

Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. -
Quito, D.M., 11 de noviembre de 2022.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de octubre de 2022, avoca conocimiento de la causa N°. **60-22-IN**, *acción de inconstitucionalidad*.

I

Antecedentes procesales

1. El 15 de julio de 2022, la señora Mirian del Carmen Toro Albuja, en calidad de procuradora general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y el señor Eduardo Maigualema Herrera, en calidad de subdirector nacional de patrocinio de la referida institución (también “**entidad accionante**”), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 103 literal f) de la Ley de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento N°. 465 de 30 de noviembre de 2001 (“**disposición impugnada**”).¹
2. La entidad accionante alega que la disposición impugnada es inconstitucional por la forma.² Sin perjuicio de ello, el IESS también esgrime argumentos por el fondo (que se analizarán en el acápite III *infra*).
3. El 13 de octubre de 2022, la entidad accionante presentó un escrito solicitando que, una vez admitida la presente causa, se “*considere el tratamiento fuera del orden cronológico; esto, en razón de la relevancia y trascendencia nacional que implica la real y actual afectación al sistema de seguridad social y la violación de los derechos constitucionales de los afiliados, y empleadores del IESS, que producen las disposiciones impugnadas y acusadas [...]*”.

¹ Ley de Seguridad Social. “Art. 103.- **PRESTACIONES DE SALUD.**- La afiliación y la aportación obligatoria al Seguro General de Salud Individual y Familiar otorgan derecho a las siguientes prestaciones de salud: f. Tratamiento de enfermedades catastróficas reconocidas por el Estado como problemas de salud pública, bajo la modalidad de un fondo solidario financiado con el aporte obligatorio de los afiliados y empleadores y la contribución obligatoria del Estado”.

² De la demanda se desprende que presenta una “*inconstitucionalidad por la forma*”, en la que argumenta: “*La norma impugnada no se acopla en su **concepción formal** a los principios rectores del Sistema de Seguridad Social dispuestos en la norma constitucional del año 2008, convirtiéndola en inaplicable, principalmente la norma impugnada del año 2001, se convierte en inconstitucional, **por no haber contado para su creación y posterior aplicación con estudios técnicos y actuariales debidamente fundamentados que permitan determinar claramente su sostenibilidad, afectando directamente la estabilidad del Fondo de Salud del IESS***” (Énfasis añadido).

II Oportunidad

4. Visto que la presente acción pública de inconstitucionalidad se presenta, en parte, por razones de forma, se observa que los cargos dirigidos a cuestionar el procedimiento de emisión de la disposición impugnada no pueden ser conocidos por esta Corte, pues el plazo para demandarlos ha caducado³ y, en razón de ello, existe falta de oportunidad.
5. Al respecto, es preciso puntualizar que en las sentencias N°. 83-16-IN/21 y N°. 32-21-IN/21 y acumulado⁴, esta Corte analizó los argumentos sobre una presunta falta de estudios actuariales en el marco del control formal de constitucionalidad.
6. Por tanto, aquellos cargos que han sido dirigidos a cuestionar el procedimiento de emisión de la Ley de Seguridad Social, por la falta de estudios actuariales, son extemporáneos y deben ser rechazados.
7. Sin perjuicio de lo anterior, la entidad accionante ha presentado cargos de inconstitucionalidad por el fondo, por lo que, este Tribunal verificará los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 83 de la LOGJCC.

III Pretensión y Fundamentos

8. La entidad accionante señala que las normas constitucionales transgredidas por la disposición impugnada son los artículos 3.1, 11, 34, 50, 66.4, 368, 369, 370⁵ y 424 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”).
9. En primer lugar, indica que:

[...] la Constitución dispone textualmente que el Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente; por lo tanto, el obligado a garantizar a todas las persona [sic] que sufran de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el ejercicio al derecho de atención especializada y gratuita de manera oportuna y preferente es el Estado a través de su órgano rector en

³ El numeral 2 del artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), establece el plazo de un año desde la entrada en vigencia de la norma para impugnar una inconstitucionalidad por razones de forma. Esta es aplicable en caso de impugnar actos normativos de origen parlamentario, como ocurre en el caso *sub judice*.

⁴ Ver párrafos 160 a 172 y 68 a 80, respectivamente.

⁵ De la revisión de la demanda, los argumentos propuestos respecto a los artículos 368, 369 y 370 de la CRE se refieren a la falta de estudios actuariales, argumentación que, conforme se concluyó en el acápite II supra, es extemporánea.

salud; y, de conformidad con la Constitución la rectoría le corresponde al Ministerio de Salud, así como, la responsabilidad de la aplicación, control y vigilancia del cumplimiento de las leyes y normas dictadas.

10. Posteriormente, esgrime:

[...] según la norma acusada como inconstitucional, en cuanto a la responsabilidad de la creación del fondo solidario esta recae sobre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y el financiamiento de dicho fondo, debe darse con el aporte obligatorio de afiliados, empleadores y contribución del Estado; enunciado que se contrapone con la disposición del artículo 50 de la Constitución de la República que establece mandatoriamente la gratuidad del tratamiento de enfermedades catastróficas en todas sus fases, lo que genera indiscutiblemente una discriminación dirigida hacia las personas afiliadas al IESS y empleadores, que según la norma acusada de inconstitucional tendrían la carga de financiar en forma tripartita con el Estado las enfermedades catastróficas, causando vulneración a la igualdad material y formal, afectando el principio universal que está consagrado en nuestra Constitución el Derecho a la "igualdad ante la Ley" considerando que las enfermedades catastróficas tienen un alto impacto económico sobre quienes las financian, [sic] constituiría un discrimen a los afiliados al IESS y empleadores y una regresión a sus derechos constitucionales, esto obligaría al instituto Ecuatoriano de seguridad Social, imponer una carga de financiamiento creando una nueva prestación afectando los derechos adquiridos, reconocidos y tutelados por la Constitución de la República a todas las personas entre ellos, los afiliados y empleadores, de recibir atención prioritaria, en todas las fases de la enfermedad catastrófica, crónica o degenerativa de alta complejidad, poniendo en riesgo la sostenibilidad del Sistema de seguridad Social, y por ende la Sostenibilidad de las demás prestaciones que el IESS otorga a sus afiliados.

11. Con base en lo referido, la entidad accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, así como que:

[...] se dé efecto retroactivo a la sentencia de inconstitucionalidad que sea emitida por el máximo órgano de administración e interpretación constitucional del Ecuador, por la grave afectación que produciría a la estabilidad, financiamiento y sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, no debiendo permanecer dicha norma en el ordenamiento jurídico bajo ningún tipo de interpretación.

**IV
Admisibilidad**

12. El artículo 83 de la LOGJCC establece que una acción pública de inconstitucionalidad debe ser inadmitida cuando esta no cumpla con los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables.

13. Este Tribunal considera pertinente indicar que la acción de inconstitucionalidad es una garantía que otorga a los ciudadanos la legitimidad para accionar en defensa de

la supremacía constitucional, y que se configura como una suerte de diálogo institucional entre cualquier ciudadano, la entidad emisora de la norma y la Corte Constitucional. Sin embargo, el control abstracto de constitucionalidad debe construirse sobre la base de argumentos claros y pertinentes que permitan a esta Corte Constitucional comprender de forma mínima un cargo sobre una supuesta inconstitucionalidad, de manera que este Organismo pueda resolver el fondo del caso.

14. De esta forma, si la demanda no cumple los requisitos formales mínimos incluidos en el artículo 79 de la LOGJCC, debe ser inadmitida.⁶

15. De la lectura de la demanda se verifica que esta contiene⁷:

- a. La designación de la autoridad ante quien se propone;
- b. Los nombres completos, número de cédula de identidad, de ciudadanía o pasaporte y domicilio de las personas demandantes;
- c. La denominación del órgano emisor de las disposiciones jurídicas impugnadas;
- d. Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales;
- e. El señalamiento de casillero judicial, constitucional o correo electrónico para recibir notificaciones; y,
- f. La firma de las personas demandantes y de las abogadas y abogados patrocinadores de la demanda.

16. No obstante, se observa que la entidad accionante no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5), literales a) y b), del artículo 79 de la LOGJCC. En tanto, no ha identificado “*las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance*” (Énfasis añadido), ni ha expuesto “*argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”. De las alegaciones referidas en la sección anterior, se verifica que (i) la entidad accionante identifica las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, mas no detalla su contenido y alcance; y, (ii) no ha esgrimido argumentos claros ni pertinentes sobre una contradicción entre la norma impugnada y la Constitución, de manera que habilite a esta Corte a efectuar un control abstracto de constitucionalidad, toda vez que, en el párrafo 8 *supra*, no refiere ninguna incompatibilidad normativa y, en el párrafo 9 *supra*, se limita a manifestar su inconformidad con la norma impugnada y la obligación que esta contiene.

⁶ Ver, Corte Constitucional del Ecuador, Tercer Tribunal de Admisión, Auto de inadmisión N°. 35-21-IN de 17 de junio de 2021. Ver, Tercer Tribunal de Admisión, Auto de inadmisión N°. 18-22-IN de 22 de abril de 2022.

⁷ Cabe recalcar que el accionante no solicitó la suspensión provisional de la norma, conforme lo establece el artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC.

17. En tal virtud, este Tribunal considera que la demanda incumple los requisitos previstos en el artículo 79 de la LOGJCC. Por tanto, se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

III Decisión

18. En mérito de lo expuesto en el acápite II *supra* y en concordancia con el artículo 84 numeral 2 de la LOGJCC, este Tribunal de la Sala de Admisión resuelve **RECHAZAR** la acción de inconstitucionalidad por razones de forma; y, de conformidad con el acápite IV *supra* y el artículo 83 de la LOGJCC, **INADMITIR** la misma por razones de fondo, en el marco de la causa N°. 60-22-IN.

19. En consecuencia, se dispone notificar este auto y archivar la causa.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado con dos votos a favor de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez y con un voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, del 11 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos contenidos en el auto de mayoría dentro de la causa No. 60-22-IN, aprobado por el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión el 11 de noviembre de 2022 (en adelante “**auto de mayoría**”), formulo mi voto salvado por las razones que expongo a continuación.
2. El auto de mayoría decide inadmitir la causa a trámite al considerar que la demanda no cumple con los requisitos del artículo 79 numeral 5 literales a) y b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”). En este sentido, en el auto de mayoría consta el siguiente razonamiento:

*No obstante, se observa que la entidad accionante no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5), literales a) y b), del artículo 79 de la LOGJCC. En tanto, no ha identificado “las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, **con especificación de su contenido y alcance**” (Énfasis añadido), ni ha expuesto “argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De las alegaciones referidas en la sección anterior, se verifica que (i) la entidad accionante identifica las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, mas no detalla su contenido y alcance; y, (ii) no ha esgrimido argumentos claros ni pertinentes sobre una contradicción entre la norma impugnada y la Constitución, de manera que habilite a esta Corte a efectuar un control abstracto de constitucionalidad, toda vez que, en el párrafo 8 supra, no refiere ninguna incompatibilidad normativa y, en el párrafo 9 supra, se limita a manifestar su inconformidad con la norma impugnada y la obligación que esta contiene (énfasis del original).*

3. Difiero con el análisis del auto de mayoría en cuanto considero que en la demanda sí se pueden identificar argumentos que cumplen con los estándares del artículo 79 numeral 5 literales a) y b) de la LOGJCC. En particular, identifiqué que, en la demanda, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante “**entidad accionante**”) alega que el artículo 103 literal f) de la Ley de Seguridad Social (en adelante “**norma impugnada**”) sería contrario al artículo 50 de la Constitución. Al respecto, la entidad accionante:
 - 3.1. Identifica la disposición constitucional presuntamente infringida, en este caso el artículo 50 de la Constitución. Además, en la demanda consta la transcripción de la norma referida: “Art. 50.- El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente”.

- 3.2. Incluye un párrafo en el que se refiere al alcance de la norma: *“La norma constitucional determina la gratuidad de la atención y tratamiento de enfermedades catastróficas o de alta complejidad en todos los niveles, es decir es el estado [sic] el que tiene que cubrir con el financiamiento de las mismas”*.
- 3.3. Presenta argumentos suficientemente claros para justificar por qué la norma impugnada sería, según su criterio, contraria al artículo 50 de la Constitución:

[E]s decir, que según la norma acusada como inconstitucional, en cuanto a la responsabilidad de la creación del fondo solidario esta recae sobre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y el financiamiento de dicho fondo, debe darse con el aporte obligatorio de afiliados, empleadores y contribución del Estado; enunciado que se contrapone con la disposición del artículo 50 de la Constitución de la República que establece mandatoriamente la gratuidad del tratamiento de enfermedades catastróficas en todas sus fases, lo que genera indiscutiblemente una discriminación dirigida hacia las personas afiliadas al IESS y empleadores, que según la norma acusada de inconstitucional tendrían la carga de financiar en forma tripartita con el Estado las enfermedades catastróficas, causando vulneración a la igualdad material y formal, afectando el principio universal que está consagrado en nuestra Constitución el Derecho a la “igualdad ante la Ley” considerando que las enfermedades catastróficas tienen un alto impacto económico sobre quienes las financian, constituiría un discrimin a los afiliados al IESS y empleadores y una regresión a sus derechos constitucionales, esto obligaría al instituto Ecuatoriano de seguridad Social, imponer una carga de financiamiento creando una nueva prestación afectando los derechos adquiridos, reconocidos y tutelados por la Constitución de la República a todas las personas entre ellos, los afiliados y empleadores, de recibir atención prioritaria, en todas las fases de la enfermedad catastrófica, crónica o degenerativa de alta complejidad, poniendo en riesgo la sostenibilidad del Sistema de seguridad Social [sic], y por ende la Sostenibilidad de las demás prestaciones que el IESS otorga a sus afiliados.

4. Además, debe tomarse en cuenta que el nivel de exigencia de los tribunales de la Sala de Admisión, al momento de evaluar si los argumentos cumplen con los requisitos de la LOGJCC, debería ser acorde al tipo de acción. De acuerdo con el artículo 77 de la LOGJCC, la acción pública de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona; es decir, la legitimación activa es la más amplia posible y no se requiere la participación de un abogado. Por ello, no sería razonable esperar que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad cuente con argumentos con un nivel de sofisticación o tecnicismo exageradamente alto como sí se esperaría en una demanda de acción extraordinaria de protección, por ejemplo.
5. Inclusive en el caso de considerarse que la demanda no cuenta con ningún argumento que cumpla con los requisitos del artículo 79 numeral 5 literales a) y b) de la LOGJCC de acuerdo con un estándar de exigibilidad razonable, considero que no cabía la inadmisión y consecuente archivo de la causa. En efecto, de acuerdo con el artículo

83 de la LOGJCC, la inadmisión de la acción pública de inconstitucionalidad procede cuando la demanda no cumple con los requisitos previstos por la ley “*siempre que no sean subsanables, debiendo indicarse con precisión los requisitos incumplidos, para su respectiva corrección*”. Considero que los requisitos por los cuales se inadmite la demanda son subsanables y que, por tanto, en observancia del artículo 83 de la LOGJCC, el Tribunal debía otorgar a la entidad accionante el plazo establecido en la ley para que complete y/o aclare la demanda.

6. Conforme el análisis expuesto, considero que el Segundo Tribunal de Sala de Admisión debió, por lo menos, enviar a la entidad accionante a completar y/o aclarar la demanda antes de inadmitir la causa a trámite.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, del 11 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN