seguridad Social y no tendrán derecho a percibir pensiones o de ninguna otra naturaleza las y los ex servidores del Banco Central del Ecuador que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación como tampoco ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio que aprobaron resoluciones o regulaciones contrarias a los requisitos de jubilación y de las cuales fueron directos beneficiarios.

4. Contexto del caso

4.1. Antecedentes sobre Banco Central del Ecuador

19. El Banco Central del Ecuador se creó como compañía anónima en 1925³², se convirtió en una persona jurídica de derecho privado con finalidad social o pública en 1946³³ y fue denominada como persona jurídica semipública en 1967³⁴. Durante este periodo, todos sus empleados estuvieron sometidos al régimen del Código de Trabajo.
20. En 1992³⁵, esta institución bancaria se definió formalmente como una persona jurídica de derecho público; y, en 1996³⁶, se estableció a nivel constitucional que su personal debía someterse a las leyes de la administración pública, menos los obreros.

³¹ Numeral 20 de la disposición derogatoria del Código Orgánico Monetario y Financiero. Registro Oficial Suplemento 332 del 12 de septiembre de 2014.

³² Ley de Fundación del Banco Central, Registro Oficial 78 del 14 de octubre de 1925.

³³ Artículo 191 de la Constitución de 1946: “Se garantiza la estabilidad y autonomía de las Cajas de Previsión, del Banco Central y de los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento, instituciones que son de Derecho Privado con finalidad social o pública”.

³⁴ Artículo 256 de la Constitución de 1967: “Se garantizan la estabilidad y autonomía: de la Caja Nacional del Seguro Social, del Banco Central del Ecuador, del Banco Nacional de Fomento y demás personas jurídicas semipúblicas (...)”.

³⁵ Artículo 70 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado de 1992: “El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica y administrativa y patrimonio propio. (...)”. Registro Oficial Suplemento 930 del 7 de mayo de 1992.

³⁶ Artículo 49.i de la Constitución de 1996. Sin embargo, desde la Constitución de 1979, se venía discutiendo si era aplicable el régimen administrativo a los empleados del Banco Central del Ecuador, exceptuando a los obreros. Esto, se debía a que el artículo 125 de la Constitución de 1979 estableció que el personal perteneciente a las entidades de las letras a) y b) del artículo estaba sujeto a las leyes que regulaban la administración pública, pero esta previsión no se fijó expresamente en relación al personal de las instituciones de la letra c) del artículo, entre las que se ubicaba Banco Central del Ecuador. Por lo cual, quedaba la duda si el régimen administrativo era aplicable a pesar de no estar expresamente dicho.

21. Después de su transformación de una persona jurídica de derecho privado a una de derecho público, el Banco Central del Ecuador se mantuvo como una institución autónoma desde su creación hasta la Constitución de 1998.³⁷ Como parte de su autonomía, el legislador le reconoció la facultad para expedir regulaciones relacionadas a la administración interna de la institución, a través de la Junta Monetaria³⁸ y luego, mediante el Directorio³⁹.
22. Finalmente, en la actualidad, el Banco Central del Ecuador continúa como una persona jurídica de derecho público con autonomía administrativa y presupuestaria.⁴⁰

4.2. Los fondos para trabajadores del Banco Central del Ecuador

4.2.1. “Fondo de Seguro Adicional” (1964 – 1992)

23. Las leyes de régimen monetario interno de 1948 y 1961 dispusieron que el Banco Central del Ecuador (i) asuma las prestaciones y servicios del Seguro Social y (ii) que estos gastos se carguen a un fondo de reserva y jubilación creado para el efecto. Por medio de éste, se planeaba cubrir los beneficios derivados del Código de Trabajo y aquellos que la institución había acostumbrado reconocer a sus trabajadores.⁴¹

³⁷ Véanse las siguientes constituciones: (i) Artículo 191 de la Constitución de 1946: “*Se garantiza la estabilidad y autonomía de las Cajas de Previsión, del Banco Central y de los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento, instituciones que son de Derecho Privado con finalidad social o pública (...)*”; (ii) Artículo 191 de la Constitución 1967: “*Se garantizan la estabilidad y autonomía: de la Caja Nacional del Seguro Social, del Banco Central del Ecuador, del Banco Nacional de Fomento, y demás personas jurídicas semipúblicas*”; (iii) Artículo 125 de la Constitución de 1979: “*(...) las personas jurídicas creada por ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o, para actividades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos (...) gozan para su organización y funcionamiento de la autonomía establecida en las leyes de su origen. En especial se garantiza la autonomía de los consejos provinciales, concejos municipales, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento (...)*”; y, (iv) Artículo 261 de la Constitución de 1998: “*El Banco Central del Ecuador, persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda*”.

³⁸ Artículo 139, letra d), de la Ley de Régimen Monetario Interno de 1976. Registro Oficial 56 de 31 de marzo de 1976 “*Son funciones del directorio: “a) Aprobar la estructura orgánica y funcional de la entidad, así como su presupuesto de inversiones y administrativo; (...) d) Establecer y dirigir la política bancaria y financiera de la institución*”.

³⁹ Artículo 50 de la Ley de Régimen Monetario Interno de 2006. Registro Oficial Suplemento 196 de 26 de enero de 2006: “*El Banco Central (...) se rigen por la Constitución, las Leyes, su Estatuto y los reglamentos internos, así como por las regulaciones y resoluciones que dicte su Directorio, en materias correspondientes a política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del país*”.

⁴⁰ Artículo 303 de la Constitución de 2008 y artículo 26 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I. Registro Oficial Suplemento 332 de 12 de septiembre de 2014.

⁴¹ Artículo 184 de las leyes de régimen monetario de 1948 (Registro Oficial 149 de 13 de marzo de 1948) y 1961 (Registro Oficial Suplemento 356 de 6 de noviembre de 1961): “*(...) Correrán a cargo del Banco*

24. Por lo anterior, la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador tuvo la facultad para expedir regulaciones relacionadas a la administración interna de la institución comprendía la organización del régimen de seguridad social para sus empleados. Así, al amparo de la Ley de Régimen Monetario, en 1964, creó el “**Fondo de Seguro Adicional**” a través de la resolución N°. 427-A.⁴² El propósito de este fondo era conceder **beneficios complementarios** a las del seguro social obligatorio.⁴³
25. Con el propósito de satisfacer estos beneficios, el fondo se componía de recursos asignados por el Banco Central del Ecuador (según cálculos actuariales), la aportación individual del personal en un 3% de los sueldos básicos y la renta por la inversión de recursos.⁴⁴
26. La naturaleza complementaria de estos montos, implicaba que solamente tenían derecho a esta prestación quienes, previamente, habían obtenido la pensión universal del Seguro Social Obligatorio.⁴⁵ El valor que entregaba el “Fondo de Seguro

Central las prestaciones y servicios del Seguro Social que correspondan a los funcionarios y empleados de la institución. El Banco Central hará anualmente con cargo a gastos, la provisión que sea necesaria para constituir el fondo de reserva y jubilación mencionado en el Título I Capítulo XI del Código de Trabajo, a fin de cubrir los derechos que a los funcionarios y empleados concede el mencionado Código. Dicha provisión comprenderá también las sumas indispensables para cubrir ciertos beneficios adicionales que si bien no están contemplados en el Código de Trabajo, el Banco ha acostumbrado o acuerde conceder a los funcionarios y empleados”. El Título I Capítulo XI del Código de Trabajo de 1961 (artículos 158 – 180) hacía referencia al fondo de reserva y a la jubilación patronal para los trabajadores que habían cumplido 25 o más años de servicio. Registro Oficial Suplemento 356 de 6 de noviembre de 1961.

⁴² Fojas 586 – 589. La resolución N°. 427-A fue dictada el 18 de agosto de 1964 y también era denominada como “Reglamento del Seguro Adicional de los trabajadores del Banco Central del Ecuador”.

⁴³ Artículo 1 de la resolución N°. 427-A de 18 de agosto de 1964: “*Establécese (sic) el Departamento de Seguro Adicional, como un organismo del Banco Central del Ecuador que se regirá por el presente Reglamento, dispondrá de los recursos que le asigne el Banco, llevará contabilidad y estadísticas independientes y en su administración, jurisdicción y procedimientos se regirá por las regulaciones de la Junta Monetaria*”.

⁴⁴ Artículos 19–21 de la resolución N°. 427-A de 18 de agosto de 1964: Artículo 19: “*Son recursos del Seguro Adicional los que le asigne el Banco Central del Ecuador, previos los cálculos actuariales correspondientes*”; Artículo 20: “*Como una aportación individual del personal del Banco al Fondo de Jubilación del Seguro Adicional, asígnese el tres por ciento mensual de los sueldos básicos. Asimismo, y con igual objeto, se descontará a los beneficiarios de jubilación y de seguro de muerte del Banco, el tres por ciento mensual del último sueldo básico que percibieron los pensionistas o los causantes del montepío. La contribución que se establece en este artículo no excederá del tres por ciento sobre el límite máximo de aportación al Seguro Social, debiendo pagársela durante quince años. Si el jubilado no alcanzare a cubrirla en ese lapso, completarán el aporte sus sucesores beneficiarios de pensiones de seguro de muerte por el tiempo que faltare (...)*”; y, Artículo 21: “*El fondo del Seguro Adicional, formado por los antedichos recursos, será invertido en valores de la mayor rentabilidad posible. La renta de estos valores servirá para atender a las prestaciones sociales que se establecen en este Reglamento y a los gastos de administración del Departamento del Seguro Adicional del Banco*”.

⁴⁵ Artículo 18 de la resolución N°. 427-A de 18 de agosto de 1964: “*La jubilación que concede el Banco Central del Ecuador por medio de su Departamento de Seguro Adicional, es complementaria a la que el*

Adicional” por vejez, era anual y se calculaba en función del promedio de los tres mejores años de sueldos, menos la renta jubilar anual concedida por el seguro social.⁴⁶

27. Para acceder a este beneficio por vejez, a través del fondo complementario, los trabajadores del banco debían cumplir 15 años de trabajo en la institución, y, además, uno de los siguientes requisitos: (i) cualquier edad para aquellos que tenían 35 años de imposiciones al seguro social, (ii) 51 años de edad para quienes tenían 34 años de imposiciones; (iii) 52 años de edad para quienes tenían 33 años de imposiciones; (iv) 53 años de edad para para quienes tenían 32 años de imposiciones; y, (v) 54 años de edad para para quienes tenían 31 años de imposiciones.⁴⁷
28. Este fondo, en lo sustancial, se mantuvo vigente, con ciertas reformas, hasta el año 1992. En este momento, el Banco Central del Ecuador se convirtió en una persona jurídica de derecho público y la Junta Monetaria decidió crear el “**Fondo de Pensiones Jubilares**”.

4.2.2. “Fondo de Pensiones Jubilares” (1992 – 2004)

4.2.2.1. Creación del “Fondo de Pensiones Jubilares”

29. Mediante resolución N°. JM-446-FPJ del 3 de junio de 1992⁴⁸, la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador creó el “Fondo de Pensiones Jubilares” para sustituir al “Fondo de Seguro Adicional” y generar un **régimen de beneficios jubilares independientes** al sistema administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.⁴⁹ Este régimen se entendía complementario del régimen de seguro general administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pues no dependía de que los trabajadores perciban los beneficios otorgados por este último de manera previa.

trabajador obtuviere en las Cajas de Previsión, de tal manera que solamente tendrá derecho a la prestación del Banco quien previamente haya obtenido la del Seguro Social”.

⁴⁶ Artículo 7 de la resolución N°. 427-A de 18 de agosto de 1964: “*El monto anual de la jubilación ordinaria por vejez será igual al cincuenta por ciento del promedio anual de los tres años de mejores sueldos por servicios totales en el Banco Central del Ecuador y otras Instituciones, por los primeros cinco años, más un aumento del 2,00 por ciento del mismo promedio por cada uno de los siguientes años de trabajo, hasta el límite de veinte y cinco años, más el 1,25 por ciento del aludido promedio por cada año de servicios que sobrepase a los primeros treinta, y menos a la renta jubilar anual que, por vejez le haya reconocido el Seguro Social”.*

⁴⁷ Artículo 6 de la resolución N°. 427-A de 18 de agosto de 1964.

⁴⁸ Fojas 590 – 596.

⁴⁹ Disposición transitoria primera de la resolución N°. JM-446-FPJ, a saber: “*Se integran las pensiones en curso de pago a cargo del Seguro Adicional y del Banco Central y pasan a ser obligación del Fondo de Pensiones de los Empleados del Banco Central*”; y, la disposición final primera *ibídem* que dispuso la derogatoria de todas las regulaciones de la Junta Monetaria que se opongán a la referida resolución N°. JM-446-FPJ.

30. El “Fondo de Pensiones Jubilares” concedía tres beneficios: (i) por jubilación, (ii) por invalidez y (iii) por montepío.⁵⁰ Para el efecto, el patrimonio del Fondo estaba compuesto por aportes individuales de empleados y personas que previamente habían aportado y se beneficiaban de estos valores⁵¹, por aportes del Banco Central del Ecuador⁵², por las utilidades de la inversión, por activos netos del “Fondo del Seguro Adicional” y por bienes adquiridos a título gratuito u oneroso.⁵³
31. El beneficio jubilar que regulaba el “Fondo de Pensiones Jubilares”, obedecía a un monto adicional a la pensión ordinaria⁵⁴ y a la pensión especial reducida de vejez.⁵⁵ Para acceder a la primera, los trabajadores debían acreditar 25 o más años de servicio en la institución con los consiguientes aportes al fondo y 50 años o más de edad. Para la segunda, se requería que los trabajadores tengan 25 años o más de aportes al fondo y por lo menos 45 años de edad.
32. No obstante, a través de la resolución N°. JM-484-BCE del 6 de mayo de 1993⁵⁶, la Junta Monetaria de Banco Central del Ecuador reformó la resolución N°. JM-446-FPJ y estableció un solo tipo de beneficio jubilar complementario. Para obtenerla, los trabajadores debían acreditar 20 o más años de servicio en la institución con los consiguientes aportes al fondo y 45 o más años de edad.
33. La cuantía de este beneficios mensual se calculaba multiplicando el ingreso por un coeficiente pre-establecido según el tiempo de servicio.⁵⁷ En ningún caso, los

⁵⁰ Artículo 4 de la resolución N°. JM-446-FPJ de 3 de junio de 1992: “El fondo concederá los siguientes beneficios: a) Pensión jubilar; b) Pensión de invalidez; y, pensión de Montepío (...)”.

⁵¹ Los empleados activos aportaban el 4.5% mensual sobre su ingreso cotizante y los jubilados, el 4.5% sobre su pensión jubilar. Esto, según el artículo 20 de la resolución N°. JM-446-FPJ.

⁵² Los aportes que realizaba el Banco Central del Ecuador tenían por objeto cubrir la obligación patronal de jubilación con sus empleados, actuales y futuros jubilados y pensionistas. Esto, según el artículo 1 de la resolución N°. JM-446-FPJ, a saber: “(...) Los aportes que realice el Banco Central del Ecuador al Fondo establecido en este Reglamento cubre la **obligación patronal de jubilación con sus empleados y con sus actuales y futuros jubilados y pensionistas**”. Énfasis añadido.

⁵³ Artículo 19 de la resolución N°. JM-446-FPJ de 3 de junio de 1992: “Constituye patrimonio del fondo, lo siguiente: a) Los aportes individuales de los empleados y pensionistas que señala este Reglamento; b) Los aportes del Banco Central del Ecuador a los que está obligado como patrono; y que se señala en este Reglamento; c) Las utilidades que se obtengan por la inversión de recursos del Fondo; d) Los activos netos que mantiene a la fecha de vigencia de esta Resolución el ex – Fondo del Seguro Adicional del Banco Central; e) Las acciones, títulos valores, bienes muebles e inmuebles, que a título gratuito u oneroso adquiera el Fondo; y, f) Otras aportaciones que reciba el Fondo”.

⁵⁴ Artículo 6 de la resolución N°. JM-446-FPJ de 3 de junio de 1992 regulaba “los requisitos para obtener las pensiones de la Pensión Ordinaria de Vejez”

⁵⁵ Artículo 7 de la resolución N°. JM-446-FPJ de 3 de junio de 1992 regulaba los requisitos de “la Pensión Especial Reducida”.

⁵⁶ Fojas 597 – 598.

⁵⁷ Artículo 6 de la resolución N°. JM-446-FPJ de 3 de junio de 1992 reformado por el artículo 1.1 de la resolución N°. JM-484-BCE. Los coeficientes variaban desde 75.00 por 20 años de servicios hasta uno de 100.00 por 30 años de servicio.

jubilados de la institución podían recibir un monto inferior a 5 salarios mínimos vitales generales.⁵⁸

34. Finalmente, la regulación del fondo estableció un régimen transitorio mediante el que aquellos empleados tenían derecho a este beneficio jubilar bajo la regulación N°. 1040-A-79 de 2 de agosto de 1979 y sus reformas, siempre que primero obtuviesen la jubilación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y presentaren sus renunciaciones hasta el 31 de diciembre de 1992 o de 1993, según el caso.⁵⁹

4.2.2.2. Modificaciones posteriores al régimen de beneficios jubilares

35. En 1995, la reducción del personal era uno de los objetivos institucionales del Banco Central del Ecuador.⁶⁰ Por lo cual, la Junta Monetaria dictó la resolución N°. JM-543-BCE para regular las compensaciones por cesación de funciones y separación voluntaria.⁶¹ Entre sus disposiciones determinó, como beneficio de quienes renunciaren hasta el 30 de junio de 1996, que estos podrían acogerse a la jubilación del “Fondo de Pensiones Jubilares”, siempre que se cumpla con al menos 65 puntos entre años de edad y de servicio.
36. Para la aplicación del beneficio antedicho, la Gerencia General del Banco Central del Ecuador emitió un instructivo.⁶² En este, quedó determinado que los empleados podían presentar su renuncia para acogerse a la jubilación de forma inmediata, siempre que pagaren anticipadamente los aportes que les faltaban para completar 65 puntos entre años de servicio y edad.⁶³

⁵⁸ Disposición general séptima de la resolución N°. JM-446-FPJ de 3 de junio de 1992 agregada por el artículo 1.9 de la resolución N°. JM-484-BC de 6 de mayo de 1993, a saber: “*En ningún caso la pensión que reciban los jubilados del Banco Central será inferior a cinco salarios mínimos vitales generales; esta misma base será aplicable para el cálculo de las pensiones de viudedad y orfandad (...)*”.

