

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

226-22-IS/23 En el Caso No. 226-22-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes No. 226-22-IS	2
2062-19-EP/23 En el Caso No. 2062-19-EP Acéptese parcialmente las pretensiones de la acción extraordinaria de protección No. 2062-19-EP	13
1076-19-EP/23 En el Caso No. 1076-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1076-19-EP	31
56-21-IN/23 En el Caso No. 56-21-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad No. 56-21-IN	45

SALA DE ADMISIÓN

RESUMEN DE CAUSA:

104-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Sophia Therilw Maridueña Canseco	113
---	-----



Sentencia 226-22-IS/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2023

CASO 226-22-IS

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

SENTENCIA 226-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento al verificar que la medida de reparación dictada por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues, en una sentencia de acción de protección, está cumplida.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de octubre de 2021, Lenin Santiago Sacoto Maldonado (“**accionante**”), presentó acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) y la Procuraduría General del Estado.¹ El proceso fue signado con el número 03283-2021-01271.
2. El 03 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial Penal del cantón Azogues provincia del Cañar (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción y como medida de reparación ordenó que las entidades accionadas reciban la documentación necesaria del accionante y se proceda con el concurso de méritos y oposición; una vez cumplido el mismo se le otorgue el nombramiento definitivo conforme lo ordenado en la Ley Orgánica de Apoyo

¹ El accionante señaló, en su demanda, que laboró en la entidad accionada en calidad de médico especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, en función del artículo 58 de la LOSEP; esto es, mediante contrato de servicios ocasionales, desde el 01 de agosto de 2019. Indica que mediante Oficio MEF-VGF-2020-0252-O de 16 de abril de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas, emitió el dictamen favorable para el proyecto de “Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del covid-19”. Señala que en esta norma dentro del capítulo “Medidas para apoyar la sostenibilidad del empleo” incluyó el artículo 25 que establece en lo que respecta a la estabilidad de trabajadores de la salud, que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, previo al concurso de méritos y oposición, se los declarará ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato del nombramiento definitivo.

Señala que a pesar de cumplir con los requisitos legales para que se generen los concursos a los que se refiere el artículo 25 de la LOAH, y de haberse agotado el plazo señalado en dicha Ley para que el Estado lleve a cabo esos procedimientos, la entidad demandada ha incumplido las disposiciones normativas y con ello, vulneró sus derechos constitucionales, en concreto, a la seguridad jurídica, a la igualdad formal y material y no discriminación y al trabajo que constan recogidos en normas de la carta Magna.

Humanitario y su Reglamento.² Delegó a la Defensoría del Pueblo la supervisión del cumplimiento de la sentencia. El Ministerio de Salud Pública interpuso recurso de apelación.

3. El 15 de febrero de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 22 de septiembre de 2022, el accionante solicitó a la Unidad Judicial se adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia de 3 de diciembre de 2021 y se imponga al Ministerio de Salud Pública una multa compulsiva y progresiva diaria.
5. El 23 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial negó el pedido por improcedente y concedió el término de 3 días a la entidad accionada para que informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
6. El 3 de octubre de 2022, el accionante solicitó a la Unidad Judicial proceda conforme el artículo 22 de la LOGJCC.
7. El 6 de octubre de 2022, la Unidad Judicial solicitó al Defensor del Pueblo del Cañar que informe sobre el seguimiento del cumplimiento de la sentencia. El informe fue remitido el 11 de noviembre de 2022.
8. El 16 de noviembre de 2022, el accionante solicitó a la Unidad Judicial aplique la norma del artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC y ordene el inicio del procedimiento para la destitución de los servidores que incumplieron la sentencia.
9. El 6 de diciembre de 2022, el accionante solicitó a la Unidad Judicial que aplique las facultades legales y coercitivas para garantizar el cumplimiento de la sentencia.
10. El 28 de diciembre de 2022, el accionante³ solicitó a la Unidad Judicial que aplique las facultades que le otorga la Ley para garantizar el cumplimiento de la sentencia.
11. El 12 de enero de 2023, Óscar Javier Rodas Medina, en calidad de director distrital del Distrito 03D01 de Azogues-Biblian-Déleg-Salud (“**director distrital**”), remitió informe

² Adicionalmente, dispuso como garantía de no repetición una advertencia a las entidades accionadas de que el trato sea igualitario con cada uno de los funcionarios de dicha casa de salud.

³ En su escrito citó las sentencias 47-17-IS/21 y 31/16-IS/21 de la Corte Constitucional y el artículo 132 numerales 1 y 2 del COFJ.

a la Unidad Judicial en el que detalló las actuaciones realizadas, los memorandos remitidos a diferentes unidades dentro del Distrito a su cargo para requerir el cumplimiento de la sentencia,⁴ y señaló que:

no ha existido desde el momento que la sentencia se encuentra ejecutoriada a favor del actor de la demanda descuido por parte del Distrito de dar cumplimiento a la sentencia es así que se demuestra con cada uno de los trámites que hemos llevado a cabo y que seguimos realizando para dar cumplimiento a la misma y así no caer en un juicio penal por desacato, por lo que la Institución a mi cargo se encuentra insistiendo a las instancias superiores el cumplimiento de la sentencia por lo que se deja demostrado con los trámites que se llevan y se siguen realizando en el presente proceso.

12. El 13 de enero de 2023, la Unidad Judicial impuso una multa pecuniaria a las entidades accionadas de 85 dólares diarios hasta el cumplimiento de la sentencia. También dispuso se remita el oficio respectivo a la Fiscalía del Distrito a fin de que se inicie de manera inmediata la investigación por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente en contra de Ximena Garzón Villalba⁵ y Milton Patricio Álvarez Chiriboga.
13. El 16 de enero de 2023, el director distrital solicitó la revocatoria de la providencia de 13 de enero de 2023 señalando que:

se ha venido demostrando documentadamente de todos y cada uno de los trámites y gestiones llevados a cabo por el Distrito de Salud 03D01 para el cumplimiento de la sentencia del proceso del Doctor SACOTO MALDONADO LENIN SANTIAGO, por lo que solicito que la multa pecuniaria de los ochenta y cinco dólares sea reconsiderada, debido a que se ha demostrado que el Distrito es una entidad desconcentrada y no autónoma, sino dependiente de las directrices y disposiciones de órganos superiores a saber de la COORDINACIÓN ZONAL 6 SALUD Y EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA que son las entidades de gestionar (sic) ante el Ministerio de Trabajo en este caso la creación de la partida y posterior a ello el llamamiento a concurso de méritos y oposición conforme lo manda el ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2020-232 de la Ley de Apoyo Humanitario (...)

⁴ Memorando de 7 de noviembre de 2022 de la Analista Distrital de Talento Humano dirigido al Analista Distrital de Presupuesto y Administración de Caja (E) solicitando la emisión de la certificación presupuestaria; Certificación presupuestaria de 07 de noviembre de 2022 (1 de noviembre a 31 de diciembre de 2022); Memorando del Analista Distrital de Asesoría Jurídica emitiendo el informe legal para el cumplimiento de la sentencia; Informe Técnico UATH-DD03D01-2022-150 de 07 de noviembre de 2022 para el cumplimiento de la sentencia en la que se solicita a la Autoridad Nominadora y al Director Distrital de Salud a través de ellos a la Dirección Nacional de Talento Humano la creación del puesto de Médico Especialista en Medicina Familiar, Grupo Ocupacional Servidor Público 12; Memorando de 10 de noviembre de 2022 en la que el Director Distrital de ese momento solicita respuesta a la Coordinadora Zonal 6 de Salud respecto del seguimiento del caso 2022-002102-2 Sacoto Maldonado Lenin Santiago.

⁵ En calidad de ministra de salud en aquel momento y del director distrital 03d01 respectivamente.

14. El 17 de enero de 2023, la Unidad Judicial negó el pedido de revocatoria solicitado por improcedente “ya que existen evidentes omisiones en el cumplimiento de la sentencia emitida en esta causa, no por el compareciente, sino por las personas que han sido plenamente identificadas en la providencia inmediata anterior”.

2. Proceso ante la Corte Constitucional

15. El 28 de noviembre de 2022, el accionante solicitó a la Unidad Judicial proceda conforme el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC y remita el expediente a la Corte Constitucional “acompañando un informe argumentado sobre las razones del incumplimiento”.
16. El 20 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial remitió ante la Corte Constitucional el informe motivado de 07 de diciembre de 2022, en el que manifestó que la entidad accionada no dio cumplimiento a la sentencia de 3 de diciembre de 2021.
17. En virtud del sorteo electrónico de 20 de diciembre de 2022, la sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento mediante auto de 31 de julio de 2023 y solicitó informes a la Unidad Judicial Penal del cantón Azogues, al Ministerio de Salud Pública y a la Defensoría del Pueblo del Ecuador.
18. El 01 de agosto de 2023, la Delegación Provincial del Cañar remitió informe motivado sobre el cumplimiento de la sentencia de 3 de diciembre de 2021.
19. El 21 de agosto de 2023, la Unidad Judicial remitió un informe motivado actualizado señalando que la sentencia había sido cumplida por parte de la entidad accionada.
20. El 30 de agosto 2023, la jueza sustanciadora solicitó a la Unidad Judicial y al Ministerio de Salud Pública remitan los documentos que acrediten la realización del concurso de méritos y oposición y la acción de personal o nombramiento del ciudadano Lenin Santiago Sacoto Maldonado.
21. El 19 de septiembre de 2023, la jueza sustanciadora realizó un segundo requerimiento de la documentación solicitada en auto de 30 de agosto de 2023 a las entidades accionadas.
22. El 20 y 22 de septiembre de 2023, Nelson Peñafiel Contreras, en calidad de Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales de la ciudad de Azogues, remitió la información requerida. Asimismo, el 21 de septiembre de 2023, el director distrital, remitió su informe.

3. Competencia

- 23.** De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

4. Decisión cuyo incumplimiento se alega

- 24.** La sentencia cuyo incumplimiento se demanda es la dictada el 3 de diciembre de 2021, por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues, provincia del Cañar que, como medida de reparación, dispuso:

Conforme el artículo 18 de la LOGJCC, se ordena de inmediato que las entidades accionadas reciban la documentación necesaria del accionante y se proceda con el concurso de méritos y oposición y una vez cumplido el mismo se le otorgue el nombramiento definitivo, conforme lo ordena la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y su Reglamento de Aplicación.

5. Argumentos de los sujetos procesales

5.1 Fundamentos de la acción

- 25.** En su escrito de 28 de noviembre de 2022, el accionante señaló que “la sentencia dictada sigue sin cumplirse, y el Juez ha manifestado no poder aplicar los mecanismos que para ejecutar las sentencias prevé el COFJ, en tal virtud, comedidamente le solicito que proceda conforme el numeral 2 del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y remita el expediente a la Corte Constitucional, acompañando un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento”.

5.2 Informes de cumplimiento

5.2.1 Juez de la Unidad Judicial

- 26.** El 20 de diciembre de 2022, el juez de la Unidad Judicial remitió ante la Corte Constitucional el informe motivado con las copias certificadas del proceso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC.

27. En el segundo acápite del informe hizo un recuento de las providencias dictadas para la ejecución de su sentencia y manifestó que:

En conclusión, si bien debía realizarse por la entidad accionada el proceso del concurso público, que sin duda conlleva un determinado tiempo, pero que en la especie ni siquiera se ha dado a conocer al suscrito, que se ha empezado con el proceso del concurso público, pese a que se solicitó en el plazo de tres días, que no dé a conocer sobre el incumplimiento de la sentencia, sin recibir respuesta alguna. Por lo que el suscrito Juez, ha utilizado los medios necesarios a fin de que se cumplan la sentencia emitida en esta causa, sin que se haya cumplido con la misma, existiendo un problema de cumplimiento; por lo que remito a la brevedad posible para que se dé el trámite respectivo, conforme lo establece el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC. Se conmina nuevamente a la entidad accionada cumpla en el plazo de tres días con la (sic) inicio del proceso de concurso público.

28. El 21 de agosto de 2023, el juez de la Unidad Judicial, remitió un segundo informe en el que indicó:

Por parte de la entidad accionada esto es el Ministerio de Salud Pública (...) ha dado cumplimiento a la sentencia emitida, en donde han procedido a entregar el nombramiento definitivo al accionante LENIN SANTIAGO SACOTO MALDONADO, mediante Acción de Personal No. 360-GIDATH-DISTRITO-2023, con fecha 31 de julio de 2023. **Por lo tanto, ya no persiste el incumplimiento de la sentencia emitida.** (sic)

29. El 20 y 22 de septiembre de 2023, el juez de la Unidad Judicial remitió, por correo electrónico y por valija institucional, la acción de personal número 008-UATH-ZONAL-2023, de 31 de julio de 2023, otorgada por el Ministerio de Salud Pública.

5.2.2 Ministerio de Salud Pública

30. El 21 de septiembre de 2023, el director distrital, remitió la documentación relativa al concurso de méritos y oposición en aplicación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID 19.
31. Además, adjuntó la siguiente información: i) Informe Técnico GIATH-DD03D01-2023-109 de fecha 12 de julio de 2023 que justifica la procedencia del concurso de méritos y oposición para el cargo de servidor público 12 de la Salud con una remuneración de USD 2641 y en el cual se determina que el señor Lenin Santiago Maldonado Sacoto cumple con los requisitos para el perfil del puesto y que existe la partida presupuestaria para financiarlo; ii) Correos electrónicos respecto del cronograma del concurso de méritos y oposición de 4 y 18 de julio de 2023 suscritos por la servidora de talento humano de la Dirección Distrital 03D01 Azogues-Biblián-Déleg-Salud Amada Elizabeth Romero; iii)

Notificación como ganador del concurso de méritos y oposición a favor del señor Lenin Santiago Maldonado Sacoto a través de correo electrónico de 28 de julio de 2023, suscrito por la servidora de talento humano de la Dirección Distrital 03D01 Azogues-Biblián-Déleg-Salud Amada Elizabeth Romero; iv) Acción de personal número 008-UATH-ZONAL-2023 de 31 de julio de 2023, que rige a partir del 01 de agosto de 2023, a favor del señor Lenin Santiago Sacoto Maldonado para ocupar el puesto de Médico Especialista en Medicina Familiar en la escala ocupacional de servidor público 12 de la Salud con una remuneración de 2,641 dólares.

5.2.3 Defensoría del Pueblo del Ecuador

32. El 01 de agosto de 2023, Gustavo Vélez Crespo, como delegado de la Delegación Provincial del Cañar de la DPE remitió informe de descargo y, en lo principal, señaló que “revisado el expediente en esta Delegación no existe nuevos documentos, ni contestación alguna que justifique el cumplimiento de lo ordenado en sentencia dentro de la Acción de Protección No.03283-2021-01271.”

6. Cuestión previa

33. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria⁶ este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento. Por ello, en la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que para poder ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada deben concurrir lo siguientes requisitos:⁷

- i) La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.
- ii) La persona afectada debe solicitar a dicho órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el

⁶ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 23.

⁷ CCE, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17.

que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.

iii) El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia.

34. Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez executor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁸

35. De la revisión del expediente de instancia, se verifica que estos requisitos se encuentran cumplidos, pues el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez de la Unidad Judicial, transcurrió un plazo razonable para su ejecución y solicitó la remisión del expediente a esta Corte. En consecuencia, cumplido con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias, corresponde continuar con el análisis del fondo del caso.

7. Planteamiento del problema jurídico

36. Como ya quedó establecido, la sentencia de 03 de diciembre de 2021 ordenó -como única medida de reparación- que el Ministerio de Salud Pública reciba la documentación necesaria del accionante y proceda con el concurso de méritos y oposición; y, una vez cumplido el mismo se le otorgue el nombramiento definitivo, de conformidad con la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y su Reglamento de Aplicación. Por lo que, para verificar el cumplimiento de la sentencia se formula el siguiente problema jurídico: *¿El Ministerio de Salud Pública cumplió con realizar el concurso de méritos y oposición y emitir un nombramiento definitivo para Lenin Santiago Sacoto?*

8. Resolución del problema jurídico

8.1. ¿El Ministerio de Salud Pública cumplió con realizar el concurso de méritos y oposición y emitir un nombramiento definitivo para Lenin Santiago Sacoto?

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

37. De la información remitida a esta Corte se desprende que, a la fecha, el Ministerio de Salud Pública realizó el concurso de méritos y oposición en aplicación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID 19 y declaró como ganador al accionante. Además, emitió la Acción de Personal número 360-GIDATH-DISTRITO-2023, de 31 de julio de 2023, que entró en vigencia a partir del 01 de agosto de 2023, a favor de Lenin Santiago Sacoto Maldonado.
38. Ahora bien, este Organismo evidencia que la medida de reparación determinó que dicho concurso debía realizarse de forma inmediata, pero el accionante tuvo que esperar alrededor de 18 meses y el juez ejecutor debió recurrir incluso a la imposición de una multa compulsiva para lograr su ejecución, sin que exista una justificación razonable por parte del Ministerio de Salud Pública para esta excesiva demora. Conforme a la jurisprudencia de este Organismo, las decisiones constitucionales deben cumplirse de manera inmediata.⁹ El retardo en el cumplimiento de una medida de reparación y la falta de justificación para el retardo constituye un cumplimiento defectuoso.¹⁰
39. De lo expuesto, esta Corte encuentra que el cumplimiento de la sentencia por parte del Ministerio de Salud Pública¹¹ ha sido defectuoso por tardío e injustificado, razón por la cual se llama la atención a la entidad obligada, Ministerio de Salud Pública.

9. Decisión

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales **226-22-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso, de la medida de reparación dictada en la sentencia de 3 de diciembre de 2021 dentro del proceso 03283-2021-01271.

⁹ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 46; y, CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 19.

¹⁰ CCE, sentencia 56-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 38; y, CCE, sentencia 52-17-IS/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40.

¹¹ De la información remitida por el Ministerio de Salud este Organismo verificó la demora injustificada en las gestiones realizadas al interior del Ministerio para la respectiva certificación y financiamiento presupuestario de la partida, la realización del concurso de méritos y oposición y la emisión de la Acción de Personal de 31 de julio de 2023, 18 meses después de que ejecutorió la sentencia.

3. **Realizar** un llamado de atención al Ministerio de Salud Pública, por el retardo injustificado en el cumplimiento de la sentencia constitucional dictada el 03 de diciembre de 2021 dentro del proceso 03283-2021-01271.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 15 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 226-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2062-19-EP/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 2062-19-EP

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

SENTENCIA 2062-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional se pronuncia sobre las pretensiones de una demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto que admitió de forma parcial los recursos de casación interpuestos en un juicio penal, admisión parcial que se fundamentó en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia cuya inconstitucionalidad fue declarada en la sentencia 8-19-IN/21. Luego del análisis correspondiente, la Corte acepta parcialmente las pretensiones de la demanda al determinar que se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir de los accionantes por haberse admitido solo de forma parcial sus recursos de casación sin haber convocado previamente a la audiencia de fundamentación.

1. Antecedentes procesales

1. En sentencia de 5 de enero de 2018, el Tribunal de Garantías Penales de Sucumbíos (“**Tribunal de Garantías Penales**”) declaró culpables del delito de secuestro extorsivo, tipificado y sancionado en los artículos 161 y 162.1 del COIP, a las siguientes personas: Oscar Aladino Montoya Bonilla, Eugenia Maricela Tapia Jácome, Byron Gonzalo Mora Gaibor, Juan Arturo Escobar Quizhpi, Manuel Jara Simbaqueva, Robinson Jara Huaca y Martín Jara Huaca, a quienes se les impuso una pena de trece años de privación de libertad.¹ En contra de esta sentencia, cada uno de los procesados interpuso recurso de apelación.
2. El Tribunal de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, en sentencia de 18 de abril de 2018, rechazó el recurso de apelación interpuesto por los procesados y confirmó la sentencia de primera instancia.

¹ Este proceso fue identificado con el número 21334-2017-00189.

3. Los procesados, Byron Gonzalo Mora Gaibor, Juan Antonio Escobar Quizhpi, Martín Jara Huaca, Manuel Jara Simbaqueva y Robinson Jara Huaca interpusieron recursos de casación.²
4. En auto de 17 de diciembre de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso extraordinario de casación presentado por Byron Gonzalo Mora Gaibor y admitió de forma parcial el presentado por los otros procesados únicamente por el cargo de falta de motivación.
5. Byron Gonzalo Mora Gaibor presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 17 de diciembre de 2018, misma que fue inadmitida por un Tribunal de Sala de Admisión de esta Corte mediante auto de 3 de octubre de 2019.
6. El tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Tribunal de casación**”), con auto de 15 de abril de 2019, declaró el abandono del recurso extraordinario de casación presentado por Martín Jara Huaca, Juan Arturo Escobar Quizhpi, Manuel Jara Simbaqueva y Robinson Jara Huaca por inasistencia de la defensa técnica a la audiencia de casación.
7. El 18 de abril de 2019, Martín Jara Huaca, Juan Arturo Escobar Quizhpi, Manuel Jara Simbaqueva y Robinson Jara Huaca (“**parte accionante o los accionantes**”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de primera instancia y del auto de abandono del recurso de casación, sin embargo, también formularon cargos contra el auto de admisión parcial de sus recursos de casación (ver párrafos 11.1 y 11.2 *infra*).
8. El 14 de enero de 2022, un tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

² Los recursos de casación fueron presentados por cada uno de los señalados procesados, a excepción de Manuel Jara Simbaqueva y Robinson Jara Huaca, que lo interpusieron de forma conjunta.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De los accionantes

10. Los accionantes pretenden que se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial, al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76.7 (letras a, b, c y l) y 82 de la Constitución, respectivamente. Además, denuncian la transgresión del artículo 169 de la Constitución que consagra al sistema procesal como un medio de realización de la justicia. Finalmente, solicitan la reparación de sus derechos constitucionales.
11. Como fundamento de sus pretensiones, los accionantes esgrimieron los siguientes cargos:
 - 11.1. El Tribunal de casación habría vulnerado sus derechos a la tutela judicial y a la defensa porque no habría resuelto el caso mediante sentencia y porque habría inadmitido parcialmente su recurso de casación sin una audiencia, con fundamento en una resolución que estableció una fase de admisión de la casación en materia penal, sin que esta etapa se encuentre prevista en el Código Integral Penal ni en la Constitución. Como consecuencia de esta vulneración, se les habría negado su posibilidad de ejercer su derecho a la defensa en audiencia.
 - 11.2. Se habrían vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación porque la sentencia de primera instancia y el auto de inadmisión carecerían de dicha motivación y porque el auto de abandono no se pronunció sobre un pedido para la realización de una nueva audiencia en casación, además, de haber declarado el abandono sin fundamento alguno.
 - 11.3. El Tribunal de casación habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica y a la defensa porque habría declarado el abandono a pesar de que los accionantes habrían justificado que la inasistencia de su defensor a la audiencia se originó en un caso fortuito.

3.2. De los tribunales

12. Iván Patricio Saquicela Rodas, juez que conformó el Tribunal de casación, presentó el informe solicitado por el juez constitucional sustanciador en el que informó que los otros integrantes del tribunal ya no forman parte de la Corte Nacional de Justicia y, señaló lo siguiente:

- 12.1.** El Tribunal de casación habría actuado conforme a la ley dado que la falta de comparecencia de los recurrentes a la audiencia tiene como efecto la declaratoria de abandono de los recursos, según el artículo 652.8 del COIP.
- 12.2.** Los accionantes no habrían justificado su inasistencia a la audiencia de casación.
- 12.3.** Una nueva convocatoria a audiencia supondría vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva de la víctima porque implicaría revocar el auto de declaratoria de abandono.
- 12.4.** No se habrían inadmitido los recursos de casación, como mal afirman los recurrentes, sino que estos fueron admitidos de forma parcial. Así, en función de esta admisión parcial, se convocó a la correspondiente audiencia.
- 13.** Los jueces del Tribunal de Garantías Penales, en su informe de descargo sostienen que la sentencia que declaró la culpabilidad de los accionados por secuestro extorsivo cumplió con la garantía de motivación porque se sustenta en pruebas presentadas en el juicio.

4. Cuestiones previas

- 14.** Esta Corte Constitucional, en la sentencia 8-19-IN/21 de 8 de diciembre de 2021 (publicada en la edición constitucional del Registro Oficial 1, de 14 de febrero de 2022), declaró la inconstitucionalidad de la resolución 10-2015,³ emitida por la Corte Nacional de Justicia, por considerar que

los autos que fueron empleados por la Corte Nacional como base de su resolución de jurisprudencia vinculante, correspondieron a autos que fueron emitidos durante una etapa procesal –fase de admisión– no prevista en ese momento en el COIP, y que en consecuencia patentizaron una violación al debido proceso, careciendo de validez jurídica, y no pudiendo ser empleadas para la configuración de jurisprudencia vinculante.⁴

³ El artículo 1 de la resolución 10-2015 dispuso lo siguiente:

“Recibido el recurso de casación en la Corte Nacional de Justicia, corresponde al tribunal designado por sorteo, determinar si el escrito cumple con los requisitos de admisibilidad, conforme lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal artículo 657.2, en caso de cumplirlos se convocará a audiencia de fundamentación del recurso, caso contrario, declarada la inadmisibilidad se devolverá el expediente al tribunal de origen, de esta declaratoria no habrá recurso alguno”.

⁴ CCE, sentencia 8-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 71.

15. Además, determinó que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad serían “hacia el futuro, lo que incluye los casos pendientes de resolución y entre estos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales”.⁵
16. Luego, la Corte en las sentencias 1679-17-EP/22, de 6 de julio de 2022; 2778-16-EP/22, de 13 de julio de 2022; 2125-17-EP/22, de 27 de julio de 2022; y 264-22-EP/22, de 19 de diciembre de 2022, determinó la vulneración del derecho a la defensa en la garantía a recurrir porque se inadmitió el recurso de casación sin haber convocado previamente a la audiencia de fundamentación.
17. En este caso, los accionantes no señalaron de forma expresa que se vulneró su garantía a recurrir, pero afirmaron, en general, que se vulneró su derecho a la defensa. En estas circunstancias y en aplicación del principio *iura novit curia* (previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC, que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes), en lo posterior se considerará una posible vulneración del derecho a la defensa en la garantía a recurrir.
18. Por lo dicho, el análisis se dirigirá a examinar si en la resolución de esta controversia se debe considerar la inconstitucionalidad de la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia. Para ello, se verificará si este caso se adecua a los presupuestos establecidos en los párrafos anteriores. Si se constata que el caso en análisis se subsume en los presupuestos de la sentencia 8-19-IN/21, no será necesario un examen exhaustivo de los cargos formulados por los accionantes, porque determinaría la decisión a adoptar. Esta circunstancia, a su vez implicaría que la Corte Nacional resuelva sobre la integridad del recurso de casación presentado.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. Conforme a lo anterior y al cargo sintetizado en el párrafo 11.1 *supra*, que cuestiona el auto de admisión del recurso de casación pues habría provocado indefensión en contra de los accionantes, esta Corte considera analizar una presunta violación de la garantía a recurrir, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: *¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa en la garantía de recurrir de los accionantes por haber admitido de forma parcial su recurso de casación sin haber convocado previamente a la audiencia de fundamentación?*

⁵ *Ibíd.*, VI. Decisión, 1.

6. Resolución del problema jurídico

20. El artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución reconoce el derecho a la defensa en la garantía a recurrir en los siguientes términos:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

21. Al respecto, el derecho a la defensa ha sido conceptualizado como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este.⁶ En definitiva, el derecho a la defensa busca garantizar la contradicción e igualdad entre las partes procesales a través de diversas garantías que incluyen la posibilidad de recurrir del fallo.

22. Específicamente, esta Corte ha sostenido que

el derecho a recurrir es una garantía del debido proceso, que faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales, entendido como un canal y cauce para examinar las resoluciones jurisdiccionales, ya sea por el propio juez ad-quo o el juzgador ad-quem, prerrogativa que es de configuración legal.⁷

el derecho a recurrir tutela a las personas de que se les prive del acceso al recurso mediante requisitos no previstos en la ley, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable.⁸

23. Además, la garantía de recurrir el fallo no es absoluta y su ejercicio se encuentra sujeto a la regulación prevista en la Constitución o la ley, “siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial”.⁹ Dada la posibilidad de configuración legislativa de la garantía a recurrir, “existen procesos en los

⁶ CCE, sentencia 2198-13-EP/19, 4 de diciembre de 2019 y sentencia 005- 17-SCN-CC, 14 de junio de 2017.

⁷ CCE. sentencia 1802-13-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 48.

⁸ CCE, sentencia 41-21-CN/22, 22 de junio de 2022, párr. 24; y, sentencia 1945-17-EP/21, 13 de octubre de 2021, párr. 25.

⁹ CCE, sentencia 1741-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 36; y, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 41; entre otras.

cuales no es posible recurrir, sin que ello conlleve vulneración alguna a esta garantía del debido proceso”.¹⁰

- 24.** Para la resolución del problema jurídico planteado, como se señaló en la cuestión previa, se constatará si en este caso se cumplen los siguientes supuestos: (i) que en el caso en análisis se haya inadmitido el recurso de casación con fundamento en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia que fue declarada inconstitucional; (ii) que la demanda de acción extraordinaria de protección haya estado pendiente de resolución al momento en que publicó la sentencia 8-19-IN/21 en el Registro Oficial. Y, luego de examinar si se cumplen estos supuestos, se deberá verificar (iii) si se vulneró o no el derecho a la defensa en la garantía de recurrir.
- 25.** Respecto del supuesto (i), de la revisión del expediente, se verifica que el auto impugnado admitió –por vicios en la motivación– el recurso de casación interpuesto por los accionantes. Asimismo, con fundamento en la resolución 10-2015, inadmitió los otros cargos presentados por los accionantes. En relación a la resolución 10-2015 el tribunal señaló lo siguiente:

En relación a la argumentación jurídica de un cargo casacional, el Informe Jurídico contenido en la Resolución No. 10-2015, emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, recogiendo el criterio esgrimido por la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito en sus diferentes fallos, establece que: “La argumentación jurídica que dote de sustento al cargo de casación; lo cual se logrará al: a) Determinar la parte específica de la sentencia impugnada, en la cual se encuentra el error de derecho; b) Confrontar el razonamiento del juzgador, sobre la aplicación o interpretación de una norma jurídica que se considera ha provocado un error de derecho, con aquella aplicación o interpretación que estima el recurrente se debería haber realizado; y, c) Explicar la influencia que ha tenido el error de derecho, sobre la parte dispositiva de la sentencia impugnada (principio de trascendencia).

- 26.** Con esta base, se inadmitieron los otros cargos presentados por los accionantes. En primer lugar, se afirmó lo siguiente:

Los casacionistas aducen que en el fallo del tribunal de apelación se contraviene expresamente los artículos 5.3 y 453 del [COIP]. [...] Los impugnantes, al indicar que en la sentencia del tribunal de alzada se transgreden dos diferentes disposiciones contenidas en el [COIP], están inobservando el primero de los requisitos que debe poseer la fundamentación del recurso de casación, esto es, la indicación de una norma jurídica determinada o de algunas de éstas que guarden concordancia entre sí, en razón de que la primera citada se refiere al principio de in dubio pro reo, mientras que la segunda desarrolla la finalidad de la prueba en

¹⁰ CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 33.

materia penal, consistiendo regulaciones sobre aspectos distintos [...] Por lo tanto, el planteamiento realizado por los casacionistas transgrede uno de los principios regentes de este medio de impugnación, esto es, el de autonomía [...] Por otro lado [...] omiten desarrollar (teniendo en cuenta lo expresado en el párrafo anterior) un argumento que demuestre la manera cómo se ocasionó la contravención expresa de cualquiera de las dos disposiciones escogidas por parte del tribunal ad quem.

27. Luego, se afirmó lo que sigue:

Análisis del segundo cargo [...] nuevamente desarrollan una argumentación que en nada contribuye a exponer porque (sic) razones se viola por contravención expresa el Art. 161 del [COIP], referente al tipo penal de secuestro. Lejos de aquello, se utiliza las mismas afirmaciones que sirvieron para sustentar la falta de motivación en la sentencia incoada, las cuales colaboraron a dicho propósito, pero que no coadyuvaran a probar este cargo.

28. Finalmente, se razonó de la siguiente forma sobre el último de los cargos de los accionantes:

3.5.8. Otras disposiciones infringidas [...] Por otro lado, los recurrentes no realizan una argumentación tendiente a explicar las razones por las cuales se habría producido un error de derecho con relación a las disposiciones seleccionadas, quedando su señalamiento en una mera enunciación de normas carente de sustento.

29. Como se ve, salvo respecto de un cargo, el Tribunal de casación inadmitió el recurso de casación de los accionantes con base en la resolución 10-2015, por lo que se verifica el cumplimiento del primer supuesto.

30. Sobre el supuesto (ii), la demanda de acción extraordinaria de protección dentro de la causa 2062-19-EP fue presentada el 18 de abril de 2019 y admitida el 14 de enero de 2022, es decir, de forma previa a la publicación de la sentencia 8-19-IN/21 y acumulado en el Registro Oficial, lo que ocurrió el 14 de febrero de 2022. Por lo tanto, al verificarse las dos condiciones establecidas para el efecto, en este caso puede considerarse la sentencia 8-19-IN/21 para establecer la vulneración o no del derecho a la defensa en la garantía de recurrir.

31. Así, respecto de este último asunto, se constata que la aplicación de la resolución 10-2015, declarada inconstitucional, impidió que los accionantes fundamenten sus recursos de casación en audiencia, tal como lo dispone el artículo 657.2 del COIP, por lo que no pudieron acceder al recurso extraordinario de casación en los términos previstos en la ley.

- 32.** Entonces, se constata que se cumple con el tercer supuesto (iii) porque el auto impugnado, al inadmitir los cargos de la referencia, vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir de los accionantes establecida en el artículo 76.7.m de la Constitución. En el mismo sentido se ha pronunciado esta Corte en las sentencias 328-22-EP/22, 2125-17-EP/22, 2371-21-EP/22 y 3161-21-EP/22, todas de 19 de diciembre de 2022, las cuales han establecido que la falta de convocatoria a la audiencia para la fundamentación del recurso de casación penal y la consecuente inadmisión del mismo es un obstáculo para ejercer el derecho a recurrir, pues impide “al accionante la posibilidad de fundamentar su recurso de conformidad a la configuración legislativa del recurso de casación penal, lo cual constituye un impedimento arbitrario para la revisión de la sentencia condenatoria dictada en su contra”.¹¹
- 33.** Por ende, esta Corte considera que, para reparar la vulneración a la señalada garantía, se debe dejar sin efecto lo actuado a partir del auto de 17 de diciembre de 2018, únicamente en lo relacionado al recurso de casación presentado por los accionantes. De ahí que, conforme lo previsto en los artículos 656 y 657, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia deberá tramitar nuevamente los recursos de casación interpuestos por los accionantes.
- 34.** Finalmente, al verificarse los supuestos previstos en la sentencia 8-19-IN/21, y la consecuente vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, tal como se explicó en el párrafo 18 *supra*, resulta inoficioso plantear y resolver los problemas jurídicos adicionales derivados de la demanda presentada.

7. Decisión

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

- 1.** *Aceptar parcialmente* las pretensiones de la acción extraordinaria de protección 2062-19-EP.
- 2.** *Declarar* la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir del fallo de los accionantes Martín Jara Huaca, Juan Arturo Escobar Quizhpi, Manuel Jara Simbaqueva y Robinson Jara Huaca.

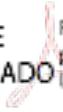
¹¹ CCE, sentencia 328-22-EP/22, 19 de diciembre de 2022, párrafo 26.

3. Como medida de reparación, se dispone lo siguiente:

- a. *Dejar sin efecto* lo actuado a partir del auto de admisión parcial del recurso de casación emitido el 17 de diciembre de 2018 por el tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, respecto únicamente del recurso presentado por los accionantes.
- b. *Disponer* que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, previo al sorteo correspondiente y con una nueva conformación, tramite nuevamente el recurso de casación de los accionantes, de conformidad con la Constitución de la República y el Código Orgánico Integral Penal.

4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 2062-19-EP/23

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 92¹ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), así como en el artículo 38² del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), presenté mi concurrencia respecto a la sentencia de mayoría 2062-19-EP/23.
2. El voto de mayoría determinó que el auto de 17 de diciembre de 2018, dictado por la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia que admitió de manera parcial el recurso de casación propuesto por los accionantes vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a recurrir, análisis con el que estoy de acuerdo.
3. Mi discrepancia se presenta respecto a la forma en que el voto de mayoría aborda la resolución de la causa. Así, se debe tomar en cuenta que los problemas jurídicos a ser resueltos a través de esta garantía surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.³
4. En el presente asunto, los accionantes en su demanda impugnaron tanto el auto de 15 de abril de 2019, dictado por la Sala Nacional que declaró el abandono del recurso de casación, debido a la inasistencia de los recurrentes y su abogado defensor a la audiencia

¹ LOGJCC. Art. 92.- Votos concurrentes y votos salvados.- Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión.

² RSPCCC. Art. 38.- Votos concurrentes y votos salvados.-Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán emitir votos concurrentes o votos salvados.

Los votos concurrentes son aquellos que muestran su acuerdo con la parte resolutive del proyecto de sentencia o dictamen presentado por la jueza o juez sustanciadora, pero expresan discrepancia o exponen argumentos adicionales respecto a la fundamentación jurídica, sin que esto implique desacuerdo con la decisión. (...)

Los votos concurrentes y los votos salvados serán anunciados ante el Pleno de la Corte Constitucional de forma obligatoria. Estos votos serán suscritos por la jueza o juez y remitidos a la Secretaría General, dentro del término de diez días contados a partir de la adopción de la decisión. En caso de no hacerlo, la Secretaría General sentará razón y continuará con el trámite de notificación.

Para efectos de proclamación del resultado de la votación, los votos concurrentes se contabilizarán con los votos a favor del proyecto de sentencia o dictamen. (...)

³ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

de fundamentación del recurso de casación: y, el auto de 17 de diciembre de 2019, que admitió parcialmente el recurso de casación. En ese sentido, considero que la sentencia de mayoría debía abordar el análisis del primer acto impugnado, esto porque habría permitido evidenciar si efectivamente existió una restricción al derecho a la defensa de los accionantes; sin embargo, el voto de mayoría pasa por alto esta situación, es decir, omite pronunciarse sobre un cargo que cuenta con una fundamentación suficiente y del cual la Sala Penal accionada se pronunció en su informe de descargo, esto en aras de ejercer su derecho a la defensa.

5. Consecuentemente, considero que el voto de mayoría debía analizar las decisiones impugnadas y no simplemente aquella que admitió parcialmente el recurso de casación de los recurrentes, pues justamente se presentaron cargos sobre estas dos decisiones.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2062-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 23 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 16:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 2062-19-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 9 de noviembre de 2023, aprobó la sentencia 2062-19-EP/23 (“**decisión de mayoría**”), la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por los señores Martín Jara Huaca, Juan Arturo Escobar Quizhpi, Manuel Jara Simbaqueva y Robinson Jara Huaca (“**accionantes**”) en contra de la sentencia dictada el 17 de diciembre de 2018 por el Tribunal de Garantías Penales de Sucumbíos y de los autos de 17 de diciembre de 2018 y de 15 de abril de 2019 emitidos por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.
2. Respetando la decisión de mayoría, emito el presente voto salvado por considerar que el auto de admisión parcial del recurso de casación propuesto de forma conjunta por los accionantes no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo. Conforme lo expondré a continuación.
3. Previo a desarrollar los puntos de discrepancia, resulta necesario detallar el acontecer procesal y las pretensiones de los accionantes.

1.1 Antecedentes procesales

4. En el marco del proceso penal número 21334-2017-00189, el Tribunal de Garantías Penales de Sucumbíos, en sentencia de 5 de enero de 2018, declaró la culpabilidad, de los señores Martín Jara Huaca, Juan Arturo Escobar Quizhpi, Manuel Jara Simbaqueva y Robinson Jara Huaca por el cometimiento del delito de secuestro extorsivo y les impuso una pena privativa de libertad de trece años.
5. Inconformes con la decisión, los procesados interpusieron recurso de apelación. El 18 de abril de 2018, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, resolvió rechazarlos.
6. Frente a ello, los procesados interpusieron recurso de casación. En auto de 17 de diciembre de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y

Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, resolvió admitir parcialmente el recurso por el cargo de falta de motivación.

7. El 15 de abril de 2019, un Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, resolvió declarar el abandono del recurso por la inasistencia a la audiencia de fundamentación tanto de los recurrentes como de su defensa.
8. El 18 de abril de 2019, los señores Martín Jara Huaca, Juan Arturo Escobar Quizhpi, Manuel Jara Simbaqueva y Robinson Jara Huaca de forma conjunta presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de primera instancia, del auto de admisión parcial del recurso de casación y del auto que declaró el abandono del recurso. La causa se signó con el número 2062-19-EP y la demanda fue admitida en auto de 14 de enero de 2022.
9. El 6 de abril de 2023, el juez sustanciador, Alí Lozada Prado, avocó conocimiento de la causa y requirió a las autoridades accionadas un informe de descargo.

1.2 Sobre las pretensiones respecto al auto de admisión parcial del recurso de casación dictado el 17 de diciembre de 2018

10. Aun cuando en la demanda existen alegaciones sobre la sentencia de primera instancia y el auto de abandono del recurso de casación, en razón de que el análisis de la decisión de mayoría versó exclusivamente respecto al auto de admisión parcial de los cargos casacionales, me pronunciaré sobre la decisión referida.
11. A criterio de los accionantes, el auto impugnado vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de la defensa y a la tutela judicial efectiva.
12. Respecto a la violación de la garantía de la defensa, los accionantes indican que:

El simple hecho de INADMITIR el recurso sin audiencia oral, contradictoria, pública afecta el principio de legalidad procesal penal al no existir la figura jurídica de Admisión por intermedio de una resolución; por ende la defensa técnica y el debido proceso; sino que se lo hace tan solo en base a posibles resoluciones, contrariando la ley, la Constitución y los axiomas, valores y principios jurídicos, constitucionales pro hominem.

13. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, los accionantes mencionan que:

No solo en la forma o formalidad sino también en el fondo; al dictar un AUTO en el que INADMITE el RECURSO DE CASACIÓN, no solo se resuelve atentando al debido proceso legal, al principio pro hominem, *sino que se niega la oportunidad de hacer conocer los fundamentos en audiencia oral*, precisamente en respeto al derecho a la defensa y al recurso de impugnación, lo que lleva consigo el derecho humano a ser oído en audiencia con las garantías básicas que la constitución y las leyes del Ecuador garantizan, más si se dice es un régimen neo constitucional, acusatorio de derecho penal mínima (énfasis añadido).

14. Finalmente, los accionantes solicitan que se admita la demanda y se deje sin efecto el auto impugnado.

1.3 Sobre los puntos de discrepancia con la decisión de mayoría

15. En la decisión de mayoría, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa en la garantía de recurrir de los accionantes por haber admitido de forma parcial su recurso de casación *sin haber convocado previamente a la audiencia de fundamentación?* (énfasis añadido) Y después de verificar los siguientes supuestos:

- (i) Que en el caso en análisis se haya inadmitido el recurso de casación con fundamento en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia que fue declarada inconstitucional;
- (ii) Que la demanda de acción extraordinaria de protección haya estado pendiente de resolución al momento en que publicó la sentencia 8-19-IN/21 en el Registro Oficial y
- (iii) Si se vulneró o no el derecho a la defensa en la garantía de recurrir.

16. Concluyó que:

La falta de convocatoria a la audiencia para la fundamentación del recurso de casación penal y la consecuente inadmisión del mismo es un obstáculo para ejercer el derecho a recurrir, pues impide ‘al accionante la posibilidad de fundamentar su recurso de conformidad a la configuración legislativa del recurso de casación penal, lo cual constituye un impedimento arbitrario para la revisión de la sentencia condenatoria dictada en su contra’ (énfasis añadido).

17. Ahora bien, del auto impugnado y de las actuaciones procesales posteriores a su emisión se colige que, los cargos del recurso de casación interpuesto de forma conjunta fueron (i) contravención expresa de los artículos 5, número 3 y 453 del COIP; (ii) contravención

expresa del artículo 161 *ibidem* y (iii) contravención expresa del artículo 76, número 7, letra l) de la CRE.

18. Sobre los dos primeros cargos, la Sala, respectivamente, resolvió su inadmisión porque: (1) “no se desarrolló una argumentación jurídica que demuestre el vicio contra la sentencia refutada y que sea compatible con el principio de autonomía en materia casacional, conllevando a que implícitamente se requiera a este tribunal la valoración del acervo probatorio”; y (2) “se desarrolla una argumentación que en nada contribuye a exponer porque razones se viola por contravención expresa el artículo 161 del COIP, referente al tipo penal de secuestro”.

19. Por otro lado, calificó favorablemente el cargo referente a la garantía de motivación pues a su criterio:

Los recurrentes se centran en demostrar la falta de lógica y razonabilidad en el fallo objetado, como requisitos para concretar una debida motivación, exponiendo los argumentos por los cuales, a su consideración, su ausencia se produce, por lo que, los impugnantes han fundamentado su postura, dotando de los insumos necesarios a este tribunal para entrar a desentrañar si efectivamente esta acusación contra el fallo del ad quem se ha materializado.

20. Dicho esto, la Sala admitió a trámite el recurso de casación interpuesto por los accionantes “por cumplir los requisitos del artículo 656 del COIP únicamente con relación a la falta de motivación. [Por ello] *se convocará únicamente a los sujetos procesales a fin de que tenga lugar la respectiva audiencia oral, pública y contradictoria, en la que los recurrentes deberán fundamentar su recurso.* (énfasis añadido)”.

21. En consecuencia, convocó a audiencia de fundamentación del recurso de casación para el día 22 de marzo de 2019. No obstante, se dejó constancia de audiencia fallida porque “los procesados recurrentes no comparecieron, ni sus defensas técnicas” y por consiguiente, en auto de 15 de abril de 2019, se declaró el abandono del recurso.

22. De lo expuesto, se observa que, en la causa *in examine*, las autoridades judiciales si convocaron a audiencia para la fundamentación del recurso de casación de modo que, el argumento aplicado en la decisión de mayoría referente a que “*la falta de convocatoria a la audiencia* constituye un obstáculo para ejercer el derecho a recurrir pues impide a los accionantes la posibilidad de fundamentar su recurso de conformidad a la configuración legislativa [...] y constituye un impedimento arbitrario para la revisión de la sentencia condenatoria (énfasis añadido)” deviene en improcedente por no ajustarse al acontecer

procesal de la causa. Al contrario, el hecho de que las partes no hayan expuestos de forma oral sus argumentos responde a su negligencia por la falta de comparecencia a la audiencia, lo cual no es imputable a una actuación judicial *per se*.

23. Así, la negligencia de los accionantes no solo impidió que las autoridades judiciales escuchen la fundamentación del recurso de casación sino que evalúen la posibilidad de casar de oficio la decisión recurrida, acciones que no pueden ser acusadas a la autoridad judicial cuando son el resultado de la negligencia procesal de las partes que recurren una decisión.
24. Por lo manifestado, disiento de la decisión de mayoría en la que se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección, pues a partir de los fundamentos expuestos, dejo en evidencia que, el auto impugnado no vulneró ningún derecho constitucional.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.11.29
15:19:16 -0500'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2062-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

206219EP-61de9

**Caso Nro. 2062-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrente y salvado que antecede fue suscrito el día lunes veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés por el señor Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día martes veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés por la jueza constitucional, Carmen Corral Ponce; y, el día miércoles veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés por el juez constitucional, Enrique Herrería Bonnet, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1076-19-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 12 de octubre de 2023

CASO 1076-19-EP

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

SENTENCIA 1076-19-EP/23

Resumen: Diego Ricardo Altamirano Intriago presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 1 de marzo de 2019 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua. La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección propuesta, al constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por falta de análisis respecto a la existencia de vulneración de derechos constitucionales.

1. Antecedentes Procesales

1. El 2 de abril de 2019, Diego Ricardo Altamirano Intriago (el “**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 1 de marzo de 2019, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua (la “**Sala**”), dentro de un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes se detallan a continuación.¹
2. El 15 de enero de 2019, el accionante presentó una acción de protección en contra del director general, presidente y miembros del Consejo de la Judicatura, delegado Provincial de Tungurahua y del procurador general del Estado.² El proceso se signó

¹ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por los exjueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez; y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, mediante auto de 26 de septiembre de 2019, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 1076-19-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 21 de junio de 2023 y solicitó a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

² En lo principal, el accionante sostuvo que:

...fue sancionado de manera arbitraria por el Director del Consejo de la Judicatura de la época, Dr. Tomás Alvear Peña, con una suspensión por el término de cinco días al aparentemente no motivar un auto dictado dentro del proceso No. 18334-2014-3885, agregó que la sanción procedió de autoridad competente pero para arribar a la misma se violentó su derecho al debido proceso y la garantía de su derecho a no quedar en la indefensión en ninguna etapa o grado del proceso, al existir previamente un informe emitido por la Directora Provincial de la Judicatura de Tungurahua

con el número 18461-2019-00355 en primera instancia y 18111-2019-00002 numeración de segunda instancia.

3. El 25 de enero de 2019, el juez de la Unidad judicial de tránsito con sede en el cantón Ambato aceptó la demanda.³ Frente a esta decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de apelación.
4. El 1 de marzo de 2019, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, mediante sentencia, revocó la decisión de primer grado y aceptó el recurso de apelación interpuesto por el Consejo de la Judicatura.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (“**CRE**”) es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes, así como el 191 numeral 2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (“**LOGJCC**”)

3. Argumentos de los sujetos procesales

a. Fundamentos y pretensión del accionante

6. El accionante, en referencia a la presunta vulneración del derecho a la motivación, señala:

la sentencia (...) no contiene más que una transcripción parcial de la demanda, de lo que se dijo en la audiencia de primera instancia (...) no determinan, a través de un trabajo intelectual, lógico y coordinado (...) cuál es el problema jurídico para su resolución; pues, mal se entiende el concepto "problema jurídico" con "resumen de lo actuado en el proceso"; es decir, carece de lógica este acápite con el resto de la sentencia (...) se verifica que el tribunal únicamente ha realizado copia y pega de algunas normas constitucionales, algunas normas legales, algunas partes de sentencias dictadas por la Corte Constitucional

de aquella época, Dra. Linda Amancha, documento cuyo contenido no le fue notificado e impidiéndole el ejercicio de su derecho a la defensa.

³ La Unidad Judicial, resolvió que:

[e]l informe motivado emitido por la titular del Consejo de la Judicatura de Tungurahua debió ser notificado previamente al sumariado disciplinariamente, con el objeto de tener conocimiento del análisis efectuado al caso, las conclusiones y recomendaciones formuladas, todo lo anterior con la subsecuente acción para acudir ante el organismo competente para juzgar y sancionar, vale decir ante el Director General del Consejo de la Judicatura; hecho no ocurrido ya que el 06 de marzo del 2017 se le notificó del contenido de tal resolución, omisión primigenia que alteró el debido proceso en el derecho a la defensa del legitimado activo porque no fue advertido del contenido del mentado informe motivado, base de la resolución sancionatoria. (...).

(...) Esto evidencia que no existe un encadenamiento silogístico lógico, de dichas disposiciones, a los fundamentos de hechos, conforme lo determina el Art. 76.7.1 de la CRE; pues, no existe la premisa menor y mucho menos la conclusión de aquella operación intelectual.

7. Adicionalmente, manifiesta: “la falta de notificación del informe motivado en los sumarios administrativos, es obligatoria en todos los casos y, el no notificar a los sumariados con dicho informe es una vulneración al derecho al debido proceso, en la garantía de no quedar en indefensión en ninguna etapa o grado del procedimiento...”.
8. Sobre la vulneración a la seguridad jurídica, indica:

(...) Como fundamento de la demanda de acción de protección, se citó la sentencia dictada por la Corte Constitucional No. 243-18-SEP-CC, dentro del caso No. 2315-16-EP, la cual analiza un sumario disciplinario seguido por el Consejo de la Judicatura en contra de una funcionaria judicial, y determina que la falta de notificación del informe motivado a la sumariada, es una violación del derecho constitucional al Debido Proceso, en la garantía de no quedar en indefensión en ninguna etapa o grado del procedimiento y que por ende, la Corte Constitucional declara la vulneración de ese derecho y dispone retrotraer el expediente a la fecha en que debió ser notificado el mentado informe motivado.

b. Contestación de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua

9. Mediante escrito de 28 de junio de 2023, los jueces Ricardo Amable Araujo Coba (ponente), Guido Leonidas Vayas Freire y César Audberto Granizo Montalvo, Jueces Provinciales ahora del Tribunal Primero - los dos primeros- y del Tribunal Segundo - el tercero- de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, en lo específico informaron:

...La sentencia proferida por el tribunal se encuentra debidamente motivada. La Sala de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, en ese entonces, realizó “un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto”; así también se “enuncian normas y principios jurídicos en que se funda (...) el Tribunal, ha motivado su decisión, de la demanda de esta acción no se desprende ninguna vulneración grave de derechos. Apenas si se relata una evidente disconformidad del Actor en relación con la sentencia, por cuanto no se admitió la aplicación de una sentencia proferida en el 2018 a un asunto acaecido en el año 2016, pretendiendo que se vulnere la seguridad jurídica, y sin vincular este derecho con otro, incumpliendo lo rescrito en la sentencia número 689-19-EP/20 de julio 22 de 2020, según la cual la Corte Constitucional ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica, por sí solo, no puede ser objeto de discernimiento, si es que no se señala cuál es el derecho fundamental vulnerado (la vida, la libertad, la propiedad, etcétera), cuál es la acción u omisión que vulnera dicho derecho fundamental y no se justifica por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental alegado. Por consecuencia, el Actor ha intentado esta acción en evidente

vulneración de los precedentes números 176-14-EP/19 y 108-14-EP/20, y la sentencia 176-14-EP/19, por no haber la debida justificación de la excepcionalidad del caso - aplicable al tiempo en que la Honorable Sala de la Corte Constitucional va resolver...

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

10. El planteamiento central del accionante consiste en que no existe una motivación suficiente por parte de la autoridad judicial accionada, dado que no se habría realizado un análisis acerca de la real existencia de la vulneración del derecho a la defensa, por no habersele notificado con el informe motivado, obligación que se deriva de lo expuesto por la Corte en la sentencia 234-18-SEP-CC.
11. Sobre el cargo alegado de seguridad jurídica, esta Corte estima que el accionante reitera el mismo argumento que sirve de base para sostener la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación. Por ello, la Corte no se pronunciará sobre este derecho.
12. En ese sentido, para atender el cargo y descargo propuestos, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la Sala accionada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría omitido su deber de analizar los hechos y las normas aplicables, así como las vulneraciones a derechos constitucionales?

5. Resolución de problemas jurídicos

¿Vulneró la Sala accionada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría omitido su deber de analizar los hechos y las normas aplicables, así como las vulneraciones a derechos constitucionales?

13. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que la Sala no realizó un análisis real sobre la existencia de vulneración o no de vulneración de derechos constitucionales alegados por el accionante, principalmente el derecho a la defensa por no haberse notificado el informe motivado. De tal manera, la decisión impugnada no cumplió con los estándares de la motivación suficiente en el caso de las garantías jurisdiccionales.
14. El punto de partida del análisis será el artículo 76.7.1) de la Constitución, que prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos

administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

15. Además, según la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa, como en la fundamentación fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia se determinó que

(...) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

16. Asimismo, este Organismo ha precisado que una argumentación jurídica es insuficiente cuando “la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”.⁴

17. Por otra parte, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, los jueces de garantías constitucionales están obligados a valorar la real vulneración de derechos, aquello se debe a que “hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica”.⁵ Así, en su jurisprudencia, la Corte reiteró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales:

... los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁶

18. En el caso concreto, las alegaciones del accionante se encuentran direccionadas a indicar que la sentencia impugnada vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación debido a que, la Sala en su decisión “cita las disposiciones normativas sin ninguna explicación de la pertinencia de ellas a los fundamentos de hecho y no realiza

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 69.

⁵ *Ibid.*, párrs. 57, 61 y 103.

⁶ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y 185-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr.39.

un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”.

19. Por ello, la Corte evaluará si en la sentencia impugnada existe una estructura mínimamente completa, por lo cual también se debe analizar si la Sala de la Corte Provincial realizó un examen sobre la existencia de la vulneración de derechos constitucionales.

20. De la revisión de la sentencia impugnada, la Corte Constitucional observa lo siguiente:

20.1 El accionante, en su demanda de acción de protección, indicó que se vulneró su derecho al debido proceso en el derecho a la defensa, por cuanto fue sancionado por el director del Consejo de la Judicatura, con una suspensión por el término de cinco días, sin que haya sido notificado con el informe emitido por la directora Provincial de Tungurahua como parte del sumario administrativo instaurado en su contra.

20.2 En el segundo y tercer acápite, la sentencia impugnada señala la determinación del problema jurídico y la procedencia de la acción de protección conforme la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional "LOGJCC", citando las normas regulatorias de dicha garantía jurisdiccional.

20.3 Además, la Sala analizó el caso concreto y señaló:

... la actuación de los funcionarios del Consejo de la Judicatura, se enmarca dentro del procedimiento previsto en la "Codificación Del Reglamento Para El Ejercicio De La Potestad Disciplinaria" (...) cuyo ámbito de aplicación se encuentra normada en el Art. 21 ibídem, así como también en la Disposición Final Primera ibídem, aspecto por el cual las referidas normas le otorga atribuciones para su gestión como las relacionadas en el Art. 393, 404 ibídem, el cual desarrolla las facultades previstas en los preceptos 181.5 de la Constitución de la República del Ecuador y 254 inciso primero del Código Orgánico de la Función Judicial

20.4 En esa misma línea, la Sala indicó:

(...) en contra del legitimado se abre un expediente disciplinario “Queja”, por el "presunto cometimiento de la infracción disciplinaria tipificada en el numeral 8 del artículo 108 del Código Orgánico de la Función Judicial"; para lo cual se ha dado el trámite previsto en el CODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA; por lo que se ha procedido a notificar en

persona con el referido auto al Dr. Diego Altamirano (ref. fs. 401), quien da contestación (ref. fs. 402 a 406), se ha procedido a la apertura del término de prueba (ref. fs. 407), se evacúan las diligencias necesarias y el hoy legitimado activo ha hecho uso de su derecho a la defensa, diligencias en las cuales ha sido notificado, en el término de quince días.

20.5 Posteriormente, la Sala manifestó:

...Es menester hacer la diferenciación de los sumarios sancionados con suspensión sin remuneración y los sancionados con destitución, en los siguientes términos: Las infracciones disciplinarias sancionadas con suspensión sin remuneración, son las que se encuentra tipificadas en el Art. 108 del Código Orgánico de la Función Judicial, que constituyen las Infracciones graves, que en el presente caso se encasilla en el referido artículo y por lo que correspondía remitir inmediatamente el expediente adjuntando el informe motivado, elaborado por la Directora Provincial del Consejo de la Judicatura de Tungurahua al Director General del Consejo de la Judicatura; Autoridad ésta que dentro de sus funciones le corresponde imponer las sanciones disciplinarias de suspensión de funciones, sin goce de remuneración, con la salvedad ahí establecida; y, que el Art. 40 del reglamento ibídem no indica que se haga conocer al sumariado con el referido informe motivado. Por otra parte, el doctor Tomás Alvear Peña, Director General del Consejo de la Judicatura (...) ha resuelto, entre otras cosas, acoger el informe motivado emitido por la Directora Provincial del Consejo de la Judicatura de Tungurahua (...) e imponer al doctor Diego Ricardo Altamirano Intriago, la sanción de suspensión del cargo sin goce de remuneración por el plazo de 5 días.

20.6 Respecto de la notificación del informe motivado la Sala indicó:

el Art. 40: "Informe motivado, no indica que se haga conocer al sumariado con el referido informe motivado, disposición legal "Art. 40 ibídem", que no ha sido declarado inconstitucional al momento de su emisión el "26 de julio del 2016, las 10h20" y no consta que el legitimado activo, grupos sociales o sociedad civil, hayan ejercido la acción pública de inconstitucionalidad sobre las referida norma antes invocada, para que la Corte Constitucional, en uso de sus atribuciones de acuerdo al Art. 436.27 de la Constitución de la República del Ecuador, proceda a la declaratoria de la inconstitucionalidad.

20.7 Más adelante, sobre la vulneración al derecho alegado por el accionante la Sala concluyó:

... de autos se observa que el ahora accionante no ha recurrido ni impugnado el hecho que acusa, dejando que cause estado y con ella fenezca la acusada violación, por cuya circunstancia no se puede hablar de que subsista la misma, tornando temporalmente improcedente la acción. A más de ello, temporalmente tampoco es aplicable la sentencia vinculante de la Corte Constitucional que alude; y, por añadidura, ha dejado precluir la etapa de impugnación administrativa intraprocesal y la inherente al recurso de plena jurisdicción o

subjetivo ante el Tribunal Contencioso Administrativo, en cuyo subsidio ha intentado en forma extemporánea esta acción constitucional. Por todo lo expresado en los numerales inmediatos anteriores, constituyen los fundamentos más que suficientes que determinan la no violación del derecho constitucional al que hace alusión el legitimado activo.

20.8 Sobre la sentencia de acción de protección 234-18-SEP-CC la Sala indicó:

Conforme el Art. 2.314 de la LOGJCC, establece la obligatoriedad del precedente constitucional y como tal tiene fuerza obligatoria, el mismo que rige desde el 27 de junio del 2018, fecha de la expedición de la sentencia constitucional No. 234-18-SEP-CC en el caso No. 2315-16-EP, proferida por la Corte Constitucional la misma que no puede ser retroactiva como lo cita el Actor, y, por ende, es vinculante para los casos futuros, por cuya situación no puede aplicarse la misma al caso concreto.

21. De lo expuesto se observa que si bien, la sentencia contiene la enunciación de las normas jurídicas en los que se funda la decisión, artículos Art. 42 numeral 1 de la LOGJCC, artículos 102, 104, 109 numeral 7, 114 y 117 del COFJ y 7, 9, 20, 33, 34, 35, 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria; se aprecia que los jueces de la Sala accionada omitieron realizar un análisis real respecto a la vulneración de derechos constitucionales, dentro del proceso administrativo sancionador 2016-0004, por la no notificación del informe emitido por la directora Provincial de Tungurahua, al accionante. Al contrario, la Sala realiza el recuento de las actuaciones dentro del proceso del sumario administrativo, y determinó que el accionante no ha interpuesto los recursos que le concede las normas legales, ante la justicia ordinaria (20.7), sin que se observe un pronunciamiento sobre la vulneración del derecho a la defensa.
22. Adicionalmente, se advierte que la Sala se pronunció sobre los cargos, relativos a la notificación del informe motivado y la aplicación del precedente constitucional de la sentencia 234-18-SEP-CC, como se detalla en el párrafo 20.6 y 20.8 *supra*. Sin embargo, no se puede evidenciar en el análisis de estos argumentos por parte de la Sala, la relación con la vulneración del derecho constitucional a la defensa alegada por el accionante.
23. Por las razones expuestas, este Organismo concluye que la sentencia dictada por la Sala no cuenta con suficiencia motivacional de acuerdo a los criterios establecidos en el párrafo 17 *supra*, toda vez que los jueces accionados no han realizado un análisis minucioso y exhaustivo sobre las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante dentro la demanda de acción de protección; consecuentemente, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE.

6. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección *1076-19-EP*.
2. Declarar que la sentencia de 1 de marzo de 2019 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua vulneró el derecho al debido proceso.
3. Como medida de reparación se dispone:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia de segunda y última instancia emitida en la acción de protección 18111-2019-00002, dictada por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua.
 - b. Devolver el expediente del proceso 18111-2019-00002 a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua, para que otro tribunal de la misma Corte, designado por sorteo, conozca la acción de protección en segunda instancia.
4. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de octubre de 2023.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

107619EP-5f567



Caso Nro. 1076-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecisiete de octubre de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de ampliación 1076-19-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 06 de diciembre de 2023.

VISTOS. - Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado el 23 de octubre de 2023 por Diego Ricardo Altamirano Intriago. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 6 de diciembre de 2023, dentro de la causa 1076-19-EP, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 2 de abril de 2019, Diego Ricardo Altamirano Intriago (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 1 de marzo de 2019, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua. El 26 de septiembre de 2019, la acción fue admitida por el respectivo tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.
2. El 12 de octubre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 1076-19-EP/23 en la que resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección. El 18 de octubre de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional notificó esta sentencia a las partes procesales. El 23 de octubre de 2023, el accionante solicitó la ampliación de la sentencia antes mencionada.

2.Oportunidad

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte en el término de 3 días contados desde su notificación.
4. El pedido de ampliación fue presentado el 23 de octubre de 2023 respecto de la sentencia 1076-19-EP/23, que fue notificada el 18 de los mismos mes y año. En tal virtud, se verifica que la solicitud del accionante fue presentada oportunamente.

3.Fundamentos de la solicitud

5. En su escrito de 23 de octubre de 2023, el accionante solicitó la ampliación de la mencionada sentencia, en los siguientes términos:

5.1 El accionante solicita que se “resuelva la vulneración al derecho a la defensa en el procedimiento administrativo sancionador”, toda vez que señala que “(...) en el auto de admisión de la demanda, en el punto 13 específicamente

se dijo que (...) la Corte también va a solventar la vulneración del derecho a la defensa en el procedimiento administrativo sancionador; empero, como consta de la sentencia, la Corte no ha topado este tema”.

- 5.2.** El accionante solicita se amplíe la sentencia en la reparación y se ordene que los responsables ofrezcan disculpas públicas hacia el compareciente por la violación de su derecho constitucional al debido proceso. Debido a que considera que “con la sola nulidad de la sentencia y que otro tribunal resuelva la apelación no siento se repare mi derecho”.

4. Análisis de la petición

- 6.** Esta Corte Constitucional ha señalado que una sentencia o dictamen puede ampliarse cuando se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos en el juicio. Por otro lado, la sentencia o dictamen puede aclararse cuando contiene elementos oscuros o de difícil comprensión.¹ Así, tanto el pedido de ampliación como el de aclaración es concebido como un mecanismo de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que, por intermedio de este recurso ni por algún otro la autoridad jurisdiccional podría modificar una decisión previamente adoptada.²
- 7.** Dicho esto, corresponde examinar la solicitud de ampliación del accionante, expuesta en los puntos del párrafo 5. Así:
- 8.** El accionante en los argumentos contenidos en el párrafo 5.1 *supra* cuestiona el análisis de la Corte, pues se refiere al hecho de que este Organismo no analizó el derecho a la defensa en el procedimiento administrativo sancionador como se consideró en el auto de admisión que, en su opinión, debió ser abordado en el planteamiento y resolución de los problemas jurídicos. Esta Corte, advierte que el auto de admisión contiene un análisis *prima facie* del caso y que, conforme la jurisprudencia de esta Magistratura, la facultad de analizar el mérito es excepcional y de oficio y está sujeta al cumplimiento de varios requisitos que en este caso -en la etapa de sustanciación- no se verificaron.

¹ Sobre el alcance de la solicitud de aclaración y ampliación véanse los autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias 41-17-AN/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20 de 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

² CCE, auto del caso 335-13-JP, 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

9. Adicionalmente, conforme lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, en la sentencia 176-14- EP/19,³ este Organismo no está obligado a realizar el análisis de control de mérito en las acciones extraordinarias de protección, pues es una facultad excepcional de este Organismo que procede cuando se cumplen los parámetros que se especifican en la mencionada sentencia.
10. Por lo tanto, se confirma que esta solicitud de ampliación del accionante no se fundamenta en que en la sentencia 1076-19-EP/23 se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos de la acción extraordinaria de protección, si no en su inconformidad con el hecho de que la Corte no realizó examen de mérito en este caso, por lo que debe desestimarse.
11. Por otro lado, en relación con lo indicado en el párrafo 5.2 *supra*, el accionante solicita que “se amplíe la sentencia en la reparación y se ordene que los responsables ofrezcan disculpas públicas”. Frente a este pedido de ampliación por parte del accionante, esta Corte considera conveniente recordarle que la ampliación tiene como objeto que la Corte se pronuncie sobre algún punto controvertido que no fue resuelto, situación que no acontece en el presente caso, dado que esta Magistratura en la sentencia 1076-19-EP/23 ya dictó las medidas de reparación que consideró adecuadas al caso, por lo tanto el pedido del accionante es improcedente.
12. Por lo señalado en los párrafos previos, se concluye que se debe negar el pedido de ampliación solicitada por el accionante.

5. Decisión

13. Sobre la base de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. *Negar* el pedido de ampliación presentados por Diego Ricardo Altamirano Intriago respecto de la sentencia 1076-19-EP/23, por lo que deberá estar a lo establecido en la mencionada sentencia.

³ En la sentencia 176-14-EP/19 se señaló: Para que opere el control de mérito en una acción extraordinaria de protección, es necesario verificar los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) a primera vista, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración que no fue tutelada por la autoridad judicial inferior; (iii) el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, esta decisión tiene el carácter de definitiva e inapelable.
3. Notifíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 56-21-IN/23
(Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores
de la Industria del Cemento)
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 56-21-IN

Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento

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

SENTENCIA 56-21-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento. La Corte concluye que las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad social, el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social y la garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social y, por tanto, de los artículos 34, 368 y 369 de la Constitución, a la luz de los artículos 9 del PIDESC y 71 numeral 3 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo. En el análisis se determina que, a través de las normas impugnadas, se creó y reguló una prestación de pensión jubilar especial, en favor de todos los trabajadores de la industria del cemento, cuyas fuentes de financiamiento no son suficientes para garantizar su sostenibilidad, tanto para los actuales beneficiarios como para futuros trabajadores de la industria. La falta de sostenibilidad identificada en el presente caso es manifiesta.

La Corte es clara en establecer que no es inconstitucional el derecho que, a través de la prestación de pensión jubilar especial y sus beneficios, se ha reconocido en favor de los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento. Lo que se declara inconstitucional son las normas impugnadas, justamente por no haber previsto un financiamiento suficiente para asegurar que el derecho que se reconoció a los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento esté disponible para ellos.

En cuanto a los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas, la Corte determina que esta surtirá: i) efectos inmediatos y hacia el futuro en cuanto al número de beneficiarios de la prestación (artículos 1, 2, 3, 6 y final de la Ley de Jubilación Especial); y, ii) efectos diferidos en cuanto a las fuentes de financiamiento de la prestación (artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad). Esto, con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social de quienes ya tienen derecho a acceder a la prestación de pensión jubilar especial, así como la sostenibilidad del sistema de seguridad social y la salud financiera del IESS. Asimismo, se dispone a las autoridades correspondientes la tramitación de una ley orgánica que regule la situación tanto de los extrabajadores como de los trabajadores de la industria del cemento.

Tabla de contenido

- 1. Antecedentes procesales**
- 2. Competencia**
- 3. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda**
- 4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad**
 - 4.1. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
 - 4.2. Asamblea Nacional
 - 4.3. Amicus curiae
- 5. Planteamiento de los problemas jurídicos**
- 6. Resolución de los problemas jurídicos**
 - 6.1. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad social, el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social y la garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social por crear y regular una prestación de pensión jubilar especial, en favor de todos los trabajadores de la industria del cemento, cuyas fuentes de financiamiento no serían suficientes para garantizar su sostenibilidad, tanto para los actuales beneficiarios como para futuros trabajadores de la industria?
 - 6.1.1. La sostenibilidad como parte del elemento de disponibilidad del derecho a la seguridad social reconocido en los artículos 34 de la Constitución y 9 del PIDESC
 - 6.1.2. El principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social reconocido en el artículo 368 de la Constitución
 - 6.1.3. La garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social reconocida en el artículo 369 de la Constitución
 - 6.1.4. La obligación de garantizar el equilibrio del sistema a través de estudios actuariales para las reformas a las prestaciones de seguridad social según el artículo 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT
 - 6.1.5. Análisis específico de las normas impugnadas
- 7. Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad**
- 8. Decisión**

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de agosto de 2021, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**” o “**entidad accionante**”) presentó¹ una acción pública de inconstitucionalidad en contra de: i) la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial 153 de 21 de marzo de 1989; y, ii) la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial Suplemento 956 de 6 de marzo de 2017.² La causa fue signada con el número 56-21-IN y, por sorteo, la competencia recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
2. El 14 de octubre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los entonces jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes, en lo principal: i) admitió a trámite la demanda; ii) negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas; iii) dispuso a la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado que, en el término de 15 días, se pronuncien defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas; y, iv) ordenó a la Asamblea Nacional que remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas.
3. El 15 de octubre de 2021, Oswaldo Trajano Maldonado Chagñay, en calidad de presidente de la Asociación de Ex Empleados y Trabajadores Jubilados de Cemento Chimborazo C.A.; Wilson Fernando Romero Argudo, en calidad de presidente de la Asociación de Desarrollo Social y Participación de Ex Trabajadores de la Compañía Industrias Guapán y Ciudadanía del Cantón Azogues; y, Edgar Luis Sarango Correa, en calidad de presidente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador C.T.E.; presentaron un escrito de *amicus curiae* en el que defienden la constitucionalidad de las normas impugnadas.
4. El 19 de octubre de 2021, Vicente Orlando Rhon Cobos, en calidad de procurador judicial del director del IESS, presentó un escrito en el que solicita que la Corte Constitucional

¹ La acción fue presentada por Andrés Santiago Peñaherrera Navas, en calidad de procurador judicial de la directora general del IESS, Olga Susana Núñez Sánchez, quien ejercía la representación legal de la institución.

² Se hará referencia a la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, en conjunto, como “**normas impugnadas**”.

dé tratamiento prioritario a la causa en vista de que los estudios actuariales evidencian una quiebra financiera del fondo a partir del cual se entregan las pensiones a los jubilados extrabajadores de la industria del cemento.

5. El 29 de octubre de 2021, Álvaro Ricardo Salazar Rojas, en calidad de secretario general de la Asamblea Nacional, remitió la información solicitada por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.
6. El 16 de noviembre de 2021, Santiago Salazar Armijos, en calidad de procurador general de la presidenta de la Asamblea Nacional, envió el informe solicitado por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional. En este informe, se defiende la constitucionalidad de las normas impugnadas.
7. El 10 de febrero de 2023, de conformidad con el orden cronológico de resolución de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, iniciando así la fase de sustanciación. Además, agregó al proceso los escritos referidos en los párrafos anteriores.
8. El 15 y el 24 de febrero de 2023, respectivamente, representantes de la Presidencia de la República y de la Procuraduría General del Estado, enviaron escritos señalando correos electrónicos para futuras notificaciones.
9. El 19 de junio de 2023, la jueza sustanciadora emitió un auto en el que dispuso al IESS que, en el término de 5 días, remita a la Corte un informe detallado con información adicional relativa a la situación actual del fondo y los beneficiarios de la prestación establecida en las normas impugnadas.
10. El 27 de junio de 2023, Jorge Edmundo Paspuel Hernández, en calidad de procurador judicial del IESS, envió un informe y documentos adjuntos en respuesta a la solicitud de información realizada por la jueza sustanciadora. Además, el 4 y 11 de julio y el 1 de agosto de 2023, envió alcances al informe presentado el 27 de junio de 2023.

2. Competencia

11. 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, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y

98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda

12. La entidad accionante alega la inconstitucionalidad de: i) la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento (“**Ley de Jubilación Especial**”), publicada en el Registro Oficial 153 de 21 de marzo de 1989; y, ii) la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento (“**Ley Interpretativa**”), publicada en el Registro Oficial Suplemento 956 de 6 de marzo de 2017.

13. A continuación, se transcribe el articulado íntegro de la Ley de Jubilación Especial:

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

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

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

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

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

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

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

14. A continuación, se transcribe el articulado íntegro de la Ley Interpretativa:

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

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

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

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

- 15.** En su demanda, el IESS sostiene que las normas impugnadas son incompatibles con los siguientes artículos de la Constitución: 3 numeral 1 (deber del Estado de garantizar sin discriminación alguna el goce efectivo de los derechos y, en particular, de la seguridad social), 11 numeral 2 (derecho a la igualdad y no discriminación), 34 (derecho a la seguridad social), 66 numeral 4 (derecho a la igualdad, formal y material, y no discriminación), 367 (principios del sistema de seguridad social), 368 (principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social) y 369 (garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social). Además, alega la incompatibilidad de las normas impugnadas con varios artículos de: i) el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”); ii) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”); y, iii) la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 16.** Considera que las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad social debido a que están encaminadas a excluir a los beneficiarios “tempranamente de la aportación que deben al sistema de seguridad social” debido a que establecen requisitos

“ambiguos, poco claros, desfinanciados y desproporcionados” tanto para la generalidad de afiliados como para aquellos que reciben beneficios especiales similares por distintas actividades laborales. Esto, en vista de que no todos los trabajadores de la industria del cemento realizan actividades de riesgo, cuestión que motivó la existencia de un régimen de jubilación especial. Según su criterio, al romper el espíritu excepcional de las jubilaciones especiales, se afecta la sostenibilidad del sistema de pensiones “lo cual le [sic] convierte en inaplicable”. Alegan la incompatibilidad con, entre otros, varios principios del sistema de seguridad social, conforme se expone a continuación.

17. *Primero*, el IESS alega que las normas impugnadas son incompatibles con los principios de solidaridad y universalidad del sistema de seguridad social. Sobre el principio de solidaridad, arguye que las normas impugnadas no favorecen una cooperación mutua entre los integrantes del sistema de seguridad social dado que regulan una prestación de jubilación especial³ que: i) reduce el tiempo de vida laboral (al fijar como requisito de acceso un número de aportaciones, sin importar la edad); ii) promete una cuantía excesiva (la del último sueldo o salario) y sin un límite máximo; y, iii) no cuenta con el debido financiamiento. En esta línea, indica que las normas impugnadas desnaturalizan la prestación de la jubilación y el sistema de seguridad social porque las aportaciones mensuales de los trabajadores de la industria del cemento no generan un aporte para una “solidaridad intergeneracional” sino que aseguran “una pensión futura individualista y acrecentada utilizando el sistema para beneficio de un determinado grupo, sin importar la cooperación que exige nuestro sistema”. Señala que, como resultado, se crea un fondo exclusivo de la industria del cemento que no permite cubrir ni siquiera las pensiones de jubilación de sus trabajadores y que, mucho menos, coadyuva al financiamiento del resto de trabajadores.
18. Sobre el principio de universalidad, indica que la prestación prevista en las normas impugnadas antepone el interés particular sobre el general y no asegura una igualdad de oportunidades para futuras generaciones. A su juicio, debido a la falta de sostenibilidad de esta prestación y a la inexistencia de un análisis técnico y financiero que la respalde, se dificultará —a corto y mediano plazo— la entrega de beneficios de la seguridad social, tanto a los trabajadores de la misma industria como a todos los demás beneficiarios del sistema de seguridad social ecuatoriano.

³ En la sentencia se hará referencia, indistintamente, a la “**prestación de pensión jubilar especial**” o “**prestación de jubilación especial**”.

- 19.** *Segundo*, el IESS alega que las normas impugnadas son incompatibles con el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social. Sostiene que toda medida legislativa referente a seguridad judicial debe estar encaminada a garantizar la efectividad del sistema. Explica que esto se consigue cuando las normas referentes a las prestaciones son claras, aplicables y, principalmente, sustentables y sostenibles en el tiempo, evitando así una afectación a su estabilidad. Argumenta que la Ley de Jubilación Especial modifica el régimen de seguridad social sin un estudio técnico o actuarial que garantice la sostenibilidad de la prestación de jubilación especial.
- 20.** Recuerda que el Congreso Nacional de 1989 aprobó la Ley de Jubilación Especial sin contar con estudios actuariales y técnicos que garanticen la sostenibilidad del sistema en el tiempo. Añade que, como consecuencia de las normas impugnadas, la figura de la prestación de jubilación se desnaturalizó “al no determinar claramente bajo un estudio pormenorizado y minucioso de la situación particular para la calificación de riesgo por puesto, y de esta manera conceder el derecho a quienes conforme al espíritu de la Ley son realmente sus beneficiarios”.
- 21.** Alega que, en comparación con leyes de “otros sectores de riesgo y del universo de jubilados en su generalidad”, la Ley de Jubilación Especial fija condiciones especiales y excepcionales que no se sustentan en estudio actuarial alguno. En concreto, se refiere a la disposición de que la cuantía de la jubilación sea equivalente al 100% del último sueldo o salario que haya percibido el beneficiario.
- 22.** A su juicio, pese a que el artículo 4 de la Ley de Jubilación especial establece fuentes de financiamiento para que el IESS cumpla con la prestación de pensión jubilar especial, estas no eran suficientes, desde la creación de la propia ley, para garantizar la sostenibilidad y el financiamiento de la prestación ni del fondo de pensiones en general. Añade que esta situación empeoró cuando, a finales del mismo año en que se expidió la Ley de Jubilación Especial, el Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios fue derogado y reemplazado por el Impuesto al Valor Agregado. Concluye el argumento indicando que “el propio legislador eliminó una de sus fuentes de financiamiento, acrecentando con ello su insostenibilidad y afectando a futuro al fondo de pensiones”.
- 23.** A mayor abundamiento, se pronuncia sobre la fuente de financiamiento prevista en el artículo 5 de la Ley de Jubilación Especial, que contempla un incremento de dos centavos

del precio ex-fábrica de cada kilogramo de cemento. Para la recaudación, las empresas que conforman la industria del cemento se convirtieron en agentes de retención que debían realizar declaraciones mensuales al IESS. Al respecto, indica que para establecer esta fuente de financiamiento:

[...] no existió estudio actuarial o de impacto técnico financiero que permita determinar que la multiplicación entre el volumen total de ventas en el sector cementero y el incremento de kilo dispuesto en la Ley confirmaban que el porcentaje determinado para el supuesto “financiamiento”, en efecto cumpliría con su propósito y sostenibilidad en el tiempo de la prestación, más aún, cuando la supuesta pensión de jubilación se constituía en el último sueldo o salario del trabajador de la industria, convirtiéndola en una prestación anticipada que superaba la expectativa de vida, elemento sustancial para determinar beneficios especiales en una prestación como la jubilación, y que solo puede partir de estudios actuariales.

24. Por lo anterior, la entidad accionante sostiene que se ve obligada a garantizar una jubilación de por vida: i) que, dada su naturaleza y particularidades, puede llegar a superar los años de aportación del afiliado; ii) cuya carga termina recayendo en prestaciones exacerbadas e insostenibles; iii) que afecta el interés general y desnaturaliza el sistema de seguridad social; y, iv) que es discriminatoria con el resto de jubilados, incluidos los grupos de atención prioritaria.
25. Argumenta que, a partir del año 2000, como resultado de la dolarización, el impacto a la fuente de financiamiento referida en el párrafo 23 *supra* afectó aún más la crisis de sostenibilidad de la prestación. Agrega que esta situación empeoró en el año 2017 cuando entró en vigencia —sin estudio actuarial o alguno que la respalde— la Ley Interpretativa que, en lugar de corregir la falta de financiamiento de la prestación de jubilación especial, interpreta “una fuente de financiamiento de una prestación inaplicable, contrariando [...] los principios que rigen al sistema de seguridad social de sostenibilidad, suficiencia, integración y solidaridad”.
26. Como consecuencia de lo anterior, el IESS señala que las normas impugnadas son inconstitucionales por no haber contado para su creación y posterior interpretación con estudios técnicos debidamente fundamentados que permitan determinar con claridad la cuantía de la pensión, los beneficiarios susceptibles a un riesgo, la sostenibilidad y el financiamiento de la prestación, así como la estabilidad del sistema de seguridad social.

- 27.** Específicamente en cuanto a la necesidad de la conducción de estudios actuariales, hace referencia al Convenio 102 de la OIT que establece que el Estado: “deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión”.
- 28.** Asimismo, expone las conclusiones y recomendaciones del Estudio Actuarial de la Sostenibilidad de la Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, llevado a cabo por la Dirección Actuarial del IESS, de fecha 19 de octubre de 2020. Según una de las conclusiones referidas, la valuación actuarial refleja una quiebra financiera y que la prestación de jubilación especial, en sus condiciones actuales, no es sostenible en el tiempo ya que ni siquiera se pueden cubrir las obligaciones iniciales. Otras conclusiones y las recomendaciones se centran en la necesidad de modificar la prestación con el fin de que sea sostenible en el tiempo.
- 29.** Posteriormente, cita y se refiere a la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados de la Corte Constitucional en la que este Organismo consideró:

Es claro para la Corte que una reforma sobre los mecanismos de financiamiento de las prestaciones del sistema de seguridad social, es un aspecto que necesariamente debe estar basado en datos técnicos amparados en estudios actuariales específicos, rigurosos y actualizados, a fin de asegurar la sostenibilidad del sistema.

- 30.** Concluye su argumentación, en cuanto a la presunta incompatibilidad de las normas impugnadas con el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social, indicando que esta Corte debe ratificar que existe tal incompatibilidad con la Constitución a partir del análisis del estudio actuarial llevado a cabo por el IESS en el que se “refleja una quiebra financiera de dicha prestación comprometiendo la sostenibilidad del sistema, afectando la generalidad del derecho a la seguridad social de todos los afiliados y jubilados del IESS”.
- 31.** *Tercero*, el IESS alega la incompatibilidad de las normas impugnadas con el derecho a la igualdad y no discriminación. Para sustentar este cargo, la entidad accionante analiza la posible vulneración del derecho tomando en cuenta los siguientes criterios: i) los riesgos de trabajo; ii) los trabajadores que componen la industria del cemento; y, iii) el principio

constitucional de solidaridad en relación a la universalidad de los afiliados y las jubilaciones especiales existentes.

- 32.** En cuanto al primer criterio, aduce que existen otras industrias (*e.g.* minera, hidrocarburífera, de construcción y de exposición constante a materiales y sustancias tóxicas) en las que los trabajadores están expuestos a riesgos, condiciones insalubres, y perjuicios para su salud similares a los que se enfrentan quienes realizan actividades en la industria cementera. Manifiesta que, como consecuencia, el otorgar una jubilación especial a un único grupo miembro de una industria específica constituye un trato discriminatorio, “pues no se está tratando de manera igualitaria a quienes comparten condiciones iguales, más aún, cuando no todos los trabajadores del cemento tienen el mismo riesgo”. Agrega que en la legislación ya existe un régimen de jubilación especial por trabajos insalubres que aplica a los trabajadores del cemento.
- 33.** Presenta la siguiente comparación entre el régimen aplicable a los trabajadores de la industria del cemento y a los demás que realizan trabajos insalubres:

Régimen para los trabajadores de la industria del cemento	Régimen para los demás trabajadores que realizan trabajos insalubres
Reduce el tiempo de labores del trabajador sin atender aspectos técnicos.	Reduce el tiempo de labores de los trabajadores.
El aporte adicional es el establecido en la Ley No. 19 y su Ley Interpretativa a cargo del consumidor final, dependiendo del flujo de venta del cemento; por lo que, es inestable e insuficiente; inclusive, se eliminó la segunda fuente de financiamiento que era el Impuesto a las Transacciones Mercantiles.	Existe un aporte adicional a cargo del empleador.
No existe un aporte adicional por parte del trabajador.	Existe un aporte adicional a cargo del trabajador.
Su jubilación es el último sueldo sin límites máximos y mínimos.	Se calcula en base al promedio de los 5 mejores años.

Elaborada por la Corte Constitucional a partir de los argumentos expuestos en la demanda por el IESS.

- 34.** En cuanto al segundo criterio, señala que las normas impugnadas no distinguen entre los diferentes trabajadores de la industria del cemento. Indica que dentro de la propia industria existen distintos riesgos —físicos, ambientales, industriales— a los que se enfrentan los trabajadores según la actividad que desempeñan. Considera que, a falta de diferenciación, la prestación es injustificadamente extensible a todos los trabajadores de

la industria, incluyendo a personas que no están expuestas a riesgos —cuestión que justifica la existencia de una jubilación especial.

- 35.** En cuanto al tercer criterio, considera que, en virtud del principio de solidaridad y equidad del sistema de seguridad social, las prestaciones deben entregarse en proporción directa al esfuerzo del contribuyente y a la necesidad de amparo de los beneficiarios en función del interés general. Señala que, como consecuencia, la prestación creada en las normas impugnadas es contraria a dichos principios ya que:

[...] mientras el común de los afiliados realiza una aportación ordinaria y tiene la obligación de esperar 60 años de edad y un mínimo de 360 impositivos para recibir máximo el 75% del promedio mensual de sus cinco mejores años de sueldo, el trabajador de la industria del cemento, con la misma aportación ordinaria, debe cumplir 300 impositivos sin límite de edad para recibir el 100% del último sueldo percibido, que en muchos casos incluye una serie de bonificaciones que pese a que forman parte de la materia gravada, no son ordinarias, inflando el monto y obteniendo pensiones jubilares sin techos máximos; evidenciándose de esta manera, una vulneración al derecho a la igualdad, lo cual adicionalmente afecta a la sostenibilidad.

- 36.** Sostiene que la jubilación especial analizada, al estar exclusivamente financiada con el aumento al valor del kilogramo de cemento, genera indirectamente un fondo de ahorro individual que no es sostenible ni permite el cumplimiento de los fines de la seguridad social. A su juicio, esta prestación obliga al IESS a utilizar recursos del fondo de pensiones —aplicable al “común de los afiliados”— para suplir la falta de financiamiento de la prestación de jubilación especial. Como consecuencia: “quienes se encuentran amparados en el fondo ordinario de pensiones son discriminados al prestar este auxilio para un beneficio desproporcionado que no tiene sustento técnico”.

- 37.** Como pretensión, el IESS solicita que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas con efecto retroactivo dada la grave afectación a la estabilidad, financiamiento y sostenibilidad del fondo de pensiones del IESS.

4.2. Asamblea Nacional

- 38.** La Asamblea Nacional señala en su informe de descargo que, en el marco de la discusión para la aprobación de la Ley de Jubilación Especial por parte de la Asamblea Nacional, se analizó un estudio realizado por la facultad de medicina de la Universidad de Cuenca

en el que se concluía que el 50% de trabajadores de la empresa cementera Guapán padecían silicosis, enfermedad que se genera por la exposición a productos químicos. Señala que, por tanto, no existe discriminación, sino que la Ley de Jubilación Especial está encaminada a la protección de los derechos fundamentales de los empleados que, por estar expuestos a sustancias químicas que generan afectaciones a su salud, no se encuentran en situación comparable frente a quienes trabajan en cargos administrativos.

39. En respuesta al argumento sobre la falta de liquidez del fondo de pensiones, indica que las empresas cementeras aportan al seguro social y que, desde la promulgación de la Ley de Jubilación Especial hasta la presente fecha, han garantizado el pago de la jubilación ante el IESS con las aportaciones de los trabajadores.
40. Frente al argumento de que no existió un estudio actuarial o de impacto técnico financiero, manifiesta que si no “existió estudio actuarial, como así menciona el accionante, con que [sic] certeza identifica la supuesta falta de fondos de liquidez para el pago de pensiones de los trabajadores de las cementeras”.
41. Señala, además, que las leyes deben ser progresivas y, dado que la pensión de jubilación mensual de los trabajadores de la industria del cemento es del 100% del último sueldo percibido, este porcentaje no puede ser reducido mediante una ley de carácter regresivo. Por otra parte, indica que al adoptarse como moneda oficial el dólar, se implementaron políticas públicas para respaldar la economía y la consecución de los derechos fundamentales y, por tanto, era “deber de las instituciones públicas, generar cambios estructurales en su administración, especialmente cuando se trata de regímenes especiales de seguridad social”.
42. Por último, solicita que la Corte Constitucional, en el marco del análisis y control abstracto de constitucionalidad, aplique los siguientes principios: control integral, interpretación sistemática, *in dubio pro legislatore*, interpretación teleológica, interpretación literal, constitucionalidad y configuración de la unidad normativa; y, que, luego del análisis efectuado, ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas.

4.3. Amicus curiae

43. Como se expuso en el párrafo 3 *supra*, Oswaldo Trajano Maldonado Chagñay, Wilson Fernando Romero Argudo, y Edgar Luis Sarango Correa presentaron un escrito de *amicus*

curiae. Señalan que los beneficios contemplados en la Ley de Jubilación Especial no han sido pagados por el IESS desde el año 2000 cuando, luego de la dolarización, los dos centavos de sucre por kilogramo de cemento que se destinaban a financiar la jubilación especial pasaron a ser “0.0000008 centavos de dólar, cantidad que indudablemente no podía financiar las pensiones jubilares establecidas en la Ley, sin que el IESS haya ejecutado conducta alguna para el cumplimiento del expresado ordenamiento jurídico”. Consideran, en esta misma línea, que el IESS no puede argumentar la falta de sostenibilidad del sistema si, previamente, no ha efectuado las acciones de cobro que le impone la Ley Interpretativa, a través de las cuales se financia la pensión de jubilación especial.

44. Posteriormente, realizan un recuento de los hechos procesales que tuvieron lugar en el marco de la acción de amparo constitucional 0916-07-RA, presentada por la Asociación de Jubilados y Veteranos de la compañía de Cemento Nacional Holcim Ecuador S.A. Se refieren a la resolución 0916-07-RA de 15 de diciembre de 2010, a su posterior auto de aclaración y ampliación de 24 de abril de 2014, a la acción de incumplimiento que fue resuelta en sentencia 019-18-SIS-CC y al proceso de ejecución 0096-2007 ante la Unidad Judicial Civil de Guayaquil. En su escrito, hacen notar que la acción de amparo constitucional 0916-07-RA fue presentada con anterioridad a la vigencia de la Constitución y que fue aclarada y ampliada mediante auto de 24 de abril de 2014 que estableció el precedente jurisprudencial que moduló el artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial, el cual fue posteriormente recogido en la Ley Interpretativa.
45. Luego de exponer estos antecedentes, sostienen que no han faltado iniciativas legislativas ni jurisprudenciales para que se reconozcan los derechos previstos en las normas impugnadas. Indican también que, a diferencia de la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional, el IESS pretende restringir y anular la aplicación de derechos y perjudicar a los trabajadores de la industria del cemento a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad. Esto, a pesar de que en las sentencias de amparo y de acción de incumplimiento emitidas por la Corte Constitucional no se declaró, de oficio, la inconstitucionalidad de normas conexas ni se concluyó que estas eran contrarias a la Constitución.
46. Continuando con la reseña de hechos procesales, señalan que el 10 de octubre de 2019 presentaron ante la Corte Constitucional una acción por incumplimiento que fue signada con el número 56-19-AN y cuya audiencia pública tuvo lugar el 19 de agosto de 2021.

Luego, indican que el 18 de agosto de 2021 el Consejo Directivo del IESS aprobó el Reglamento de Aplicación a la Ley de Jubilación Especial que contraviene, altera y restringe sus normas. Solicitan, además, que se acumulen las causas 56-21-IN y 20-18-IN debido a que existen “causales de identidad de acción y pretensión, unas por inconstitucionalidad de contenido y otra por inconstitucionalidad de forma”.

47. Posteriormente, exponen sus argumentos para que se desestime la acción de inconstitucionalidad presentada por el IESS. En primer lugar, señalan que cuando se creó la jubilación especial no estaba vigente la Constitución del 2008, por lo cual, “no se puede argumentar, sin dar razones de armonización, respecto de la inconstitucionalidad de normas legales, una expedida bajo el Estado de Derecho y la otra en el Estado constitucional de derechos”. Señalan, además, que no se desprende de la demanda de qué manera el sistema de seguridad social se vio afectado por la Ley de Jubilación Especial. A su juicio, contrario a lo sostenido por el IESS, las normas impugnadas prevén un sistema de financiamiento propio, independiente de la aportación del afiliado público o privado al seguro general obligatorio.
48. En segundo lugar, señalan que, a partir de la emisión de la Ley de Jubilación Especial, el entonces Tribunal de Garantías Constitucionales ya tenía atribución para “suspender, total o parcialmente y en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, [sus] efectos”. Sostienen que, pese al tiempo transcurrido, el IESS ha decidido cuestionar su constitucionalidad por el fondo, a pesar de que las normas impugnadas se adecúan a los principios constitucionales de igualdad, aplicación directa de derechos, inalienabilidad e irrenunciabilidad de derechos, progresividad, supremacía constitucional, entre otros. Arguyen que, en tal virtud, la argumentación de falta de sostenibilidad no es admisible y que a través de una demanda carente de justificaciones valederas, la entidad accionante confunde y “trastoca” el beneficio de jubilación especial.
49. En tercer lugar, alegan que el IESS no está cobrando los valores correspondientes a las empresas cementeras, aplicando la nueva fórmula de cálculo que entró en vigencia con la Ley Interpretativa para el financiamiento de la jubilación especial. Como consecuencia, según su criterio, los estudios actuariales presentados por el IESS, en los que se concluye que los fondos para la entrega de la jubilación especial son “diminutos”, no consideran todos los rubros que el IESS debería recaudar de los agentes de retención.

- 50.** En cuarto lugar, manifiestan que la jubilación especial es una medida para proteger el derecho a la igualdad y que se trata de una acción afirmativa a favor de quienes ejecutan actividades “extremadamente nocivas a la salud, y que producen enfermedades que disminuyen la capacidad laboral”. Señalan también que este beneficio responde a las características propias del trabajo que realizan los trabajadores de la industria del cemento y que la reducción en los años de aportación es una compensación frente al detrimento de la salud de quienes trabajan en la industria del cemento. Por lo cual, concluyen que no se vulnera el derecho a la igualdad porque las normas impugnadas buscan “reparar e indemnizar a los trabajadores de la industria del cemento, que mantienen condiciones laborales precarias”.
- 51.** Finalmente, solicitan que la Corte Constitucional desestime la acción pública de inconstitucionalidad.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 52.** Conforme se expuso en la sección 4.1 *supra*, el IESS formula tres cargos para fundamentar la incompatibilidad entre las normas impugnadas y la Constitución.
- i)** *Primero*, aduce que las normas impugnadas son incompatibles con los principios de solidaridad y universalidad del sistema de seguridad social por cuanto no favorecen una cooperación mutua entre los integrantes del sistema y debido a que priorizan el interés particular sobre el general, sin asegurar la igualdad de oportunidades para futuras generaciones, al crear un fondo exclusivo para la industria del cemento que no permite cubrir las pensiones de la propia industria y menos las del resto del sistema.
 - ii)** *Segundo*, sostiene que las normas impugnadas son incompatibles con el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social pues (i) no contaron con un estudio técnico o actuarial previo que garantice la sostenibilidad de la prestación y (ii) crean una prestación con fuentes de financiamiento insuficientes.
 - iii)** *Tercero*, alega que las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación porque generan un trato discriminatorio respecto de (i) la universalidad de afiliados del sistema de seguridad social, (ii) los demás beneficiarios de jubilaciones especiales por haber realizado trabajos en condiciones

de insalubridad y (iii) los propios trabajadores de la industria del cemento ya que no todos están expuestos a los mismos riesgos.

- 53.** De la lectura de la demanda y sus anexos, esta Corte nota que el principal argumento por el que el IESS sostiene que las normas impugnadas son incompatibles con la Constitución tiene que ver con la posible falta de sostenibilidad del régimen especial de seguridad social aplicable para los trabajadores y jubilados de la industria del cemento, entre otros motivos, debido a la insuficiencia de las fuentes de financiamiento. Por ello, para realizar el examen abstracto de constitucionalidad, se tratará este cargo en primer lugar y se analizará si las normas impugnadas son compatibles con el derecho a la seguridad social, el principio de sostenibilidad del régimen de seguridad social y la garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social reconocidos en los artículos 34, 368 y 369 de la Constitución, a la luz de los artículos 9 del PIDESC y 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT.
- 54.** Para dar tratamiento a este cargo, como parte del análisis de constitucionalidad material o de fondo, la Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico: ¿Las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad social, el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social y la garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social por crear y regular una prestación de pensión jubilar especial, en favor de todos los trabajadores de la industria del cemento, cuyas fuentes de financiamiento no serían suficientes para garantizar su sostenibilidad, tanto para los actuales beneficiarios como para futuros trabajadores de la industria?
- 55.** En cuanto a los demás cargos de la demanda, sintetizados en la sección 4.1 *supra*, este Organismo procederá con su análisis únicamente si se verifica que las normas impugnadas no son incompatibles con las normas antes referidas de la Constitución, a la luz del PIDESC y el Convenio 102 de la OIT, conforme la resolución del problema jurídico planteado.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad social, el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social y la garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social por crear y regular una prestación de pensión jubilar especial, en favor de todos los trabajadores de la industria del cemento, cuyas fuentes de financiamiento no serían suficientes para garantizar su sostenibilidad, tanto para los actuales beneficiarios como para futuros trabajadores de la industria?

56. Para responder el problema jurídico planteado, la Corte analizará la posible incompatibilidad de las normas impugnadas con los artículos 34, 368 y 369 de la Constitución, a la luz de los artículos 9 del PIDESC y 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT. Para el efecto, en primer lugar, se analizará cuál es el alcance de las normas referidas y, posteriormente, se realizará el análisis abstracto de constitucionalidad tomando en cuenta, específicamente, las normas impugnadas.

6.1.1. La sostenibilidad como parte del elemento de disponibilidad del derecho a la seguridad social reconocido en los artículos 34 de la Constitución y 9 del PIDESC

57. El derecho a la seguridad social está reconocido, entre otros, en los artículos 34 de la Constitución y 9 del PIDESC. Además, de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución, este derecho es irrenunciable y constituye un deber y una responsabilidad primordial del Estado.

58. La Corte Constitucional desarrolló el contenido del derecho a la seguridad social en la sentencia 1024-19-JP/21 y Acumulado (Derecho a la seguridad social y la responsabilidad patronal). En la referida sentencia, la Corte determinó que los elementos de este derecho son: i) disponibilidad; ii) riesgos e imprevistos sociales; iii) nivel suficiente; y, iv) accesibilidad.⁴ Para desarrollar el contenido de cada uno de los elementos, la Corte utilizó, como fuente auxiliar de derecho, a la Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Comité de DESC”).⁵

⁴ CCE, sentencia 1024-19-JP/21 y Acumulado (Derecho a la seguridad social y la responsabilidad patronal), 1 de septiembre de 2021, párr. 62.

⁵ *Ibid.*, párrs. 63-65.

59. Acerca del elemento de disponibilidad del derecho a la seguridad social, la Corte consideró que este: “requiere que se establezca y funcione un sistema que garantice las prestaciones correspondientes a riesgos e imprevistos sociales”.⁶ Sobre este elemento, el Comité de DESC estableció en su Observación General 19:

11. El derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema, con independencia de que esté compuesto de uno o varios planes, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. Este sistema debe establecerse en el marco del derecho nacional, y las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz. *Los planes también deben ser sostenibles, incluidos los planes de pensiones, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho* (énfasis añadido).⁷

60. De hecho, el Comité de DESC consideró que “no garantizar la sostenibilidad financiera de los planes de pensiones”⁸ e incluso que “no reformar o derogar la legislación manifiestamente incompatible con el derecho a la seguridad social”⁹ constituyen actos de omisión por parte del Estado que vulneran el derecho a la seguridad social. Asimismo, reiteró que el Estado tiene la obligación de verificar “periódicamente la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social”.¹⁰

61. Esta Corte concuerda con el criterio del Comité de DESC en la medida en que, para asegurar que un sistema de seguridad social funcione y el derecho a la seguridad social esté disponible, es necesario garantizar la sostenibilidad del sistema y, principalmente, de los planes de pensiones. El Estado tiene la obligación de garantizar la disponibilidad del derecho a la seguridad social tanto para los actuales beneficiarios de las prestaciones como para las futuras generaciones. Es decir, el elemento de la disponibilidad del derecho debe tomarse en cuenta no solo en el corto, sino en el mediano y largo plazo.

62. Para asegurar y proteger la sostenibilidad, es necesario realizar un análisis de las fuentes de financiamiento del sistema de seguridad social, en general, y también de cada una de sus prestaciones en caso de que existan fuentes independientes. En efecto, si una prestación no cuenta con una financiación suficiente, es imposible asegurar su

⁶ *Ibid.*, párr. 63.

⁷ Comité de DESC, Observación General No. 19: el derecho a la seguridad social (artículo 9), párr. 11.

⁸ *Ibid.*, párr. 65.

⁹ *Ibid.*, párr. 65.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 67.

sostenibilidad ya que no existiría certeza acerca del flujo de los recursos que permiten que la prestación esté disponible para que los beneficiarios actuales y futuros accedan a ella. El derecho a la seguridad social no se garantiza con el simple reconocimiento de prestaciones en una ley, sino a través del aseguramiento de que los beneficiarios, tanto actuales como futuros, puedan acceder, en la realidad, a tales prestaciones.

- 63.** El mecanismo o herramienta para asegurar la sostenibilidad de una prestación y tener un nivel de certeza razonable acerca de la suficiencia de sus fuentes de financiamiento es, sin duda, la conducción inicial y periódica de estudios actuariales o técnicos. Es necesario que cualquier modificación al sistema de seguridad social (*e.g.* crear o modificar prestaciones) cuente con estudios técnicos o actuariales. Además, es necesario el monitoreo periódico acerca de la sostenibilidad del sistema y de cada una de las prestaciones. Esto se debe a que, con el transcurso del tiempo, las condiciones iniciales (*i.e.* del momento de la creación o modificación de una prestación o de otro elemento del sistema) pueden variar por una serie de factores como, por ejemplo, cambios demográficos (*e.g.* envejecimiento de la población o fenómenos migratorios), cambios abruptos en la situación financiera del país, cambios sustanciales en la política monetaria del país (*e.g.* con la dolarización), u otros eventos no previstos inicialmente que podrían influir significativamente en las condiciones de los diversos actores del sistema y/o en las fuentes de financiamiento y, por tanto, podrían comprometer la sostenibilidad del sistema de seguridad social o de alguno de sus elementos.
- 64.** Si el Estado identifica, con el monitoreo periódico, que el sistema o una prestación ya no es sostenible, entonces tiene la obligación de tomar medidas correctivas o compensatorias que permitan que el sistema o la prestación analizada sea nuevamente sostenible. En tal escenario, por ejemplo, podrían existir cambios: i) en las fuentes de financiamiento, de tal forma que pueda aumentar la recaudación; ii) en el mecanismo y requisitos de determinación de los beneficiarios; o, iii) en la configuración de la prestación como tal (*i.e.* los beneficios). Todo ello, siempre y cuando las medidas sean compatibles con el principio de no regresividad de los derechos y, en general, con la Constitución.
- 65.** En esta sección, así como en las siguientes, se hace referencia al “Estado”, en general, en la medida en la que, para asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social y garantizar el derecho a la seguridad social, se requiere de la intervención de múltiples organismos y autoridades del Estado. En efecto, entre otros, se necesita a: i) la Asamblea Nacional para, en estricta observancia de los derechos reconocidos en la Constitución así

como en instrumentos internacionales de derechos humanos, crear, modificar o derogar normas relacionadas con el sistema de seguridad social que, por su relación con el derecho a la seguridad social y otros derechos, tengan reserva de ley; ii) el presidente de la República para (a) emitir los reglamentos necesarios para viabilizar las leyes y, en caso de requerirse, (b) presentar proyectos de ley para crear, modificar o derogar normas relacionadas con el sistema de seguridad social que, por ejemplo, requieran de la creación o modificación de impuestos u otras cuestiones para las que el presidente cuenta con iniciativa exclusiva; y, iii) el IESS, el ISSFA y demás entidades que forman parte del sistema de seguridad social para, dentro del ámbito de sus competencias, elaborar o supervisar la conducción de los estudios actuariales periódicos para evaluar la sostenibilidad de las prestaciones que están a su cargo.

66. En conclusión, las distintas autoridades del Estado deben garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social y de cada uno de sus elementos, caso contrario incumplirían su obligación de garantizar el derecho a la seguridad social ya que no se cumpliría con el elemento de disponibilidad. Toda medida que afecte al sistema de seguridad social o incluso a una prestación específica de este, debe contar con estudios técnicos o actuariales, tanto al momento de la creación de la norma como periódicamente. Toda norma, o falta de ella, que impida asegurar la sostenibilidad del sistema es incompatible con el derecho a la seguridad social reconocido, entre otros, en el artículo 34 de la Constitución y en el artículo 9 del PIDESC.

6.1.2. El principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social reconocido en el artículo 368 de la Constitución

67. El principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social está reconocido en el artículo 368 de la Constitución, que establece: “[e]l sistema de seguridad social [...] funcionará con base en criterios de *sostenibilidad*, eficiencia, celeridad y transparencia [...]” (énfasis añadido).
68. Como se concluyó en la sección 6.1.1. *supra*, la sostenibilidad es parte del elemento de disponibilidad del derecho a la seguridad social. En este mismo sentido, este Organismo, en la sentencia 32-21-IN/21, sostuvo que la sostenibilidad no es “un principio opuesto al derecho a la seguridad social, sino una condición de realización: aquel principio obliga a

mirar no solo a los supuestos beneficiarios, sino también a los potenciales perjudicados”.¹¹

- 69.** En la jurisprudencia de la Corte, se ha reconocido de forma constante al principio de sostenibilidad como un principio del sistema de seguridad social.¹² Como se indicó en la sección 6.1.1. *supra*, el principio de sostenibilidad se cumple cuando una prestación de seguridad social no solo está disponible para los beneficiarios actuales sino cuando existe un nivel de certeza razonable de que seguirá estando disponible en el mediano y largo plazo para las futuras generaciones. Para asegurar la disponibilidad de una prestación en el futuro, es indispensable que esta cuente con fuentes de financiamiento suficientes, lo cual se puede asegurar únicamente a través de la conducción inicial y periódica de estudios técnicos y actuariales.
- 70.** El análisis de constitucionalidad a la luz del principio de sostenibilidad presenta particularidades que están ligadas a la naturaleza propia de este principio así como del derecho a la seguridad social. Como se indicó anteriormente, la garantía del derecho a la seguridad social y del principio de sostenibilidad exige que exista un nivel de certeza razonable de que las prestaciones estarán disponibles tanto para los actuales beneficiarios como para las futuras generaciones. Esto supone que el control de constitucionalidad, por el fondo, exija que la Corte tome en cuenta estudios técnicos o actuariales, tanto previos como posteriores¹³ a la emisión de la norma impugnada, en los que conste el análisis acerca de la suficiencia de las fuentes de financiamiento de las prestaciones, y no solo el texto de la norma impugnada. Si bien el control de la Corte debe seguir siendo abstracto, en el sentido de mantenerse al margen del análisis de casos concretos, se debe tomar en cuenta la situación del sistema (reflejada en los estudios técnicos o actuariales) que contextualiza a la norma impugnada al momento en que se resuelve el caso.

6.1.3. La garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social reconocida en el artículo 369 de la Constitución

¹¹ CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 69.

¹² Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021 y sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, 10 de marzo de 2021.

¹³ Si bien una posible declaratoria de inconstitucionalidad no podría realizarse con base en el análisis del manejo que se haya dado a los recursos que permiten financiar una prestación, los estudios posteriores son útiles principalmente en casos en los que no se hayan realizado estudios actuariales previos ya que permiten contar con indicios e información útil acerca de la norma analizada al momento de su creación.

71. El artículo 369 de la Constitución establece que “[...] La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”. La Corte Constitucional ha considerado que esta norma, “además de servir al mencionado principio de sostenibilidad, constituye también una garantía del derecho a la seguridad social”.¹⁴
72. El análisis de esta garantía exige la revisión de las fuentes de financiamiento establecidas en la ley para asegurar que se cuente con los recursos necesarios para que una prestación esté disponible tanto para los beneficiarios actuales como futuros. Para el efecto, no es suficiente que se verifique que existan normas que prevean fuentes de financiamiento para una determinada prestación. En efecto, la Constitución hace referencia a la necesidad de un debido financiamiento, lo cual exige la verificación de si las fuentes de financiamiento son suficientes y garantizan la sostenibilidad de la prestación, tanto para los beneficiarios actuales como para las futuras generaciones.

6.1.4. La obligación de garantizar el equilibrio del sistema a través de estudios actuariales para las reformas a las prestaciones de seguridad social según el artículo 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT

73. El Convenio 102 de la OIT, cuya denominación oficial es “Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952”,¹⁵ es un tratado internacional ratificado por Ecuador. Conforme consta en los archivos del depositario, Ecuador ratificó el Convenio 102 de la OIT el 25 de octubre de 1974 y este se encuentra en vigor hasta la actualidad.¹⁶ Este tratado cuenta con un preámbulo, 87 artículos (organizados en XV partes) y un anexo. De conformidad con el artículo 2, todos los Estados que ratifiquen el tratado tienen que aplicar obligatoriamente las partes I, XI, XII, XIII y XIV.
74. En particular, para este caso es relevante el artículo 71 numeral 3 (parte XIII) del Convenio 102 de la OIT que establece:

3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; *deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las*

¹⁴ CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 69.

¹⁵ Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, Preámbulo.

¹⁶ OIT, Ratificaciones de Ecuador. Disponible en:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102616.

prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión (énfasis añadido).

- 75.** De acuerdo con la norma transcrita, el Estado tiene la obligación de garantizar el equilibrio del sistema de seguridad social. Aunque no se utiliza el mismo término, la norma convencional referida busca garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social y de cada una de las prestaciones. Para ello, el Convenio 102 de la OIT requiere que se realicen estudios y cálculos actuariales: i) antes de realizar cualquier modificación a una prestación o a sus fuentes de financiamiento; y, ii) periódicamente, cuando fuere oportuno (*i.e.* cuando la situación lo requiera como, por ejemplo, en los casos identificados en el párrafo 63 *supra*).
- 76.** Como se indicó en la sección 6.1.1. *supra*, los estudios técnicos o actuariales son la herramienta que permite evaluar la sostenibilidad del sistema de seguridad social o de una prestación ya que, entre otras cuestiones, en ellos se evalúa la suficiencia y aptitud de las fuentes de financiamiento.

6.1.5. Análisis específico de las normas impugnadas

- 77.** Teniendo en cuenta los cargos presentados por el IESS y los estándares expuestos en las secciones anteriores, para determinar si las normas impugnadas son compatibles con el derecho a la seguridad social, el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social y la garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social — de conformidad con los artículos 34, 368 y 369 de la Constitución, a la luz de los artículos 9 del PIDESC y 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT— se analizará si las fuentes de financiamiento son suficientes para asegurar la sostenibilidad de la prestación de pensión jubilar especial.¹⁷
- 78.** Para determinar si las fuentes de financiamiento son suficientes para asegurar la sostenibilidad de la prestación de pensión jubilar especial,¹⁸ se debe tener en cuenta las condiciones particulares de la prestación objeto de análisis así como la información

¹⁷ En la resolución 916-07-RA, la Corte Constitucional analizó la Ley de Jubilación Especial y definió el criterio que, posteriormente, la Asamblea Nacional plasmaría en la Ley Interpretativa. Sin embargo, en esta resolución no existió un análisis en cuanto a la sostenibilidad de la prestación de pensión jubilar especial. En ese entonces, no se contaba con el estudio actuarial llevado a cabo por el IESS en 2020 que refleja la realidad de la salud financiera del sistema.

¹⁸ La prestación está regulada tanto en la Ley de Jubilación Especial como en la Ley Interpretativa. Por ello, el análisis expuesto en esta sección toma en cuenta, en conjunto, a todas las normas impugnadas.

disponible en cuanto a las propias fuentes de financiamiento. Como se indicó anteriormente, las fuentes de financiamiento deben ser suficientes para asegurar que la prestación, en las condiciones en las cuales se encuentra configurada en la ley, se encuentre disponible no solo en la actualidad sino también para las futuras generaciones.

- 79.** Las condiciones actuales de la prestación, incluyendo todos los beneficios que conlleva así como los requisitos para que los potenciales beneficiarios puedan acceder a ella, fueron expuestas por el IESS en la demanda de acción pública de inconstitucionalidad. En este sentido, el IESS aduce que la falta de sostenibilidad se debe a que las condiciones de la jubilación especial son exarcebadas e insostenibles en cuanto la prestación: i) se extiende a todos los trabajadores de la industria del cemento, sin distinción entre aquellos que realizan actividades de riesgo y aquellos que no; ii) fija la cuantía de la pensión jubilar en el 100% del último sueldo o salario percibido por el trabajador, sin un límite máximo; y, iii) es accesible cuando se cumplen las 300 aportaciones sin límite de edad, por lo que se puede acceder a ella a temprana edad e inclusive, por el incentivo que se genera para la jubilación temprana, la cantidad de años que se reciben prestaciones puede superar la de aporte al sistema.
- 80.** En lo referente a la cuantía de la pensión jubilar, el IESS añade que, debido a la ambigüedad de las normas impugnadas, este rubro se ha calculado considerando una serie de bonificaciones, que no corresponden al último salario certificado por las compañías cementeras, sino a otros valores recibidos por los trabajadores que no forman parte de la materia gravada y, como consecuencia, inflan el monto de la pensión sin un techo máximo. En sus términos:

[...] en varios trabajadores de la industria del cemento, el último aporte incluye valores extras, bonificaciones y otros conceptos adicionales que están por fuera del sueldo o salario nominal del trabajador, los mismos que se incorporan con planillas de aportes de ajustes, lo cual genera, que los trabajadores soliciten una jubilación totalmente distorsionada en relación al verídico valor del último sueldo que la misma empresa cementera ha procedido con la respectiva certificación, ocasionando una afectación económica al Fondo de Pensiones IVM (énfasis añadido).¹⁹

¹⁹ Estos datos se presentan con el fin de contextualizar la situación actual del fondo, lo cual no implica que, *per se*, sean el motivo de la posible inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

81. También sostiene que la falta de sostenibilidad de la jubilación especial se debe a que una de sus fuentes de financiamiento, el Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios, fue derogado. En sus términos:

[el impuesto] fue eliminado y reemplazado con la Ley No. 56 de Régimen Tributario Interno publicada en Registro Oficial No. 341 del 22 de diciembre de 1989, que crea el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con características similares al ITM, es decir a finales del mismo año de creación de la prestación de jubilación especial para los trabajadores de la industria del cemento, el propio legislador eliminó una de sus “fuentes” de financiamiento, acrecentando con ello su insostenibilidad y afectando a futuro al fondo de pensiones.²⁰

82. Además indica que, en este contexto, se ha visto obligado a generar desinversiones que sustentan los servicios que ofrece el Banco del IESS (*e.g.* créditos hipotecarios, créditos prendarios, préstamos de consumo). Según el IESS, esto afecta a los afiliados y genera una regresión de derechos, incluyendo el derecho a la seguridad social y a la vida digna.

83. Una vez conocidas las condiciones actuales de la prestación de jubilación especial, para determinar si esta es sostenible, se tomará en cuenta el estudio actuarial llevado a cabo por el IESS y que ha servido de sustento de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad. Esto, en cuanto el IESS es la institución que administra el régimen de jubilación especial de la industria del cemento, cuenta con toda la información necesaria (demográfica, financiera, etc.) y es la encargada del monitoreo de la salud financiera y sostenibilidad del sistema de seguridad social aplicable para los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento.

84. En octubre de 2020, la Dirección Actuarial del IESS culminó el Estudio Actuarial de la Sostenibilidad de la Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento. El objeto del estudio fue “la cuantificación de las reservas para cumplir con las obligaciones y determinar la suficiencia de los recursos, o de lo contrario establecer la prima suficiente necesaria para cumplir el mandato de la Ley”.

85. En el estudio actuarial se consideraron dos escenarios: el escenario actual (bajo las normas impugnadas) y el escenario “sostenible en el tiempo”. Para realizar el estudio con base en el escenario actual:

²⁰ Estos datos se presentan con el fin de contextualizar la situación actual del fondo, lo cual no implica que, *per se*, sean el motivo de la posible inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

- i) Se consideró a los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento expuestos al riesgo (*i.e.* ruido o polvo), con al menos 300 imposiciones en la industria del cemento y con pensión igual al 100% del último sueldo (sin incluir el pago de horas extra, bonificaciones, subrogaciones, utilidades y otros ingresos).
- ii) La población del estudio fue de 2035 trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento expuestos al riesgo.
- iii) Se debían cancelar, a la fecha de corte del estudio actuarial, US\$ 19.493.042,38 por concepto de reliquidaciones a los extrabajadores jubilados por vejez y liquidaciones a los extrabajadores cesantes.
- iv) El patrimonio inicial fue de US\$ 11.007.889,78, sin incluir US\$ 3.653.895 debido a que se encontraban en litigio.
- v) La fecha de corte del estudio fue el 31 de agosto de 2020 y su horizonte fueron 25 años (*i.e.* 2045).
- vi) Las tasas de contribución aplicadas a las ventas totales de cemento destinadas para la financiación de la prestación fueron: 0,121% (HOLCIM), 0,104% (UNACEM) y 0,111% (UCEM).

86. Por su parte, para el análisis del escenario “sostenible en el tiempo”, se tuvieron en cuenta los siguientes cambios:

- i) Se consideró a los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento expuestos al riesgo, sin otorgar derecho a los extrabajadores con una pensión de vejez del IESS.
- ii) Se fijaron pensiones máximas iguales a las pensiones de vejez del IESS y su base de cálculo fue el último sueldo (sin incluir el pago de horas extra, bonificaciones, subrogaciones, utilidades y otros ingresos).
- iii) Se debían cancelar, a la fecha de corte del estudio actuarial, US\$ 941.890,13 por concepto de liquidaciones a los extrabajadores cesantes.

87. En el estudio se realizó un levantamiento demográfico detallado de la industria del cemento. Este reflejó una población de 2286 trabajadores o extrabajadores de la industria del cemento compuesta por 384 jubilados por vejez, 60 cesantes, 91 trabajadores activos y con derecho a la prestación de jubilación especial y 1751 trabajadores activos sin derecho a la prestación de jubilación especial por no cumplir el requisito de las 300 imposiciones. De los 2286 trabajadores, 2035 estaban expuestos al riesgo y 251 eran administrativos. En el estudio también consta el detalle de la distribución de trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento de acuerdo con la cementera (*i.e.* HOLCIM, UCEM o UNACEM) y el sexo. Finalmente, el estudio reflejó una población de 231 extrabajadores de la industria del cemento fallecidos de los cuales 142 no recibieron jubilación por vejez y 89 sí lo hicieron.

88. El balance actuarial aplicado para el escenario actual (con las normas impugnadas) fue el siguiente:

Balance actuarial (31 de agosto de 2020)	
Activo actuarial	
Reserva inicial	US\$ 11.007.889,78
Recaudación futura	US\$ 11.156.779,56
Total activo actuarial	US\$ 22.164.669,34
Pasivo actuarial	
Reliquidaciones a extrabajadores	US\$ 19.493.042,38
Beneficios renta del cemento	US\$ 23.521.157,93
Total pasivo actuarial	US\$ 43.014.200,31
Gastos administrativos	US\$ 334.703,39
Balance actuarial	
Déficit actuarial	US\$ 21.184.234,36²¹

Elaborado por la Corte Constitucional a partir del informe actuarial enviado por el IESS.

89. Por otro lado, el balance actuarial aplicado para el escenario “sostenible en el tiempo” fue el siguiente:

Balance actuarial (31 de agosto de 2020)	
Activo actuarial	
Reserva inicial	US\$ 11.007.889,78
Recaudación futura	US\$ 11.156.779,56
Total activo actuarial	US\$ 22.164.669,34
Pasivo actuarial	

²¹ Resultado del total activo actuarial menos el total pasivo actuarial y menos los gastos administrativos.

Reliquidaciones a extrabajadores	US\$ 941.890,13
Beneficios renta del cemento	US\$ 17.108.926,31
Total pasivo actuarial	US\$ 18.050.816,44
Gastos administrativos	US\$ 334.703,39
Balance actuarial	
Superávit actuarial	US\$ 3.779.149,52 ²²

Elaborado por la Corte Constitucional a partir del informe actuarial enviado por el IESS.

90. A partir de estos datos, en el estudio actuarial se obtuvieron las siguientes conclusiones y se presentaron las siguientes recomendaciones:

9.1. Conclusiones

Del presente estudio se obtienen las siguientes conclusiones:

1. Al 31 de agosto de 2020, se registran 2.035 trabajadores y ex trabajadores de la industria del cemento con cargos operativos expuestos al ruido y polvo; de los cuales 1.554 trabajadores activos que no cumplen aún los requisitos, 357 trabajadores jubilados por vejez, 49 cesantes y 75 activos con derecho.
2. Al 31 de agosto de 2020, el Fondo de la Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento dispone de USD 11.007.889,78 aportados por las empresas: HOLCIM, UCEM y UNACEM, según los dispone la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y la Resolución No. C.D. 554.
3. En aplicación de la Ley Interpretativa, las empresas UNACEM y UCEM se encuentran al día en sus obligaciones; en cambio, se ha establecido que la empresa HOLCIM adeuda al IESS una suma de USD 9.116.395,04; de los cuales USD 7.790.895,76 por concepto del pago del capital e intereses del período marzo de 2000 a diciembre de 2010 y USD 1.325.499,28 corresponden a multas e intereses del período enero 2011 a julio 2017.
4. El resultado de la valuación actuarial refleja una quiebra financiera, los recursos económicos financieros recaudados a la fecha de corte son USD 11.007.889,78. Estos valores son insuficientes hoy en día para la cancelación de sus obligaciones iniciales por USD 19.493.042,38 (deuda por reliquidaciones y liquidaciones). Su año de desfinanciamiento es 2020. El resultado del estudio actuarial determina un déficit financiero igual a USD 96.435.345,42 a 2045.
5. Si existieran los fondos suficientes para poder cancelar las obligaciones iniciales, indicadas en el punto anterior, la prima media nivelada suficiente, aplicada a las ventas totales de

²² Resultado del total activo actuarial menos el total pasivo actuarial y menos los gastos administrativos.

cemento, destinada para el financiamiento de la Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria de Cemento debería ser igual a 0,5 %.

6. Se concluye que la Jubilación Especial de la Industria del Cemento, bajo las condiciones o requisitos establecidos en la Ley de Jubilación Especial y su interpretativa (pensión igual al 100 % del último sueldo, sin límite de edad y cumplidas mínimo 300 imposiciones en la industria del cemento; con el aporte establecido); NO es suficiente para otorgar la prestación ni siquiera en sus obligaciones iniciales y consecuentemente no es sostenible en el tiempo.

7. El resultado de la valuación actuarial refleja una quiebra financiera, los recursos económicos financieros recaudados a la fecha de corte son USD 11.007.889,78. Estos valores son insuficientes hoy en día para la cancelación de sus obligaciones iniciales por USD 19.493.042,38 (deuda por reliquidaciones y liquidaciones). Su año de desfinanciamiento es 2020. El resultado del estudio actuarial determina un déficit actuarial igual a \$ 21.184.234,36.

8. Se concluye que la única alternativa sostenible en el tiempo de horizonte del estudio es considerar solo a los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento expuestos al riesgo (ruido o polvo) y no otorga el derecho a los extrabajadores con una pensión de vejez del IESS. Además, se deben establecer pensiones máximas iguales a las pensiones de vejez del IESS y su base de cálculo es el último sueldo sin incluir el pago de horas extras, bonos y otros ingresos. También se cancela una deuda igual a USD 941.890,13 liquidaciones a los extrabajadores cesantes por haberes adeudados por la Jubilación Especial de la Industria del Cemento. Este escenario presenta un superávit actuarial igual a USD 3.779.149,52 y su año de desfinanciamiento es más allá del 2045.

9.2. Recomendaciones

1. Sugerir a la Dirección General se interpongan los buenos oficios ante la Asamblea Nacional a fin de procurar el financiamiento suficiente para la entrega de esta prestación, en los términos que establece la Constitución de la República.

2. Que para esta jubilación especial, la Ley establezca un financiamiento propio, destinado a cubrir la reducción de tiempo en edad y aportes; que el fondo sea independiente del Seguro General Obligatorio, con contabilidad y administración propias.

3. Que se determine la contribución para las nuevas empresas de la industria de cemento.

4. Sugerir que este informe se traslade a la Corte Constitucional y a la Corte Nacional de Justicia para que se ponga en conocimiento de jueces y tribunales respectivos”.

91. Los resultados del estudio actuarial llevado a cabo por el IESS revelan la existencia de quiebra financiera y que la prestación de jubilación especial, en las condiciones en que está regulada en las normas impugnadas, no es sostenible en el tiempo ya que ni siquiera es posible cubrir las obligaciones iniciales. Los resultados del estudio actuarial permiten

a esta Corte inferir con certeza que, debido a la tendencia evidenciada, si las normas impugnadas permanecen en el ordenamiento jurídico con su configuración actual, entonces la deuda del IESS no va a parar de crecer y la prestación no estará disponible para los actuales beneficiarios y menos para las generaciones futuras. De acuerdo con la información del estudio actuarial realizado en 2020 y cuya proyección se extiende hasta 2045, queda claro que la fuente de financiamiento no es suficiente para sustentar la prestación de pensión jubilar especial de la industria del cemento. Vale la pena aclarar que la falta de sostenibilidad identificada es manifiesta y no tiene que ver con las posibles deficiencias en el manejo del fondo que, por ejemplo, se acusan en el escrito de *amicus curiae*, sino con el diseño normativo de la prestación en cuanto a los beneficios previstos frente a las fuentes de financiamiento creadas para cubrirlos.

92. En este caso, se ha identificado la negligencia de las autoridades del Estado reflejada en su inactividad durante aproximadamente 30 años en los que no se tomaron las medidas conducentes para, a través de reformas al régimen de seguridad social especial aplicable para los extrabajadores y trabajadores de la industria del cemento, asegurar la sostenibilidad de este régimen y, en concreto, de la prestación de pensión jubilar especial. Es particularmente grave la negligencia por inacción del IESS, en su rol como responsable del manejo de todos los recursos destinados a la prestación de jubilación especial, ya que tenía la obligación de contar con toda la información financiera relativa a la sostenibilidad de la prestación desde la creación misma de las normas impugnadas y durante todo el tiempo que ha transcurrido desde entonces. Al momento en que se emite la presente sentencia, los estudios actuariales ya reflejan no una probabilidad sino una real quiebra financiera. A pesar de que los problemas de sostenibilidad no son recientes, únicamente pudieron ser identificados cuando se condujo un estudio actuarial en 2020, lo cual demuestra la falta de conducción de estudios actuariales periódicos que aseguren la sostenibilidad de la prestación de jubilación especial. Producto de la negligencia de todas las autoridades del Estado involucradas, incluido el IESS, actualmente el IESS no está en capacidad de pagar las obligaciones iniciales y menos de asegurar la disponibilidad de la prestación para los jubilados actuales y las generaciones futuras en el corto, mediano y largo plazo.

93. La creación de prestaciones de seguridad social que claramente no son sostenibles en el tiempo, como ha sucedido en este caso, implica el incumplimiento de las distintas autoridades del Estado involucradas, conforme se explica en el párrafo 65 *supra*, tanto de sus obligaciones establecidas en la Constitución como, de forma complementaria, en

tratados internacionales y supone un nivel de negligencia grave que ha puesto en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social y, en específico, al régimen de la jubilación especial de la industria del cemento. El Estado ha creado, en el papel, expectativas en los beneficiarios del sistema que, independientemente de si las normas impugnadas permanecen o no en el ordenamiento jurídico y de si son o no convenientes, no se van a poder cumplir porque no hay sostenibilidad.

- 94.** Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa, tal como fueron creadas y reguladas, son incompatibles con el derecho a la seguridad social (en el elemento de disponibilidad), el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social y la garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social y, por tanto, con los artículos 34, 368 y 369 de la Constitución, a la luz de los artículos 9 del PIDESC y 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT. Finalmente, vale la pena aclarar que no se declara la inconstitucionalidad del derecho que ha sido reconocido, a través de la prestación de pensión jubilar especial y sus beneficios, en favor de los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento. Lo que se declara como inconstitucional son las normas impugnadas, justamente por no haber previsto un financiamiento suficiente para asegurar que el derecho que las normas reconocieron a los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento esté disponible para ellos.

7. Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad

- 95.** En esta sentencia, la Corte Constitucional ha determinado que las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 34, 368 y 369 de la Constitución, a la luz de los artículos 9 del PIDESC y 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT, por lo que corresponde declarar su inconstitucionalidad y, por tanto, expulsarlas del ordenamiento jurídico. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la LOGJCC, las sentencias que se dictan en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos generales hacia el futuro. Sin embargo, la misma norma establece que, cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. Este Organismo considera que en el caso concreto es apropiado declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas hacia el futuro con efectos inmediatos (respecto de los artículos 1, 2, 3, 6 y final de la Ley de Jubilación Especial) y con efectos

diferidos (respecto de los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad).

96. Para explicar cómo operarán los efectos de la presente sentencia, a continuación se expondrán las razones por las que la Corte dispone que: i) se emita una ley orgánica que, contando con estudios actuariales que sustenten la sostenibilidad de la configuración normativa elegida, regule la situación de los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento; ii) la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 6 y final de la Ley de Jubilación Especial surta efectos inmediatos hacia el futuro; y, iii) se difieran los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad, hasta la aprobación de una ley orgánica según se detalla en el párrafo siguiente.

97. *Primero*, esta Corte considera necesario que se emita una ley orgánica que regule la situación tanto de los trabajadores como extrabajadores de la industria del cemento. Esto, en vista de que el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas es la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas que establecían el régimen de jubilación especial al que se acogen los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento (incluyendo tanto a la configuración de la prestación de jubilación especial como a las fuentes de financiamiento), surgiendo entonces un vacío normativo en cuanto al régimen de seguridad social aplicable para estas personas. Teniendo en cuenta que es necesario garantizar el derecho a la seguridad social tanto de los trabajadores como extrabajadores de la industria del cemento, esta Corte dispone:

- i) Que, en el plazo de 10 meses contados a partir de la notificación con la presente sentencia, el presidente de la República presente un proyecto de ley en el que se defina el régimen de jubilación de los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento. La disposición se realiza al presidente de la República debido a que tiene la facultad exclusiva de proponer las modificaciones tributarias que podrían requerirse, de considerarlo pertinente, en este caso para financiar cualquier prestación de seguridad social que reemplace o modifique a la prestación de jubilación especial. De forma previa al envío del proyecto de ley, se deberán realizar los estudios actuariales y técnicos necesarios para asegurar la sostenibilidad del régimen y la disponibilidad de las prestaciones tanto para los beneficiarios inmediatos como para futuros trabajadores de la industria. Además de los estudios actualizados que se realicen para la preparación del proyecto y

otros existentes que puedan servir de referencia, se podrá tomar en cuenta los criterios técnicos expuestos en las conclusiones y recomendaciones del estudio actuarial de 2020 realizado por el IESS, incluyendo aquellos referentes a la cuantificación de la prestación de cada extrabajador de la industria del cemento y a las reales condiciones de riesgo de cada tipo de cargo de la industria. Finalmente, se deja claro que en el proyecto de ley se deberá abarcar la situación de los jubilados y trabajadores que esta Corte determina (en el párrafo 100 *infra*) —quienes mientras tanto podrán seguir accediendo a la prestación— como la situación de los trabajadores que, por ahora, ya no podrán hacerlo debido a la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos inmediatos a futuro de las normas impugnadas, sin perjuicio de que la ley orgánica que se dispone crear en esta sentencia pueda, o no, prever el mismo régimen para ellos. Es decir, se deberá considerar la situación de todos los grupos de la industria del cemento que serán debidamente identificados en el párrafo 99 *infra*.

- ii) Que la Asamblea Nacional tramite de forma inmediata y prioritaria el proyecto de ley enviado por el presidente de la República. Dentro del proceso legislativo, deberá garantizar la participación de todos los sectores interesados (*i.e.* jubilados, trabajadores, cementeras, IESS, etc.).
- iii) En caso de incumplimiento, mientras la Corte toma las medidas apropiadas dentro de la fase de seguimiento y se aprueba la ley orgánica dispuesta, se mantendrán vigentes las normas impugnadas que se refieren a las fuentes de financiamiento de la prestación (*i.e.* los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad) cuya declaratoria de inconstitucionalidad ha sido diferida. Esta medida se toma para, en caso de incumplimiento de esta sentencia por parte de las autoridades del Estado obligadas, proteger el derecho de los beneficiarios de la prestación de jubilación especial y garantizar que el IESS pueda continuar recibiendo el financiamiento necesario.
- iv) Independientemente del resultado del proceso legislativo, se debe garantizar el derecho a la seguridad social de los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento a través de todas las medidas que se estimen necesarias. Por ello, el IESS y las demás autoridades del Estado deben asegurar el acceso, como mínimo y en caso de no hacerlo todavía, al régimen de jubilación regular al que acceden los demás jubilados del país.

- v) Para la preparación del proyecto de ley y la tramitación correspondiente, se deberá tomar en cuenta el principio de no regresividad de los derechos, cuestión que estará sujeta al control de constitucionalidad posterior por parte de este Organismo.²³

98. *Segundo*, esta Corte considera necesario que la declaratoria de inconstitucionalidad tenga efectos inmediatos a futuro con respecto a los beneficiarios de la prestación de jubilación especial (cuestión que se regula en los artículos 1, 2, 3, 6 y final la Ley de Jubilación Especial).²⁴ Se realiza esta diferenciación con respecto a las normas cuya declaración de inconstitucionalidad surtirá con efectos diferidos con el objetivo de que quienes tienen derecho a la prestación puedan continuar accediendo a ella hasta que se apruebe una ley orgánica que regule la situación de todos los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento. Caso contrario, estas personas perderían automáticamente su derecho de acceder a la prestación de jubilación especial y, por tanto, podrían quedar en una situación de vulnerabilidad, principalmente en los casos en los que la prestación suponga el único sustento económico de las personas.

99. De forma previa a la determinación de los beneficiarios de la prestación de jubilación especial, es necesario tomar en cuenta los siguientes grupos dentro de la industria del cemento: i) herederos de los jubilados fallecidos con los que el IESS mantiene beneficios pendientes (en caso de existir); ii) jubilados que actualmente se benefician de la prestación de jubilación especial; iii) trabajadores de la industria del cemento que ya cumplen los requisitos necesarios para acceder a la prestación de jubilación especial (*e.g.* 300 aportaciones) a la fecha de notificación de la presente sentencia; y, iv) trabajadores de la industria del cemento que, a pesar de todavía no cumplir con los requisitos necesarios para acceder a la prestación de jubilación especial, son parte del sistema, han

²³ En casos anteriores, la Corte ha aplicado un test para evaluar si la regresividad de derechos está justificada en casos concretos; ha determinado que, para ello, se debe evaluar si (i) la medida adoptada busca satisfacer un fin constitucionalmente válido; (ii) la medida es conducente para alcanzar ese fin; (iii) luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece ser la menos lesiva y necesaria para alcanzar el fin; (iv) la medida no afecta el contenido mínimo o niveles esenciales del derecho comprometido; y, (v) el beneficio alcanzado por la medida es superior al costo que implica la regresión. Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 280.

²⁴ El hecho de que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad se difieran hasta la aprobación de una ley que cuente con estudios actuariales, no implica que la configuración actual de la prestación pueda, mientras tanto, alterarse de ninguna forma.

realizado aportaciones y tienen, en mayor o menor grado, la expectativa de acceder a la prestación de jubilación especial.

- 100.** Quienes tienen derecho a acceder a la prestación de jubilación especial son las personas pertenecientes a los **grupos i, ii y iii** detallados en el párrafo anterior. Es decir, la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas con efectos hacia el futuro implica que solo podrán continuar accediendo a la prestación los jubilados que actualmente se benefician de ella, los trabajadores que cumplen los requisitos para acceder a la prestación y los herederos de los jubilados fallecidos de la industria del cemento frente a quienes podrían existir valores pendientes de pago. Sin embargo, vale la pena aclarar que la presente sentencia de ninguna manera excluye a los actuales trabajadores de la industria del cemento que no cumplen los requisitos para acceder a la prestación de jubilación especial (**grupo iv** detallado en el párrafo anterior). Esta Corte es consciente que estas personas tienen, en mayor o menor medida, dependiendo del número de aportaciones que han realizado, una expectativa legítima de acceder a la prestación de jubilación especial. Por ello, como se detalla en el párrafo 97 *supra*, para este Organismo es imperante que exista una ley orgánica en la que se regule la situación, tanto de los trabajadores como de los extrabajadores de la industria del cemento.
- 101.** Para determinar la forma en que el IESS deberá continuar entregando la prestación a los beneficiarios identificados en el párrafo 100 *supra*, la Corte dispone:
- i) Que, en el plazo de 3 meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, el IESS realice un estudio técnico en el que determine el número total y la individualización de quienes se continuarán beneficiando de la prestación de jubilación especial siguiendo, exclusivamente, los criterios del párrafo 100 *supra* (*i.e.* tomando como referencia la fecha de notificación de la presente sentencia). Dicho informe deberá ser remitido a esta Corte oportunamente.
 - ii) Que, en el plazo de 3 meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, el IESS realice un estudio técnico en el que determine a cuánto asciende actualmente su deuda con jubilados de la industria del cemento, tanto de forma global como individualizada para cada beneficiario. Para determinar el monto de la deuda, no se computarán intereses de ningún tipo. Asimismo, se realizará un recálculo de la cuantía de la prestación de cada beneficiario en estricto apego a lo dispuesto en la ley.

- iii) Que, hasta que se emita la ley orgánica dispuesta en el párrafo 97 *supra* y la declaratoria de inconstitucionalidad no surta sus efectos, el IESS coordine los pagos a los beneficiarios de la prestación de jubilación especial de forma progresiva (conforme la disponibilidad de recursos) y equitativa (sin exclusión a ningún beneficiario).

102. *Tercero*, esta Corte considera necesario que la declaratoria de inconstitucionalidad tenga efectos diferidos con respecto a la fuente de financiamiento de la prestación de jubilación especial (cuestión que se regula en los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y en la Ley Interpretativa). Esta medida se toma, en cumplimiento del artículo 95 de la LOGJCC, para evitar graves daños al IESS y al sistema de seguridad ecuatoriano, así como para precautelar el derecho a la seguridad social de quienes, como se explicó en el párrafo 100 *supra*, tienen derecho a acceder a la prestación de jubilación especial hasta que se emita la ley dispuesta en el párrafo 97 *supra*.

103. En efecto, se toma en cuenta que el IESS no se encuentra en capacidad de cubrir las deudas que mantiene con los jubilados de la industria del cemento y menos aún de garantizar, hasta que se apruebe una ley orgánica conforme se dispone en el párrafo 97 *supra*, que los beneficiarios de la prestación determinados por la Corte (en el párrafo 100 *supra*) puedan acceder a la prestación. Por ello, si bien no crecerá el número de beneficiarios de la prestación, se difiere la expulsión del ordenamiento jurídico de ciertas normas impugnadas (artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y en la Ley Interpretativa) para que no se afecte la fuente de financiamiento (*i.e.* el monto cobrado por la venta de cada kilo de cemento) mientras se espera la aprobación de la ley orgánica dispuesta en el párrafo 97 *supra*.

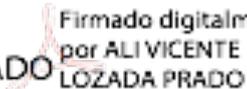
8. Decisión

104. 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* la acción pública de inconstitucionalidad 56-21-IN.

2. *Declarar* la inconstitucionalidad, por el fondo, de Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial 153 de 21 de marzo de 1989.
3. *Declarar* la inconstitucionalidad, por el fondo, de la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial Suplemento 956 de 6 de marzo de 2017.
4. *Disponer* que la declaratoria de inconstitucionalidad surta los efectos detallados en la sección 7 *supra*.
5. *Disponer* al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que realice los estudios solicitados en cuanto a la determinación de los beneficiarios de la prestación de jubilación especial así como a la cuantificación de las obligaciones cuyo cumplimiento se encuentra pendiente, presente los informes correspondientes y actúe de conformidad con lo establecido en la sección 7 *supra*.
6. *Disponer* al presidente de la República la presentación de un proyecto de ley y a la Asamblea Nacional su tramitación inmediata y prioritaria, conforme se detalla en la sección 7 *supra*.
7. *Recordar* que las disposiciones a las diferentes autoridades del Estado se realizan bajo prevenciones de ley.
8. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
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 Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 56-21-IN/23****VOTO CONCURRENTENTE****Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, manifiesto que estoy de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia 56-21-IN/23. Sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emito este voto concurrente.
2. Primero, considero importante indicar que coincido con la decisión adoptada en la sentencia, mediante la cual esta Magistratura decidió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad 56-21-IN. Así como declarar la inconstitucionalidad, por el fondo, de Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, y de la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento.
3. Dicho lo anterior, mi discrepancia con la sentencia se limita a dos cuestiones: A. las obligaciones que tiene el Estado ecuatoriano frente a los derechos económicos sociales y culturales; y, B. el rol de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
 - A. Las obligaciones que tiene el Estado ecuatoriano frente a los derechos económicos sociales y culturales**
4. Para contextualizar el presente voto, es importante señalar que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“DESC”) tienen una obligación particular que es la progresividad. El artículo 11 numeral 8 de la CRE determina que:
 8. 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.
5. En la misma línea, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina que:

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

6. Por otra parte, el artículo 2 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales determina que:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

7. De la lectura de las normas antes citadas se puede observar que el principio de progresividad cuenta con una doble dimensión. Por un lado, contiene una dimensión positiva que corresponde a un avance gradual de los DESC y, por otra parte, una dimensión negativa que se identifica con la prohibición de retorno o no regresividad. Es decir, los DESC deben siempre progresar y en ningún caso regresar a una condición menos favorable para su ejercicio.

8. Desde esta perspectiva, la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento (“Ley de Jubilación Especial”), promulgada en el año 1989 constituyó un progreso en materia de derechos pues contemplaba una condición especial de jubilación para los trabajadores de la industria cementera. Dicha ley amplió el objeto del derecho hacia el reconocimiento de que el trabajo en la industria del cemento va de la mano con un mayor riesgo a la salud y a la vida en comparación con otros trabajos y por ende, requería de un trato diferente al momento de la jubilación.

9. Ahora bien, cuando la sentencia 56-19-IN/23 declara la inconstitucional la Ley de Jubilación Especial, no quiere decir que se anula el derecho de los trabajadores. Dicha declaratoria de inconstitucionalidad no se puede entender como regresiva de derechos pues su enfoque es hacia la insostenibilidad del sistema más no del derecho.

10. El análisis que se realiza en el voto de mayoría está encaminado a evidenciar la necesidad de corregir varias distorsiones generadas por la Ley de Jubilación Especial. La primera de ellas es que la ley no realiza una distinción entre los trabajadores de la industria del cemento que, por sus labores, se encuentran expuestos a un mayor riesgo de trabajo y quienes no lo están. Por ejemplo, el riesgo que tiene un trabajador que se encarga de la

preparación del cemento¹ no es igual al de quienes se encargan de la comercialización del mismo. Así, cuando la ley no distinguió qué trabajadores de la industria del cemento serían beneficiarios de la jubilación especial, se distorsionó el objeto del derecho.

11. Otra de las distorsiones que se evidenció en la Ley de Jubilación Especial fue que el cálculo de la pensión jubilar. Así, El artículo 3 de dicha ley determinaba que

[q]uienes se acojan al derecho de jubilación especial establecido en esta Ley, gozarán de una pensión mensual equivalente al ciento por ciento del último sueldo o salario que hubiere [sic] percibido.

12. Es decir, la jubilación de los trabajadores de la industria del cemento era equivalente al último salario que se percibió. Dicho monto se vio distorsionado pues en el cálculo de la jubilación se contemplan ciertos beneficios que, sin ser parte de la remuneración normal, incrementan el último valor recibido por el trabajador. De esta forma, el beneficio del trabajador se ve incrementado de forma injustificada.

13. Finalmente, la última distorsión que se evidencia de la Ley de Jubilación Especial es el financiamiento. Para entender dicha distorsión se debe considerar que el artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial determinaba que:

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

14. Es decir, la fuente de financiamiento del fondo de jubilación especial era (i) dos centavos de sucre por la venta de cada kilo de cemento; y, (ii) la proporción correspondiente a la aplicación del impuesto existente a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios.

¹ El proceso de fabricación del cemento se divide en varias etapas. Aquellas la comprenden (i) la obtención y preparación de las materias primas; (ii) la trituración de la materia prima; (iii) la pre-homogeneización; (iv) la molienda de la materia prima; (v) el precalentamiento de la materia prima; (vi) la Clinkerización o fabricación del Clinker; (vii) la molienda del Clinker y fabricación del cemento; (viii) el almacenamiento; y, (ix) el empaquetado y distribución del cemento. En cada una de estas etapas, los trabajadores se encuentran expuestos a varios productos químicos que pueden afectar la salud. Aquello se corrobora cuando en el proceso de formación de la ley se utilizó un estudio de la facultad de medicina Universidad de Cuenca donde analiza los riesgos a los que están expuestos los trabajadores de la empresa industrial Guapán. Dicho estudio evidenció que el 50% de los trabajadores padecían de una enfermedad conocida como silicosis.

- 15.** Ahora bien, la distorsión a la que hago referencia se genera por dos hechos supervinientes a la promulgación de la ley. La primera fue el cambio del Impuesto a las Transacciones Mercantiles (“ITM”) por el Impuesto al Valor Agregado (“IVA”). Aquello ocurrió con la Ley número 56 de Régimen Tributario Interno publicada en Registro Oficial número 341 de 22 de diciembre de 1989. Con ello, la primera fuente de financiamiento se vio mermada pues ya no se podía contar con el porcentaje del ITM que se destinaba para el fondo de jubilación especial.
- 16.** Por otra parte, la segunda fuente de financiamiento correspondiente a los dos centavos de sucre también se vio mermada por la dolarización en el país. Al momento que la economía del Estado migró hacia el dólar como moneda oficial, existió un cambio sustancial en los dos centavos de sucre que se destinaba para el fondo de jubilación especial. Este cambio pudo haber sido corregido. No obstante, a través de la Ley Interpretativa emitida por la Asamblea Nacional se dispuso que:

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

- 17.** Es decir, la fuente de financiamiento del tampoco fue corregida con la emisión de dicha ley interpretativa.
- 18.** Ahora bien, tal como se observa en el voto de mayoría, son estas distorsiones la que tornan al beneficio de jubilación especial en económicamente insostenible y la razón por la que es procedente la declaración de inconstitucional del sistema.
- 19.** Por otra parte, en el voto de mayoría se hace referencia al rol del Estado frente a esta insostenibilidad económica. Al ser la jubilación especial de los trabajadores del cemento un derecho reconocido, que no puede bajo ninguna circunstancia empeorarse, el Estado adquiere varias obligaciones.
- 20.** Tal como se mencionó en el párrafo 7 *supra*, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas que garanticen el ejercicio de los DESC. Así, según la Observación General

número 3 del Comité DESC, cuando se dice “adoptar medidas”, se refiere a que el Estado debe ejecutar todas las acciones posibles para garantizar el pleno ejercicio y goce del derecho. Por ejemplo, el Estado debe adoptar medidas legislativas con el objetivo de asegurar el derecho.

21. En el caso *sub judice*, es evidente que el Estado no cumplió con su obligación de adoptar medidas de tipo legislativas. Si bien se aprobó la Ley Interpretativa a la Ley de Jubilación Especial, dicha ley no contribuyó a garantizar la sostenibilidad económica del Fondo de Jubilación Especial.
22. Por tanto, desde mi punto de vista el voto de mayoría debía analizar también estas obligaciones del Estado ecuatoriano para hacer efectivo el derecho a la jubilación especial de los trabajadores del cemento.

B. El rol de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)

23. Como queda señalado en la sección precedente, el Estado ecuatoriano debía cumplir con su obligación de adoptar medidas legislativas para garantizar el ejercicio del derecho de los trabajadores de las industrias cementeras. Para cumplir con este rol las diferentes instituciones del Estado requerían contar con la información técnica sobre la realidad de esta pensión. Sin embargo, el IESS se demoró más de 30 años en identificar la quiebra financiera del sistema y la insostenibilidad del mismo.
24. Desde mi percepción, el IESS es mayoritariamente responsable por no haber tomado las medidas necesarias para asegurar el derecho de los jubilados de la industria del cemento. De los recaudos procesales, el IESS en ningún momento adoptó medidas para tornar el fondo en solvente y precautelar que el ejercicio del derecho a la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento no se vea afectado.
25. El Estado y, particularmente, el IESS tampoco consideró el mandato expreso contenido en el artículo 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT que establece:

3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; *deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión* (énfasis añadido).

26. Es decir, el Estado y el IESS en particular debía realizar todos los estudios necesarios para satisfacer a cabalidad la obligación de cumplir con la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento.

27. Ahora bien, no sería admisible que el Estado prive, a los beneficiarios de la jubilación especial, del ejercicio del derecho argumentando únicamente la insostenibilidad del sistema. El Estado tiene el deber de realizar todos los esfuerzos necesarios para garantizar este derecho. Así lo determina la Observación General número 3 del Comité DESC al afirmar que:

[p]ara que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

28. Desde esta lógica, considero que el Estado debe adoptar todas las medidas posibles y hasta el máximo de los recursos que posea para materializar el ejercicio de los DESC y, en este caso, el ejercicio del derecho a la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento.

29. De esta forma, considero que, en la presente causa, a más de declarar la inconstitucionalidad del sistema de la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento, se debe realizar un severo llamado de atención al IESS y al Estado en General por (i) permitir que se distorsione el sistema de jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento; y, (ii) por no haber tomado las acciones necesarias para asegurar su sostenibilidad. Adicionalmente, considero que se debe disponer que se investigue y sancione a los responsables, por acciones u omisiones, de que el sistema sea insostenible.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2023.11.28
13:36:19 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 56-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 13:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 56-21-IN/23****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 9 de noviembre de 2023, aprobó la sentencia 56-21-IN/23 (“**sentencia de mayoría**”), en la que resolvió declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento (“**Ley de Jubilación Especial**”) y de la Ley Interpretativa del artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial. En lo principal, la sentencia de mayoría concluyó que las referidas leyes son incompatibles con el derecho a la seguridad social – en el elemento de disponibilidad–, el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social y la garantía de debido financiamiento de las prestaciones.
2. Respetando la decisión adoptada por la mayoría, emito el presente voto salvado al discrepar, principalmente, con los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. A mi criterio, se debían diferir también los efectos respecto del grupo iv) identificado en el párrafo 99 de la sentencia de mayoría, *i.e.* los trabajadores de la industria de cemento que, pese a no cumplir –a la fecha de notificación de la sentencia de mayoría– con los requisitos para acceder a la prestación de jubilación especial, son parte del sistema y han realizado aportaciones con la expectativa de acceder al mismo. A continuación, expongo mi razonamiento.
3. La Ley de Jubilación Especial fue publicada en el Registro Oficial 153 de 21 de marzo de 1989, identificando como fuente de financiamiento al siguiente rubro: el aumento de dos centavos [en ese momento de sucre] del precio ex fábrica de cada kilo de cemento, incluyendo la proporción correspondiente a la aplicación del Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios, el cual debía ser retenido por las empresas que conforman la industria del cemento y remitido mensualmente al IESS. Además, los trabajadores debían realizar un número mínimo de aportaciones.
4. Ahora bien, pese a que el IESS argumenta que el Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios fue derogado el mismo año de expedición de la Ley Especial, *i.e.* 1989, y que, en el 2000, como resultado de la dolarización, se agravó aún más la crisis de sostenibilidad del régimen especial debido a las afectaciones a su fuente de financiamiento, recién presentó la demanda de inconstitucionalidad que nos ocupa en el 2021, esto es, más de 30 años después de la expedición de la ley.

5. Conforme lo reconoce la propia sentencia de mayoría, el Estado y las autoridades públicas son responsables de la administración o supervisión eficaz de los sistemas de seguridad social y de garantizar la sostenibilidad de los mismos, de manera periódica y oportuna.¹ Así, señala:

[...] Al momento en que se emite la presente sentencia, los estudios actuariales ya reflejan no una probabilidad sino una real quiebra financiera. **A pesar de que los problemas de sostenibilidad no son recientes, únicamente pudieron ser identificados cuando se condujo un estudio actuarial en 2020, lo cual demuestra la falta de conducción de estudios actuariales periódicos que aseguren la sostenibilidad de la prestación de jubilación especial. Producto de la negligencia de todas las autoridades del Estado involucradas, incluido el IESS**, actualmente el IESS no está en capacidad de pagar las obligaciones iniciales y menos de asegurar la disponibilidad de la prestación para los jubilados actuales y las generaciones futuras en el corto, mediano y largo plazo (Énfasis añadido).

6. El IESS indica que la crisis de sostenibilidad e imposibilidad de financiamiento inició con el nacimiento de la ley², pero no realizó un estudio actuarial hasta el 2020 y no presentó la demanda de inconstitucionalidad *in examine* hasta el 2021. En tal virtud, y dada la innegable negligencia del IESS frente a su obligación de asegurar la sostenibilidad del régimen de jubilación especial de los trabajadores cementeros –sin que ello implique desconocer la responsabilidad del legislador–, considero excesivamente gravoso no diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad para todos los trabajadores de la industria que, pese a no cumplir los requisitos legales para acceder a la jubilación especial, han aportado en mayor o menor medida para ello.
7. Así, considero imprescindible precisar que el régimen especial de jubilación de los trabajadores cementeros se creó en vista de que:

[...] los estudios y evaluaciones médicosicosociales realizados por el Departamento Médico del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la industria del cemento, **arrojan altos índices de riesgos y enfermedades profesionales, haciéndose necesario modificar el régimen de seguridad social de sus trabajadores, especialmente en lo que hace relación con su jubilación** (Énfasis añadido).³

¹ Sentencia de mayoría, párr. 59 y 74.

² *Ibid*, párr. 22: “A su juicio, pese a que el artículo 4 de la Ley de Jubilación especial establece fuentes de financiamiento para que el IESS cumpla con la prestación de jubilación especial, estas no eran suficientes, desde la creación de la propia ley, para garantizar la sostenibilidad y el financiamiento de la prestación ni del fondo de pensiones en general”.

³ Ley de Jubilación Especial, considerandos.

8. Por tanto, la creación un régimen especial en el que se permitía a los trabajadores de la industria jubilarse sin un límite de edad obedeció al riesgo al que se enfrentan, el cual amerita una protección especial, distinta a la que otorga el régimen de jubilación ordinaria. En tal sentido, considero que excluirles de la protección del régimen al que ya venían aportando, con independencia de la cantidad de aportaciones realizadas, desconoce sus legítimas expectativas⁴ y no se condice con las situaciones particulares de este caso.
9. Si bien no desconozco la facultad de esta Corte de declarar la inconstitucionalidad de una norma, tampoco me es posible obviar que esta Magistratura puede diferir los efectos de dicha declaratoria “cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y la plena vigencia de los derechos constitucionales”.⁵
10. La sentencia de mayoría difiere los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad respecto a: (i) los herederos de los jubilados fallecidos con los que el IESS mantiene beneficios pendientes (de existir); (ii) los jubilados que actualmente se benefician de la prestación de jubilación especial; y, (iii) los trabajadores de la industria del cemento que, a la fecha de notificación de la sentencia, cumplen los requisitos necesarios para acceder a dicha prestación. No obstante, no difiere los efectos respecto a los trabajadores que, pese a haber realizado aportaciones y ser parte del sistema, no cumplen todavía los requisitos legales.
11. Específicamente, la sentencia de mayoría señala:

[...] que [...] de ninguna manera excluye a los actuales trabajadores de la industria del cemento que no cumplen los requisitos para acceder a la prestación de jubilación especial (grupo iv detallado en el párrafo anterior). Esta Corte es consciente que estas personas tienen, en mayor o menor medida dependiendo del número de aportaciones que han realizado, una expectativa legítima de acceder a la prestación de jubilación especial. Por ello, como se detalla en el párrafo 97 supra, **para este Organismo es imperante que exista una ley orgánica en la que se regule la situación, tanto de los trabajadores, como de los ex trabajadores de la industria del cemento** (Énfasis añadido).⁶

⁴ CCE, sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21: “[...] la seguridad jurídica comprende tanto un ámbito de certidumbre como uno de previsibilidad [...] el segundo permite proteger legítimas expectativas respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro”.

⁵ LOGJCC, artículo 96 numeral 4.

⁶ Sentencia de mayoría, párr. 100.

12. Sin embargo, a mi criterio, sí se está **excluyendo** a este grupo, pues se dispone a la Asamblea Nacional emitir una ley orgánica que regule su situación.⁷ Si bien la sentencia de mayoría establece que la legislatura deberá tomar en cuenta el principio de no regresividad⁸, considero que todos los trabajadores de la industria cementera debían poder continuar beneficiándose del régimen especial de jubilación, en sus condiciones iniciales, a fin de garantizar la plena vigencia de sus derechos constitucionales, *i.e.* la seguridad social y salud (*ver*, párrafo 9 *supra*).
13. Ello, ya que conforme señalé en líneas previas, es el propio IESS quien actuó de manera negligente y se demoró más de 30 años en identificar la crisis de sostenibilidad e imposibilidad de financiamiento vía un estudio actuarial, pese a que sostiene que esta inició con el nacimiento de la Ley de Jubilación Especial –en 1989–. Este grave actuar estatal no puede ser trasladado a los trabajadores cementeros y, en tal virtud, considero que se debían diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad para ellos también, a fin de que puedan continuar aportando y beneficiarse del régimen especial al que tienen la legítima expectativa de acceder.
14. En todo caso, para precautelar la sostenibilidad del régimen especial y la posibilidad real de acceder a las prestaciones que este creó, lo adecuado habría sido diferir también los efectos respecto a los trabajadores de la industria cementera que se encuentran aportando al mismo y, disponer que, en ejercicio de sus atribuciones y tomando en cuenta el proyecto de ley que debe presentar el presidente de la República con sus respectivos estudios actuariales, la Asamblea Nacional regule la situación de estas personas, estableciendo, por ejemplo, un régimen de transición que garantice la plena vigencia de sus derechos y tome en cuenta sus legítimas expectativas.
15. Con base en lo desarrollado en el presente voto salvado, reitero mi discrepancia con no diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad respecto de los trabajadores de la industria de cemento que, pese a no cumplir, a la fecha de notificación de la sentencia de mayoría, con los requisitos para acceder a la prestación de jubilación especial, han realizado aportaciones con la expectativa de acceder a esta y recibir la pensión que corresponde.

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.11.28
11:09:25 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁷ *Ibid*, párr. 97.

⁸ *Ibid*, párr. 97 v).

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 56-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Jueces: Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y
Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 56-21-IN/23**VOTO SALVADO**

**Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y
Richard Ortiz Ortiz**

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó por mayoría la sentencia correspondiente al caso **56-21-IN**, en sesión del Pleno del día jueves 9 de noviembre de 2023, en la que se declaró la inconstitucionalidad por el fondo de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial 153 de 21 de marzo de 1989, y la inconstitucionalidad por el fondo de la Ley Interpretativa del artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial Suplemento 956 de 6 de marzo de 2017.
2. La sentencia de mayoría sostiene que las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 34, 368 y 369 de la Constitución, a la luz de los artículos 9 del PIDESC y 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT, por lo que declaró la inconstitucionalidad de las normas impugnadas hacia el futuro con efectos inmediatos respecto de los artículos 1, 2, 3, 6 y final de la Ley de Jubilación Especial y con efectos diferidos respecto de los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad.
3. Dicha inconstitucionalidad por el fondo, según la decisión de mayoría, responde a que las prestaciones de seguridad social derivadas del régimen especial de los trabajadores de la industria del cemento no son sostenibles en el tiempo. Ya que nuestro criterio no coincide con la sentencia de mayoría, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”), formulamos respetuosamente nuestro voto salvado en los siguientes términos:

2. Análisis

4. En el presente voto salvado analizaremos los siguientes puntos:

4.1 La jubilación de los trabajadores de la industria del cemento es una prestación que garantiza el ejercicio del derecho constitucional a la seguridad social, de acuerdo con los riesgos de la actividad laboral, que fue desarrollada por el legislador conforme a la Constitución de 1979 y, posteriormente, recogida en los artículos 34 y 369 de la actual Constitución.

4.2 El principio de sostenibilidad no puede ser interpretado de manera independiente y aislada de otros principios relevantes en materia de derechos económicos, sociales y culturales, como el de progresividad y no regresividad. De tal suerte, que no necesariamente la inobservancia del principio de sostenibilidad previsional justifica, automáticamente, la expulsión de una norma que garantiza el ejercicio del derecho constitucional a la seguridad social.

2.1 La jubilación de los trabajadores de la industria del cemento es una prestación que garantiza el ejercicio del derecho constitucional a la seguridad social acorde a los riesgos de la actividad laboral

5. A efectos de explicar nuestra posición en este voto salvado, es pertinente analizar la naturaleza de la norma que se impugna mediante la presente acción pública de inconstitucionalidad. Tal como se verificará, dicha norma se enmarca en la obligación del Estado de desarrollar normativa para el ejercicio y garantía de los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular de un derecho que es una de las piedras angulares de los derechos sociales, también denominados derechos del buen vivir. De ahí que, al valorar una posible incompatibilidad de la norma impugnada con el texto constitucional, esta debe efectuarse atendiendo a los principios de aplicación de los derechos a fin de no afectar niveles de protección y ejercicios alcanzados.

6. La Constitución reconoce a la seguridad social como parte de los derechos del buen vivir y establece que es “un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado”.¹ La seguridad social, en esta línea, constituye un derecho irrenunciable de todas las personas y un deber del Estado que, entre otro tipo de prestaciones, se concreta a través de las pensiones por vejez del régimen de jubilación, guiado por el principio de solidaridad intergeneracional. Aquello resulta especialmente perjudicial para los trabajadores de la industria del cemento que se encontraban próximos a cumplir con las condiciones para acceder a la jubilación especial.

¹ CRE, artículo 34.

7. Este reconocimiento guarda conformidad con los instrumentos internacionales que también lo han consagrado. Tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”), que expresamente afirma, “[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.² En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la seguridad social también ha sido consagrada en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.³
8. La Corte Constitucional ha recalcado, en varias de sus sentencias, la importancia de este derecho para la consecución individual y colectiva del derecho al buen vivir, así como un medio para hacer efectivo otros derechos como la vida digna, la salud, el trabajo, alimentación o vivienda.⁴ Considerando, entonces, que la seguridad social es un derecho constitucional, la normativa infra constitucional que la regula debe cumplir con la finalidad de hacer efectivo el derecho, estableciendo el alcance de la protección y las regulaciones necesarias de la institucionalidad a cargo. Lo mencionado en cumplimiento del artículo 84 de la Constitución dispone que:

La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

9. Por tanto, la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria son regulaciones que se enmarcan en la obligación de adecuar formal y materialmente el derecho a la seguridad social configurando un nivel de protección específico de este derecho para los trabajadores de la industria del cemento, quienes están expuestos a una serie de riesgos sanitarios, como consecuencia de su actividad económica.

² PIDESC, artículo 9.

³ CRE, artículo 9.

⁴ CCE, sentencias 615-15-JP/23, 19 abril de 2023, 725-15-JP/23, 10 de mayo de 2023; sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021 y sentencia 16-18-IN/21, 28 de abril de 2021.

10. En efecto, el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, estableció esta jubilación especial considerando los riesgos físicos, ambientales e industriales que corren los trabajadores de esta área. Estos riesgos también se identifican en la demanda de inconstitucionalidad presentada por la entidad accionante. De ahí que los cargos esgrimidos por el IESS en su demanda no se dirigen a controvertir el fundamento de especial protección en el ejercicio del derecho a la seguridad social que se garantiza a los trabajadores de la industria del cemento, sino que se orientan en contra de los medios de sostenibilidad establecidos por el legislador al momento de emitir la norma, aspecto sobre el cual nos referiremos en el siguiente acápite y que no involucraban a los fundamentos para la adopción de esta norma.
11. Considerando la protección constitucional de la que goza una norma emitida por el legislador que amplía derechos de carácter social, respetuosamente estimamos que una alegación exclusivamente fundamentada en la sostenibilidad previsional no debió conducir a la mayoría a valorar si la jubilación especial como tal guardaba conformidad con la Constitución y menos aún a eliminarla. Por el contrario, la alegación sobre la sostenibilidad, como señalaremos, no alcanza para dejar sin efecto el nivel de protección y ejercicio del derecho a la seguridad social reconocido en la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento.

2.2 El principio de sostenibilidad no puede ser interpretado de manera independiente a otros principios relevantes en materia de derechos económicos, sociales y culturales, de tal suerte que su inobservancia pueda determinar la expulsión de una norma que garantiza el ejercicio del derecho constitucional a la seguridad social

12. En ese sentido, tal como sostiene el voto de mayoría, la disponibilidad previsional es uno de los elementos del derecho a la seguridad social que el Estado está obligado a cumplir, aspecto sobre el que se ha referido la Corte Constitucional en decisiones previas. En ellas se han considerado los criterios vertidos por el Comité DESC en la Observación General 19, en el cual, en efecto se señala:

11. El derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema, con independencia de que esté compuesto de uno o varios planes, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. Este sistema debe establecerse en el marco del derecho nacional, y las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz. *Los planes*

*también deben ser sostenibles, incluidos los planes de pensiones, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho (énfasis añadido).*⁵

13. Siguiendo dicho parámetro, esta Corte ha manifestado que la “sostenibilidad del sistema de seguridad social es un criterio de manejo y administración que permite no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantiza que las futuras generaciones también puedan hacerlo”.⁶ De allí que este elemento es, indiscutiblemente, parte del contenido del derecho a la seguridad social y constituye una obligación ineludible del Estado. Sin embargo, a efectos del análisis del posible incumplimiento de este elemento en el control abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas deben atenderse los aspectos que se mencionaran en los siguientes párrafos.
14. En primer lugar, la sostenibilidad previsional es un criterio que no puede ser analizado de manera aislada frente a otros principios, derechos y a la orientación misma de la Constitución. Es decir, la valoración de las normas impugnadas debe efectuarse en el marco de la obligación que tiene el Estado como garante de los derechos sociales tendientes a superar brechas de inequidad y superar situaciones estructurales de exclusión. En ese ámbito los trabajadores de la industria del cemento, como se ha identificado en el acápite anterior, enfrentan situaciones de riesgo que justifica la creación de un régimen especial de jubilación. Se trata de un grupo de trabajadores que, por las actividades que realizan, enfrenta condiciones de deterioro de salud más acelerado. Estas son las situaciones sobre las cuales, los principios prestacionales que orientan al Estado de justicia y social que caracteriza al Ecuador⁷ operan propendiendo una forma de protección especial de derechos, como en este caso la seguridad social.
15. Ligado con lo señalado, el análisis del principio de sostenibilidad previsional no puede estar aislado de los principios de aplicación de los derechos, en particular de los siguientes:
 - 15.1 Este criterio de sostenibilidad debe viabilizar el elemento de *disponibilidad* del derecho a la seguridad social y no conducir a su debilitamiento. La disponibilidad, en el caso bajo análisis, se expresa en la creación de un régimen especial de jubilación para un grupo de trabajadores que por sus condiciones no contaban con uno acorde a las actividades que realizaban. Es así que la Ley de

⁵ Comité de DES, Observación General número 19: el derecho a la seguridad social (artículo 9), párr. 11.

⁶ CCE, sentencia 1024-19-JP/21, párr. 103 y sentencia 14-20-CN/20, párr. 32.

⁷ CRE, artículo 1.

Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y la Ley Interpretativa configura el marco normativo para la disponibilidad del derecho a la seguridad social de este grupo de trabajadores. De ahí que, decidir la inconstitucionalidad de las normas impugnadas eliminando este régimen especial de seguridad social, afecta a la disponibilidad misma de este derecho, en relación a un grupo de trabajadores cuya actividad, que involucra riesgos especiales, justificó la emisión de la normativa.

15.2 El principio de progresividad obliga al Estado a desarrollar los derechos a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.⁸ Tal como se ha señalado en el acápite previo, la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y la Ley Interpretativa determinó un nivel de garantía y ejercicio del derecho a la seguridad social. Por tanto, la declaratoria de inconstitucionalidad de la normativa que establece esta prestación exige un justificativo reforzado. Conforme lo establece el Comité DESC en la Observación General 19, debe considerarse previamente otras alternativas, como en el caso concreto puede ser la reformulación de la norma impugnada por parte del órgano que la emitió, a fin de que el criterio de sostenibilidad se cumpla cabalmente, antes que optar por la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico. En este contexto se debió tomar en cuenta que el propio IESS estableció un escenario en el que la jubilación especial era financiable y, en consecuencia, no era necesario declarar la inconstitucionalidad.

15.3 Siguiendo este razonamiento, aún si se verificara la inobservancia de la sostenibilidad, a fin de que esta no afecte el elemento de disponibilidad de la seguridad social, la Corte con fundamento en el artículo 11.8 de la Constitución y el párrafo 42 de la Observación General 19 del Comité DESC debió considerar si las razones que identifican la inobservancia del criterio sostenibilidad son suficientes para alcanzar la inconstitucionalidad. En ese sentido, fundamentarse en el estudio actuarial realizado por la misma entidad accionante como medio decisivo, puede ilustrar una perspectiva de la situación de la prestación de jubilación, pero esto no comporta automáticamente la afectación a la sostenibilidad que deba asumirse como la inobservancia al elemento de disponibilidad de seguridad social y que, a su vez, acarree su inconstitucionalidad.

⁸ CRE, artículo 11.8.

- 15.4** El principio de favorabilidad de los derechos conforme el artículo 11.5 de la Constitución, en virtud del cual, previo a la declaratoria de inconstitucionalidad era necesario valorar expresamente las medidas alternativas necesarias para solventar la alegada afectación a la sostenibilidad. Lo dicho, considerando que la prestación de jubilación de los trabajadores del cemento tiene fundamento constitucional y el cuestionamiento se encuentra dirigido a los medios de financiamiento del derecho. Así, debió propenderse a determinar los mecanismos alternativos para solventar la alegada inobservancia a la sostenibilidad antes que concluir en su inconstitucionalidad.
- 16.** En segundo lugar, no compartimos que en el caso exista una inobservancia patente del principio de sostenibilidad previsional. De conformidad con los artículos 371 de la Constitución y 166 de la Ley de Seguridad Social, el fondo presupuestario de pensiones se financia con la aportación obligatoria de los afiliados, personal y patronal; y, con los recursos provenientes de la contribución financiera obligatoria del Estado. Esto guarda conformidad con la siguiente definición del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional que consta en el artículo 174 de la misma norma: “aquel que entrega prestaciones definidas y por el cual las prestaciones de los jubilados y derechohabientes de montepío se financian con los aportes personales obligatorios de los afiliados cotizantes, los aportes obligatorios de los empleadores, públicos o privados, en su calidad de tales, y la contribución financiera obligatoria del Estado [...]”.
- 17.** En el año 1989, se expidió la Ley de jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento. Esta regulación creó un régimen especial en base a estudios y evaluaciones médico-sicosociales desarrollados por el departamento médico del trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en los que se determinó que los trabajadores de este sector estaban expuestos a niveles de ruido y polvo que provocan altos índices de riesgos y enfermedades profesionales.⁹ Este régimen especial prevé las siguientes condiciones: (i) que el derecho a la jubilación de los trabajadores de industria del cemento se habilita con 300 imposiciones, (ii) sin límite de edad, (iii) por un monto equivalente al 100% del último sueldo percibido por el trabajador.
- 18.** Para el financiamiento de este régimen especial, la ley previó dos rubros específicos: (i) el incremento en el precio del kilo de cemento en 0,02 centavos de sucre, y (ii) la proporción correspondiente a la aplicación del impuesto existente a las Transacciones

⁹ IESS, Informe IESS-DSP-2021-0045-I, 04 de agosto de 2021.

Mercantiles y Prestación de Servicios.¹⁰ De ahí que, actualmente, la prestación de jubilación de los trabajadores de la industria del cemento se financia con: (i) aportaciones personales; (ii) aportaciones patronales; (iii) recursos provenientes de la contribución financiera obligatoria del Estado; y, (iv) incremento en el precio del kilo de cemento.

19. Sobre este punto, en los informes presentados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) se señala que “[...] el IESS, viene cobrando de manera mensual a las empresas cementeras con base en la fórmula planteada indicando que las empresas que cobra el IESS son: UNACEM, HOLCIM S.A, UCEM.¹¹
20. Lo expuesto resulta relevante, en tanto existiría una base financiera que permite garantizar la capacidad de disponibilidad presupuestaria del régimen especial, tanto más si se considera que la sostenibilidad previsional no es un fin en sí mismo, sino un medio para el ejercicio del derecho, que permite alcanzar los objetivos del Estado constitucional, en este caso, la seguridad social de los trabajadores de la industria cementera. Por tanto, la supuesta inobservancia del principio de sostenibilidad no es patente, ni alcanza, en nuestro criterio, para la declaratoria de inconstitucionalidad. Más aún, considerando que dicha información proviene de la propia entidad accionante y no de un tercero imparcial en el proceso. Además, no se toma en cuenta la totalidad de las fuentes de financiamiento de la jubilación especial.
21. En conclusión, la existencia del régimen especial de jubilación para los trabajadores de la industria de cemento constituye un nivel de garantía especializada del derecho a la seguridad social a un sector afectado por riesgos laborales provenientes de las condiciones agrestes que presenta la industria cementera para la salud de los trabajadores. Por tanto, está revestida de legitimidad democrática y constitucional en tanto ha sido creado por mandato del legislador, conforme a sus competencias y obligaciones de conformidad con el artículo 84 de la Constitución, y conforme los criterios expuestos, las alegaciones esgrimidas por la entidad accionante no son

¹⁰ Sobre el primer rubro, en el año 2000 el Ecuador adoptó el dólar como moneda circulante, lo que influyó en la forma de determinación del valor del incremento en el kilo de cemento que financia el régimen especial, pero en el año 2014 la Corte estableció como regla de cálculo: “la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989, para mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000, [...] y 2010 [...]”. Sobre el segundo rubro, el 22 de diciembre de 1989 se creó el impuesto al valor agregado (“**IVA**”) que sustituyó al impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios.

¹¹ IESS, Informe técnico sobre requerimiento Corte Constitucional caso 56-21-IN Ley de Jubilación Especial Industria del Cemento, 10 de julio de 2023.

suficientes para declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y consecuentemente, la acción debió ser rechazada.



Firmado digitalmente por
JHOEL MARLEN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.11.28
14:46:29 -0500'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 56-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 23 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 16:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5621IN-61e89



Caso Nro. 56-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrente y salvados que antecede fue suscrito el día martes veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 56-21-IN/23
(Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores
de la Industria del Cemento)
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023.

VISTOS.- Agréguese al proceso los escritos presentados, el 1 de diciembre de 2023, por: i) Mirian del Carmen Toro Albuja, en calidad de procuradora judicial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”); y, ii) Wilson Fernando Romero Argudo, quien en el proceso presentó un escrito de *amicus curiae* en calidad de presidente de la Asociación de Desarrollo Social y Participación de Ex Trabajadores de la Compañía Industrias Guapán y Ciudadanía del Cantón Azogues. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 56-21-IN (Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento), acción pública de inconstitucionalidad, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 12 de agosto de 2021, el IESS presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de: i) la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial 153 de 21 de marzo de 1989 (“**Ley de Jubilación Especial**”); y, ii) la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial Suplemento 956 de 6 de marzo de 2017 (“**Ley Interpretativa**”).¹
2. El 9 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional emitió la sentencia 56-21-IN (Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento) (“**sentencia**”) en la que: i) declaró la inconstitucionalidad, por el fondo, de las normas impugnadas; ii) estableció que la declaratoria de inconstitucionalidad será hacia el futuro con efectos inmediatos respecto de los artículos 1, 2, 3, 6 y final de la Ley de Jubilación Especial y con efectos diferidos respecto de los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad; iii) dispuso a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional la presentación de un proyecto de ley orgánica y su tramitación para regular la situación de todos los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento; y, iv) estableció directrices para que, hasta la emisión de la ley orgánica correspondiente, el IESS continúe administrando la prestación de jubilación especial regulada por las normas impugnadas.
3. La sentencia fue notificada el 28 de noviembre de 2023 conforme consta en la razón emitida por la secretaria general de este Organismo. El 1 de diciembre de 2023, el IESS

¹ Se hará referencia a la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa, en conjunto, como “**normas impugnadas**”.

interpuso recurso de aclaración y ampliación. En la misma fecha, Wilson Fernando Romero Argudo interpuso recurso de aclaración.

2. Oportunidad

4. El artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establece que se podrá solicitar la aclaración y ampliación de sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional en el término de tres días contados a partir de su notificación.
5. En este caso, los recursos de aclaración y ampliación fueron interpuestos el 1 de diciembre de 2023 y la sentencia fue notificada el 28 de noviembre de 2023, por lo que se concluye que los recursos fueron interpuestos oportunamente.

3. Fundamentos de los recursos

3.1. Recurso de aclaración y ampliación del IESS

6. Primero, el IESS solicita que la Corte aclare con base en qué “estipulaciones legales el IESS deberá entregar la prestación de jubilación especial a los integrantes de los grupos i), ii); y, iii) señalados en el párrafo 99 de la sentencia”. Fundamenta su solicitud indicando que la sentencia expulsó del ordenamiento jurídico a las normas impugnadas con efectos inmediatos y a futuro. Además, afirma que el fondo de jubilación especial continuará desfinanciándose.
7. Segundo, señala que, en la sentencia, específicamente en la sección 7 y en los párrafos 99 y 100, no existe un análisis en cuanto a la situación de los extrabajadores de la industria del cemento que cumplieron 300 aportaciones en la industria del cemento y, a la vez, son beneficiarios de la jubilación por vejez del IESS. Al respecto, solicita que la Corte amplíe la sentencia en vista de que, según su criterio, ningún pensionista del IESS puede recibir dos jubilaciones al mismo tiempo.
8. Tercero, solicita que la Corte se pronuncie acerca de la Resolución C.D. 640 que contiene el Reglamento de Aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, emitida por el Consejo Directivo del IESS el 18 de agosto de 2021. Fundamenta su pedido de ampliación con el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC e indica que “tácitamente [se entendería] que el Reglamento en mención se encuentra derogado”.

9. Cuarto, solicita que la Corte aclare el párrafo 101 de la sentencia y explique si se debe detener la entrega de la prestación de jubilación especial mientras el IESS lleva a cabo, en el término de 3 meses, el estudio técnico dispuesto en la sentencia para la determinación de los beneficiarios de la prestación de jubilación especial y los montos que cada uno de ellos debe recibir.
10. Quinto, solicita que la Corte aclare el párrafo 101 de la sentencia en cuanto al significado y alcance de las palabras “progresiva” y “equitativa” y la frase “disponibilidad de recursos”. Al respecto, indica que es necesario que la Corte determine la forma en que deben realizarse los pagos de la prestación de jubilación especial en cuanto existen sueldos inflados para adquirir una pensión mayor a la de los “topes máximos”. Esto, ya que las normas impugnadas determinan que la pensión equivale a la última remuneración. Además, señala que no existe una norma jurídica que “regule las cuantías de las prestaciones, límites máximos y mínimos, así como condiciones de entrega como exposición a riesgo” más allá de la Resolución C.D. 640 del Consejo Directivo del IESS. Finalmente, indica que existen sentencias de acciones de protección que disponen al IESS el pago de pensiones de acuerdo a las normas impugnadas y no a la Resolución C.D. 640.

3.2. Recurso de aclaración de Wilson Fernando Romero Argudo

11. Wilson Fernando Romero Argudo solicita que la Corte aclare si “quedan a salvo los derechos de los que se puedan ver asistidos los ex trabajadores de la industria del cemento que ya cumplieron con los requisitos necesarios (300 imposiciones) para acceder al beneficio”.

4. Análisis de los recursos

12. De conformidad con el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos, norma supletoria en materia de garantías jurisdiccionales, el recurso de aclaración tendrá lugar en caso de oscuridad de la sentencia. Por su parte, de acuerdo con la misma disposición, el recurso de ampliación procede cuando no se haya resuelto acerca de uno de los puntos controvertidos.²

² La Corte ha considerado que: “la aclaración procederá si el fallo fuere obscuro, y por su parte, la ampliación tendrá lugar si la sentencia no resolviere todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. Así, las solicitudes de ampliación y aclaración pueden ser concebidas como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias y de ninguna forma pueden alterar lo resuelto”. CCE, auto de aclaración y ampliación 117-21-IS/22, 30 de marzo de 2022, párr. 30.

13. En cuanto a la primera solicitud del IESS, esta Corte recuerda que, conforme se expone en el párrafo 100 de la sentencia, “podrán continuar accediendo a la prestación los jubilados que actualmente se benefician de ella, los trabajadores que cumplen los requisitos para acceder a la prestación y los herederos de los jubilados fallecidos de la industria del cemento frente a quienes podrían existir valores pendientes de pago”. Además, en el párrafo 98 de la sentencia se explica que la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 6 y final de la Ley de Jubilación Especial tendrá efectos inmediatos **hacia el futuro** y que se “realiza esta diferenciación con respecto a las normas cuya declaración de inconstitucionalidad surtirá con efectos diferidos con el objetivo de que quienes tienen derecho a la prestación puedan continuar accediendo a ella hasta que se apruebe una ley orgánica”.
14. De hecho, en la nota al pie 24 de la sentencia se establece: “El hecho de que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad se difieran hasta la aprobación de una ley que cuente con estudios actuariales, no implica que la configuración actual de la prestación pueda, mientras tanto, alterarse de ninguna forma”. A partir de la lectura de la sentencia y sin necesidad de realizar aclaración alguna, se infiere que los grupos identificados en el párrafo 100 de la sentencia, hasta la emisión de una ley orgánica que regule su situación, continuarán accediendo a la prestación de jubilación especial en los mismos términos previstos al momento de la emisión de la sentencia. Es decir, en los términos previstos en las normas impugnadas (la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa) y en las normas de jerarquía infralegal que se venían aplicando hasta el momento de la emisión de la sentencia. Por tanto, no cabe el recurso de aclaración en cuanto a este punto.
15. Sobre la segunda solicitud del IESS, conforme se explica en el párrafo 97 de la sentencia, la ley orgánica dispuesta en la sentencia debe regular la situación “tanto de los trabajadores como extrabajadores de la industria del cemento”. Esto incluye al grupo de trabajadores a los que se refiere el IESS. Por ello, no cabe el recurso de ampliación en cuanto a este punto.
16. Con respecto a la tercera solicitud del IESS, esta Corte observa que se pretende un pronunciamiento acerca de un cuerpo normativo cuyas normas no fueron objeto de la acción pública de inconstitucionalidad que conoció la Corte.³ No existió punto

³ Existe una acción pública de inconstitucionalidad en la Corte, signada con el número 78-21-IN, que ha sido presentada en contra de la Resolución C.D. 640 del Consejo Directivo del IESS y cuya resolución se encuentra pendiente.

controvertido alguno al respecto en la sentencia. En consecuencia, no cabe el recurso de ampliación sobre este punto.

17. En cuanto a la cuarta solicitud del IESS, esta Corte reafirma que, en la sección 7 de la sentencia, en múltiples ocasiones, se establece que los grupos identificados en el párrafo 100 podrán continuar accediendo a la prestación de jubilación especial hasta la emisión de la ley orgánica dispuesta en la sentencia. Por ello, sin necesidad de realizar ninguna aclaración, se reafirma que el IESS debe continuar entregando la prestación de jubilación especial a sus beneficiarios de forma regular (*i.e.* como lo venía haciendo) mientras realiza los estudios técnicos detallados en la sección 7 de la sentencia.⁴ Por tanto, no cabe el recurso de aclaración en cuanto a este punto.
18. Sobre la quinta solicitud del IESS, esta Corte recuerda que en el párrafo 101 de la sentencia, de forma expresa, ha indicado el alcance de los conceptos de equidad y progresividad: “Que, hasta que se emita la ley orgánica dispuesta en el párrafo 97 *supra* y la declaratoria de inconstitucionalidad no surta sus efectos, el IESS coordine los pagos a los beneficiarios de la prestación de jubilación especial de forma progresiva (conforme la disponibilidad de recursos) y equitativa (sin exclusión a ningún beneficiario)”.
19. Más allá de que el IESS solicita que se aclare el alcance de ciertos términos, se verifica que su solicitud se centra en demostrar su inconformidad con las normas impugnadas, así como en la alusión a cuerpos normativos cuyas normas no fueron objeto de la acción pública de inconstitucionalidad y a otros procesos resueltos por jueces de instancia. Aquello no fue parte de la controversia analizada en la sentencia y, por ello, no cabe un pronunciamiento al respecto a través de un recurso de aclaración. Además, sin que se requiera aclaración alguna, se recuerda al IESS que, para realizar el cálculo de las pensiones y de los posibles montos pendientes de pago, deberá acatar los criterios expuestos en la sección 7 de la sentencia (*i.e.* no contabilizar intereses) y, como se indicó en el párrafo 14 *supra*, deberá realizar el cálculo en los términos previstos en las normas impugnadas (la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa) y en las normas de

⁴ Para ello, como se explica en el párrafo 103 de la sentencia, las normas impugnadas han sido declaradas inconstitucionales, pero los efectos de esta declaratoria, respecto de los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad, han sido diferidos hasta la aprobación de una ley orgánica que regule la situación de los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento por parte de la Asamblea Nacional. Por tanto, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad frente a las referidas normas impugnadas no son inmediatos. Esto, con el fin de no afectar a las fuentes de financiamiento para que el IESS continúe recaudando fondos y entregando la pensión de jubilación especial a los beneficiarios determinados en la sección 7 de la sentencia.

jerarquía infralegal que se venían aplicando hasta el momento de la emisión de la sentencia. Por lo expuesto, no cabe el recurso de aclaración en cuanto a este punto.

20. Con respecto a la única solicitud de Wilson Fernando Romero Argudo, esta Corte simplemente reitera que, en el párrafo 100 de la sentencia, se prevé expresamente que “podrán continuar accediendo a la prestación [...] los trabajadores que cumplen los requisitos” (*i.e.* las 300 imposiciones). Todo ello, hasta que se emita la ley orgánica dispuesta en la sentencia. En consecuencia, no cabe el recurso de aclaración sobre este punto.

5. Decisión

21. 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:

21.1. Negar el recurso de aclaración presentado por el IESS.

21.2. Negar el recurso de ampliación presentado por el IESS.

21.3. Negar el recurso de aclaración presentado por Wilson Fernando Romero Argudo.

21.4. Disponer que las partes estén a lo resuelto en la sentencia 56-21-IN/23 (Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento).

22. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución tiene carácter de definitiva e inapelable.

23. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz quien manifestó que: “*En el presente caso, que se registre un voto salvado oral, toda vez que discrepo con la decisión de fondo*”, Enrique Herrería Bonnet quien manifestó que: “*Por haber votado salvado en la decisión de origen, voto salvado oral*” y Richard Ortiz Ortiz quien manifestó que: “*Puesto que voté salvado en la decisión de origen, pido que se registre mi voto salvado en esta aclaración*”, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 104-23-IN



En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 19 de enero del 2024 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción Pública de Inconstitucionalidad de Actos Normativos.

LEGITIMADO ACTIVO: Sophia Therilw Maridueña Canseco.

CORREO ELECTRÓNICO: sophia.therilw@hotmail.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador; Henry Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional; Juan Carlos Larrea Valencia, Procurador General del Estado; y, Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Art. 15; Art. 66 numeral 19; y, Art. 92 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA: La accionante solicita:

“Se declare la inconstitucionalidad parcial por el fondo del artículo 94 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, por contravenir principios fundamentales relacionados con la privacidad y protección de datos personales”.

“Se reforme el artículo 94 núm. 7 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, para conceder a los ciudadanos la opción de elegir si desean o no incluir su estado civil en el documento de identidad, respetando así su derecho a la autodeterminación informativa y protección de la intimidad”.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, seis de febrero de dos mil veinticuatro.

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
Secretaría General



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.