

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** - Quito, D.M., 25 de octubre de 2024.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 25 de septiembre de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **72-24-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

### 1. Antecedentes procesales

1. El 6 de septiembre de 2024, Mishel Andrea Mancheno Dávila, en calidad de secretaria general jurídica de la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo en contra del artículo 7 y por el fondo en contra de los artículos 6 y 9 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
2. En la misma fecha, de acuerdo con el sorteo realizado por el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la competencia para conocer el caso recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

### 2. Oportunidad

3. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), las demandas de inconstitucionalidad por razones de forma pueden ser presentadas en el plazo de un año desde la entrada en vigencia de la norma. Por otro lado, las demandas de inconstitucionalidad por razones de contenido o fondo pueden ser presentadas en cualquier momento. En el presente caso, la demanda se presentó, por razones de forma y fondo, el 6 de septiembre de 2024. En cuanto la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social entró en vigencia el 22 de julio de 2024 con su publicación en el Registro Oficial, se verifica que la demanda ha sido presentada oportunamente.

### 3. Normas impugnadas

4. La Presidencia impugna los artículos 6, 7 y 9 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**Ley**”). El texto de las referidas disposiciones es el siguiente:

**Artículo 6.-** Sustitúyase el texto del artículo 28 por el siguiente:

Artículo. 28.- Integración del Consejo Directivo.- El Consejo Directivo del IESS estará integrado por tres miembros principales:

- a. Un vocal que represente a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas.
- b. Un vocal en representación de los empleadores.
- c. Un vocal en representación de la Función Ejecutiva, quien será elegido de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional dentro de los quince días posteriores desde su recepción, en caso de no existir pronunciamiento por parte de la Función Legislativa, será nombrado de manera directa el primero de la terna.

Cada uno de los miembros principales tendrá su respectivo suplente, observando la paridad de género y alternancia. El periodo de duración será de cuatro años y podrán reelegirse por una sola vez, de forma consecutiva o no.

El Presidente del Consejo Directivo del IESS, será el representante de la Función Ejecutiva. El suplente del presidente subrogará, al presidente en caso de ausencia temporal o definitiva.

**El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá instalar sus sesiones con la presencia de al menos dos de sus tres vocales miembros**, siendo responsabilidad de la secretaria de dicho Consejo la confirmación de asistencia y demás temas relacionados para garantizar la presencia de los vocales.

**Artículo 7.-** Sustitúyase el texto del artículo 28.1 por el siguiente:

Artículo 28.1.- De la elección.- En el marco de los principios de participación, de igualdad y de inclusión, el vocal que represente a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas, serán elegidos mediante elección directa a través de un registro electoral de la información que proporcione el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al Consejo Nacional Electoral, de su base de datos.

La elección del representante de los empleadores se realizará a través de un registro electoral segmentado, de la información que proporcione el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al Consejo Nacional Electoral, de su base de datos del registro de empleadores.

Este proceso electoral estará a cargo del Consejo Nacional Electoral conforme el Código de la Democracia.

La elección de los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es de carácter unipersonal y resultarán electos los que obtengan la mayoría de los votos.

El Consejo Nacional Electoral elaborará el reglamento de elecciones, y generará los padrones electorales conforme el número de electores y por género, distribuidos por provincias de acuerdo con el registro de empleadores y el vocal que represente a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas.

Los registros electorales deberán ser proporcionados por el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de manera actualizada y obligatoria, que deberá ser contrastada con las bases de datos de Registro Civil, Servicio de Rentas Internas, y el ente rector de registro de datos públicos.

En los casos, en los que una persona pertenezca a más de un registro; afiliado con relación de dependencia, afiliado sin relación de dependencia, jubilado, o empleador agremiado, autónomos e independientes, corresponde que éste defina, conforme su voluntad, el sector en el que votará. El Consejo Nacional Electoral (CNE) determinará en el reglamento respectivo la normativa secundaria necesaria.

**El costo operativo del proceso electoral para elegir a los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será elaborado por el Consejo Nacional Electoral, el mismo que será enviado al Ministerio de Economía y Finanzas con cargo al Presupuesto General del Estado.**

Los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas que tengan interés en participar como candidatas para integrar el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberán ser previamente calificados por la Superintendencia de Bancos. Una vez calificados deberán presentar el respaldo del dos por ciento (2%), del registro electoral al que corresponda conforme los formularios proporcionados por el Consejo Nacional Electoral, lo mismo se realizará en el caso de los empleadores.

No podrán ser candidatas las personas que tengan conflicto de intereses con el sistema financiero y quienes estén impedidos de ejercer cargo público.

El sufragio es voluntario, para la elección del vocal que represente a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas; y, para la elección del vocal en representación de los empleadores al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La logística del proceso electoral será coordinada entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Consejo Nacional Electoral.

**Artículo 9.-** Después del artículo 28.2, agréguese el siguiente texto:

Artículo 28.3 Quorum.- **El quorum para la instalación de cada sesión estará conformado con mínimo 3 de sus miembros.** (énfasis añadido).

#### 4. Pretensión y fundamentos

5. La Presidencia considera que el artículo 7 de la Ley es inconstitucional por la forma y por el fondo ya que es incompatible con los artículos 135, 286 y 287 de la Constitución. Señala que el artículo 7 de la Ley crea un mecanismo para financiar el proceso electoral para elegir a los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través del cual el Consejo Nacional Electoral debe establecer un presupuesto que, posteriormente, debe ser remitido al Ministerio de Economía y Finanzas para que se entreguen los recursos. Explica que aquello genera una consecuencia clara y directa: la necesidad de realizar un ajuste presupuestario que generará el aumento del gasto público.
6. Afirma que se ha inobservado el artículo 135 de la Constitución ya que la referida norma, que aumenta el gasto público, fue “elaborada exclusivamente por el legislativo, sin que se haya considerado para ello la potestad exclusiva del Presidente de la República; así como tampoco, se ha requerido siquiera un pronunciamiento, para determinar la procedencia o el impacto de esta disposición”. En esa línea, alega que no existió iniciativa presidencial.
7. Agrega que se inobservaron los artículos 256 y 287 de la Constitución debido a que no se contó con un informe del Ministerio de Finanzas que dimensione la “afectación económica”. Explica que esto supone un impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas que pone en “inminente peligro la adecuada distribución de recursos públicos”. Argumenta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya ha abordado esta temática en la sentencia 32-21-IN/21 y en el dictamen 2-22-OP/22. Señala, además, que la Asamblea Nacional desconoció el dictamen 1-24-OP/24 en el que, durante el proceso de formación de la Ley, la Corte ya indicó que “no se comprueba de la documentación remitida por la Asamblea Nacional, ni por otra entidad pública, que se haya adjuntado o explicado de manera plausible de dónde se obtendrá el dinero para financiar los procedimientos de elección directa y universal de los integrantes del CDIESS”.
8. Indica, además, que el artículo 7 de la Ley no previó la: “(i) identificación del impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas y (ii) identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento que permitirán costear los procesos de elección de los integrantes del Consejo Directivo del IESS”. Afirma que el hecho de incluir una

referencia a que el proceso electoral será con cargo al presupuesto general del Estado no es suficiente para cumplir con los referidos parámetros.

9. En cuanto a los artículos 6 y 9 de la Ley, la Presidencia sostiene que existe una incompatibilidad con el artículo 82 de la Constitución que reconoce el derecho a la seguridad jurídica. Afirma que los artículos 6 y 9 de la Ley son contradictorios porque exigen un quórum mínimo para la instalación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de 2 y 3 miembros, respectivamente. Argumenta que, por tanto, “existe una contradicción normativa que dificulta la aplicación adecuada de la norma”. Además, expone que la referida antinomia tiene un impacto en los derechos de los afiliados, jubilados e incluso empleadores ya que podría derivar en que el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no pueda sesionar y ejercer sus atribuciones.
10. Como pretensión, la Presidencia solicita que la Corte suspenda provisionalmente las normas impugnadas, priorice la resolución de la causa, convoque a las partes a audiencia pública y declare la inconstitucionalidad de los artículos 6, 7 y 9 de la Ley.

#### **5. Admisibilidad**

11. El artículo 83 de la LOGJCC establece que la inadmisión de la acción de inconstitucionalidad procederá cuando la acción no cumpla los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables.
12. El artículo 79 de la LOGJCC determina que los requisitos son: (1) la designación de la autoridad ante quien se propone; (2) los datos de las personas accionantes; (3) la denominación de los órganos emisores de las disposiciones atacadas; (4) la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; (5) el fundamento de la pretensión con (5.1.) la especificación de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance y (5.2.) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa; (6) información para recibir notificaciones; y, (7) la firma de la persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda.
13. Este Tribunal verifica que en el presente caso se cumplen los requisitos del artículo 79 de la LOGJCC ya que la Presidencia, a través de su secretaria general jurídica: (1) propone la demanda ante la Corte Constitucional; (2) proporciona los datos requeridos en la parte inicial de la demanda; (3) indica que la Asamblea Nacional es el órgano emisor de las normas impugnadas; (4) especifica que la demanda se interpone en contra de los artículos 6, 7 y 9 de la Ley; (5.1) señala que las normas impugnadas serían incompatibles con los artículos 82, 135, 286 y 287 de la Constitución; (6)

proporciona correos electrónicos para recibir futuras notificaciones; y, (7) firma la demanda y adjunta una copia de su nombramiento.

14. En cuanto al cumplimiento del requisito 5.2. (*i.e.* la presentación de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa), este Tribunal observa que la Presidencia presenta cargos mínimamente completos que permitirían a la Corte Constitucional, en la fase de sustanciación, plantear problemas jurídicos y pronunciarse sobre las alegadas incompatibilidades entre las normas impugnadas y la Constitución. Por ejemplo, sin perjuicio del análisis que debe realizar la Corte en la fase de sustanciación, se verifica la existencia de un argumento claro según el cual el artículo 7 de la Ley sería incompatible con los artículos 135, 286 y 287 de la Constitución ya que aumentaría el gasto público sin contar con iniciativa presidencial, fuentes de financiamiento y un estudio sobre el impacto económico por parte del Ministerio de Finanzas.
15. En virtud de lo expuesto, corresponde admitir la causa a trámite.

#### **6. Solicitud de medidas cautelares**

16. El artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos y cuando corresponda, la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares.
17. Este Organismo ha considerado que el artículo 27 de la LOGJCC prevé los siguientes requisitos cuyo cumplimiento debe verificarse para la concesión de medidas cautelares: i) verosimilitud fundada de la pretensión, que incluye que esta se encuentre dirigida a prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea probable y plausible; ii) gravedad; e, iii) inminencia.<sup>1</sup> El propio artículo 27 de la LOGJCC fija expresamente el alcance del requisito de gravedad: “cuando [la vulneración de derechos] pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”.
18. Ahora bien, debe tomarse en cuenta que la medida cautelar, en este caso, se ha presentado en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. El control que realiza la Corte Constitucional en este tipo de acciones es abstracto y, en ese marco, está encaminado a determinar si existen incompatibilidades entre actos normativos y la Constitución. Por tanto, la Corte no puede pronunciarse sobre vulneraciones de derechos que podrían haber ocurrido en casos concretos. Esta consideración debe

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 118-22-JC/23 (Desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas), 22 de noviembre de 2023, párr. 64.

también estar presente al momento de analizar el cumplimiento de los requisitos, previstos en el artículo 27 de la LOGJCC y desarrollados por la jurisprudencia de la Corte, para el análisis de las solicitudes de medidas cautelares. Es por ello que, para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo 17 *supra*, no es necesario remitirse a casos concretos sobre posibles vulneraciones de derechos constitucionales.

19. Sobre el primer requisito, la Presidencia señala que se “evidencia que existe una presunción razonable sobre la verdad de los hechos expuestos”. Indica que es un hecho indiscutible que no se contó con iniciativa presidencial ya que la iniciativa preliminar provino de la ciudadanía y la propuesta de los artículos 6, 7 y 9 de la Ley provino del asambleísta Gustavo Jara conforme se reconoce en el oficio AN-KKHF-20240032-O suscrito por el secretario de la Asamblea Nacional. Argumenta que también es evidente que la Asamblea ha inobservado lo dispuesto por la Corte Constitucional en el dictamen 1-24-OP/24 ya que “no consideró la iniciativa privativa que mantiene el Presidente de la República respecto de los proyectos de ley que presuponen el aumento del gasto público; así como tampoco, contó con un dictamen previo del ente rector de las finanzas públicas”.
20. Alega que los derechos que están siendo vulnerados son aquellos previstos en los artículos 135 y 82 de la Constitución. Explica que, de forma conexas, se vulneran los derechos al buen vivir, a la salud, a la educación, a la seguridad social, entre otros, ya que “la necesidad de realizar un ajuste y posterior modificación presupuestaria con el fin de aplicar el artículo 7 de la norma demandada, sin un panorama claro ocasionaría la redistribución del dinero público dejando insatisfechas las demandas correlacionadas con otros derechos también garantizados”. Considera, además, que existe el riesgo de que las atribuciones del Consejo Directivo del IESS no “puedan ser ejercidas o desarrolladas debido a la contradicción en la conformación del quórum para sesionar, lo cual impediría la toma oportuna de decisiones en detrimento de los derechos constitucionales de los afiliados, jubilados e incluso empleadores”.
21. En cuanto al segundo requisito (*i.e.* gravedad), la Presidencia sostiene que puede existir un daño irreversible y palpable en cuanto, para financiar el proceso de elección previsto en el artículo 7 de la Ley, existirá una “afectación presupuestaria a otras áreas de interés o desarrollo de derechos” que no podrá revertirse.
22. Finalmente, sobre el tercer requisito (*i.e.* inminencia), la Presidencia sostiene que la afectación a las finanzas públicas y a los derechos de la población será inmediata en vista de que la Ley ya se encuentra vigente y no prevé un régimen transitorio, por lo que las normas impugnadas podrían ser aplicadas inmediatamente. Indica que la aplicación del artículo 7 de la Ley “ocasionaría la afectación inminente al presupuesto general del Estado que deberá ser reformado sin lineamientos claros que establezcan

de manera plausible las fuentes de financiamiento para costear los procesos de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS”. En lo que respecta a los artículos 6 y 9 de la Ley, afirma que su aplicación es inmediata porque:

el Consejo Directivo del IESS deberá instaurarse para la toma de decisiones institucionales a cargo del Director General, lo cual tiene transcendencia en los objetivos y fines del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; así como en los derechos de los afiliados y jubilados y las obligaciones de los empleadores, entre otros aspectos que derivan de la Ley de Seguridad Social.

23. A partir de lo expuesto, esta Corte verifica que la Presidencia ha demostrado por qué la suspensión del artículo 7 de la Ley es necesaria. En efecto, ha presentado argumentos suficientes y verosímiles sobre la posible afectación a las finanzas públicas y, consecuentemente, a múltiples derechos reconocidos en la Constitución. Asimismo, ha presentado razones por las que el daño sería grave al afectar el presupuesto de “otras áreas de interés o desarrollo de derechos” e irreversible. Finalmente, ha explicado por qué los posibles daños serían inminentes ya que se necesitaría de una inmediata reforma al presupuesto general del Estado y ha acreditado por qué la aplicación de la norma impugnada sería inmediata.
24. En cuanto a los artículos 6 y 9 de la Ley, esta Corte verifica que, en su demanda, la Presidencia no presenta argumentos autónomos dirigidos a justificar la gravedad que implicaría la aplicación de las referidas normas.
25. Por lo expuesto, corresponde aceptar la medida cautelar solicitada con respecto al artículo 7 de la Ley y rechazarla en cuanto a los artículos 6 y 9 de la Ley.

## 7. Decisión

26. Por las razones expuestas, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve:
27. **Admitir** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **72-24-IN**, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.
28. **Suspender** provisionalmente la vigencia del artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
29. **Negar** la solicitud de suspensión provisional de los artículos 6 y 9 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
30. **Recomendar** al Pleno de la Corte Constitucional el tratamiento prioritario de la causa.

31. **Correr traslado** con este auto y la copia de la demanda a la Asamblea Nacional para que, en el **término de cinco días** contados desde la notificación del presente auto, intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas, debiendo señalar correo electrónico para futuras notificaciones.
32. **Notificar** con el presente auto a la Procuraduría General del Estado.
33. **Poner en conocimiento** de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
34. **Solicitar** a las partes procesales que, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptorán escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.
35. **Notifíquese y cúmplase.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

*Documento firmado electrónicamente*

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

*Documento firmado electrónicamente*

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 25 de octubre de 2024. Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**