⁵⁹ Disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta de la resolución N°. JM-446-FPJ de 3 de junio de 1992: “(El derecho a la pensión jubilar ordinaria y reducida) *se concederá a quienes presenten sus renunciaciones hasta el 31 de diciembre de 1993*”.

⁶⁰ La resolución N°. JM-543-BCE de 20 de junio de 1995 tuvo como objeto “*normar el sistema de separación de los servidores del Banco Central del Ecuador*”.

⁶¹ Fojas 607 – 612.

⁶² Fojas 613 – 615.

⁶³ En el instructivo, constan los siguientes ejemplos sobre la aplicación del pago anticipado de aportes: “*Por ejemplo, si un servidor al 30 de julio de 1995 acredita 42 años 1 mes de edad y 21 años 1 año de servicio, a la fecha solamente tiene 63 puntos y 2 meses; pero hasta junio 30 de 1996 cumple el requisito; en este caso el empleado puede optar por la jubilación inmediata cumpliendo lo establecido en el párrafo anterior mediante el pago de los aportes por 22 meses. Otro caso que puede presentarse es que al 30 de julio de 1995 un servidor acredite 45 años de edad y 19 años 1 mes de servicio, para acceder inmediatamente a la jubilación debe pagar anticipadamente los aportes por 11 meses*”.

37. La posibilidad de pagar anticipadamente aportes para cumplir los requisitos de jubilación, fue posteriormente incorporada a la resolución N°. JM-446-FPJ, por disposición de la Junta Monetaria el 6 de agosto de 1997.⁶⁴
38. Luego, en el año 1998, la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador reajustó los montos que recibían los jubilados por “*vejez, invalidez, especial, reducida y proporcional*” de la siguiente manera: (i) un incremento del 33% para los empleados que obtuvieron su jubilación hasta 1994; (ii) un incremento del 22% para los empleados que obtuvieron su jubilación desde enero de 1995; y, (iii) un incremento del 100% para los que desempeñaron cargos de Presidente de la Junta Monetaria, Gerente o Subgerente General del banco y que obtuvieron su jubilación hasta 1994.⁶⁵
39. Por último, en el año 2000⁶⁶, el Banco Central del Ecuador inició un nuevo proceso de desvinculación de personal y supresión de partidas. En razón de lo anterior, el Directorio de la institución permitió que los servidores del Banco, sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cumplan con los requisitos de jubilación mediante el pago anticipado de aportes hasta el 30 de septiembre de 2000.⁶⁷

4.2.3. “Fondo Complementario Previsional Cerrado” (2004 – 2009)

⁶⁴ Fojas 617 – 619. Disposición General Séptima de la resolución N°. JM-446-FPJ, agregada por el artículo 1 de la N°. JM-629-BCE: “*En el caso que el Banco Central del Ecuador resolviera el cierre de oficinas o la supresión de proceso internos administrativos, actividades, puestos, plazas o partidas; los servidores que cumplan o vayan a cumplir los requisitos para acogerse a los beneficios de jubilación previstos en este Reglamento dentro del plazo de un año a contarse desde la fecha en que la institución les notifique del evento de cierre o supresión podrán hacerlo, previo el pago anticipado de los aportes que les faltare hasta completar el tiempo de servicio y edad establecidos. El total de los aportes que deberá pagar anticipadamente el servidor será el equivalente al valor del aporte del último mes multiplicado por los meses que le falten en edad y tiempo de servicio. Este pago podrá ser cancelado directamente al momento de acogerse al beneficio de la jubilación o mediante descuento de la liquidación de haberes a que tiene derecho*”.

⁶⁵ Foja 620. Resolución N°. JM-642-BCE del 13 de abril de 1998.

⁶⁶ Fojas 612 – 624. Resolución N°. DBCE-064-D-BCE del 26 de julio de 2000.

⁶⁷ El artículo 1.2 de la resolución N°. DBCE-064-D-BCE de 26 de julio de 2000, dispuso: “(1) *a primera etapa del proceso de desvinculación del personal, cuya relación con el Banco Central se rige por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, se realizara a través de la supresión de puestos prevista en las letras d) de los artículos 59 y 109 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en los casos de los servidores que se encuentren inmersos en los siguientes presupuestos: (...) 1.2 Que acrediten o vayan a acreditar hasta el 30 de septiembre de 2000, al menos 65 puntos entre años de edad y años de servicio en el Banco Central, con un mínimo de 20 años de servicio a la institución con sus respectivos aportes al Fondo de Pensiones Jubilares de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, a cuyo efecto deberán pagar anticipadamente los aportes que les faltan hasta completar el tiempo de servicio y/o edad pertinentes. El Total de los aportes que deberá pagar anticipadamente el servidor será el equivalente al valor del aporte del último mes multiplicado por los meses que le falten en edad y/o tiempo de servicio. Este pago deberá ser cancelado directamente al momento de acogerse al beneficio de la jubilación o mediante descuento de la liquidación de haberes a que tiene derecho*”.

40. En el año 2001, tres años después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1998⁶⁸, se promulgó una nueva Ley de Seguridad Social que derogó a la Ley del Seguro Social Obligatorio, vigente desde 1988 con ciertas reformas. En esta se dispuso que los fondos privados de pensiones con fines de jubilación debían ajustarse a la reglamentación de los fondos complementarios.⁶⁹
41. Antes de adaptar el “Fondo de Pensiones Jubilares” a la estructura de un fondo complementario, el Banco Central del Ecuador contrató a la compañía PrimAmérica Consultores para que, entre otras cosas, presente recomendaciones destinadas a asegurar la viabilidad financiera del fondo.⁷⁰
42. En su informe, la compañía consultora señaló que el déficit del “Fondo de Pensiones Jubilares” era consecuencia de una serie de factores, entre ellos:
1. Los problemas comunes a los esquemas de beneficios definidos y financiamiento con capitalización colectiva⁷¹;
 2. Las tablas de mortalidad aplicadas subestimaban la expectativa de vida de los jubilados y las reservas necesarias para pagar las prestaciones;
 3. La rentabilidad real anual del fondo sólo había sido de 0.01% en el período de 1991-2000;
 4. El castigo a la cartera de inversiones del fondo ascendía a un 17.5% del valor libro; entre otras.⁷²

⁶⁸ El artículo 61 de la Constitución de 1998 establecía lo siguiente sobre los seguros complementarios al seguro social obligatorio: “*Los seguros complementarios estarán orientados a proteger contingencias de seguridad social no cubiertas por el seguro general obligatorio o a mejorar sus prestaciones, y serán de carácter opcional. Se financiarán con el aporte de los asegurados, y los empleadores podrán efectuar aportes voluntarios. Serán administrados por entidades públicas, privadas o mixtas, reguladas por la ley*”.

⁶⁹ Artículo 220 de la Ley de Seguridad Social de 2001: “*Los afiliados al IESS, independientemente de su nivel de ingresos, podrán efectuar ahorros voluntarios para mejorar la cuantía o las condiciones de las prestaciones correspondientes al Seguro General Obligatorio o a proteger contingencias de seguridad no cubiertas por éste. Los ahorros voluntarios se depositarán directamente en las empresas adjudicatarias administradores del ahorro previsional, y los fondos acumulados por este concepto se administrarán como fondos separados de conformidad con el Reglamento. Los fondos privados de pensiones con fines de jubilación actualmente existentes, cualquiera sea su origen o modalidad de constitución, se registrarán por la misma reglamentación que se dicte para los fondos complementarios y, en el plazo que aquella determine, deberán ajustarse a sus disposiciones que, en todo caso, respetarán los derechos adquiridos por los ahorristas*”. Registro Oficial Suplemento 465 del 30 de noviembre de 2001.

⁷⁰ Foja 626.

⁷¹ Según PrimAmérica Consultores, algunos países habían preferido pasar de un sistema de beneficio definido a un sistema de capitalización individual porque el riesgo financiero y de longevidad era asumido por el trabajador, mientras que el empleador se limitaba a gestionar el programa de pensiones. Este sistema implicaba cuentas individuales en las que se debían registrar las contribuciones de los trabajadores durante toda su vida laboral. Al momento de acogerse al retiro, se calculaba la pensión a cada trabajador en función de su propio ahorro, expectativa de vida y una tasa de descuento.

4.2.4. “Fondo Complementario Previsional Cerrado”

43. A través de la resolución N°. DBCE-155-FPJ⁷³ del 7 de enero de 2004, el Directorio del Banco Central del Ecuador dispuso la transformación del “Fondo de Pensiones Jubilares” en un “Fondo Complementario Previsional Cerrado” (“FCPC-BCE”) con un sistema de capitalización de ahorro individual⁷⁴, un incremento en el porcentaje del aporte de los trabajadores y un aumento en los años de edad y de servicio requeridos para la jubilación por vejez. Su estatuto de constitución fue expedido por el Consejo de Administración del Fondo de Pensiones Jubilares el 10 de noviembre de 2004⁷⁵ y, este fue elevado a escritura pública el 25 de enero de 2005.⁷⁶
44. Por su naturaleza, el FCPC-BCE era de carácter privado, sin fines de lucro y comprendía un patrimonio autónomo, diferente e independiente del Banco Central del Ecuador⁷⁷, compuesto por cuatro patrimonios.⁷⁸ En relación a los beneficios jubilares por vejez, estas se dividían en dos tipos de fondos:
1. El FCPC de Pensiones Jubilares, para cubrir el valor que tenían que recibir los beneficiarios del antiguo “Fondo de Pensiones Jubilares”. A través de un fondo común⁷⁹, los jubilados aportaban de manera diferenciada⁸⁰ entre el 6% y el 12 %; y, las prestaciones se calculaban bajo la resolución N°. JM-446-FPJ, es decir, seguían el esquema de beneficio definido.⁸¹

⁷² Fojas 625 – 678.

⁷³ Fojas 679 – 682.

⁷⁴ Artículo 1 de la resolución N°. DBCE-155-FPJ de 7 de enero de 2004, el cual contemplaba que “(e)l fondo de Pensiones Jubilares de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador se constituirá como un Fondo Complementario Provisional de conformidad con la Ley. Dicho Fondo será administrado bajo un sistema de capitalización de ahorro individual, en el que los actuales servidores tendrán una cuenta individual”.

⁷⁵ Fojas 690 – 712.

⁷⁶ Fojas 713 – 755.

⁷⁷ Véanse artículos 1 y 3 de la resolución N°. SBS-2004-0740 del 16 de septiembre de 2004, expedida por la Superintendencia de Bancos y Seguros en relación a las normas para el registro, constitución, organización, funcionamiento y liquidación de los fondos complementarios previsionales cerrados.

⁷⁸ “Se entiende como patrimonios autónomos independientes los correspondientes a: el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Pensiones Jubilares (FCPC-Pensiones Jubilares), el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cuentas Individuales (FCPC-Cuentas Individuales), el Fondo conformado con la Cotización Previsional Institucional y el Fondo del Seguro Colectivo de Invalidez y Muerte”. Artículo 37 del estatuto del FCPC-BCE. Foja 708.

⁷⁹ Este fondo incluía: (i) los trabajadores que se jubilaron bajo la resolución N°. JM-446-FPJ; y, (ii) los que reunieron requisitos de la resolución N°. JM-446-FPJ antes de la expedición de la resolución N°. DBCE-155-FPJ y que todavía no se habían jubilado. Estos últimos podían jubilarse al amparo de la resolución N°. JM-446-FPJ, pero su pensión mensual era calculada tomando en cuenta la remuneración y el tiempo de servicio que tuvieron al 31 de diciembre de 2003. Véanse artículos 23 y 24 del estatuto del FCPC-BCE.

⁸⁰ La administración del Banco Central precisaba los valores individuales de los aportes. Esto, según el artículo 6 de la resolución N°. DBCE-155-FPJ de 7 de enero de 2004.

⁸¹ Foja 788. Punto 2.44 del oficio N°. INSS-2008-772 del 19 de agosto de 2008, emitido por el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

2. El FCPC de Cuentas Individuales para proteger las contingencias de vejez, invalidez y muerte de los servidores del banco. Este se constituyó como una cobertura adicional a la del seguro general obligatorio, a través de la constitución de cuentas de ahorro individuales. Los servidores activos aportaban el 12% de sus ingresos cotizables y el beneficio de jubilación por vejez consistía en una renta mensual vitalicia, calculada sobre la base del saldo de la cuenta de capitalización individual, el riesgo de mortalidad y la tasa de interés actuarial.
45. En la regulación del FCPC-BCE, existía una diferencia entre las cuentas individuales de los servidores que ingresaron al banco antes de la expedición de la resolución N°. DBCE-155-FPJ (7 de enero de 2004) y los que entraron después. Por un lado, la cuenta individual de los primeros estaba compuesta por el aporte personal más su rendimiento y la cotización previsional institucional.⁸² Por otro, la cuenta individual de los segundos estaba constituida exclusivamente con el aporte personal más su rendimiento y no tenían derecho a la cotización previsional institucional.
46. A efectos de acceder a este beneficio, en ambos casos, las personas debían cumplir 55 años de edad y 30 años de servicio en la institución, con sus respectivos aportes al fondo. Este monto se constituía en una cobertura adicional e independiente a la otorgada y administrada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.⁸³ Sólo los servidores que estaban próximos a reunir los requisitos de la resolución N°. JM-446-FPJ previo a la expedición de la resolución N°. DBCE-155-FPJ, podían acogerse a la jubilación por vejez del FCPC de Cuentas Individuales antes de cumplir los 55 años de edad y 30 años de servicio.⁸⁴

4.3. La reducción y supresión del monto a los jubilados del Banco Central del Ecuador

⁸² En la absolución de consulta contenida en el oficio N°. 30725 del 11 de enero de 2007 (foja 761 y reverso), el Procurador General del Estado indicó que, en el caso de cese de funciones antes de cumplir los requisitos de jubilación, los partícipes del fondo tenían derecho a retirar el total del saldo que conste acreditado en su cuenta individual, pues una vez que se acreditaban tanto las aportaciones individuales como aquellas que realizaba su empleador, se formaba un todo que, en la especie, pertenecía única y exclusivamente a ese partícipe.

⁸³ Los artículos 26 y 28 del estatuto del FCPC-BCE de 16 de noviembre de 2004 establecían: “(...) *podrán acogerse a los beneficios de la jubilación por vejez una vez que hayan cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad y treinta (30) años de servicio en la institución con sus respectivos aportes registrados en su cuenta individual*”.

⁸⁴ Estos servidores podían jubilarse según la tabla del artículo 2 de la resolución N°. DBCE-155-FPJ, en concordancia con el artículo 25 del estatuto del FCPC-BCE. Esta tabla fluctuaba desde los servidores ubicados en un rango de 1 día a 3 meses para cumplir los 65 puntos entre edad y años de servicio, quienes podían jubilarse con 48 años de edad y 23 años de servicio; hasta los ubicados en un rango de 48 meses 1 día a 54 meses para cumplir los 65 puntos entre edad y años de servicio, quienes podían jubilarse a los 54 años de edad y 30 de servicio.

47. En el 2008⁸⁵, tras un proceso de auditoría al FCPC-BCE, el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros detectó problemas de sostenibilidad en el régimen de beneficios jubilares de los trabajadores del Banco Central del Ecuador. Entre ellos, señaló los siguientes:
1. El fondo se regía bajo un régimen de beneficio definido, establecido desde 1964 hasta el 2004. Este, no tuvo una adecuada correspondencia entre aportaciones y prestaciones. Así, a junio del 2004, sólo el 10% de las prestaciones se financiaban con los aportes de los jubilados.
 2. Los cambios en los requisitos de jubilación de 1992 y 1993 no tuvieron una base técnica, pues el aumento de la esperanza de vida de los jubilados debía haber generado un aumento en los años de edad mínima o de aportes requeridos para acceder a este beneficio, y no una disminución.
 3. La posibilidad de pagar aportes anticipadamente para cumplir los requisitos de jubilación desnaturalizó el objetivo de una pensión por vejez porque se trataba de un estímulo para reducir personal y no atendía una contingencia generada por el envejecimiento.
 4. La edad promedio de jubilación de los partícipes pasivos del fondo era de 51 años de edad, lo que incidía en el costo ya que se debían pagar montos por los restantes 25 a 30 años de los jubilados, a diferencia del sistema de pensiones tradicional donde la vejez era una contingencia que se alcanzaba rentre los 60-65 años de edad.
48. Tomando en cuenta los problemas detectados, el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros ordenó: (i) que el Directorio del Banco Central del Ecuador y el Consejo de Administración del Fondo de Pensiones Jubilares se abstengan de dictar normativa en materia de seguridad social; y, (ii) que se reajusten los valores concedidos entre 1992 y 2004, de conformidad con las normas legales de seguridad social.⁸⁶
49. El 5 de octubre de 2009, se promulgó la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, cuya disposición general tercera es la norma impugnada en el presente caso. En cumplimiento de dicha norma, el Banco Central

⁸⁵ Fojas 776 – 798. Oficio N°. INSS–2008–772 del 19 de agosto de 2008.

⁸⁶ Punto 3.15 del oficio N°. INSS–2008–772: “Para las pensiones jubilares en curso de pago de los jubilados en el período 1992–2004, el Directorio dispondrá la realización de los cálculos actuariales específicos para cada período y grupos de jubilados, conforme a las normas estipuladas para acceder a las prestaciones de contingencias de invalidez, vejez y muerte contenidas en la Constitución Política y las leyes de Seguridad Social correspondientes. En consecuencia procederá a reajustar las pensiones jubilares en curso de pago garantizando su financiamiento. Las pensiones jubilares en curso de pago que no se sustenten en las normas y en los cálculos referidos anteriormente, por constituir privilegios y carecer de sustento jurídico, no son imputables a derecho adquirido (...)”.

del Ecuador redujo los beneficios de 446 jubilados por vejez, incrementó el monto que recibían 95 jubilados por vejez, lo mantuvo invariable para 508 jubilados por vejez y suprimió el pago de estos beneficios a 188 personas.⁸⁷ Para el efecto, la institución bancaria agrupó a los jubilados en las siguientes categorías:

1. Jubilados por vejez antes del 3 de junio de 1992 (277 personas): se reajustaron los valores que recibían 7 jubilados, que significó una reducción en sus beneficios jubilares, y se mantuvieron invariables para los 270 restantes.
2. Jubilados por vejez después del 3 de junio de 1992 (772 personas):
 - 2.1. Los que cumplieron requisitos de la seguridad social en cuanto a la edad y el tiempo de servicio (278 personas): **(i)** de 23 personas con un tiempo de servicio mayor a 30 años, se reajustó el beneficio jubilar a 4; **(ii)** no varió para 18 jubilados con un tiempo de servicio entre 25 y 30 años; **(iii)** 172 personas que cumplieron requisitos para la jubilación especial⁸⁸, de las cuales se reajustó el beneficio jubilar a 35 de ellos; **(iv)** no varió el beneficio jubilar de 60 que habían accedido al mismo según las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la resolución N°. JM-446-FPJ89; y, **(v)** 5 pensionistas mayores de 65 años que cumplieron los requisitos para acceder a la jubilación por edad avanzada, de los cuales se ajustó a 1. Estos reajustes significaron una reducción en el monto de las pensiones.
 - 2.2. Los que sólo cumplieron los requisitos de las resoluciones de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central del Ecuador sin pagar aportes anticipadamente (494 personas): a todos se les reajustó el beneficio jubilar, proporcionalmente al cumplimiento de los requisitos de la seguridad social, en consecuencia, 399 personas sufrieron una reducción y, para 95 incrementó.
3. Jubilados que pagaron aportes anticipadamente para cumplir los requisitos de jubilación (186 casos): todos dejaron de percibir cualquier tipo de prestación.
4. Miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador que emitieron resoluciones de los sistemas de jubilación (2 personas); estos dejaron de percibir cualquier tipo de prestación.

⁸⁷ Fojas 799 – 817. Informe N°. DRH–2009–2034 del 29 de octubre de 2009, emitido por el Banco Central del Ecuador sobre el ajuste de pensiones jubilares.

⁸⁸ Artículo 47 de la Ley de Seguro Social Obligatorio, vigente hasta el 30 de noviembre de 2001: “*Los afiliados que habiendo dejado de estar bajo el régimen de Seguro Social Obligatorio, permanecieren en esta situación de cesantía durante 180 días consecutivos, podrán acogerse a la jubilación especial con sólo veinte y cinco años de imposiciones y 45 años de edad*”.

⁸⁹ ExaPereyO Según las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la resolución, los empleados de Banco Central del Ecuador debían primero obtener su jubilación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para poder acceder a la pensión por vejez del Fondo de Pensiones Jubilares del banco.

50. Finalmente, para devolver los aportes personales de los servidores y sus rendimientos según lo dispuesto por la norma impugnada, la Contraloría General del Estado elaboró un informe sobre los valores existentes en el FCPC-BCE. En su reporte, concluyó que el total disponible en el FCPC-BCE era de USD 175 269 295.15: (i) USD 16 772 980.02 por aportes de servidores y sus rendimientos; y, (ii) USD 158 546 315.13 por aportes del Banco Central y sus rendimientos.⁹⁰
51. Según el Banco Central del Ecuador, estos valores “ *fueron registrados en las respectivas cuentas institucionales y, entregados a los servidores beneficiarios, descontando las deudas que mantenían con el Banco Central*”⁹¹.

5. Alegaciones de los sujetos procesales

5.1. Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada

5.1.1. Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador-Casa Matriz (“accionante”)

5.1.1.1. Inconstitucionalidad por el fondo

52. La accionante considera que la norma impugnada viola los siguientes preceptos constitucionales: (i) el deber estatal de garantizar sin discriminación el efectivo goce de los derechos (artículo 3.1); (ii) los principios de intangibilidad, progresividad y no regresividad de derechos (numeral 4 y 8, artículo 11); (iii) el derecho a la seguridad social (artículo 34); (iv) el derecho a una vida digna (artículo 66.2); (v) el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82); y, (vi) los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales (artículo 326.2).
53. La accionante argumentó que la norma impugnada se fundamenta en un error, porque relaciona el régimen de jubilación de Banco Central, vigente desde 1964, con la Ley de Seguridad Social, cuando en realidad se trata de un régimen de jubilación patronal independiente. En este sentido, enfatizó:
- (...) la jubilación patronal (...) como ingreso personal, equivale a un ingreso adicional pero distinto al del Sistema de Seguridad Social (...) tiene todas las características del derecho adquirido en el orden laboral vitalicio e inembargable (...).*
54. Para recalcar la diferencia entre la jubilación patronal y el seguro general obligatorio, indicó:

⁹⁰ Foja 818 – 852. Oficio N°. 21901 DA.1 del 18 de noviembre de 2009.

⁹¹ Reverso de foja 580. Punto ix del Informe N°. BCE–DATH–945–2019 del 16 de diciembre de 2019, suscrito por el Director de la Dirección Administrativa de Talento Humano del Banco Central del Ecuador.

(...) el seguro obligatorio, dentro del esquema propio del Derecho Social, cumple la función de mínimo exigible para garantizar una vida digna; pero sobre ese mínimo obligatorio es posible establecer todos los beneficios adicionales que puedan establecerse, sin que exista impedimento alguno para ello, todo lo contrario, de lo que se trata es precisamente de abrir la posibilidad de conseguir constantes mejoras, sobre un mínimo general garantizado para la totalidad de las personas. Con mayor razón si tales mejoras están dispuestas en la propia ley, como ocurre con la jubilación patronal, pues solo una parte de las personas tienen acceso a este último.

55. Tomando en cuenta dicha distinción, la accionante estima que los fondos de pensiones ajenos a los del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no están obligados a ajustarse a los mismos requisitos de edad y aportaciones del seguro general obligatorio. Sin embargo de lo cual, el legislador decidió reducir, en unos casos, y suprimir, en otros, los beneficios de jubilación patronal otorgados por el Banco Central, de forma proporcional al cumplimiento de los requisitos del seguro general obligatorio.

56. Según la accionante, esta supresión de beneficios laborales resulta violatoria de los principios de irretroactividad de la ley y de intangibilidad de derechos laborales porque, mediante una norma posterior, se desconocieron las pensiones concedidas bajo normativa anterior, emitida por la Junta Monetaria y el Directorio del Banco Central. Esto, pese que la jubilación patronal es una obligación ineludible de la institución bancaria, conforme quedó establecido en el pronunciamiento N°. 0030725 de la Procuraduría General del Estado de 11 de enero de 2007, que estableció:

(...) el Banco Central del Ecuador adquirió una obligación laboral que debe cumplir bajo su exclusiva responsabilidad, cual es la de conceder la jubilación a los servidores que cumplen con los requisitos que su órgano de gobierno ha establecido (...) el momento en que el empleador utiliza la facultad de realizar aportes voluntarios, dicha facultad se traduce en una obligación en el tiempo, que solo desaparece con la extinción del beneficiario.

57. Asimismo, la accionante señaló que:

(...) retirar pensiones a quienes las venían recibiendo es (...) un grave atentado contra el derecho irrenunciable a la seguridad social que, por mandato del artículo 34 de la Constitución, el Estado está obligado a garantizar y hacer efectivo.

58. Además, manifestó que se configuró una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, porque no se respetó el principio de confianza legítima. Existía una presunción de legalidad de los actos administrativos emitidos por la Junta Monetaria y el Directorio del Banco Central sobre la jubilación patronal, y ésta generó una situación jurídica favorable para los trabajadores.

59. Adicionalmente, alegó que la norma impugnada no cumple con la característica de generalidad, propia de las leyes. Lo anterior, porque la reducción y supresión de beneficios jubilares está únicamente dirigida a los pensionistas del Banco Central, violando el derecho a la igualdad respecto de otros servidores públicos que reciben jubilación patronal.
60. Por último, en diversos escritos, la accionante informó que, en algunas acciones de protección, se ha declarado la violación del derecho a la seguridad social de ciertos jubilados del Banco Central. En las sentencias dictadas dentro de dichos procesos, se dispuso a la institución bancaria que pague las pensiones jubilares en los montos que venían recibiendo los jubilados por constituir un derecho adquirido.⁹²
61. Sobre la base de los fundamentos anteriores, la accionante solicitó que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada.

5.1.1.2. Inconstitucionalidad por la forma

62. La accionante afirmó que la norma impugnada no fue tramitada conforme lo exigía el artículo 28 del Mandato Constituyente N°. 23⁹³, ya que transcurrieron menos de 7 días entre el primero y segundo debate. Además, sostuvo que la norma impugnada no formaba parte del proyecto remitido por el Presidente de la República y fue incluida en la ley recién en el segundo debate.

5.1.2. Otros jubilados del Banco Central del Ecuador

63. Los señores Fabián Miranda Flores, Nelson Ayala Reyes, Augusto José Tamariz Baquerizo y José María Villalba Mendoza intervinieron como jubilados del Banco Central, afectados por la supresión y reducción de sus pensiones jubilares dispuesta en la norma impugnada.
64. En su comparecencia, el señor Fabián Miranda Flores hizo un recuento sobre (i) la evolución del sistema de jubilación del Banco Central y (ii) los recursos del Fondo

⁹² Véase pie de página 4.

⁹³ Artículo 28 del Mandato Constituyente N°. 23: “*Del Segundo Debate.– La Comisión Especializada analizará y recogerá las observaciones al proyecto de Ley efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno Transcurrido el plazo de siete (7) días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la Comisión Especializada deberá presentar al Presidente/a de la Comisión Legislativa y de Fiscalización el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas. La Comisión Especializada podrá pedir justificadamente al Presidente/a de la Comisión Legislativa y de Fiscalización una prórroga de hasta siete (7) días para presentar el informe correspondiente. El Presidente/a, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, la distribución del informe a los asambleístas. Concluido el plazo de cuarenta y ocho (48) horas, contado desde la distribución de los informes, el Presidente o la Presidenta de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, lo incluirá en el orden del día del Pleno para segundo debate, en el que se aprobará el proyecto de Ley. El segundo debate se desarrollará en una sola sesión. La votación se realizará sobre el texto completo del proyecto de ley, en caso de no ser aprobada por la mayoría absoluta del Pleno, podrá aprobarse y votarse artículo por artículo. (...)*”.

de Pensiones. Indicó que, en su caso, se suprimió el pago de la “*pensión jubilar*” por efecto de la norma impugnada. Por lo cual, solicitó que se le restituya la “*pensión*”, considerando la fecha en que se le dejó de pagar, una esperanza de vida de 77 años e intereses de acumulación, daños y perjuicios por las afectaciones a la salud, psicológicas, económicas y a su entorno social.

65. Por su parte, el señor Nelson Ayala Reyes alegó que la obligación laboral de cumplir con la jubilación patronal es, y siempre fue, del Banco Central, como institución empleadora. En este sentido, indicó que los fondos no fueron sino un medio de previsión económica y financiera para cumplir con tal obligación. Esto, en razón de que el derecho a percibir una prestación por jubilación patronal, que en su opinión asistía a los jubilados del Banco Central, no estuvo, ni está, sujeta a la existencia de un fondo.
66. Asimismo, señaló que no hubo compra de requisitos de jubilación, sino cumplimiento de normas, porque el pago anticipado de aportes era una opción establecida en la propia normativa expedida por el Banco Central para acceder a la jubilación.
67. Por otro lado, el señor Augusto José Tamariz Baquerizo manifestó que, en una acción de protección presentada contra del Banco Central, se declaró la violación de su derecho a la seguridad social y se dispuso que la institución bancaria pague el beneficio jubilar que venía percibiendo, por tratarse de un derecho adquirido. Sin embargo, dicha decisión fue dejada sin efecto por la Corte Constitucional mediante sentencia N°. 207-14-SEP-CC de 20 de noviembre de 2014 expedida dentro de la acción extraordinaria de protección N°. 0552-11-EP, por lo cual, se reenvió la causa a segunda instancia. Finalmente, reprochó que aún no se haya resuelto la acción de protección.
68. Finalmente, el señor José María Villalba Mendoza expresó que, en su caso, se acogió a la jubilación en los procesos de reducción de personal mediante el pago anticipado de aportes. Afirmó que recibía USD 405.48 como beneficio jubilar por parte del Banco Central, pero dejó de recibirla por efecto de la norma impugnada.
69. Además, señaló que había contraído un préstamo con el fondo, que no pudo seguir pagando luego de que se le suprimió el beneficio jubilar. Según el señor José María Villalba Mendoza, la falta de pago de este monto, empeoró su situación económica.

5.1.3. *Amicus curiae*

70. El *amicus curiae* presentado mediante escrito del 11 de noviembre de 2019 por la señora Vanesa Aguirre Guzmán se resume en los siguientes puntos:
 1. La Corte Constitucional debe resolver el caso a pesar de que la norma impugnada fue derogada. Sus efectos lesivos se aprecian aún diez años después

y su contenido se ratifica en el Código Orgánico Monetario y Financiero, ley expedida en sustitución.

2. La norma impugnada transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, así como los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad. Según el *amicus curiae*, el Banco Central estableció una obligación de carácter laboral a favor de sus servidores, por lo que esta debe ser honrada por el patrono mientras existan beneficiarios.
3. Señaló que los jubilados del Banco Central no pudieron prever, razonablemente, la falta de una prestación laboral por efecto de una ley posterior al régimen que reconoció su derecho.
4. Expresó que los jubilados del Banco Central adquirieron un derecho de propiedad sobre los efectos patrimoniales del derecho a este beneficio jubilar, como en el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú* del sistema interamericano de derechos humanos, y dicho derecho les fue confiscado porque no hubo compensación.
5. La norma impugnada no ha respetado el sentido de generalidad ni de igualdad que debe caracterizar a la ley. La misma está dirigida, específicamente, a miembros del Directorio o Junta Monetaria y a aquellos que pagaron aportes anticipadamente. Como si la ley pudiese constatar a ese nivel de detalle una situación específica.

5.2. Argumentos para defender la constitucionalidad de la norma impugnada

5.2.1. Asamblea Nacional

71. La Asamblea Nacional indicó que la norma impugnada es constitucional, puesto que se fundamentó en los principios de bien común, interés general, solidaridad y distribución equitativa del presupuesto. Según el legislador, no era concebible que *“con dineros de todos los ecuatorianos, unos ex servidores públicos del Banco Central del Ecuador tengan canongías y privilegios en desmedro de otros en situaciones similares”*.
72. Finalmente, rechazó que la norma impugnada tenga efectos retroactivos ya que *“lo que si se ha hecho es establecer una sujeción a la norma vigente que es la Ley de Seguridad Social como una situación de equidad con el resto de servidores públicos”*. Por lo cual, solicitó que se deseche la acción de inconstitucionalidad planteada.

5.2.2. Presidencia de la República

73. La Presidencia de la República, alegó que la norma impugnada es constitucional porque permitió corregir y controlar el *“dispendio”* de *“dineros públicos”* por parte

del Banco Central. En su opinión, se generó un régimen de jubilación distinto al del seguro general obligatorio y afirmó:

Durante la etapa de la partidocracia –ya felizmente superada– el Banco Central del Ecuador creyó que los fondos eran propios y no de todos los ecuatorianos. Olvidó que los trabajadores públicos tenemos un régimen de pensión jubilar otorgado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y se dedicó a un lujurioso dispendio que ya ha podido ser controlado (...) el accionante pretende desviar la atención de lo que sí es realmente inconstitucional y legal, que constituye la forma abusiva y dispendiosa en la cual se estableció y manejó dineros públicos de manera inconstitucional e ilegal respecto del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador (...).

74. En esta línea, indicó que las pensiones de jubilación de los servidores de Banco Central eran “*privilegios*” y, por tanto, su eliminación no constituía una violación de derechos de acuerdo a la sentencia N°. 009-10-SIN-CC de esta Corte Constitucional. Así, afirmó que los “*beneficios excesivos*” no forman parte del núcleo del derecho.

75. Adicionalmente, señaló que la “*compra anticipada de aportes*” para cumplir los requisitos del régimen de jubilación de Banco Central, no respondía a una contingencia de vejez que justifique la pensión por jubilación. Dicha figura era contraria al artículo 61 de la CRE; los artículos 1, 185, 201, 220 y 222 de la Ley de Seguridad Social; y, la resolución N°. SBS-2003-0757 del 7 de noviembre de 2003.

76. Bajo ese contexto, la Presidencia de la República expresó que:

(...) quienes se acogieron a la jubilación en la aplicación de este instructivo [que normó el pago anticipado de aportes] lo hicieron de manera ilegal; independientemente que la misma Resolución JM-543-BCE no tuvo sustento en la normativa de Seguridad Social vigente a esa fecha.

77. Informó, además, que mediante resolución N°. 0018-2009-RA, el Tribunal Constitucional, negó la acción de amparo presentada por la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador-Casa Matriz para impugnar el acto que antecedió a la norma impugnada. Esto es, la reducción y supresión de los beneficios jubilares dispuestas por el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros, a través del oficio N°. INSS-2008-772 del 19 de agosto de 2008.

78. Por último, sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma, manifestó que

el informe fue conocido por el Pleno [del órgano legislativo] y durante el correspondiente debate, se manifestaron diversos asambleístas haciendo conocer sus posiciones, luego de lo cual se adoptó (sic) las decisiones pertinentes, acogiendo, mejorando, incorporando o rechazando los criterios previos, hasta llegar al texto del proyecto de ley remitido al Ejecutivo, el cual, luego del trámite pertinente, se convirtió en ley de la República.

79. Consecuentemente, solicitó que se deseche la presente acción de inconstitucionalidad.

5.2.3. Procuraduría General del Estado

80. La Procuraduría General del Estado afirmó que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, puesto que la norma impugnada “*ha sido ya derogada por tanto no hay objeto de la acción pública de inconstitucionalidad planteada (...)*”⁹⁴.

81. Alegó que la accionante no estableció, de manera clara, cuáles son las razones que sustentan la inconstitucionalidad de la norma. Si no, tan solo se limitó a esgrimir un recuento histórico del Banco Central.

82. Mencionó que la Junta Monetaria y el Directorio de la institución bancaria, no tenían la facultad para establecer estos beneficios. Así, el fondo de pensiones incurría en diversas transgresiones de carácter constitucional e infraconstitucional, de acuerdo al informe de auditoría del Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros de 19 de agosto de 2008.

83. Finalmente, manifestó que los elevados montos de las pensiones de los jubilados del Banco Central constituían un “*privilegio*”, por lo que su eliminación no vulneró los derechos de los trabajadores. Finalmente, hizo referencia a la sentencia N°. 009-10-SIN-CC y solicitó que se rechace la demanda planteada.

5.2.4. Banco Central del Ecuador

84. El Banco Central afirmó que la norma impugnada es constitucional, pues garantiza la universalidad y la igualdad de los derechos de todos los ciudadanos. Particularmente, el efectivo goce del derecho a la seguridad social de los trabajadores del sector público.

85. Argumentó que, cuando la institución otorgaba beneficios jubilares adicionales a sus ex servidores, provocaba un trato diferenciado y preferencial frente a la mayoría de funcionarios públicos. Considera que la norma impugnada impuso el interés general sobre el particular, y citó el caso “*Asociación Nacional de ex Servidores del Instituto Peruano de la Seguridad Social y otras vs. Perú*”, resuelto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

86. Según el Banco Central, la reducción de los beneficios jubilares se efectuó de manera justa y precautelando la armonía con otros derechos, como la vida digna. Esto, por cuanto muchos jubilados reciben un monto ajustado a la Constitución y la ley.

⁹⁴ Minuto 47:54 y siguientes del audio de la audiencia celebrada en la presente causa el 2 de julio de 2018.

87. Asimismo, sostuvo que la norma impugnada no afectó al derecho a la seguridad jurídica, toda vez que las pensiones que reclaman los jubilados son “*privilegios*” que fueron adquiridos de manera “*ilegítima*” a través de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central.⁹⁵ Al respecto, citó varias observaciones efectuadas por el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros sobre los fondos. Entre ellas, la inobservancia del artículo 61 de la CRE, así como de los artículos 1, 185, 201, 220 y 222 de la Ley de Seguridad Social.
88. Para contradecir el argumento de la accionante sobre un supuesto irrespeto al principio de confianza legítima, indicó que el legislador no estaba sujeto a los actos del Banco Central, pues estos sólo vinculaban a la institución.
89. Respecto a la supresión de pensiones a los ex miembros de la Junta Monetaria y del Directorio del banco, así como a quienes pagaron anticipadamente aportes, señaló que no existe regresividad, puesto que el abuso del derecho en el que incurrieron no constituye derecho adquirido. Para justificar su posición, citó la sentencia N°. C-258/13 de la Corte Constitucional colombiana, en que se declaró la inconstitucionalidad del régimen pensional especial de los congresistas, por ser contrario al derecho a la igualdad.
90. Argumentó que la regresividad está justificada por (i) la falta de sostenibilidad del sistema pensional del Banco Central, (ii) la falta de igualdad con otros servidores del sector público y (iii) el abuso del derecho de los servidores que pagaron aportes de forma anticipada y de quienes integraron la Junta Monetaria y el Directorio. Sobre este punto, citó la sentencia N°. C-228/11 de la Corte Constitucional colombiana, en la que se determinó que un retroceso debe presumirse, en principio inconstitucional, pero puede ser justificable por imperiosas razones.
91. En relación a la pretensión de que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada con efectos retroactivos, expresó que esta petición debe desestimarse porque pagar los montos de las pensiones suprimidas y reajustadas, amenaza la estabilidad financiera del Estado en general y del sistema pensional del sector público, en específico.
92. En su opinión, la presente acción debe desecharse porque busca resarcir derechos subjetivos de los ex servidores de la institución. Situación que no corresponde al ámbito de la acción pública de inconstitucionalidad, sino a otras instancias, como la contencioso administrativa. Adicionalmente, señaló que esta acción carece de objeto porque la norma impugnada está derogada.
93. Finalmente, sobre la supuesta inconstitucionalidad por la forma, al amparo del numeral 7 del artículo 76 de la LOGJCC, expresó que:

⁹⁵ Minuto 41:40 y siguientes del audio de la audiencia celebrada en la presente causa el 2 de julio de 2018.

(...) las diferencias en los plazos establecidos en el Mandato Constituyente 23 frente a los que en realidad se suscitaron, no implican transgresión principios o fines anciales (sic) constitucionales y se enmarcarían dentro de lo previsto en la Ley de la Especialidad y umbral de tolerancia.

6. Análisis

6.1. Delimitación del objeto de control abstracto de constitucionalidad

94. Esta Corte evidencia que el cuerpo normativo que contenía las normas impugnadas, fue derogado de manera posterior a la presentación de la demanda, por el Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado mediante registro oficial suplemento N°. 332 de 12 de septiembre de 2014. Así, cualquier irregularidad por la forma que hubiese podido ocurrir en el trámite de aprobación de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, quedó subsanada tras la expulsión del ordenamiento jurídico de la misma.
95. No obstante, su contenido ha sido parcialmente reproducido en el inciso siete de la disposición transitoria vigésima de la norma *ibídem*. Al amparo del numeral 3 del artículo 436 de la CRE, en concordancia con los numerales 8 y 9 del artículo 76 de la LOGJCC, es necesario que esta Corte Constitucional verifique si la norma derogada continúa produciendo efectos o si existe configuración de unidad normativa con alguna otra disposición no demandada. De tal forma, esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

6.1.1. ¿Procede el control de constitucionalidad de la norma contenida en la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, pese que ha sido derogada?

96. De conformidad con el numeral 8 del artículo 76 de la LOGJCC, la Corte Constitucional puede efectuar el control constitucional de normas derogadas, en el evento que estas “*tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución*”. Es decir, procede el control constitucional cuando opera la ultractividad de la norma derogada.⁹⁶
97. En el presente caso, la norma contenida en la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, dispuso la reducción y supresión de beneficios jubilares otorgadas por el Banco Central a sus empleados. A pesar de que dicha reducción y supresión tuvo lugar en el año 2009, la norma continúa surtiendo efectos en la actualidad en razón de la naturaleza sucesiva

⁹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 6-15-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 28 y 29. Sentencia N°. 001-13-SIO-CC, caso N°. 0001-11-10 y acumulados, 28 de febrero de 2013, pág. 25. Sentencia N°. 012-15-SIN-CC, caso N°. 013-10-IN, 22 de abril de 2015, pág. 22. Sentencia N°. 15-18-IN/19 acumulado, 2 de julio de 2019, párrs. 47-50.

y vitalicia del régimen creado por la Junta Monetaria y el Directorio de la institución bancaria.⁹⁷

98. Así, tras la aprobación de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, el monto que ciertos jubilados del Banco Central recibían mensualmente fue reducida y, en otros casos, suprimida. En consecuencia, esta Corte considera que procede el control constitucional de la norma impugnada, pese a que fue derogada.

6.1.2. ¿Procede el control de constitucionalidad de la norma contenida en el inciso siete de la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero, que reproduce parcialmente el contenido de la norma impugnada, pese que su inconstitucionalidad no fue demandada por la accionante?

99. Conforme al numeral 3 del artículo 436 de la CRE, la Corte Constitucional tiene la atribución de declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución. Asimismo, el numeral 9 del artículo 76 de la LOGJCC, establece la posibilidad de que esta Corte, a través del control abstracto, se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma no alegada cuando existe unidad normativa con la norma expresamente impugnada.
100. Según el referido artículo, la unidad normativa se configura por el cumplimiento de uno de los tres supuestos: (i) la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; (ii) no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, (iii) entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa.⁹⁸
101. En el presente caso, el inciso siete de la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero reproduce parte del contenido de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. Por lo cual, se configura el primer supuesto para que exista unidad normativa.

⁹⁷ El artículo 27 del estatuto del FCPC–BCE de 16 de noviembre de 2004, disponía: “*El beneficio de jubilación por vejez para los servidores que pertenecen al FCPC–Cuentas Individuales, consiste en el pago de una renta mensual vitalicia inmediata vencida, la misma que se otorgará sobre la base del saldo de la cuenta de capitalización que se constituirá con el aporte personal del servidor más su rendimiento y la cotización previsional institucional determinada al 7 de enero de 2004*”. En cuanto al plazo del FCPC–BCE, el artículo 4 *ibídem*, fijó “*un plazo indefinido de duración hasta que cumpla con el objetivo para el que fue constituido*”.

⁹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 055–16–SIN–CC, caso N°. 028–11–IN, 26 de octubre de 2016, pág. 15.

102. Consecuentemente, procede el control constitucional del inciso siete de la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero, a pesar de no haber sido expresamente impugnado por la accionante.

6.2. Control constitucional por el fondo

103. En atención a la argumentación de los accionantes, se procederá a verificar si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución; para lo cual, se determinará si la norma impugnada (i) es contraria al derecho a la seguridad social; (ii) contraviene la intangibilidad de los derechos laborales y a la seguridad jurídica; (iii) vulnera el derecho a la propiedad de los servidores; (v) es contraria al derecho a la igualdad; (vi) es compatible con el derecho a la vida digna.

6.2.1. Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad social

104. Las alegaciones de la accionante están dirigidas a sostener (i) que la norma impugnada incidió en el régimen de jubilación patronal de los ex trabajadores del Banco Central; y, (ii) que la norma impugnada afectó el derecho al seguro general obligatorio de un grupo de jubilados. En tal virtud, esta Corte considera imprescindible realizar las siguientes aclaraciones.

105. De acuerdo al ordenamiento jurídico ecuatoriano, la jubilación patronal es el derecho que tiene un empleado, sujeto al Código del Trabajo, a recibir una pensión vitalicia de su empleador por haber prestado sus servicios personales en relación de dependencia por 25 años o más. Para su concesión, no es necesario que el empleado haya cumplido con un determinado número de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La edad del empleado tampoco es el factor que genera el derecho a este tipo de jubilación, el elemento principal es el tiempo de servicio.

106. Por otro lado, el seguro general obligatorio está dirigido a cubrir contingencias tales como: enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. Particularmente, para acceder a las pensiones de jubilación por vejez del seguro general obligatorio, la persona debe haber cumplido una determinada edad, estar cesante y tener un mínimo de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con independencia de su situación laboral.

107. Dentro de la sentencia N°. 23-18-IN/19, la Corte Constitucional determinó que el derecho a la seguridad social, el cual se enmarca dentro de los derechos sociales denominados en nuestra Constitución como del buen vivir, tiene como fin proteger a las personas frente a las contingencias mencionadas *ut supra*. Asimismo, indicó que la pensión por vejez forma parte de las prestaciones en dinero del sistema de seguridad social.

- 108.** A diferencia de la jubilación patronal, para acceder a la pensión universal otorgada por el seguro general obligatorio, la edad de la persona sí es un elemento indispensable a considerar para obtener este beneficio.
- 109.** Bajo dichas consideraciones, esta Corte estima que el sistema previsto por el Banco Central era un régimen *sui generis*, porque era independiente del sistema administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Sin embargo, cubría contingencias similares, como las de vejez, invalidez y montepío, así como otras no cubiertas por el seguro general obligatorio, como las mejoras a la jubilación patronal.
- 110.** Es decir, los empleados del Banco Central gozaban de dos regímenes: (i) el seguro general obligatorio, a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que se activaba bajo el cumplimiento de los requisitos de la Ley de Seguridad Social; y, (ii) un sistema especial para los servidores y obreros del Banco Central, que operaba de acuerdo al cumplimiento de las exigencias establecidas en la regulación dictada por la Junta Monetaria y el Directorio de la institución.
- 111.** Sobre este último régimen, los obreros del Banco Central, es decir aquellos regulados por el Código de Trabajo, recibían aportes realizados por esta entidad como una mejora a su beneficio de jubilación patronal. Mientras que, para los servidores públicos del Banco Central, sus montos de “jubilación” por vejez se constituyeron como una mejora complementaria a las prestaciones otorgadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mas no reemplazaba la pensión que se podía adquirir por el seguro general obligatorio.
- 112.** Lo anterior encuentra fundamento en que la normativa aplicable a este tipo de trabajadores, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, no establecía el derecho a la jubilación patronal de los servidores. Contaba, únicamente, con un beneficio consistente en el derecho a percibir, por una sola ocasión, el equivalente a cuatro remuneraciones mensuales unificadas.
- 113.** Por lo tanto, al ser el Banco Central una institución estatal regida por derecho público y al no estar expresamente permitida la concesión de jubilación patronal para los servidores públicos, la misma estaba y está prohibida.
- 114.** Otra particularidad del sistema del Banco Central, es que éste no preveía un monto máximo de pensión. El diseño del “Fondo de Pensiones Jubilares” fue concebido para otorgar a los empleados y servidores, montos mensuales más altos a las que hubiesen recibido bajo el régimen legal de jubilación patronal y del seguro general obligatorio. Posteriormente, el FCPC-BCE calculaba el monto a entregar, en función de los valores existentes en la cuenta individual del jubilado. Misma que se encontraba compuesta por su ahorro, el aporte de la institución y la capitalización de rendimientos por inversión.

- 115.** El “Fondo de Pensiones Jubilares” estaba constituido por una operación económica de inversión: aportes de los empleados del Banco Central, quienes entregaban una porción de su sueldo; y, por los jubilados, quienes pagaban un porcentaje de su beneficio jubilar.
- 116.** Toda vez que los rendimientos por jubilación estaban definidos por cálculos fijos constantes en el estatuto del fondo, cuando éstos eran insuficientes, el Banco Central entregaba un mayor aporte. De hecho, la Contraloría General del Estado a través de un informe de auditoría señala que USD 73 497 320.63⁹⁹ corresponde a los valores que el Banco Central del Ecuador entregó al Fondo de Pensiones Jubilares y al Fondo Complementario Previsional Cerrado, desde el año 1993 al 2008.
- 117.** De lo expuesto se concluye que, el régimen especial de jubilación del Banco Central no comparte la naturaleza de la jubilación patronal en sentido estricto, pues era destinada solo para los trabajadores que se regían por el Código de Trabajo y con un carácter de mejora del monto que debían recibir.
- 118.** Tampoco cumple los elementos para que se pueda equiparar con el régimen de seguridad social obligatorio, pues éste último solo se puede activar tras el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley y es otorgado exclusivamente por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. De ahí que, en algunos casos, los empleados y servidores podían cumplir los requisitos de ambos regímenes y recibir una doble prestación mensual.
- 119.** El simple hecho de que ciertas contingencias cubiertas por el FCPC-BCE tengan la misma clasificación que las protegidas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no las convierte en beneficios de la misma naturaleza. El contenido esencial de las otorgadas por el IESS, difiere con la del FCPC-BCE en cuanto a sus requisitos obligatorios, distribución de aportes, sujeto obligado, monto dinerario y bien jurídico protegido.
- 120.** Por lo tanto, no corresponde en esta sentencia analizar la potencial afectación del derecho a la seguridad social, pues toda prestación entregada por el FCPC-BCE lo hacía en calidad de mejora a la jubilación patronal o a la pensión universal del seguro general obligatorio, dependiendo el caso, mas no en reemplazo de este derecho.
- 121.** En consecuencia, en virtud de la naturaleza complementaria de las prestaciones entregadas por el FCPC-BCE y al no corresponder éstas al contenido esencial del derecho a la seguridad social, se observa que no existe contraposición entre el artículo en mención y la Constitución.

⁹⁹ Foja 840.

6.2.2. Sobre la presunta vulneración del derecho a la intangibilidad e irrenunciabilidad de derechos laborales; y, sobre el derecho a la seguridad jurídica.

122. Ha quedado determinado que los diferentes fondos constituidos por el Banco Central, por un lado, cubrían la jubilación patronal mejorada de los obreros; y, por otro, otorgaban una mejora a la pensión universal de jubilación por vejez que recibían los servidores. Valiéndose para esto, de la creación de un mecanismo para pagar pensiones de jubilación a través de otras personas jurídicas (los fondos de pensiones).
123. Siguiendo la línea argumentativa antes expuesta, no es posible catalogar a este monto dinerario como un derecho laboral intangible e irrenunciable, pues el mismo, como se ha venido explicando, tenía una naturaleza complementaria. En consecuencia, a través de este privilegio, se buscaba mejorar derechos de los que sí gozaban los trabajadores, como son la pensión por jubilación patronal o a la pensión universal del seguro general obligatorio, mas no sustituirlos.
124. En este sentido, si bien la entrega de los beneficios adicionales jubilares no constituía un derecho laboral intangible e irrenunciable, la regulación de éstos sí tuvo implicaciones en el derecho a la propiedad de los ex trabajadores, por lo que esta situación se analizará más adelante.
125. Por consiguiente, en virtud de la naturaleza complementaria de las prestaciones entregadas por el FCPC-BCE y al no corresponder éstas al contenido esencial del derecho a la intangibilidad e irrenunciabilidad de derechos laborales, no existe contraposición entre el artículo en mención y la Constitución.
126. Por otra parte, en los términos expuestos por el accionante, el beneficio jubilar adicional corresponde al sentido esencial de los derechos a la jubilación patronal, así como al de seguridad social, afirmando que la seguridad jurídica respecto de dichos derechos, ha sido violentada.
127. No obstante, como se ha venido explicando, el beneficio jubilar adicional corresponde a una naturaleza diferente, por lo que no es factible catalogarlo al mismo nivel que los derechos laborales intangibles e irrenunciables reconocidos en la Constitución, de ahí que no se evidencia afectación del derecho a la seguridad jurídica¹⁰⁰ por motivo de la supuesta violación de los derechos laborales adquiridos, pues dentro de éstos últimos no se encuentran comprendidos los beneficios jubilares adicionales bajo análisis.

¹⁰⁰ El artículo 82 de la Constitución consagra el derecho a la seguridad jurídica que “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Lo que comporta dos supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de las normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico.

128. En este sentido, esta Corte observa que la norma impugnada, al disponer la reducción y supresión de los montos “*cuyo pago actualmente es asumido por el Banco Central del Ecuador*”, incidió tanto en la jubilación patronal mejorada de los obreros, como en la mejora al seguro social obligatorio de los servidores; montos que, en adelante, serán denominados como **beneficios jubilares adicionales**.

6.2.3. Sobre la alegada vulneración del derecho a la jubilación patronal por la reducción de los beneficios jubilares adicionales a los obreros del Banco Central

129. El derecho a la jubilación patronal está destinado a compensar la ausencia de los ingresos provenientes de la actividad laboral que el empleado desarrolló por al menos 25 años de servicio para su empleador. Su satisfacción se expresa en la percepción de un beneficio económico, como es la pensión patronal. Sin embargo, el núcleo esencial del derecho a la jubilación patronal no implica la protección de un monto dinerario específico, sino el derecho a recibir una retribución económica por el trabajo efectuado a lo largo del tiempo.¹⁰¹ Así, la reducción del monto a recibir y el establecimiento de topes máximos, no constituyen, *per se*, medidas regresivas.¹⁰²

130. Bajo el principio de no regresividad, toda ampliación del derecho que se haga más allá del mínimo no restringible, debe ser protegida por el Estado hasta el máximo de sus capacidades. Si un derecho constitucional, al momento de su reconocimiento o desarrollo, alcanzó determinado nivel de protección este no puede ser menoscabado a partir de una regulación normativa, ni privar a las personas de condiciones de protección adquiridas.¹⁰³

131. No obstante, como los Estados pueden enfrentar dificultades que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que se había alcanzado, la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta, toda vez que estos pueden ser justificables bajo imperiosas razones que tornan necesaria una reducción del desarrollo de un derecho social.¹⁰⁴

132. Por lo tanto, en este caso, corresponde determinar si la reducción de los beneficios jubilares adicionales, dispuestos en la norma impugnada, se encuentra justificada.

¹⁰¹ *Ibid*, pág. 10. Véase también: Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Kjartan Ásmundsson v. Islandia. Comunicación N°. 60669/00. Decisión Final, 30 de marzo de 2005, párr. 44. Citando: Müller v. Australia. Comunicación N°. 5849/72, de 1 de octubre de 1975, decisiones e informe, pág. 25.

¹⁰² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 003-16-SIA-CC, caso N°. 0002-13-IA y otros acumulados, pág. 26.

¹⁰³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 002-18-SIN-CC, caso N°. 0035-15-IN y otros acumulados, 21 de marzo de 2018, pág. 73. Sentencia N°. 037-16-SIN-CC, caso N°. 0054-11-IN, 15 de junio de 2016, págs. 13-14. Sentencia N°. 017-17-SIN-CC, caso N°. 0071-15-IN, 7 de junio de 2017, pág. 16.

¹⁰⁴ Corte Constitucional colombiana. Sentencia N°. C-228/11, expediente N°. D-8216, 30 de marzo de 2011, párr. 2.7.

Para el efecto, se debe verificar si el Estado adoptó la medida de reducción de pensiones bajo la “*consideración más cuidadosa*”¹⁰⁵ o bajo un estricto escrutinio, lo que significa que la justificación debe darse en función de la satisfacción de otro derecho¹⁰⁶ o principio constitucional y de su proporcionalidad¹⁰⁷.

133. Respecto a la justificación de la medida de reducción de pensiones, no se observa que el legislador haya proporcionado razones para sustentar la medida en los considerandos de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, ni en el Código Orgánico Monetario y Financiero.
134. Sin embargo, así la justificación no se encuentre en los considerandos de la ley, la presunción de constitucionalidad¹⁰⁸ que pesa sobre la norma impugnada implica que la Corte Constitucional debe presumir necesariamente que el legislador adoptó una norma persiguiendo un fin constitucional, y no asumir que este legisló en contradicción de la CRE.
135. Si bien la justificación de la medida idealmente debería encontrarse en el acto impugnado, también puede encontrarse en los informes y documentos que dieron origen a la norma. Estos son, deliberaciones legislativas, contestaciones enviadas por los órganos que emitieron las normas impugnadas o, inclusive, podría justificarse conforme a los estándares que el propio derecho constitucional o internacional reconoce, sin necesidad de que formalmente conste en los antecedentes de la ley.¹⁰⁹
136. En este caso, las diversas entidades estatales que comparecieron a esta causa alegaron, en lo principal, que la norma impugnada fue expedida para corregir una inequidad, puesto que los recursos públicos aportados al régimen del Banco Central favorecerían únicamente a un grupo de ex trabajadores públicos.
137. Además, aseveraron que la medida adoptada obedecía a una cuestión de estabilidad financiera, puesto que la continuidad en el pago de estos beneficios jubilares privilegiados, en los montos definidos en los estatutos de los fondos, representaba un costo excesivo e insostenible.

¹⁰⁵Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia N°. 37–20–IS/20, 31 de agosto de 2020, párr. 145. Sentencia N°. 002–18–SIN–CC, caso N°. 0035–15–IN y otros acumulados, 21 de marzo de 2018, págs. 78 y 79.

¹⁰⁶Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 49–16–IN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 55.

¹⁰⁷Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 006–15–SCN–CC, caso N°. 0005–13–CN, 27 de mayo de 2015, págs. 15 y 16.

¹⁰⁸ Artículo 76.2 de la LOGJCC: “*El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.– Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas*”.

¹⁰⁹ Véase el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar de la sentencia N°. 14–11–IN/20, 22 de enero de 2020. Párr. 35.

- 138.** Entre varias razones técnicas, el oficio N°. INSS-2008-772 del Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros de 19 de agosto de 2008, sostiene que los aportes de los jubilados sólo cubrían el 10% de los beneficios de jubilación debiendo el Estado asumir el porcentaje restante, los rendimientos de inversión redujeron de USD 100,7 millones de dólares en el 2005, a USD 11,9 millones de dólares en el 2006 y, a USD 4 millones a diciembre de 2007.
- 139.** En relación con los valores que el Banco Central del Ecuador entregó al Fondo de Pensiones Jubilares y al Fondo Complementario Previsional Cerrado, desde el año 1993 al 2008, la Contraloría General del Estado a través de un informe de auditoría los cuantifica en USD 73 497 320.63, en contraste con los USD 7 951 074.81 que fueron aportado por los ex trabajadores en el mismo periodo de tiempo.¹¹⁰
- 140.** Bajo este contexto, conforme fue alegado por las entidades estatales accionadas dentro de esta causa, el informe de auditoría referido en el párrafo *ut supra* da cuenta de los problemas de sostenibilidad del sistema de fondos creado por el Banco Central, cuyas consecuencias tenían que ser asumidas con la erogación de fondos públicos.¹¹¹

¹¹⁰ Foja 840.

¹¹¹ Entre los problemas evidenciados en el informe se encontraron los siguientes: “*El manejo administrativo actual de portafolio de inversiones del FCPC–BCE, a pesar de su naturaleza privada, operativamente depende de la estructura administrativa del BCE, favoreciéndose de las prerrogativas de inversión propias de un Banco Central (...) Los estados financieros correspondientes a los periodos económicos 2005, 2006 y 2007 carecen de legitimidad y legalidad al incumplir la Norma Ecuatoriana de Contabilidad NEC 1, que establece que los Estados Financieros deben ser firmados por un Contador Público y el representante legal del Fondo. (...) existe una inadecuada aplicación contable, al registrar los aportes de los partícipes en cuentas de patrimonio y, el desembolso de las prestaciones en cuentas de gastos. Situación de distorsiona el resultado del ejercicio económico. (...) La comisión de auditoría no reconoce la razonabilidad de los hechos económicos de los Estados Financieros del FCPC–BCE presentados al 31 de diciembre del 2007; hechos económicos que consagran obligaciones y beneficios de los partícipes, que no se sustentan en la Ley de Seguridad Social vigente. Concomitantemente los saldos de inicio de los estados financieros del FCPC–BCE, incluyeron compromisos del Fondo de Pensiones Jubilares desde el año 1992 al 2004 que tampoco tuvieron sustento en las normas de la Seguridad Social, vigente en esos años. (...) Las pensiones jubilares en curso de pago del FCPC–BCE, tienen origen en las resoluciones emitidas por la Junta Monetaria y el Directorio del BCE en el periodo 1993–2004. Estas resoluciones modificaron los requisitos de jubilación para el pago de prestaciones, tanto por edad como por tiempo de servicio e incluyeron componentes para el cálculo de beneficios, que consagraron privilegios comprometiendo recursos que fueron financiados principalmente por el patrono (BCE). (...) Estas decisiones de orden interno, se tomaron al amparo de una desbordada interpretación de la autonomía del BCE y de las características de su personería jurídica pública, reconocida en la Constitución y las Leyes. (...) El FPJ–BCE, al establecer requisitos ventajosos para acceder a la jubilación por vejez, permitió que el 65% de los actuales jubilados por vejez, lo hicieran a una edad entre 45 y 55 años de edad en el periodo 1992–2004. Es decir que 124 personas adquirieron el derecho de jubilación antes de cumplir 45 años, incumpliendo las disposiciones vigentes en la Resolución JM–446–FPJ del 3 de junio de 1992. (...) El monto de pensiones pagadas hasta el 31 de diciembre del 2007 es de USD 100 millones aproximadamente. Las pensiones por pagar de acuerdo a la esperanza de vida son de USD 141 millones aproximadamente. El costo total por pensiones de vejez se ha estimado en cerca de USD 243 millones de dólares. Los jubilados que adquirieron este derecho antes de los 55 a los de edad representan el 77% del costo del total de las pensiones asumidas por el Banco Central. En 1992, los requisitos de acceso a la jubilación disminuyen a 25 años de servicio y 50 años de edad y, en 1993*

- 141.** Se ha logrado corroborar que la reducción de pensiones dispuesta en la norma impugnada se encuentra justificada en los siguientes fines constitucionales: **(i)** la estabilidad financiera del Estado y su sostenibilidad; y, **(ii)** la búsqueda de la equidad entre los servidores públicos. Ambos criterios reconocidos por la Constitución.
- 142.** Luego de haber constatado que la norma impugnada tiene una justificación técnica y constitucional, corresponde determinar la proporcionalidad de la medida de reducción de pensiones. Para lo cual se analizará: **(i)** si la medida permite lograr los fines constitucionales propuestos (idoneidad); **(ii)** si de todas las medidas posibles e igualmente eficaces, la que escogió el legislador es la menos lesiva (necesidad); y, **(iii)** si el beneficio que se alcanza con la medida guarda una relación proporcional con las implicaciones que esta genera (proporcionalidad en sentido estricto)¹¹².
- 143.** Sobre la idoneidad de la medida, esta Corte estima razonable que una reducción de los montos que recibían los jubilados del Banco Central permite asegurar la estabilidad financiera del Estado, a partir de criterios de sostenibilidad del mismo. Esto se debe a que, si bien originalmente el diseño de los fondos establecía que el alto monto de las beneficios jubilares adicionales sería cubierto por el rendimiento económico de la inversión, en la realidad, este rendimiento era insuficiente y se generaba un déficit que el Banco Central se veía obligado a cubrir a través de mayores aportes de recursos públicos a los fondos.
- 144.** Respecto a la necesidad de la medida, este Organismo observa que, antes de que el legislativo dispusiera la reducción de pensiones, el Banco Central intentó superar el déficit del “Fondo de Pensiones Jubilares” y sus problemas de sostenibilidad financiera, a través de otras medidas: **(i)** creación del FCPC-BCE; **(ii)** cambiar el sistema de fondo común y beneficio definido a uno de cuentas individuales, de manera que el riesgo de la inversión ya no lo tuviese la institución bancaria, sino los partícipes del fondo; e, **(iii)** incrementar el porcentaje de aportación de los partícipes.
- 145.** Sin embargo, en la estructura del FCPC-BCE, se establecía el mantenimiento del sistema de fondo común y beneficio definido para quienes se jubilaron bajo el “Fondo de Pensiones Jubilares”. Esto es, se mantenían los montos de los beneficios

nuevamente los modifican disminuyendo a 20 años de servicio y 45 años de edad. Estos cambios en los requisitos no tiene base técnica ya que en la teoría previsional debido al aumento de la esperanza de vida es común observar cambios en los requisitos de acceso a la jubilación, aumentando los años de edad mínima o de aportes y no disminuyéndolos”.

¹¹² Artículo 3, numeral 2 de la LOGJCC: “Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

jubilares privilegiados para la mayoría de personas. Ello implicó que el problema de sostenibilidad persista.

146. De las medidas analizadas, la reducción de pensiones resulta la más eficaz y la menos lesiva; pues permitía lograr el fin de asegurar la estabilidad financiera del Estado y la sostenibilidad del sistema, mientras no se detenía el pago de estos beneficios jubilares adicionales.
147. Por último, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, este Organismo considera que el nivel de afectación al derecho a la jubilación patronal de los obreros del Banco Central es bajo porque la norma impugnada no suprime su derecho a recibir una pensión ni los beneficios jubilares adicionales, sino que, en los casos analizados en la presente sección, se disminuye el monto dinerario específico, según el cumplimiento de la normativa de la Ley de Seguridad Social. Cabe recalcar que la afectación será baja, siempre que la reducción del beneficio jubilar no afecte a la vida digna de los jubilados, cuyo contenido esencial será analizado en una sección posterior.
148. Asimismo, el nivel de satisfacción de los fines constitucionales de la norma impugnada es alto, pues la reducción de estos beneficios jubilares adicionales permite eliminar la inequidad entre los jubilados del Banco Central y demás jubilados del sector público. Asimismo, la norma impugnada suprime la causa (fondos de pensiones) de un creciente déficit a ser cubierto con recursos públicos. Generando, además, un ahorro para asegurar la estabilidad financiera del Estado y sus recursos.
149. En virtud de lo expuesto, se concluye que la medida de reducción de pensiones dispuesta en la norma impugnada, no resulta incompatible con la Constitución y sus fines; en cuanto ha quedado justificada su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

6.2.4. Sobre la supuesta violación del derecho a la propiedad por la reducción de los beneficios jubilares adicionales de los servidores del Banco Central del Ecuador

150. Como quedó expuesto anteriormente, los servidores públicos del Banco Central no gozan del derecho a la jubilación patronal, por lo que los montos de “jubilación” por vejez que recibían en calidad de beneficiarios, se constituyeron como una mejora a las prestaciones otorgadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social¹¹³, independientemente del cumplimiento de los requisitos de la Ley de Seguridad Social.
151. Sin embargo, en razón de los efectos patrimoniales que tiene un régimen como el del Banco Central (en que el mismo estaba compuesto por contribuciones de los trabajadores y fondos públicos), éste debe entenderse dentro del alcance del derecho

¹¹³ Situación que estaba expresamente permitido por la Ley de Seguridad Social vigente a la época.

a la propiedad de aquellas personas que recibían estos beneficios jubilares adicionales.¹¹⁴ En consecuencia, esta mejora se entiende como parte del derecho a la propiedad de los mencionados empleados.

- 152.** Al respecto, el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, pues se encuentra subordinado a razones de utilidad pública o interés social. En consecuencia, cuando se trata de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto), los Estados pueden reducirlos siempre que lo hagan mediante la vía legal adecuada y por los motivos ya indicados.¹¹⁵
- 153.** En esta línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Asociación Nacional de exservidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras v. Perú*, consideró que los Estados pueden reducir legítimamente los efectos patrimoniales de las pensiones y su monto, para mantener la estabilidad financiera del Estado y asegurar que el régimen de seguridad social se encuentre basado en el principio de equidad, lo que constituye un interés social y un fin legítimo del Estado en una sociedad democrática.
- 154.** Asimismo, indicó que la limitación impuesta al derecho a la pensión puede ser proporcional si se configura como un mecanismo idóneo para asegurar la estabilidad financiera del Estado y eliminar cualquier inequidad social que exista.
- 155.** Bajo estos parámetros, corresponde analizar si, la reducción de los beneficios jubilares adicionales de los servidores públicos, dispuesta en la norma impugnada, constituye una limitación razonable o una interferencia arbitraria en el derecho a la propiedad. Para el efecto, se examinará lo siguiente: (i) si la limitación fue impuesta a través de una ley (legalidad); (ii) si la limitación obedeció a un fin legítimo en el sentido de proteger un interés social o de preservar el bienestar general en una sociedad democrática (legitimidad); y, (iii) si la limitación fue proporcional en el sentido de ser razonable para obtener dicho fin y no sacrificar la esencia del derecho (proporcionalidad).
- 156.** Respecto a la legalidad de la limitación, se observa que la reducción de los beneficios jubilares adicionales de los jubilados del Banco Central se realizó mediante una ley, específicamente, la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado que fue sustituida por el Código Orgánico Monetario y Financiero.

¹¹⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Azinas v. Chipre*. Comunicación N°. 56679/100, sentencia de 20 de junio de 2002, párrs. 32–34. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe admisibilidad y fondo N°. 38/09. *Asociación Nacional de ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras contra Perú*. 27 de marzo de 2009. Párr. 108. “Específicamente, en el caso *Cinco Pensionistas*, la Corte reiteró que los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social y señaló que en el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados pueden reducirlos únicamente por la vía legal adecuada y por los motivos ya indicados”.

¹¹⁵ Corte IDH. “*Caso Cinco Pensionistas vs. Perú*”. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Párr. 116.

- 157.** En cuanto a la existencia de un fin legítimo, esta Corte ya constató que la reducción de los beneficios jubilares adicionales tuvo como fundamento la estabilidad financiera del Estado, la sostenibilidad del sistema de pensiones del Banco Central y la equidad entre los jubilados del sector público. Estos resultan fines constitucionalmente legítimos para regular el derecho a la propiedad bajo razones de interés social.
- 158.** Para verificar la proporcionalidad de la limitación, esta Corte requiere determinar el nivel de afectación al derecho a la propiedad de los jubilados del Banco Central. Para el efecto, es necesario precisar que el interés de los ex trabajadores como propietarios respecto de los beneficios jubilares adicionales, estaba justificado por las contribuciones que habían efectuado a los fondos.
- 159.** Sobre este punto, la norma impugnada dispuso que los aportes efectuados por los jubilados, partícipes, funcionarios y ex miembros del Banco Central, les sean devueltos. Es decir, el legislador reconoció la propiedad de los pensionistas como partícipes del fondo. Por tanto, en la medida de sus aportes, se constituyeron como acreedores de una porción del capital del fondo y de los rendimientos producidos por su inversión.
- 160.** Así, en caso de haberse incumplido dicha disposición, la misma debe ser solventada por las vías ordinarias establecidas para el efecto, y no por la presente acción de inconstitucionalidad, pues no corresponde a su objeto.
- 161.** No obstante de lo anterior, la norma impugnada no sacrificó la esencia del derecho a estos beneficios jubilares adicionales, pues mantuvo el pago de una retribución económica a favor de los jubilados. Por lo tanto, el nivel de afectación del derecho a la propiedad, con respecto a los efectos patrimoniales de estos beneficios, es bajo, siempre que no se afecte el derecho a la vida digna de los beneficiarios.
- 162.** Tras haber determinado el bajo nivel de afectación al derecho a la propiedad y una alta satisfacción de los fines constitucionales de la norma, esta Corte estima que la limitación al derecho a la propiedad de los servidores del Banco Central es proporcional.
- 163.** Por todo lo expuesto, se concluye que la reducción de pensiones, dispuesta en la norma impugnada, cumple con haberse aprobado mediante ley, buscar un fin legítimo y ser proporcional a su fin. En consecuencia, constituye una limitación permisible a los efectos patrimoniales de las pensiones de los jubilados del Banco Central.

6.2.5. Sobre la supuesta violación del derecho a la igualdad

- 164.** La accionante y otros sujetos procesales que comparecieron a la causa, cuestionaron la constitucionalidad de la norma impugnada, argumentando que esta no cumple con el sentido de generalidad que debe caracterizar a la ley y viola el derecho a la igualdad, pues fue aprobada exclusivamente para los jubilados del Banco Central, estableciendo un trato diferenciado respecto de los demás jubilados del sector público.
- 165.** Esta Corte observa que no existía una situación comparable entre los jubilados de Banco Central y demás jubilados del sector público. La inversión de recursos públicos y las contribuciones de quienes aportaron en este sistema, sólo beneficiaba a un grupo limitado de obreros y servidores públicos, pertenecientes a la institución financiera.
- 166.** Cabe mencionar, que, si bien existen decenas de fondos complementarios en diversas instituciones públicas y privadas del Estado, el FCPC-BCE, como se ha venido explicando, sufrió diversas modificaciones que lo distingue de los demás, por sus particularidades específicas, que terminaron afectando la naturaleza de los beneficios para los que fue constituido, que a propósito fue materia de informes técnicos, que dejaron en evidencia su insostenibilidad en el tiempo, así como su déficit actuarial.
- 167.** De tal modo, no es posible aplicar el test de igualdad para el análisis del derecho a la igualdad reconocido en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, por no existir el elemento de comparabilidad.

6.2.6. Sobre la supuesta violación del derecho a la vida digna

- 168.** Esta sección analiza la posible afectación del derecho a la vida digna de los jubilados (i) a los que pagaron aportes anticipadamente para cumplir los requisitos de jubilación; (ii) a los que fueron ex miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador que emitieron resoluciones de los sistemas de jubilación; y, (iii) a los que se les redujo el monto de sus beneficios jubilares.
- 169.** La Corte analizará cada caso de forma independiente, por cuanto la norma impugnada los clasifica en los mencionados tres grupos:

6.2.6.1. Ex miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador

- 170.** Aquellas personas que fueron parte de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central, presentan una peculiaridad que los distingue de los demás grupos de jubilados, pues, a diferencia de éstos últimos, desempeñaron un rol directivo dentro de los órganos de regulación y control del Banco.

- 171.** Es decir, este grupo formó parte de quienes regularon directamente el régimen de beneficios jubilares privilegiados, por lo que conocían o debían conocer los límites económicos, financieros, de interés general, de equidad y de sostenibilidad que tenían que perseguir estos fondos; así como los principios y deberes bajo los cuales deben ser manejados recursos públicos.
- 172.** La antedicha distinción es relevante para el análisis, pues, a partir de ella, es lógico afirmar que en virtud de los cargos de dirección y el poder de información con el que contaban, sus actuaciones se constituyeron en un abuso o aprovechamiento de sus facultades como autoridades públicas.
- 173.** Los ex miembros de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central, al encontrarse en una posición de interpretar normas y crear reglas, obtuvieron resultados incompatibles con los fines de la norma constitucional, conforme ha quedado expuesto en el desarrollo de la presente sentencia.
- 174.** En el caso del monto por vejez, por su naturaleza, la prestación se otorga en función de los años de vida y de servicio del trabajador. Esto, a efectos de salvaguardar la calidad de vida de las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna.
- 175.** Sin embargo, las resoluciones de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central desnaturalizaron dicho beneficio, disponiendo que, pese a que el trabajador no presentare la contingencia de vejez en la realidad material, pueda suplir dicho factor temporal con el pago de una suma de dinero, misma que no era proporcional al tiempo que la persona recibiría este beneficio.
- 176.** Así, el abuso de sus facultades, se configuró al conceder ventajas irrazonables, no tomar en cuenta la sostenibilidad del fondo y generar un desequilibrio manifiesto entre funcionarios públicos al permitir el pago de beneficios jubilares privilegiados a un grupo reducido, en el que se incluyeron las mismas autoridades.¹¹⁶
- 177.** Bajo ese contexto, se evidencia que los miembros de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central, al hacer uso de sus facultades legales para modificar el sistema de beneficios jubilares privilegiados, desnaturalizaron sus fines más elementales e inobservaron los derechos que estas prestaciones buscaban proteger.
- 178.** En este punto, cabe mencionar que a través del análisis desarrollado en la presente sentencia, no es posible concluir la ilegalidad o inconstitucionalidad del FCPC por parte del Banco Central del Ecuador. Como quedó expuesto en los acápites iniciales,

¹¹⁶ Cfr. Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-258/13, expediente N°. D-9173 y D-9183 30 de mayo de 2013. “no tiene un derecho adquirido, y por tanto, (...) se podrá proceder a revocar y reliquidar el derecho pensional con el objeto de hacerlo compatible con el ordenamiento jurídico y con el régimen pensional que realmente le corresponde”.

dicha institución se encontraba facultada para la creación de los fondos complementarios, en sus distintas denominaciones.

179. Sin embargo, el problema principal surge a raíz de la flexibilización de los requisitos para acceder a beneficios adicionales de los ex trabajadores del Banco Central, pues de esta forma se desnaturalizaron los beneficios jubilares adicionales, llegando a confundirlos con instituciones como la jubilación patronal y la pensión otorgada por el seguro social obligatorio.
180. En este escenario, no es viable afirmar que los miembros de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central actuaban bajo un presupuesto de buena fe o confianza legítima, pues, como ya se mencionó, en virtud de sus cargos y el poder de información que manejaban, conocían o debían conocer la necesidad de que el régimen de mejoras jubilares, cuente con un fundamento técnico que garantice su sostenibilidad en el tiempo. Por ello, esta Corte Constitucional no puede justificar que los ex miembros de la Junta y del Banco Central se beneficien de su propia negligencia en el desempeño de sus funciones, menos cuando, además de las contribuciones de los ex empleados, se manejaba recursos públicos.
181. No obstante de las consideraciones precedentes, en virtud de la naturaleza *sui generis* de los distintos fondos y la desnaturalización que estos generaron sobre las figuras de jubilación patronal y la pensión jubilar universal, esta Corte se encuentra en la obligación de observar que los ex miembros de la Junta y del Directorio del Banco Central, a la fecha actual, comprenden un grupo de atención prioritaria por su calidad de adultos mayores. En virtud de lo cual, el Estado tiene el deber especial y prioritario de garantizar su derecho constitucional a una vida digna, así como su protección e inclusión en los campos económico y social.
182. De tal modo, la supresión de estos beneficios jubilares privilegiados y la falta de una pensión o prestación jubilar para atender sus necesidades más básicas, puede afectar los derechos a una vida digna de las mencionadas personas.
183. En esta línea, las prestaciones no solo deben satisfacer las necesidades puramente biológicas de las personas, sino garantizar una vida en condiciones de dignidad. Conforme lo ha señalado la jurisprudencia internacional, el concepto de mínimo vital se entiende no solo desde la simple subsistencia, sino también en relación con el respeto a la dignidad humana.
184. Esta obligación se acentúa, cuando aquellas prestaciones por jubilación, constituye la única fuente de ingresos de los adultos mayores y de su núcleo familiar. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

el criterio de que el cumplimiento efectivo de las sentencias judiciales cobra aún mayor importancia cuando el tipo de prestación dirimida es de carácter alimentario y sustitutiva del salario, ya que de ello depende el derecho a una vida digna o a un nivel de vida adecuado y los derechos que les son interdependientes (...). Y a ello se suman

*además las especiales necesidades de protección de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad, cuyas posibilidades de obtener un ingreso alternativo en el mercado de trabajo se ven drásticamente reducidas.*¹¹⁷

- 185.** Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que la norma impugnada, en lo relativo a la supresión de los beneficios jubilares adicionales de los jubilados que fueron miembros de la Junta y Directorio, es constitucional siempre que se verifique que todas las personas de dicho grupo se encuentran percibiendo la pensión por jubilación universal¹¹⁸ por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pues en caso de haber entendido al beneficio jubilar adicional otorgado por el Banco Central como su única fuente de ingreso para su subsistencia, su supresión si constituiría un atentado contra su derecho constitucional a una vida digna.
- 186.** Dicho grupo de jubilados deberá percibir una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social; esto, en virtud del deber del Estado de proteger el derecho a la vida digna de todas las personas y prioritariamente a favor de los adultos mayores. Asimismo, en virtud del principio de equidad, en ningún caso la pensión podrá ser inferior a un salario básico unificado del trabajador.

6.2.6.2. Jubilados con supresión de los beneficios jubilares privilegiados que no fueron miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central (pagaron de manera anticipada)

- 187.** En la presente subsección, corresponde analizar la constitucionalidad de la supresión de los beneficios jubilares de aquellos trabajadores que, sin ser miembros de la Junta Monetaria ni del Directorio del Banco, se hicieron beneficiarios de este monto por vejez. La característica principal de este grupo, es que, sin cumplir los requisitos de edad establecidos en el régimen ordinario de seguridad social, se acogieron al pago anticipado de aportaciones establecido por las resoluciones de la Junta Monetaria y/o Directorio del Banco Central.
- 188.** En el control de constitucionalidad de las secciones anteriores, ha quedado sentado que si bien la norma impugnada ha afectado el contenido a los derechos a la jubilación patronal de los ex obreros del Banco Central y a la propiedad de los ex servidores públicos de la misma; esta contaba con un sustento constitucional que permitía velar por el responsable uso de recursos públicos, proteger la sostenibilidad de los distintos fondos y corregir un ambiente de inequidad generado a favor de un grupo privilegiado de trabajadores.
- 189.** El supuesto que nos atiende en esta sección, se trata de la supresión de los beneficios jubilares privilegiados a personas que actuaron en atención a la confianza

¹¹⁷ Corte IDH. “Caso Muelle Flores vs. Perú”. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Párr. 147.

¹¹⁸ Artículo 37, número 3 de la CRE.

legítima que presupone el acatamiento de los actos que fueron emitidos por la Junta y el Directorio del Banco Central.

- 190.** Al respecto se observa que tal supresión (i) ha sido emitida mediante una Ley¹¹⁹, (ii) en consecución de un fin legítimo (corregir la inequidad y la sostenibilidad financiera del sistema), afectando el derecho a la jubilación patronal de los ex obreros y a la propiedad de los ex servidores públicos del Banco Central, de manera baja, en caso de que no se encuentren recibiendo ninguna otra pensión o prestación jubilar para atender sus necesidades más básicas.
- 191.** En la jurisprudencia comparada, se ha reconocido la teoría de la confianza legítima para resolver los casos que generan un impacto específico que sorprende a los ciudadanos y afecta su situación de manera severa. Así, esta Corte es cuidadosa en proteger la confianza legítima de personas que, de buena fe, esperaban recibir ese ingreso y del cual, posiblemente, muchas dependían.¹²⁰
- 192.** Esto, no significa que las autoridades administrativas se encuentren impedidas de adoptar medidas que modifiquen las expectativas de los individuos, sino que la adopción de tales medidas no puede darse de forma sorpresiva e intempestiva; y, por el contrario, se debe permitir la transición de los interesados de un escenario a otro.¹²¹
- 193.** Para el análisis, es imperioso mencionar que el *status* de protección de este grupo de trabajadores es similar al de la sección precedente, pues, actualmente, forman parte de un grupo de atención prioritaria, por su calidad de adultos mayores. En virtud de lo cual, se reitera el deber que tiene el Estado de garantizar a estas personas su derecho constitucional a una vida digna con carácter especial y prioritario.
- 194.** Por lo tanto, en caso de no encontrarse recibiendo ninguna otra pensión o prestación jubilar para atender sus necesidades más básicas, queda en evidencia que la supresión total de los beneficios jubilares adicionales, sí afecta de manera severa los derechos a una vida digna de las mencionadas personas.
- 195.** Por lo expuesto, esta Corte declara que la norma impugnada en lo relativo a la supresión de pensiones de aquellos ex empleados del Banco Central que no fueron miembros de la Junta Monetaria ni del Directorio, es constitucional siempre que se verifique que se encuentran percibiendo la pensión por jubilación universal¹²² por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pues en caso de haber entendido al beneficio jubilar adicional otorgado por el Banco Central como su única fuente de

¹¹⁹ Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado que fue sustituida por el Código Orgánico Monetario y Financiero

¹²⁰ Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-258/13, expediente N°. D-9173 y D-9183. 30 de mayo de 2013.

¹²¹ Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-053/08, expediente N°. T-1.703.488. 24 de enero de 2008.

¹²² Artículo 37, número 3 de la CRE.

ingreso para su subsistencia, su supresión si constituiría un atentado contra su derecho constitucional a una vida digna.

196. Dicho grupo de jubilados deberá percibir una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social; por haber actuado bajo el principio de confianza legítima y en virtud del deber del Estado de proteger el derecho a la vida digna de todas las personas, y prioritariamente de los adultos mayores. Así, en virtud del principio de equidad, en ningún caso la pensión podrá ser inferior a un salario básico unificado del trabajador.

6.2.6.3. Jubilados a los que se les redujo el monto de sus beneficios jubilares¹²³

197. Los jubilados a los que se les redujo su beneficio jubilar, como se mencionó en las líneas precedentes, sufrieron una afectación baja a sus derechos, en comparación con la alta satisfacción de los fines constitucionales que persigue la norma impugnada. Empero, esta disminución, para generar un impacto bajo en los derechos de los jubilados del Banco Central, tuvo que haber sido realizada en concordancia con el derecho a la vida digna del que son titulares.

198. Si bien ha quedado en evidencia que los beneficios jubilares eran privilegios de los ex trabajadores del Banco Central, estos actuaron al amparo de la confianza legítima generada por la emisión de las resoluciones de los miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador, mismas que flexibilizaron los requisitos para poder acceder a las prestaciones del FCPC-BCE.

199. Esto, como ha quedado demostrado a lo largo de la presente decisión, resultó en una desnaturalización de los beneficios jubilares adicionales o complementarios, confundiéndolos con las figuras de la jubilación patronal y de la pensión jubilar universal. En algunos casos, se tomó al monto erogado por el FCPC-BCE como sustitución de los derechos precedentes, pese a no cumplirse los elementos necesarios para acceder a los mismos.

200. Sin embargo, este particular no puede afectar desproporcionalmente a personas a las que se les redujo su beneficio jubilar, pues el mismo debe cubrir sus necesidades más básicas, en atención a su derecho a la vida digna.

201. En consecuencia, esta Corte declara la interpretación condicionada de la norma impugnada en lo relativo a la reducción de las pensiones de los ex empleados del Banco Central. Este grupo de jubilados, por haber actuado bajo el principio de confianza legítima y a partir del deber del Estado de proteger el derecho a la vida digna de las personas adultas mayores, deberán percibir una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de

¹²³ Esto sobre el inciso segundo de la disposición general tercera de la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.

Seguridad Social. En consecuencia, en virtud del principio de equidad, en ningún caso la pensión podrá ser inferior a un salario básico unificado del trabajador.

202. Para garantizar el cumplimiento de esta disposición, el Banco Central deberá verificar que el monto que reciben todos los ex trabajadores a los que se les redujo la pensión, no sea inferior al límite mínimo antes señalado. Por lo que, en aquellos casos en que la prestación sea superior a este monto, no existe obligación de modificarla; mientras que, en los casos en que el monto sea inferior, el Banco Central deberá equiparar al monto referido, a la luz de principio de equidad.

7. Consideraciones adicionales

203. La forma de reparación establecida en esta sentencia, dispone el pago de pensiones a ciertos jubilados, de acuerdo al cumplimiento proporcional de los requisitos previstos en la Ley de Seguridad Social.
204. Al respecto, es preciso mencionar que dicha reparación obedece a una compensación a favor de los jubilados, a la luz de su condición de atención prioritaria, la confianza legítima generada y el principio de equidad. Es decir, no debe confundirse la prestación pecuniaria ordenada en esta sentencia, como una sustitución a las mejoras jubilares adicionales o con los derechos a la seguridad social o jubilación patronal de los jubilados. Por el contrario, la naturaleza de este monto es netamente reparatoria y tiene como objetivo garantizar el derecho a la vida digna de los jubilados. Por lo tanto, deberá ser consignada de forma mensual y vitalicia a favor de los jubilados beneficiarios, sin que sea posible la transmisión o transferencia de la compensación reparatoria.
205. Adicionalmente, el artículo 5 de la LOGJCC establece la obligación de los jueces y juezas de regular los efectos en el tiempo, la materia y el espacio de sus providencias para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales y la supremacía constitucional.
206. Toda vez que la norma originalmente impugnada fue derogada por el Código Orgánico Monetario y Financiero, en este punto corresponde a esta Corte pronunciarse con respecto a ésta última, pues dentro de ésta se encuentra replicada la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.
207. Así, con arreglo a la mencionada norma, este Organismo resuelve declarar la constitucionalidad condicionada, por lo que el inciso siete de la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero, deberá leerse con el siguiente agregado:

(...) No se reconocerán beneficios cuyo origen sea contrario a los previstos en la Ley de Seguridad Social y no tendrán derecho a percibir pensiones o de ninguna otra naturaleza las y los ex servidores del Banco Central del Ecuador que compensaron en

tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación como tampoco ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio que aprobaron resoluciones o regulaciones contrarias a los requisitos de jubilación y de las cuales fueron directos beneficiarios, siempre que se verifique que dicho jubilados se encuentra percibiendo la pensión por jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. De lo contrario, el Banco Central del Ecuador les pagará únicamente y por todo concepto, una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente. (agregado consta en negrillas)

- 208.** Por último se incluirá el siguiente inciso: *“En ningún caso el ajuste de pensiones efectuado con ocasión del presente artículo podrá ser inferior al salario básico unificado del año en que se realizó tal ajuste”*.
- 209.** Los efectos de la presente sentencia regirán para lo venidero, a partir de su notificación, conforme al artículo 95 de la LOGJCC¹²⁴. Al no configurarse los presupuestos para disponer el efecto retroactivo de la presente sentencia, la declaración de constitucionalidad condicionada solo surtirá efectos hacia el futuro.

8. Decisión

- 210.** 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. Aceptar parcialmente** la acción pública de inconstitucionalidad N°. 73-09-IN; declarando:

- 1.1.** La constitucionalidad condicionada de la norma impugnada en el sentido de que la supresión de pensiones dispuesta a los ex empleados del Banco Central del Ecuador que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación, será constitucional siempre que dicho grupo de jubilados se encuentre percibiendo la jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. De lo contrario, el Banco Central del Ecuador deberá pagarles una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente.

- 1.1.1.** Al efecto, el Banco Central, en el término de 10 días desde que se ejecutorie esta sentencia, deberá solicitar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la información sobre los ex empleados del Banco Central del Ecuador a quienes se les suprimió sus pensiones, a

¹²⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Ley N°. 0. Registro Oficial Suplemento N°. 52 de 22 de octubre de 2009. “Art. 95.- Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro [...]”.

efectos de verificar si se encuentran percibiendo la jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

1.1.2. Obtenida la información anterior, el Banco Central mantendrá la supresión para aquellos ex empleados que se encuentren percibiendo la pensión por jubilación universal; y, para aquellos que no se encuentren percibiendo dicha jubilación, el Banco Central deberá pagarles una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente.

1.2. La constitucionalidad condicionada de la norma impugnada en el sentido de que la supresión de pensiones a los ex empleados del Banco Central del Ecuador que fueron ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central, es constitucional siempre que se verifique que dicho grupo de jubilados no se encuentra percibiendo la pensión por jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

1.2.1. Al efecto, el Banco Central, en el término de 10 días desde que se ejecutorie esta sentencia, deberá solicitar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la información sobre los ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central a quienes se les suprimió sus pensiones, a efectos de verificar si se encuentran percibiendo la jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

1.2.2. Obtenida la información anterior, el Banco Central mantendrá la supresión para aquellos ex empleados que se encuentren percibiendo la pensión por jubilación universal; y, para aquellos que no se encuentren percibiendo dicha jubilación, el Banco Central deberá pagarles una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente.

1.3. Por último, a la luz del principio de equidad, se declara que en ningún caso el ajuste de pensiones efectuado con ocasión de lo resuelto en la presente sentencia podrá ser inferior al salario básico unificado del año en que se realizó tal ajuste.

1.4. En virtud de lo expuesto, el inciso siete la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero deberá leerse de la siguiente manera:

(...) No se reconocerán beneficios cuyo origen sea contrario a los previstos en la Ley de Seguridad Social y no tendrán derecho a percibir pensiones o de ninguna otra naturaleza a las y los ex servidores del Banco Central del Ecuador que

compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación los ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio que aprobaron resoluciones o regulaciones contrarias a los requisitos de jubilación y de las cuales fueron directos beneficiarios, siempre que se verifique que dicho grupo de jubilados se encuentra percibiendo la pensión por jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. De lo contrario, el Banco Central del Ecuador les pagará únicamente y por todo concepto, una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente.

En ningún caso el ajuste de pensiones efectuado con ocasión del presente artículo podrá ser inferior al salario básico unificado del año en que se realizó tal ajuste.

2. El Banco Central tendrá que informar a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la presente decisión, en un plazo máximo de seis meses a partir de la ejecutoria de la presente decisión.
3. Una vez que el Banco Central haya solicitado oficialmente la información referida en los numerales 1.1.1. y 1.2.1. *supra* de este acápite y dentro del término otorgado para el efecto, se conmina al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para que remita a dicha institución la información que aquella requiera a la mayor brevedad posible.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; y, cuatro votos salvados de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 03 de marzo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 73-09-IN/21

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría y su fundamentación, deseo realizar ciertas precisiones que ratifican la opinión que expresé en el voto salvado de la sentencia N° 14-11-IN/20.

2. La primera precisión se refiere a la necesidad de distinguir entre los derechos fundamentales y los que no tienen tal calidad cuando se examina la constitucionalidad de una norma. En el mencionado voto salvado de la sentencia N° 14-11-IN/20, afirmé lo siguiente:

[...] se debe tener presente que no todo derecho de las personas o grupos son derechos fundamentales, algunos son simplemente legales, como el derecho del vendedor a cobrar el precio. De ahí que, para la resolución de este caso, la Corte debía elucidar cuidadosamente si estaba o no frente a una cuestión que involucre a un derecho fundamental.

3. No todo derecho subjetivo es un derecho fundamental. Los derechos fundamentales tienen una justificación peculiar: ellos envuelven bienes morales básicos de los que no puede privarse a los individuos o colectivos. Particularmente, en el caso de los derechos sociales, como la seguridad social, tales bienes están ligados a la satisfacción de necesidades básicas de las personas con miras a garantizarles una vida digna. Este fundamento de los derechos sociales limita el alcance de las prestaciones estatales derivadas de aquellos. Esto quiere decir que, si bien el principio de progresividad impone avanzar en el desarrollo de tales prestaciones mediante la maximización de los recursos disponibles, los derechos sociales no pueden rebasar el alcance de su justificación moral: no pueden convertirse en derechos insaciables, ya que dejarían de ser derechos “fundamentales”. Por ejemplo, el derecho a la educación no puede abarcar el financiamiento estatal gratuito para realizar todos los postgrados internacionales que un individuo demande; y, de la misma manera, el derecho a la seguridad social no puede incluir la percepción de pensiones por montos que rebasen la satisfacción de las necesidades básicas vinculadas con el desarrollo de una vida digna.

4. En esta misma línea, me permito agregar aquí una aclaración: Siempre que obre dentro del margen de acción que la Constitución le atribuye, el legislador bien puede asignar a ciertos individuos prestaciones que vayan más allá del alcance justificado de un derecho social. Pero si el mismo legislador decide retirar aquellas prestaciones, como ocurrió en este caso, eso jamás puede suponer una vulneración al correspondiente derecho social.

5. Las anteriores consideraciones, en mi opinión, están implícitas en el voto de mayoría. Por un lado, en él se señala, acertadamente, el alcance del derecho a la seguridad social en el caso concreto:

[...] no corresponde en esta sentencia analizar la potencial afectación del derecho a la seguridad social, pues toda prestación entregada por el FCPC-BCE lo hacía en calidad de mejora a la jubilación patronal o a la pensión universal del seguro general obligatorio, dependiendo el caso, mas no en reemplazo de este derecho.

Lo que no implica, por otro lado, vaciar de contenido al derecho a la seguridad social. De ahí que el voto de mayoría tutela ese derecho en lo que atañe a los jubilados de estos dos grupos: (a) los que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación; y (b) los ex miembros de la Junta Monetaria o del Directorio del Banco Central del Ecuador. A juicio del voto de mayoría, la ley impugnada sí afectó, en alguna medida, el alcance del derecho a la seguridad social de ambos grupos, lo que justifica la declaración de las respectivas constitucionalidades condicionadas.

6. La segunda precisión que deseo hacer se refiere a los elementos que deben considerarse en una alegación de regresión de derechos fundamentales. Como lo señalé en el cuarto párrafo del voto salvado de la sentencia N.º 14-11-IN/20:

De lo anterior se sigue que, para declarar la inconstitucionalidad de una norma por considerar que ella implica una regresión de derechos, debe establecerse argumentadamente dos cosas: (i) cuál es el derecho fundamental que ha sufrido la supuesta regresión, y (ii) la ausencia de justificación de la regresividad de la ley.

7. En la sentencia de mayoría se examina si la norma impugnada afectó la intangibilidad de los derechos de los trabajadores y, para ello, establece que no es regresiva. Conuerdo enteramente con esa conclusión. Sin embargo, si se partiera del esquema contenido en la reciente cita de mi voto salvado, bastaría con sostener que no se cumple el elemento (i) –la regresividad del derecho fundamental– para así excluir la vulneración de la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, que no es otra cosa que una versión del principio de no regresividad. No habría necesidad, por tanto, de verificar la ausencia de justificación de la regresividad del supuesto derecho fundamental –elemento (ii)– porque, sencillamente, como ya se ha mostrado, el derecho fundamental a la seguridad social no ha sido afectado en el presente caso.

Dr. Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada, en la causa 73-09-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de marzo de 2021, mediante correo electrónico a las 23:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 73-09-IN/21

VOTO SALVADO

Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín

TEMA: En este voto salvado se declara que la disposición general tercera incisos segundo, tercero y cuarto de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 40 de 05 de octubre de 2009 contraría la seguridad jurídica y el principio de no regresividad de los derechos.

I. ANTECEDENTES

1. En el presente caso se demanda la inconstitucionalidad de la disposición general tercera incisos segundo, tercero y cuarto de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario (R.O. S. 40 de 05 de octubre de 2009), alegándose en lo principal que contraría el derecho a la seguridad jurídica y el principio de no regresividad de los derechos, al disponer que las pensiones que otorgaba el Banco Central del Ecuador (BCE) a sus ex funcionarios y servidores se reajusten para alcanzar un rubro proporcional al del régimen de seguro general obligatorio (SGO), así como que se eliminen las pensiones concedidas a las autoridades de la entidad que emitieron las resoluciones para este otorgamiento y se supriman las pensiones que se dieron por compensación del requisito de edad mediante el pago de aportes.¹

¹ Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario (R.O. S. 40 de 05 de octubre de 2009).- Disposición general tercera.- Incisos segundo, tercero y cuarto.- “Las pensiones que por jubilación, montepío, viudedad, invalidez, etc., cuyo pago actualmente es asumido por el Banco Central del Ecuador, se reajustarán a partir de la vigencia de esta Ley de acuerdo a los montos máximos permitidos por la Ley de Seguridad Social en cuanto los beneficiarios cumplan también con los requisitos previstos en la indicada Ley. Para aquellos ex empleados que reciban estos beneficios por haber cumplido únicamente los requisitos de las resoluciones de la Junta Monetaria o del Directorio del Banco Central del Ecuador, se les pagará únicamente y por todo concepto, una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social.

No tendrán derecho a percibir pensión de jubilación, o de ninguna otra naturaleza, aquellos ex empleados del Banco Central del Ecuador que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente, como mecanismos para cumplir requisitos de jubilación; ni aquellos ex empleados del Banco Central del Ecuador que, habiendo sido miembros de la Junta Monetaria o el Directorio, aprobaron cualquiera de las resoluciones o regulaciones que guardan relación con esos sistemas de jubilación y de los cuales hayan resultado posteriormente beneficiados.

La Contraloría General del Estado, en el término de treinta (30) días, establecerá los valores que actualmente existan en las cuentas del Banco Central del Ecuador afectadas al pago de pensiones jubilares, y que correspondan a: recursos aportados por el Banco Central, aportes de los servidores y rendimientos financieros; luego de lo cual, los valores correspondientes al aporte personal y los rendimientos que específicamente estos aportes personales hubieron generado, serán entregados a los servidores, en no más de sesenta (60) días, siempre que no existan deudas pendientes con el Banco Central por concepto de préstamos hipotecarios o por cualquier otro concepto, en cuyo caso procederá

2. El caso No. 73-09-IN fue tratado en la sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 24 de febrero de 2021 en el que por una parte se conoció la ponencia del Juez Constitucional Ponente Enrique Herrería Bonnet; y, por otra se conoció la excusa presentada en Memorando No. 0027-2021-CCE-CCP por la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, la misma que fue negada, como consta en el Memorando de la Secretaría General del Organismo No. CC-SG-2021-129 de 25 de febrero de 2021.
3. En la sesión del Pleno de la Corte Constitucional efectuada de 03 de marzo de 2021 se aprobó la Sentencia No. 73-09-IN/21 con el voto afirmativo de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes al que se suma el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada Prado; y, contándose con el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín que lo suscriben en los siguientes términos.

II. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

2.1. El derecho y principio de la seguridad jurídica

4. El análisis constitucional de la disposición jurídica impugnada debe insertarse en el contexto normativo en el cual fue expedida, ya que el derecho a la seguridad jurídica prevé un principio que irradia al ordenamiento jurídico, esto es, que las personas cuenten con la certeza y certidumbre en cuanto a que las disposiciones normativas a cuyo amparo se han generado múltiples situaciones jurídicas se encuentran resguardadas y protegidas por un marco normativo determinado y previsible; impidiéndose que su modificación se produzca de forma intempestiva y repentina, sin proseguir los procedimientos regulares por parte de autoridad competente y establecidos previamente, como expresión del postulado de proscripción de la arbitrariedad².
5. La aplicación de la normativa vigente al momento del surgimiento de las situaciones jurídicas, confiere un doble aseguramiento: i) afianza la validez de la celebración, emisión o expedición del acto jurídico, debiéndose entender que cuenta con juridicidad; y, ii) ampara el respeto a los derechos adquiridos derivados de la aplicación de las normas bajo cuya vigencia se generaron situaciones jurídicas consolidadas.

su inmediata compensación, los demás rubros serán reintegrados a las respectivas cuentas del Banco Central” (énfasis agregado).

² Entre otras, véase las Sentencias Nos. 323-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019; 17-14-IN/20 de 24 de junio de 2020; y, 237-15-EP/20 de 2 de septiembre de 2020.

6. La resolución de este caso, plantea entonces dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

¿La constitución del Fondo de Pensiones y su transformación en el Fondo Complementario Previsional Cerrado del Banco Central del Ecuador (FCPC-BCE) estuvo amparada por el ordenamiento jurídico vigente y debe respetarse en atención al principio de seguridad jurídica?

¿El régimen complementario de mejora a las prestaciones jubilares en el Banco Central del Ecuador era equiparable al seguro general obligatorio?; y,

¿La eliminación y reducción de las pensiones complementarias de los jubilados del BCE fue regresiva?

2.2. ¿La constitución del Fondo de Pensiones y su transformación en el FCPC-BCE estuvo amparada por el ordenamiento jurídico vigente y debe respetarse en atención al principio de seguridad jurídica?

7. El antecedente de la asunción de la obligación patronal del BCE para con sus funcionarios y servidores se remonta a la primera Ley de Régimen Monetario publicada en el Registro Oficial No. 149 de 13 de marzo de 1948, cuyo artículo 184 inciso tercero dispuso: *“El Banco Central hará anualmente con cargo a gastos, la provisión que sea necesaria para constituir el fondo de reserva y jubilación... Dicha provisión comprenderá también las sumas indispensables para cubrir ciertos beneficios adicionales que si bien no están contemplados en el Código del Trabajo, el Banco Central ha acostumbrado o acuerde conceder a los funcionarios y empleados”* (énfasis agregado).
8. La Ley de Régimen Monetario publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 930 de 07 de mayo 1992 en el artículo 70 consagró la autonomía administrativa, financiera y técnica del BCE.
9. La constitución del Fondo de Pensiones del BCE, es consecuencia de esta autonomía y del mandato de asumir esa obligación patronal del empleador. Así, el artículo 1 de la Resolución de la Junta Monetaria No. JM-446-FPJ de 03 de junio de 1992 dispuso: *“Los aportes que realice el Banco Central del Ecuador al Fondo establecido en este Reglamento cubre la obligación patronal de jubilación con sus empleados y con sus actuales y futuros jubilados y pensionistas”* (énfasis añadido).
10. Es decir el BCE, como patrono, asumió un deber jurídico bajo el diseño de su autonomía y el esquema de su régimen de personal propio. El artículo 261 de la Constitución Política del Ecuador de 1998 publicada en el Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998 dispuso: *“Art. 261.- El Banco Central del Ecuador, persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera,*

crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda” (énfasis agregado).³

11. Por disposición de la Superintendencia de Bancos y Seguros en Resoluciones Nos. SBS-2003- 757 de 07 de noviembre de 2003 y SBS-2004-740 de 16 de septiembre de 2004, el Fondo de Pensiones del BCE se transformó en un Fondo Complementario Previsional Cerrado (FCPC-BCE), dado por Resolución del Directorio del Banco Central del Ecuador No. DBCE-155-FPJ de 07 de enero de 2004, el que fue aprobado una vez revisado y verificado el cumplimiento de requisitos mediante Resolución de la Superintendencia de Bancos No. SBS-2005-0154 publicada en el Registro Oficial No. 6 de 28 de abril de 2005.⁴
12. Por lo tanto, el Fondo de Pensiones y el FCPC-BCE se sujetaron al ordenamiento jurídico vigente; y, por respeto al principio constitucional de seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución promulgada el 20 de octubre de 2008, no podía generarse una incertidumbre intempestiva a las situaciones jurídicas consolidadas que se constituyeron bajo el amparo de la normativa vigente en su momento.

2.3. ¿El régimen complementario de mejora a las prestaciones jubilares en el Banco Central del Ecuador era equiparable al seguro general obligatorio?

13. La esencia de los fondos complementarios y de la posibilidad de conformarlos con el propósito de mejorar las contingencias del SGO, fue establecida por el artículo 61 de la Constitución de 1998 que dispuso: “Art. 61.- Los seguros complementarios estarán orientados a proteger contingencias de seguridad social no cubiertas por el seguro general obligatorio o a mejorar sus prestaciones, y serán de carácter opcional. Se financiarán con el aporte de los asegurados, y los empleadores

³ La reforma a la Ley de Régimen Monetario publicada en Suplemento del Registro Oficial No. 20 de 07 de septiembre de 1998, confirmó esta autonomía, así el artículo 70 dispuso:

“Art. 70.- El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica y administrativa y patrimonio propio. Tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo velar por la estabilidad de la moneda. Su organización, funciones y atribuciones, se rigen por la presente Ley, su estatuto y los reglamentos internos, así como por las regulaciones y resoluciones que dicte su Directorio” (énfasis añadido).

En la Codificación de la Ley de Régimen Monetario publicada en el Primer Suplemento del Registro Oficial No. 196 de 26 de enero de 2006, el artículo 50 reiteró esta autonomía del BCE.

La Procuraduría General del Estado (PGE) emitió dictámenes que confirman la autonomía del BCE, así los pronunciamientos contenidos en el Oficio 003725 de 11 de enero de 2007, Oficio No. 0031288 de 05 de febrero de 2007 y Oficio No. 05395 de 22 de octubre 2007 (R.O. 277 de 19 de febrero de 2008).

⁴ Esta aprobación contó con varios informes de revisión de requisitos legales y técnicos actuariales contenidos en los Oficios No. DNSS-2005-075 de 21 de enero de 2005 y Oficio No. DNSS-2005- 167 de 08 de abril de 2005, razón por la cual el Estatuto del Fondo fue aprobado mediante Resolución de la Superintendencia de Bancos No. SBS-2005-0154 de 12 de abril de 2005 publicada en el Registro Oficial No. 6 de 28 de abril de 2005.

podrán efectuar aportes voluntarios. Serán administrados por entidades públicas, privadas o mixtas, reguladas por la ley” (énfasis agregado).

14. La naturaleza complementaria de estos fondos está dada en los artículos 220 y 224 de la Ley de Seguridad Social (R.O. S. 465 de 30 de noviembre de 2001), en los que se dispuso:

“Art. 220.- De la formación de los fondos complementarios.- Los afiliados al IESS, independientemente de su nivel de ingresos, podrán efectuar ahorros voluntarios para mejorar la cuantía o las condiciones de las prestaciones correspondientes al Seguro General Obligatorio o a proteger contingencias de seguridad no cubiertas por éste.”

Los ahorros voluntarios se depositarán directamente en las empresas adjudicatarias administradoras del ahorro previsional, y los fondos acumulados por este concepto se administrarán como fondos separados de conformidad con el Reglamento.

Los fondos privados de pensiones con fines de jubilación actualmente existentes, cualquiera sea su origen o modalidad de constitución, se registrarán por la misma reglamentación que se dicte para los fondos complementarios y, en el plazo que aquella determine, deberán ajustarse a sus disposiciones que, en todo caso, respetarán los derechos adquiridos por los ahorristas.

Art. 224.- Regulación de los fondos complementarios de ahorro voluntario.- Primer inciso.- La reglamentación, sin dejar de considerar sus fines, podrá determinar un régimen de administración más flexible, de diferente estructura, mayor diversificación y disponibilidad para los ahorros voluntarios, que el establecido por esta Ley para los ahorros obligatorios” (énfasis añadido).

15. En tal virtud, la esencia de estos fondos es que los beneficios se mantendrán como derechos adquiridos, ya que se constituyen en seguros adicionales que tienen requisitos más flexibles para su disponibilidad; y, por eso, no pueden confundirse con la jubilación patronal, ni tienen relación alguna con los requisitos del sistema de seguridad social ordinario.
16. Es más, el artículo 225 de la Ley de Seguridad Social (LSS) que se encuentra vigente establece: *“Art. 225.- Derechos adquiridos.- Los afiliados, jubilados y derechohabientes que estuvieren en goce de derechos adquiridos bajo los regímenes de la Ley Codificada del Seguro Social Obligatorio o de los seguros complementarios establecidos por entidades con personería jurídica, creados antes de la vigencia de esta Ley, continuarán en el ejercicio de los mismos” (énfasis agregado).*
17. En este punto es necesario enfatizar que el régimen previsional complementario forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Social, es una parte del mismo y por esta razón no afecta al sistema en su conjunto e integralidad. Justamente un régimen complementario aporta para poder alcanzar prestaciones suficientes para garantizar una vida digna.

18. En este contexto, el Oficio del Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos No. INSS-2008-772 de 19 de agosto de 2008 acogido en Resolución del Directorio del Banco Central del Ecuador No. DBCE-227-FPJ de 04 de marzo de 2009 que dispuso el reajuste e incluso la supresión de las pensiones de los jubilados del BCE; y, luego la disposición general tercera de la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario (R.O. S. 40 de 05 de octubre de 2009) no podían alterar estos derechos adquiridos.⁵
19. Esto, porque la adopción de un régimen de prestaciones adicionales voluntarias debe comprenderse desde del concepto de mejora de la previsión de contingencias con el aporte de los trabajadores y empleador. Es una concepción que no debe confundirse con la jubilación ordinaria y la jubilación patronal, se trata de fondos complementarios adicionales al SGO, cuya naturaleza es la mejora voluntaria de las prestaciones.⁶

⁵ En este punto se deja constancia de lo que disponen los artículos 132 numerales 1 y 6 y 137 de la Constitución:

“Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite. Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos” (énfasis añadido).

⁶ Es importante relieves que el criterio de la ex Corte Constitucional en la Sentencia No. 077-13-SEP-CC en cuanto *“que el derecho a la jubilación patronal es parte del derecho a la jubilación universal”*, ha sido superado por la actual Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 17-14-IN /20 de 24 de junio de 2020 que señala:

“27. La Corte considera que el sistema de seguridad social comporta una compleja estructura conformada por aportes, contribuciones, prerrogativas y responsabilidades compartidas (Sentencia 49-16-IN/19). El sistema de pensiones para los trabajadores privados presenta al menos dos pilares, claramente diferenciados: i) un sistema de pensiones público obligatorio normado por la Ley de Seguridad Social; y, ii) un sistema privado complementario de carácter voluntario previsto por la misma ley y regulado por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. 28. Los FCPC con recursos privados obedecen a la lógica del segundo pilar del sistema de pensiones. A partir de la vigencia del COMF la potestad normativa la ejerce la Junta, la cual ha reformado en varias ocasiones la regulación de los FCPC. Actualmente, está permitido que los FCPC se organicen como entidades de derecho privado, ofrezcan prestaciones (jubilación, cesantía, y jubilación-cesantía), reciban aportes (personal, adicional y patronal), se administren bajo el régimen de capitalización individual (cuentas individuales) o de reparto (beneficio definido-principio de solidaridad), diferencia el origen del aporte (recursos privados o públicos), entre otras.

30. La Corte considera que, de acuerdo con los artículos 34 y 367 de la Constitución, la seguridad social es un derecho irrenunciable que se rige por los principios de universalidad, suficiencia y eficiencia. Se

20. En tal virtud, al haberse dispuesto un reajuste y supresión de prestaciones jubilares en el BCE, confundiéndolas con la jubilación patronal y con el seguro general obligatorio, las medidas dadas por la entidad, incluso con anterioridad a la expedición de la norma legal; y, la disposición legal impugnada, resultaron en disposiciones carentes de juridicidad al irrespetar los derechos adquiridos de los beneficiarios, a más de ser anti técnicas.⁷

2.4. ¿La eliminación y reducción de las pensiones complementarias de los jubilados del BCE fue regresiva?

21. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la Sentencia del caso Muelle Flores Vs. Perú de 06 de marzo de 2019 ha señalado que “la pensión por jubilación derivada de un sistema de contribuciones o cotizaciones, es un componente de la seguridad social que busca satisfacer la necesidad de subsistencia económica que persiste para quien dejó de trabajar, al cumplirse la contingencia con base en la supervivencia más allá de la edad prescrita. En estos casos, la pensión de vejez es una especie de salario diferido del trabajador, un

trata de un derecho de vital importancia para garantizar a todas las personas su dignidad humana frente a circunstancias que privan su capacidad de ejercer plenamente sus derechos constitucionales. Su fin es proteger a las personas frente a contingencias producidas por diferentes causas, tales como enfermedad, maternidad, incapacidad, invalidez, desempleo, muerte, vejez, entre otras circunstancias (Sentencias 904-12-JP/19 y 23-18-IN/19)

31. *En el caso, se alega que la prohibición de los FCPC para administrar mejoras a la pensión jubilar vulnera el derecho a la seguridad social. La Corte estima que la jubilación patronal y las prestaciones complementarias son totalmente diferentes. La jubilación patronal es un derecho irrenunciable del trabajador, una obligación del empleador, reglada y calculada con base al Código de Trabajo. Mientras que, la prestación complementaria es un acto voluntario del trabajador -que puede o no existir-, no es una obligación del empleador, esta normada conforme la Ley de Seguridad Social, la reglamentación de la Junta, y los estatutos de los FCPC (...)*

36. *Respecto a la supuesta inobservancia del principio de reserva legal, la Corte ha señalado que si bien la Constitución establece una reserva de ley para la regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales, se admite que normas inferiores a la ley puedan hacerlo siempre que existan delegación expresa del legislador y sujeción a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales (Sentencia No. 38-13-IS/19). En este caso, se descarta el cargo, porque la facultad de regulación de los FCPC fue otorgada a la Junta por la Asamblea Nacional a través de los artículos 13 y 14.41 del COMF, misma que tenía la Superintendencia de Bancos antes de su vigencia” (énfasis añadido).*

⁷ En este punto se deja constancia que no se comparte con las decisiones de la ex Corte Constitucional dadas en la Resolución No. 0018-2009-RA de 28 de septiembre de 2009 que negó el amparo constitucional interpuesto por los Jubilados del BCE en contra del Oficio No. INSS.2008-772 del 19 de agosto de 2008; y, en la Sentencia No. 207-14-SEP-CC (caso No. 0552-11-EP) de 20 de noviembre de 2014 que aceptó la acción extraordinaria de protección del Gerente General del Banco Central del Ecuador dejando sin efecto la acción de protección propuesta de la aplicación de la Resolución del Directorio del Banco Central del Ecuador No. DBCE-227-FPJ de 04 de marzo de 2009, que le fue concedida al jubilado Augusto José Tamariz Baquerizo por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 25 de enero del 2011.

derecho adquirido luego de una acumulación de cotizaciones y tiempo laboral cumplido”⁸ (énfasis agregado).

22. Es decir, trasladando este criterio a la seguridad social del Ecuador, el seguro general obligatorio (SGO) a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es un componente del sistema, pero no es su todo. Por ello, no debería, ni podría excluirse por completo del contenido del derecho irrenunciable a la seguridad social, las prestaciones de mejoramiento de la pensión entregada por el IESS, puesto que persiguen el fin de otorgar a las personas adultas mayores que ya no pueden realizar actividades laborales, una existencia decorosa; más aún cuando la pensión del SGO, en ciertos casos, es insuficiente para garantizar una vida digna, conectándose de esta forma los derechos consagrados en los artículos 34 y 66 número 2 de la Constitución. Este es el fundamento para que los beneficios complementarios adicionales con base a contribuciones voluntarias, se constituyan en derechos adquiridos.
23. En este contexto, el artículo 11 numeral 8 de la Constitución establece: *“El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”* (énfasis añadido).
24. Por lo tanto, para el análisis de la prohibición de regresividad de los derechos, el voto de mayoría debió tener en cuenta el indicado criterio jurisprudencial de la Corte IDH, que establece el carácter intangible de los beneficios complementarios al SGO; lo que se relaciona a su vez con uno de los principios del derecho al trabajo, siendo la seguridad social derivación de aquel, contemplado expresamente en el artículo 326 No. 2 de la Constitución que establece: *“Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles”*.
25. Esto en concordancia con lo expuesto por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), que en la Observación General No. 3 ha establecido que: *“todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”*; y, en la Observación General No. 19 ha indicado que: *“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como*

⁸ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Muelle Flores Vs. Perú de 06 de marzo de 2019, párr. 185. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf

*del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales”.*⁹

26. En el presente caso, las juezas que suscribimos este voto consideramos que claramente hubiera sido menos gravoso modificar la estructura del fondo en lugar de eliminarlo; y, que el Estado no proveyó razón suficiente de por qué la única solución viable era la disolución total del fondo complementario previsional cerrado, si su existencia estaba permitida por la Constitución y la Ley de Seguridad Social vigentes en el momento. Se debe considerar que el estándar del principio de progresividad y no regresividad implica descartar las demás opciones de optimización de recursos¹⁰.
27. El principio de progresividad y no regresividad de los derechos, atañe que no pueden ser anulados o desnaturalizados en su esencia, ya que únicamente por una razón plenamente justificada en la Constitución y/o en el bloque de constitucionalidad pueden establecerse límites para su ejercicio¹¹.
28. En lugar de las medidas tomadas, podían buscarse otras alternativas, bajo el criterio de una consideración cuidadosa conectada con el contexto de la interdependencia entre todos los derechos de las personas y del aprovechamiento eficaz y máximo posible de los recursos disponibles, a través de un estudio actuarial que determine un monto equilibrado para todas las pensiones complementarias (pues no se desconoce que algunas contaban con valores altos), considerando como parámetro razonable el promedio de las prestaciones adicionales concedidas en la entidad, evitándose la afectación del derecho a la seguridad social y el sometimiento a restricciones poco razonables de la cobertura social existente.
29. En conclusión, la disminución y eliminación de las pensiones de los accionantes, basada en una comparación con las pensiones de la seguridad social ordinaria, fue regresiva y no cumple con los parámetros de idoneidad, necesidad, ni proporcionalidad. Respecto a la idoneidad, no la cumple en razón de que no adecúa el medio a un fin constitucionalmente válido, al partir de circunstancias distintas (prestaciones adicionales y seguro general obligatorio no son equiparables); tampoco la necesidad, puesto que su implementación resultó ser la más gravosa y lesiva (cuando de por medio podían haberse implementado otras

⁹ Comité DESC, Observaciones Generales No. 3 emitida en el año 1990, párr. 9; y, No. 19 emitida en el año 2007, párr. 9

Disponibles en: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-3-indole-obligaciones-estados-partes>
<https://www.refworld.org/es/publisher.CESCR.GENERAL..47d6667f2.0.html>

¹⁰ En la Superintendencia de Bancos inclusive ya se habían tomado medidas para subsanar los problemas financieros y el FCPC-BCE estaba bajo un plan de ajuste a 25 años. Así, se le autorizó un régimen para ajustar su sostenibilidad sobre la base de estudios actuariales en Oficio No. INIF-SAIFQ-2005-00610 de 14 de abril de 2005 y Oficio No. INIF-SAIFQ-2005-02415 de 07 de noviembre de 2005.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 49-16-IN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 55.

acciones); ni la proporcionalidad estricta, pues terminó por generarse un desequilibrio entre el derecho adquirido y la medida implementada (sobre todo en aquellos casos en que se dio una disminución significativa y en especial cuando fueron eliminadas las pensiones adicionales).

30. Aun si aceptamos como válido el fin conforme al cual la sentencia de mayoría ha justificado esta norma, esto es, la necesidad de corregir un *“desequilibrio manifiesto entre funcionarios públicos”*, la medida resulta desproporcionada. La modificación de las pensiones de los ex trabajadores del BCE no se limitó a equipararlas con las del resto del sector público, sino que en muchos casos las redujo hasta niveles ínfimos y en otros directamente las eliminó por completo. Esto permite concluir que esta norma tuvo un efecto sancionatorio respecto de un grupo de personas que había accedido a estas pensiones cumpliendo con la normativa que se encontraba vigente en ese momento. Esto, a su vez, tuvo como efecto haber dejado a personas de la tercera edad sin una pensión que les permita satisfacer sus necesidades más básicas, lo que implica una afectación que excede en demasía cualquier supuesto beneficio que podía haberse perseguido con esta norma.
31. En nuestro criterio, no se puede exigir a personas que accedieron a un beneficio cumpliendo la normativa vigente en ese momento, prever que décadas después se consideraría estos beneficios como un *“desbalance”*, ni existe justificación para que a estas personas se les prive de recibir la pensión de la que dependían para mantener una vida digna, en un momento de su vida en el que ya no se encontraban en la posibilidad de trabajar o desarrollar otras actividades económicas.
32. Tampoco puede ignorarse que, por efecto de la desidia con la que actuaron conformaciones previas de esta Corte¹², este caso permaneció sin resolución desde el año 2009. Durante todo ese tiempo las personas afectadas por la norma impugnada fueron privadas de su derecho a recibir una retribución económica que les permita satisfacer sus necesidades básicas, generando así una afectación grave a su derecho a una vida digna, cuestión que no fue considerada por la sentencia de mayoría.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, las juezas que suscribimos este voto consideramos que se debió resolver declarar la inconstitucionalidad de la disposición general tercera incisos segundo, tercero y cuarto de la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 40 de 05 de octubre de 2009.

¹² Esta conformación de la Corte ha reprochado esta actuación por ejemplo en la Sentencia No. 0838-12-EP/19 de 04 de septiembre de 2019.

Notifíquese y publíquese.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en la causa 73-09-IN, fue presentado en Secretaría General el 15 de marzo de 2021, mediante correo electrónico a las 15:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL