

Quito, D.M. 28 de octubre de 2020

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

SENTENCIA No. 16-09-IN/20

Tema: La Corte Constitucional analiza la demanda de inconstitucionalidad planteada por la forma y por el fondo, en contra de la “Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional” (IESS, ISSFA, ISSPOL), que se publicó en el Suplemento del Registro Oficial No. 599 de 30 de marzo de 2009, y resuelve desestimar la acción.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 09 de marzo de 2009, el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional aprobó la “Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”¹, que se publicó en el Suplemento del Registro Oficial No. 599 de 30 de marzo de 2009.
2. El 16 de abril de 2009, Fernando Ibarra Serrano por sus propios derechos y en calidad de Presidente de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas CEDOC-CLAT (en adelante “el accionante”), patrocinado por el Dr. Fausto Garcés Pastor, presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo y por la forma, de la ley referida en el párrafo anterior, en contra del Presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero Cueva; del Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado; y del Procurador General del Estado, Diego García Carrión.
3. El accionante fundamentó su demanda en la supuesta violación a los artículos 136 y 140 incisos primero y segundo de la Constitución, sosteniendo que las reformas no versaron sobre una sola materia y que además no fueron objeto de debate. Adicionalmente, según el accionante, en el fondo se contrariaron los principios del sistema de seguridad social, inclusión, equidad social,

¹ IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ISSFA: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador, ISSPOL: Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad establecidos en los artículos 340, 341, 367, 370, 371 incisos segundo y final, y 372 inciso 1 de la Constitución, pues a su juicio las reformas no aseguran el ejercicio y exigibilidad de los derechos reconocidos a los asegurados, y tampoco generan condiciones para la protección integral del sistema de seguridad social.

4. El 08 de julio de 2009, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la presente causa y resolvió admitir a trámite la misma.
5. El 29 de julio de 2009, la Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional para el Período de Transición conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote en calidad de Presidenta de la Sala, Alfonso Luz Yunez y Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la presente causa, asumiendo competencia en calidad de juez sustanciador, Alfonso Luz Yunez, en aplicación de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición. En dicho auto, los jueces constitucionales concedieron el término de quince días para que los legitimados pasivos contesten la demanda y dispusieron la publicación del extracto de la demanda en el Registro Oficial.
6. En el Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 2009, se publicó el extracto de la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y la forma objeto de análisis.
7. El 13 de agosto de 2009, la Procuraduría General del Estado dio contestación a la demanda. Por su parte, el 18 de agosto de 2009, la Asamblea Nacional contestó a la demanda, y el 20 de agosto de 2009, la Presidencia de la República presentó su contestación a la demanda.
8. El 15 de enero de 2013, la Tercera Sala de Sustanciación (Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición) conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, en calidad de Presidente de la Sala, Alfredo Ruiz Guzmán y María del Carmen Maldonado, avocó conocimiento del caso, correspondiéndole a Antonio Gagliardo Loor la sustanciación del mismo.
9. El 11 de mayo de 2016, la Tercera Sala de Sustanciación (Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición) conformada por los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, avocó conocimiento del caso, correspondiéndole sustanciar al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
10. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de febrero de 2019 se sorteó la causa y le correspondió su sustanciación a la

jueza constitucional Daniela Salazar Marín, para conocimiento de la Segunda Sala de Sustanciación (Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición) compuesta por los jueces constitucionales Daniela Salazar Marín, en calidad de Presidenta de la Sala, Agustín Grijalva Jiménez y Karla Andrade Quevedo. La Sala de Sustanciación avocó conocimiento del caso mediante auto de 14 de febrero de 2019.

11. El 14 de agosto de 2019, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.
12. Mediante auto de 25 de noviembre de 2019, la jueza constitucional sustanciadora dispuso que la Asamblea Nacional en el término de cinco días, remita copias certificadas de los informes para primer y segundo debate emitidos dentro del trámite de aprobación de la ley impugnada. Mediante escrito de 5 de diciembre de 2019, la Asamblea Nacional remitió las copias certificadas correspondientes.
13. El 13 de enero de 2020, la Segunda Sala de Sustanciación (Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición) aprobó el proyecto de sentencia.
14. Por disposición del pleno en sesión de 6 de febrero de 2020, mediante providencia de 6 de agosto de 2020, de conformidad con el artículo 86 incisos primero y segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la jueza sustanciadora para mejor resolver requirió al Presidente del Consejo Directivo y al Director General del IESS, que remitan un informe técnico legal sobre la base de estudios actuariales, así como de cualquier fuente que fuere de utilidad, con el objetivo de:

“1.1. Informar a la Corte Constitucional si la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, promulgada en el suplemento del Registro Oficial No. 559 de 30 de marzo de 2009, generó una afectación al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (fondo de pensiones), durante su vigencia, principalmente sobre la reforma al artículo 234 de la Ley de Seguridad Social. 1.2. Informar a la Corte Constitucional si la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, promulgada en el suplemento del Registro Oficial No. 559 de 30 de marzo de 2009, tiene la potencialidad de producir efectos jurídicos en la actualidad y, de ser positiva la respuesta, cuáles son los efectos que puede producir la norma en la actualidad.”

15. Mediante escrito de 22 de septiembre de 2020, Fernando Gonzalo Donoso Mera, procurador judicial de Carlos Luis Tamayo Delgado, Director General del IESS, dio respuesta al requerimiento indicado.

II. Consideraciones y fundamentos

a. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos, de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 2, en concordancia con el artículo 429 de la Constitución de la República del Ecuador. En vista de que la demanda fue presentada el 16 de abril de 2009, en el presente caso corresponde aplicar las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, en particular los artículos 26, 27 y 28.

b. Norma cuya constitucionalidad se impugna

17. El accionante presenta acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo y por la forma, de la “Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional” (en adelante “Ley Reformatoria”) publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 559 de 30 de marzo de 2009, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 436 en concordancia con el artículo 439 de la Constitución de la República.

18. En particular, el accionante demanda la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Reformatoria y por el fondo, de la totalidad de la referida ley “*por contrariar el inciso final del artículo 369 de la Constitución*” y parcialmente por el fondo, respecto a los artículos 11 y 12, Disposiciones Generales Primera y Segunda; y, Disposición Transitoria Segunda “*por violar los artículos 340, 341, 367, 370, 371 incisos segundo y final, y, 372 inciso primero de la Constitución de la República*”.

i. Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por la forma

19. A decir del accionante, la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Reformatoria se produce por haber violado los artículos 136 y 140 incisos primero y segundo de la Constitución, que disponen:

Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

Art. 140 inc. 1.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

20. Según el accionante, la norma impugnada incumplió el requisito de referirse a una sola materia, por lo que no debió tramitarse. Adicionalmente señala que el Ab. León Roldós, en su calidad de Asambleísta, denunció la falta de debate para la votación.

ii. Alegaciones planteadas sobre la inconstitucionalidad por el fondo

21. Según el accionante, la inconstitucionalidad por el fondo de la Ley Reformatoria se produce *“por contrariar el inciso final del artículo 369 de la Constitución, y parcialmente y por el fondo, en sus artículos 11 y 12; Disposiciones Generales Primera y Segunda; y, Disposición Transitoria Segunda, por violar los artículos 340, 341, 367, 370, 371 incisos segundo y final, y, 372 inciso primero de la Constitución de la República”*.

22. A decir del accionante, *“por el fondo se contraría los principios del sistema de seguridad social como son inclusión y equidad social y obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad establecidos en el artículo 367 del texto constitucional en concordancia con los artículos 340 inciso primero y tercero, y 341 inciso primero ibídem, puesto que no aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos a los asegurados ni generan condiciones para la protección integral del sistema de seguridad social”*.

23. Adicionalmente, el accionante señala que la Ley Reformatoria en análisis, *“es totalmente inconstitucional en su contenido, viola el precepto constitucional que dispone que la creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada –inciso final del artículo 369- ya que dada la concepción social del texto constitucional, al dar cobertura (prestaciones) que se financiarán con aportes y contribuciones del Estado hasta a los desempleados - personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado – no se establece ni se conoce el impacto actuarial del contenido de la Ley Reformatoria respecto de las nuevas pensiones mínimas en todas las categorías para las distintas prestaciones”*.

24. Según el accionante, cualquier disminución en la jubilación, por reducida que sea, es contraria al mandato del artículo 3 numeral 1 de la Constitución, por lo que *“es nula y carente de validez constitucional conforme el artículo 424 y violatoria de las garantías de inembargabilidad e intangibilidad de las pensiones conforme lo dispuesto en el artículo 371 inciso tercero de la*

Constitución, (...) por lo que denunció la violación constitucional del artículo 11, Primera y Segunda Disposiciones Generales y Disposición Transitoria Segunda de la Ley Reformatoria” (sin énfasis).

c. Posición de los accionados

i. De la Asamblea Nacional del Ecuador

25. Mediante escrito de 18 de agosto de 2009, compareció Fernando Cordero Cueva, en su calidad de Presidente de la Asamblea Nacional y dio contestación a la demanda planteada, señalando que la materia de la ley reformativa es una sola, esto es la seguridad social, aunque se encuentre *“en tres leyes, una en forma general y dos para la fuerza pública”*. En su contestación a la demanda, la Asamblea Nacional asegura que el accionante se contradice en virtud de que afirmó que dentro del procedimiento legislativo no había existido debate, pero a la vez aseguró que hubo votación. Según la Asamblea Nacional, en el proceso legislativo de aprobación de las normas objeto de la acción, se cumplió con la norma constitucional. Asimismo, la Asamblea Nacional ratifica que las normas objeto de la acción se refieren a una sola materia, esto es la seguridad social.
26. Respecto a la alegación de que la ley reformativa habría sido aprobada sin el debate correspondiente, manifiesta la Asamblea Nacional que *“al indicarse que no ha habido debate y a la vez establecer que hubo votación, se contraponen y cae por sí solo el argumento, pues la votación que existe para la aprobación de una ley se da en el segundo debate conforme lo determina el artículo 137 de la Constitución de la República y conforme lo establece el Art. 28 del Mandato Constituyente 23 de Conformación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización”*.
27. La Asamblea Nacional, sobre la alegación de inconstitucionalidad por el fondo de la Ley Reformatoria, señala que *“La Ley Reformatoria no crea nuevas prestaciones sociales, pues los préstamos hipotecarios, los convenios de purga de mora constaban en la Ley de Seguridad Social, lo que ha hecho esta ley es mejorar la redacción y establecer los requisitos de acceso a estas preexistentes prestaciones, que como repito no son nuevas. No hay que olvidar que la ley reformativa tuvo la iniciativa del Presidente de la República y no se ha afectado la autonomía del IESS la misma que es regulada por la Ley como lo prevé el Art. 370 de la Constitución de la República ni tampoco se ha intervenido o dispuesto de sus fondos y reservas como lo dice el Art. 372 de la Carta Fundamental”*.
28. A decir de la Asamblea Nacional, no existe la reducción de las pensiones alegadas por el accionante, pues señala que en realidad el artículo 11 *“fija techos mínimos, es decir, no es excluyente ni se aplican valores reducidos sino que en forma expresa establece valores en salarios básicos unificados y que su incremento responde a los montos de la inflación del año inmediato anterior”*.

29. Respecto a la inconstitucionalidad alegada en relación con las Disposiciones Generales Primera y Segunda de la Ley Reformatoria, la Asamblea Nacional señala que estas normas *“combaten la inequidad y posibilita (sic) que el jubilado pueda volver a prestar servicios para lo cual al ser un ente activo ya no recibiría el 40% del aporte del Estado en su pensión jubilar siempre y cuando el mismo supere el valor de una canasta básica familiar que determina el INEC. Luego de concluida su relación laboral el jubilado volverá a recibir en forma total la aportación del Estado en su pensión jubilar con la reliquidación que le correspondería por el último tiempo de servicio”*.
30. Finalmente, en relación con la alegada inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Segunda, la Asamblea Nacional señala que ésta, *“posibilita la regulación por parte del Consejo Directivo del IESS para la aplicación del Art. 234 de la Ley de Seguridad Social, y bajo ningún punto de vista altera las disposiciones constitucionales alegadas por el accionante. Pues por la propia Ley atribuye la reglamentación o normativa de aplicación de la Ley de Seguridad Social al Consejo Directivo del IESS (Arts. 26 y 27)”*.

ii. De la Presidencia de la República

31. Mediante escrito de 20 de agosto de 2009, compareció al proceso Alexis Mera Giler, en su calidad de Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, Delegado del señor Presidente, quien niega que la norma impugnada violente el ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador. En su escrito de contestación a la demanda, la Presidencia de la República, asegura que el sistema de seguridad social involucra y comprende al IESS, ISSFA e ISSPOL, por lo que, a su juicio, las normas objeto de la acción no pueden ser consideradas de materias distintas.
32. Según la Presidencia de la República, la demanda de inconstitucionalidad parte de supuestos erróneos, pues se basa en un análisis diminuto de las disposiciones constitucionales, además de que dichas normas no son consideradas en su verdadero sentido, esto es en su integralidad.
33. Respecto a la inconstitucionalidad de forma reclamada, la Presidencia señala que la Ley Reformatoria cumplió a cabalidad el procedimiento previsto en la ley para su formación. Además, manifiesta que el proyecto fue presentado por el Presidente de la República en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa como de urgente en materia económica, de conformidad con el artículo 140 de la Constitución de la República, y que se le dio el tratamiento previsto en el artículo 137 del mismo cuerpo normativo. Según la Presidencia, la ley impugnada cuenta con una suficiente exposición de motivos, el articulado es claro sobre las normas que se derogarían y se reformarían, y fue recibido el 11 de febrero de 2009 en la Secretaría General del órgano legislativo.

34. A decir de la Presidencia, la ley hace referencia a una sola materia, esto es el sistema de seguridad social, debiendo ser regulado en su integralidad, pese a estar contemplada en tres cuerpos legales.
35. Según la Presidencia, al proyecto de ley se le dio el tratamiento que está previsto en el artículo 137 de la Constitución, con la modificación prevista en el artículo 140 del mismo cuerpo legal, por tratarse de una ley calificada de urgente en materia económica. En este sentido, indica que el proyecto recibió aportes y observaciones de varias personas y grupos sociales, fue tratado en dos debates en el pleno de la Comisión de Legislación y Fiscalización, cumplió el trámite constitucional, fue remitido al Presidente quien dispuso la respectiva sanción y promulgación el 19 de marzo de 2009, para su publicación en el Registro Oficial, por lo que niega la supuesta inconstitucionalidad de forma.
36. Respecto a la inconstitucionalidad por el fondo, la Presidencia de la República señala que el accionante hace una lectura inexacta, incompleta y no integral de la Constitución y manifiesta que *“el sistema de seguridad social se rige por principios claramente definidos, entre los que deben resaltarse los de igualdad, no discriminación, solidaridad y subsidiariedad, principios que obligan a que en la normativa jurídica que rige el sistema se cumplan los mismos, eliminando viejas prácticas que creaban procesos inequitativos, no solidarios, no subsidiarios y discriminatorios en beneficio de unos pocos y en detrimento de la mayoría de pensionistas, cuando éstos, habiendo tenido acceso a la seguridad social, y, habiendo alcanzado las prestaciones correspondientes, gozaban de nuevas remuneraciones, más aún considerando que el Estado financia en un 40% las pensiones que otorga el IESS y el 60% de las que otorgan tanto el ISSFA como el ISSPOL”*.
37. Según la Presidencia de la República, el artículo 11 de la Ley Reformatoria permite que se otorguen *“pensiones dignas a quienes en situaciones de invalidez, de vejez, de incapacidad permanente total o absoluta, de riesgos del trabajo y de montepío no las percibían, pues no era ni es socialmente aceptable ni justo que miles de pensionistas recibieran pensiones que no alcanzaban siquiera el monto del salario básico unificado mínimo por categoría. Dicha disposición, además, establece que, a más de que se cumplan dichos mínimos, las pensiones se incrementen anualmente en la misma proporción que la inflación del año anterior”*. Adicionalmente, indica que esta disposición establece los parámetros para evitar situaciones de inequidad *“al permitir que una mayor cantidad de pensionistas puedan acceder a dichos beneficios”*, por lo que califica de infundada la alegada inconstitucionalidad por el fondo del éste artículo.
38. En referencia al artículo 12 de la Ley Reformatoria, la Presidencia de la República señala que, además de ser aplicables los argumentos indicados respecto al artículo 11, esta norma *“garantiza plenamente, a más de la mejora de las pensiones (...), [que] no se aplicará el descuento para aquellos afiliados*

o afiliadas cuya jubilación se encuentre en el rango entre uno y uno punto cinco canasta básica (sic), siempre y cuando su sueldo, salario o remuneración en el nuevo período de empleo no supere el valor de una canasta básica, y, el de las personas que padezcan una enfermedad catastrófica debidamente certificada por el IESS”. Además, indica que “dicha disposición contempla la prohibición general o tope máximo imperante en el sector público en el sentido de que por ningún concepto la suma de la pensión pagada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y el ingreso a cualquier título que perciba en el sector público una misma persona, superará la remuneración del Presidente Constitucional de la República”, por lo que niega que sea inconstitucional.

39. En relación con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Reformatoria, la Presidencia señala que esta norma *“no implica de manera alguna, violentar una falsa y mal entendida autonomía del IESS (...) Al contrario (...) ello facilita que el IESS adopte de manera oportuna las medidas correspondientes”,* por lo que sostiene que esta norma tampoco es inconstitucional.

iii. De la Procuraduría General del Estado

40. Mediante escrito de 13 de agosto de 2009, compareció al proceso Néstor Arboleda Terán, en calidad de Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, y manifestó su oposición a la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley Reformatoria. En su escrito de contestación a la demanda, la Procuraduría General del Estado, sostiene que no se ha violado el artículo 136 de la Constitución en cuanto dispone que los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia. Señala que las normas objeto de la acción versan sobre una sola materia, que es la seguridad social y, además, que sí se siguió el procedimiento correspondiente dado que se lo hizo a través de dos debates y luego la Presidencia de la República sancionó el proyecto de ley y lo envió al Director del Registro Oficial para su publicación.
41. La Procuraduría General del Estado señala que *“De conformidad con el artículo 17 del Régimen de Transición la Asamblea Constituyente otorgó a la Comisión Legislativa y de Fiscalización las funciones de la Asamblea Nacional previstas en la Constitución, hasta que se elijan y posesionen los nuevos asambleístas”.*
42. A decir de la Procuraduría, la Ley Reformatoria cumplió *“lo señalado en el artículo 137 [de la Constitución de la República] relativo a los debates, los cuales se realizaron el 3 y 9 de marzo del 2009. Siempre en cumplimiento de las normas pertinentes, la Presidencia de la República, luego de sancionar el proyecto de ley, envió para su publicación al Director del Registro Oficial”.*
43. Finalmente, la Procuraduría manifiesta que *“la ley reformativa buscó mecanismos que incentiven el cumplimiento de las obligaciones patronales y personales con el fin de reducir la mora patronal y buscar financiamiento para*

su funcionamiento”, por lo que solicita que se rechace la demanda de inconstitucionalidad.

III. Análisis constitucional

i. Control de constitucionalidad por la forma

44. La acción pública de inconstitucionalidad objeto de análisis fue presentada el 16 de abril de 2009, esto es antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”), la cual se produjo con su publicación en el Registro Oficial el 22 de octubre de 2009.
45. Asimismo, la Ley Reformatoria impugnada, fue publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 559 de 30 de marzo de 2009, por lo que entró en vigencia antes que la LOGJCC.
46. La Disposición Transitoria Décimo Cuarta de la LOGJCC hace referencia al trámite de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de normas que fueron expedidas antes de la vigencia de dicha norma, y al respecto señala: *“Las disposiciones legales de origen parlamentario expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley y sobre cuya constitucionalidad no haya existido pronunciamiento judicial previo, podrán ser demandadas ante la Corte Constitucional únicamente por vicios de fondo”*.
47. Por lo dicho, la presente acción pública de inconstitucionalidad no es susceptible de ser demandada por vicios de forma, razón por la cual esta Corte Constitucional determina que no corresponde efectuar un control de constitucionalidad en este sentido, pese a que ha sido demandado.
48. En consecuencia, a continuación, se realizará el análisis de constitucionalidad únicamente respecto del fondo de la Ley Reformatoria objeto de la presente acción.

ii. Control de constitucionalidad por el fondo

49. El accionante ha demandado la inconstitucionalidad por el fondo de todo el contenido de la Ley Reformatoria, y parcialmente de los artículos 11 y 12, y de la Disposición Transitoria Segunda de dicha ley, publicada en el Registro Oficial Suplemento 559 de 30 de marzo de 2009.
50. Previo a realizar el análisis respectivo, cabe señalar que la Ley de Seguridad Social reformada en el año 2009, ha sido objeto de varias reformas posteriores.²

² Las reformas a la Ley de Seguridad Social identificadas, posteriores a la Ley Reformatoria objeto de análisis, son las siguientes: Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 587, 11-V-2009); Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 644, 29-VII-2009); Fe de Erratas (Registro Oficial 649, 5-VIII-2009); Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 323, 18-XI-2010); Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial

51. Si bien el accionante en su demanda reclama la inconstitucionalidad de toda la Ley Reformatoria, se limita a formular argumentos concretos respecto a determinadas disposiciones (los artículos 11, 12, y la Disposición Transitoria Segunda). Dado que no se han presentado argumentos específicos de inconstitucionalidad del resto de disposiciones, esta Corte aplica del principio de presunción de constitucionalidad de la norma previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, el cual obliga al accionante a presentar los argumentos necesarios para desvanecer dicha presunción, razón por la cual los problemas jurídicos que se analizarán en esta sentencia se referirán concretamente a las normas especificadas en la demanda, a excepción del primer problema jurídico que se plantea a continuación.
52. En consecuencia, a fin de realizar el control de constitucionalidad conforme lo planteado por el accionante, se desarrollarán los siguientes problemas jurídicos:
- a) ¿La Ley Reformatoria contraría el artículo 369 de la Constitución de la República según el cual la creación de nuevas prestaciones del seguro universal obligatorio debe estar debidamente financiada? b) ¿El artículo 11 de la Ley Reformatoria que plantea reformas al artículo 234 de la Ley de Seguridad Social vulnera los principios del Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social previstos en la Constitución de la República? c) ¿El artículo 12 de la Ley Reformatoria que incorpora las Disposiciones Generales Primera y Segunda a la Ley de Seguridad Social, vulnera los deberes primordiales del Estado, los principios del Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social previstos en la Constitución de la República? y, d) ¿La Disposición Transitoria Segunda de la Ley Reformatoria, vulnera los principios del Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social previstos en la Constitución de la República?**
- a) ¿La Ley Reformatoria contraría el artículo 369 de la Constitución de la República según el cual la creación de nuevas prestaciones del seguro universal obligatorio debe estar debidamente financiada?**

351, 29-XII-2010); Ley s/n (Segundo Suplemento del Registro Oficial 417, 31-III-2011); Ley s/n (Segundo Suplemento del Registro Oficial 797, 26-IX-2012); Código Orgánico Integral Penal (Suplemento del Registro Oficial 180, 10-II-2014); Código Orgánico Monetario y Financiero (Segundo Suplemento del Registro Oficial 332, 12-IX-2014); Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 379, 20-XI-2014); Ley s/n (Tercer Suplemento del Registro Oficial 483, 20-IV-2015); Sentencia 011-15-SIN-CC (Suplemento del Registro Oficial 504, 20-V-2015); Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 720, 28-III-2016); Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 863, 17-X-2016); Ley s/n (Sexto Suplemento del Registro Oficial 913, 30-XII-2016); Sentencia 380-17-SEP-CC (Edición Constitucional del Registro Oficial 24, 12-XII-2017); Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (Suplemento del Registro Oficial 19, 21-VI-2017); Sentencia 002-18-SIN-CC (Edición Constitucional del Registro Oficial 40, 6-IV-2018); Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 264, 18-VI-2018); Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 309, 21-VIII-2018). En particular, el artículo 234 de la Ley de Seguridad Social fue sustituido por el artículo 5 de la Ley s/n, publicada en el R.O. 323-S, 18-XI-2010; y, por el artículo 69 de la Ley s/n, R.O. 483-3S, 20-IV-2015.

53. El derecho a la seguridad social, reconocido en el artículo 34 de la Constitución, se enmarca dentro de los derechos sociales (denominados en nuestra Constitución como derechos del buen vivir) y tiene como fin proteger a las personas frente a contingencias producidas por diferentes causas, como enfermedad, maternidad, incapacidad, invalidez, desempleo, muerte, vejez, entre otras. La Constitución determina que este derecho se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad, suficiencia, transparencia y participación. Estos principios deben observarse con especial atención en el marco de la creación de cualquier prestación relacionada a este derecho. Así lo reconoció esta Corte en su sentencia No. 23-18-IN/19. De ahí que, de conformidad con el artículo 369 de la Constitución, “*la creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada*”.
54. Según el accionante, la Ley Reformatoria en su totalidad es inconstitucional por violar el inciso final del artículo 369 de la Constitución, conforme lo citado en el párrafo 21 *supra*.
55. Por lo indicado, el orden lógico que debe seguir este análisis es: [1] si la Ley Reformatoria crea nuevas prestaciones y, de ser positiva la respuesta a esta primera interrogante, [2] si estas incumplen el mandato constitucional de encontrarse debidamente financiadas, conforme lo previsto en la norma señalada.
56. De la revisión de la Ley Reformatoria, se verifica que ésta no creó nuevas prestaciones para el sistema. Si bien el artículo 1 de la Ley Reformatoria incluye a través de la Ley de Seguridad Social, a los pensionistas de vejez y jubilados como beneficiarios de préstamos hipotecarios, tal reforma no implica de modo alguno la creación de una nueva prestación, ni la ampliación de una prestación existente. Los préstamos que otorga el sistema de seguridad social a sus propios afiliados no constituyen prestaciones, sino inversiones privativas³.
57. Por su parte, el artículo 2 permite que afiliados y jubilados que mantengan operaciones crediticias bajo garantía hipotecaria en cualquiera de las entidades financieras del país, puedan ser atendidos por el IESS para la concesión de préstamos hipotecarios, pudiendo dicha institución incluso asumir las obligaciones y sustituir en su favor la garantía hipotecaria. Así, esta norma tampoco implica de forma alguna la creación de nuevas prestaciones.

³ Son inversiones privativas aquellas que el IESS realiza directamente con los afiliados, así como las inversiones inmobiliarias. Dentro de las operaciones que realiza el IESS, se consideran inversiones privativas a los préstamos hipotecarios, préstamos quirografarios, préstamos prendarios a través de los servicios de los montes de piedad, las colocaciones financieras de las cuentas de menores beneficiarios del IESS, operaciones de descuento de cartera hipotecaria, adquisición, conservación y enajenación de bienes inmuebles, de acuerdo a las resoluciones que emita el directorio del Banco del IESS. Por su parte, son prestaciones sociales las medidas que ofrece la seguridad social para prevenir, reparar o superar determinadas situaciones de infortunio o estados de necesidad concretos, que suelen originar una pérdida de ingresos o un exceso de gastos en los afiliados.

58. A la luz de lo anterior, esta Corte concluye que la Ley Reformatoria impugnada y objeto de este análisis, no creó prestaciones adicionales y, en consecuencia, no contraría la obligación de que las nuevas prestaciones cuenten con financiamiento conforme lo establece el inciso final del artículo 369 de la Constitución.
59. Por lo tanto, esta Corte no encuentra que en la Ley Reformatoria impugnada el legislador haya transgredido el último inciso del artículo 369 de la Constitución.
- b) ¿El artículo 11 de la Ley Reformatoria que reformó el artículo 234 de la Ley de Seguridad Social, vulnera los principios del Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social previstos en la Constitución de la República?**
60. El artículo 11 de la Ley Reformatoria objeto de análisis modificó el texto del artículo 234 de la Ley de Seguridad Social vigente en ese momento, en el siguiente sentido:

Norma reformada: Ley de Seguridad Social vigente antes de la promulgación de la Ley Reformatoria	Ley Reformatoria impugnada				
<p>Artículo 234: Mínimo de pensiones y su revalorización.- Las pensiones <u>del Sistema de Seguridad Social</u> se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la <u>inflación promedio anual</u> del año anterior, <u>establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales, incluidas las pensiones mínimas y máximas.</u></p> <p>Las pensiones <u>mínimas de invalidez, de vejez, de incapacidad permanente total o absoluta de riesgos del trabajo,</u> se <u>establecerán de acuerdo al tiempo aportado, en proporción del salario básico unificado, de acuerdo a la siguiente tabla:</u></p>	<p>Artículo 11.- Sustitúyase el texto del artículo 234 de la Ley de Seguridad Social por el siguiente: “Mínimo de pensiones y su revalorización.- Las pensiones <u>de invalidez, de vejez, de incapacidad permanente total o absoluta, de riesgos del trabajo y las de montepío,</u> se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la <u>inflación del año anterior, con la finalidad de compensar el deterioro del poder adquisitivo de dichas rentas en los doce (12) meses anteriores a la fecha del ajuste.</u></p> <p>Las pensiones <u>iniciales y en curso de pago de los asegurados que hubieren aportado al IESS cuarenta (40) o más años, por ningún concepto serán inferiores a los salarios básicos unificados mínimos por categoría, establecidos por el Ministerio de Trabajo y Empleo. Para los pensionistas con menor tiempo de aportaciones, la pensión mínima se sujetará a la siguiente tabla:</u></p>				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>TIEMPO</th> <th>PENSIÓN MINIMA</th> </tr> </thead> </table>	TIEMPO	PENSIÓN MINIMA	<table border="1"> <thead> <tr> <th>TIEMPO</th> <th>PENSIÓN MINIMA</th> </tr> </thead> </table>	TIEMPO	PENSIÓN MINIMA
TIEMPO	PENSIÓN MINIMA				
TIEMPO	PENSIÓN MINIMA				

APORTADO EN AÑOS	MENSUAL En porcentaje del salario básico unificado mínimo	APORTADO EN AÑOS	MENSUAL En porcentaje del salario básico unificado mínimo
Hasta 10	50%	Hasta 10	50,00%
11 - 20	60%	11 a 20	60,00%
21 - 30	70%	21 a 30	70,00%
31 - 35	80%	31 a 35	80,00%
36 - 39	90%	36 a 39	90,00%
40 y más	100%		

<p>La pensión <u>mínima</u> del grupo familiar de montepío, <u>serán equivalente</u> al 50% del salario básico unificado.</p> <p>La pensión mínima de las rentas permanentes parciales de riesgos del trabajo y de las rentas parciales del seguro general, será proporcional al 50% del salario básico unificado, manteniendo la proporcionalidad de la renta inicial.</p> <p>La falta de transferencia de los recursos para el pago de estas pensiones, será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.</p>	<p>Las pensiones del grupo familiar de montepío, <u>no serán inferiores</u> al 50% del salario básico unificado <u>mínimo de la categoría</u>.</p>
--	--

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

61. Ahora bien, el artículo 234 de la Ley de Seguridad Social reformado por la norma objeto de análisis, fue posteriormente sustituido por el artículo 5 de la Ley S/N publicada en el Registro Oficial No. 323-S de 18-XI-2010 y por el artículo 69 de la Ley S/N publicada en el Registro Oficial No. 483-3S de 20-IV-2015 (denominada Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar), por lo que la norma sujeta a análisis ya no se encuentra vigente.
62. A fin de determinar si existe unidad normativa entre la norma derogada que ha sido impugnada a través de la presente demanda de inconstitucionalidad y la norma actualmente vigente, y como tal, determinar si corresponde hacer el análisis de constitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC, la Corte Constitucional procede a comparar estas normas:

Ley Reformativa impugnada	Norma actualmente vigente
Artículo 11.- Sustitúyase el texto del artículo 234 de la Ley de Seguridad Social	

por el siguiente:

“Mínimo de pensiones y su revalorización.- Las pensiones de invalidez, de vejez, de incapacidad permanente total o absoluta, de riesgos del trabajo y las de montepío, se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación del año anterior, con la finalidad de compensar el deterioro del poder adquisitivo de dichas rentas en los doce (12) meses anteriores a la fecha del ajuste.

Las pensiones iniciales y en curso de pago de los asegurados que hubieren aportado al IESS cuarenta (40) o más años, por ningún concepto serán inferiores a los salarios básicos unificados mínimos por categoría, establecidos por el Ministerio de Trabajo y Empleo. Para los pensionistas con menor tiempo de aportaciones, la pensión mínima se sujetará a la siguiente tabla:

TIEMPO APORTADO EN AÑOS	PENSIÓN MINIMA MENSUAL En porcentaje del salario básico unificado mínimo
Hasta 10	50,00%
11 a 20	60,00%
21 a 30	70,00%
31 a 35	80,00%
36 a 39	90,00%

Las pensiones del grupo familiar de montepío, no serán inferiores al 50% del salario básico unificado mínimo de la categoría.

Art. 234.- Mínimo de pensiones y su revalorización.- Las pensiones del Sistema de Seguridad Social se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales, incluidas las pensiones mínimas y máximas.

Las pensiones mínimas de invalidez, de vejez, de incapacidad permanente total o absoluta de riesgos del trabajo, se establecerán de acuerdo al tiempo aportado, en proporción del salario básico unificado, de acuerdo a la siguiente tabla:

TIEMPO APORTADO EN AÑOS	PENSIÓN MÍNIMA MENSUAL En porcentaje del salario básico unificado
Hasta 10	50 %
11 - 20	60 %
21 - 30	70 %
31 - 35	80 %
36 - 39	90 %
40 y más	100 %

La pensión mínima del grupo familiar de montepío será equivalente al 50% del salario básico unificado.

La pensión mínima de las rentas permanentes parciales de riesgos del trabajo y de las rentas parciales del seguro general, será proporcional al 50% del salario básico unificado, manteniendo la proporcionalidad de la renta inicial.

La falta de transferencia de los recursos para el pago de estas pensiones, será sancionada con la destitución de la autoridad y de las

	servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.
--	--

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

63. Del cuadro que antecede, en aplicación del artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, esta Corte observa que no existe unidad normativa entre la norma derogada impugnada y la norma vigente.

64. Puntualmente sobre las reformas al artículo 234 de la Ley de Seguridad Social impugnadas, el accionante reclama su regresividad al señalar que:

“se introdujo una escala por la cual el derecho vigente desde el año 2001 en artículo [sic] 234 de la Ley de Seguridad Social- que imperativamente ordena que todo pensionista del IESS, jubilados y de montepío, sin importar tiempo de servicio, tenga la pensión mínima de la respectiva categoría ocupacional (de 200 a 218 dólares), según haya sido el causante trabajador doméstico, de artesanía y pequeña empresa, o trabajador en general –se reduce hasta el 50%, por años de servicio menores a 40 años; y en el caso de montepío para viuda y huérfanos, a 109 dólares, y, también, con fraude constitucional, sin haberse propuesto ni debatido, se ha incluido en la Ley como base y techo del incremento anual de pensiones la tasa de inflación del año anterior, que en el sistema monetario dolarizado del Ecuador, indudablemente, no debe pasar del seis por ciento, por lo que fácil es colegir que a la viuda y huérfanos de 109 dólares de pensión le aumentarían seis dólares por año”.

65. Al respecto, cabe tener presente que la Corte Constitucional, en sentencia No. 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018, se pronunció sobre los casos Nos. 0035-15-IN, 0029-15-IN, 0032-15-IN, 0034-15-IN, 0095-15-IN y 0030-15-IN acumulados, en los cuales se impugnaba la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N.º 483, de 20 de abril de 2015, en cuyo artículo 69 se reformó el artículo 234 de la Ley de Seguridad Social analizada.

66. En dicha sentencia, específicamente respecto del artículo 234 de la Ley de Seguridad Social, la Corte Constitucional señaló que en esa oportunidad, a través del artículo 69 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar *“El cambio consiste esencialmente, en eliminar una tabla de índices de revalorización de pensiones jubilares, y reemplazarla por una mención según la cual, las mismas se revalorizarán de conformidad con el índice de inflación anual del año inmediatamente anterior”.*

67. Dentro de su análisis, la Corte señaló que la objeción a las modificaciones del artículo 234 de la Ley de Seguridad Social, al igual que en el presente caso, se basó en que constituían una medida regresiva. Y así mismo dijo que quienes defendían la reforma sostenían que *“la fijación del valor de las pensiones*

*depende de circunstancias variables, que demandan la adopción de medidas para garantizar la sostenibilidad general del sistema de seguridad social*⁴.

68. En esa oportunidad, la Corte Constitucional, luego del análisis respectivo a la norma contenida en el artículo 234 de la Ley de Seguridad Social reformada en abril de 2015, señaló que *“esta Corte concluye que la medida introducida a través del artículo 69 de la LOJLRTO no es regresiva en términos del contenido material del derecho, se halla plenamente justificada y ha sido precedida de la más cuidadosa consideración, en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de los que dispone el sistema de seguridad social. Por lo tanto, no viola el principio de desarrollo progresivo, recogido en el artículo 11, número 8 de la Constitución, con relación al derecho a la seguridad social, recogido en el artículo 34 ibidem”*. A la luz de lo anterior, la Corte Constitucional negó la acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo del artículo 69 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que a su vez reformaba el artículo 234 de la Ley de Seguridad Social.
69. Por lo dicho, la Corte Constitucional ya ha emitido un pronunciamiento respecto a la constitucionalidad del artículo 234 de la Ley de Seguridad Social vigente a la fecha, en el sentido de que la misma no es contraria al principio de progresividad y no regresividad.
70. Ahora bien, el accionante alega además que el artículo 11 de la Ley Reformatoria que plantea reformas al artículo 234 de la Ley de Seguridad Social, sería contrario a los principios del Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social previstos en la Constitución, que contraría además la autonomía del IESS y viola las garantías de inembargabilidad e intangibilidad de las pensiones.
71. Según el accionante la norma contraría los principios del Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social previstos en la Constitución (inclusión, equidad social, obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad), *“puesto que no aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos a los asegurados ni generan condiciones para la protección integral del sistema de seguridad social”*.
72. A decir del accionante, la Ley Reformatoria contraría además la autonomía del IESS consagrada en los artículos 370 y 372 de la Carta Fundamental y es violatoria de las garantías de inembargabilidad e intangibilidad de las pensiones conforme lo dispuesto en el artículo 371 de la Constitución.
73. Al respecto, cabe mencionar que el accionante no señala de manera específica la forma cómo las normas reformadas afectan los principios y derechos señalados.

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 002-18-SIN-CC, de 21 de marzo de 2018, página 100.

En todo caso, la Corte no encuentra que a través de la Ley Reformatoria se afecte la autonomía del IESS, como se encuentra reconocida en los artículos 370 y 372 de la Constitución⁵, pues de la revisión de las normas objeto de este análisis, no se identifica que se limite de modo alguno la autonomía del IESS para el manejo de sus fondos.

74. Ahora bien, para realizar el análisis de si existió afectación a los principios de inembargabilidad e intangibilidad de las prestaciones, conforme se señaló en el párrafo 24 *supra*, la jueza constitucional sustanciadora requirió información al Presidente del Consejo Directivo y al Director General del IESS respecto a la potencialidad de la norma impugnada de producir efectos jurídicos en la actualidad y además sobre si la norma impugnada generó una afectación al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (fondo de pensiones), durante su vigencia.
75. Mediante escrito de 22 de septiembre de 2020, el Director General del IESS dio respuesta a lo ordenado y, sobre la base del informe actuarial emitido mediante memorando No. IESS-SDNAL-2020-0254-M de 16 de septiembre de 2020, indicó lo siguiente:

“Del Informe Técnico Actuarial del Impacto de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social del 30 de marzo de 2009 a la Reserva del Fondo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, emitido por la Dirección actuarial de Investigación y Estadística el 14 de septiembre de 2020, se desprende que no ha habido una afectación significativa al fondo de pensiones con la aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, y ha permitido regularizar las pensiones de invalidez, vejez, de incapacidad permanente y absoluta, de riesgos del trabajo y las de montepío, incrementando al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación del año anterior, compensando el deterioro del poder adquisitivo de la renta en los doce meses anteriores a la fecha de ajuste. En cuanto, a las pensiones iniciales y en curso de pago de los asegurados que hubieren aportado al IESS cuarenta (40) o más años, por ningún concepto serán inferiores a los salarios básicos unificados mínimos por categoría, establecidos por el Ministerio de Trabajo y Empleo, esta norma al fijar techos mínimos en base a los salarios básicos unificados que responden a la inflación del año inmediatamente anterior, evita la entrega de valores reducidos que puedan afectar a los pensionistas. Por lo expuesto, se verifica que no existe desigualdad, discriminación, ni falta de protección a ningún beneficiario de la seguridad social”. (énfasis añadido)

⁵ Artículo 370 inciso primero de la Constitución: “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados”. Artículo 372 de la Constitución: “Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del 169 Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio. Los fondos provisionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente.”

76. Los principios de inembargabilidad e intangibilidad de las prestaciones derivadas del seguro social están previstos en el artículo 371 de la Constitución, en su inciso final, que señala: *“Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos”*.
77. En particular, el principio de inembargabilidad de las pensiones del Sistema de Seguridad Social, implica que dichas prestaciones no pueden ser objeto de embargo o retención, ni puede establecerse respecto a ellas ninguna limitación para que los beneficiarios puedan recibir tal prestación. En el presente caso, la Corte no encuentra que la norma analizada establezca, permita o fomente que las pensiones que ofrece el Sistema de Seguridad Social puedan ser objeto de embargo, retención o limitación alguna para ser recibidas por sus beneficiarios.
78. En el mismo sentido, el principio de la intangibilidad de las prestaciones que se derivan de la seguridad social, implica a la luz del artículo 371 de la CRE que dichos beneficios no se puedan disminuir, ni afectar sino únicamente cuando exista una razón plenamente justificada, como lo prescribe el artículo 11 numeral 8 de la Constitución⁶. Al respecto, en el presente caso, sobre la base del informe técnico actuarial proporcionado por el IESS, conforme se mencionó en el párrafo 75 *supra*, la Corte no encuentra que exista afectación al fondo de pensiones.
79. Por lo indicado, esta Corte coincide con el análisis realizado en su momento respecto del artículo 234 de la Ley de Seguridad Social (párrafos 60 y ss *supra*), y concluye que ni la norma impugnada ni la norma actualmente vigente afectan el Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social, así como tampoco contrarían la autonomía del IESS, ni violan las garantías de inembargabilidad e intangibilidad de las pensiones, previstos en la Constitución de la República.
- c) **¿El artículo 12 de la Ley Reformatoria que incorporó las Disposiciones Generales Primera y Segunda a la Ley de Seguridad Social, vulnera los deberes primordiales del Estado, los principios del Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social previstos en la Constitución de la República?**
80. El artículo 12 de la Ley Reformatoria objeto de análisis incorpora como Disposiciones Generales de la Ley de Seguridad Social, las siguientes:

⁶ Artículo 11 numeral 8 de la Constitución: *“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 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”*.

Artículo 12.- *Incorpórese como Disposiciones Generales de la Ley de Seguridad Social, las que siguen: **DISPOSICIONES GENERALES:***

PRIMERA.- *Quienes siendo beneficiarios de pensiones de jubilación por vejez, por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, estén o se reincorporen a prestar servicios bajo relación de dependencia y perciban por ello, sueldo, salario o remuneración, dejarán de percibir el cuarenta por ciento (40%) correspondiente al aporte del Estado, en su pensión jubilar, en los casos en que el monto de la misma supere el valor de una canasta básica familiar.*

No se aplicará el descuento para aquellos/as afiliados/as cuya jubilación se encuentre en el rango entre uno y uno punto cinco canasta básica [sic], siempre y cuando su sueldo, salario o remuneración en el nuevo período de empleo no supere el valor de una canasta básica. También se exceptúa a las personas que padezcan una enfermedad catastrófica debidamente certificada por el IESS.

El valor de la canasta básica será el determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, para el mes de diciembre del año inmediato anterior a la fecha de aplicación de esta Ley.

El descuento del aporte del Estado se aplicará únicamente a la diferencia que supere el valor de dicha canasta.

En todo caso, por ningún concepto la suma de la pensión pagada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y el ingreso a cualquier título que perciba en el sector público una misma persona, superará la remuneración del Presidente Constitucional de la República.

Una vez concluida la relación laboral de dependencia, el jubilado/a volverá a percibir en forma inmediata la totalidad del aporte estatal a su pensión jubilar, con la reliquidación que correspondiere por ley, por el último tiempo de servicio.

SEGUNDA.- *A partir del mes siguiente a la vigencia de esta Ley, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, mediante cruces de información de afiliados activos y pensionistas de las tres instituciones y de la información del Servicio de Rentas Internas, suspenderán el pago del cuarenta por ciento (40%) de las pensiones, a las personas que tengan la doble condición de trabajadores o de servidores públicos y de jubilados o de retirados.*

En los tres meses posteriores a la vigencia de esta Ley, los pensionistas que se encuentren trabajando y que no se les haya descontado de su pensión la parte correspondiente a la contribución del Estado, tendrán la obligación de notificar por escrito de este particular al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas e Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, según corresponda. Igual obligación tendrán los pensionistas que reingresen a laborar a partir de la vigencia de esta Ley.

El incumplimiento de esta disposición originará la obligación de reintegro de

dichos valores al Estado, con un recargo equivalente a la tasa de interés activa referencial del Banco Central del Ecuador.”

81. En relación con el artículo 12 de la Ley Reformatoria, el accionante señala los argumentos referidos en los párrafos 22, 23 y 24 *supra*. En particular, el accionante reclama la violación de los deberes primordiales del Estado, los principios del Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social previstos en la Constitución de la República, y afirma que cualquier disminución en la jubilación es contraria al mandato del artículo 3 numeral 1 de la Constitución.
82. El artículo 12 de la Ley Reformatoria contiene Disposiciones generales que se incorporan a la Ley de Seguridad Social, las que disponen que los beneficiarios de pensiones jubilares por vejez, que vuelvan a trabajar bajo relación de dependencia, pierden el 40% de dicha pensión que corresponde al aporte del Estado, cuando el monto de dicha pensión supere el valor de la canasta familiar, exceptuando a personas que padezcan enfermedades catastróficas. Esta disposición es aplicable a los afiliados activos y pensionistas del IESS, ISSFA e ISSPOL, y además, les impone la obligación de informar su regreso a trabajar, cuyo incumplimiento se sanciona con el reintegro de los valores recibidos más intereses.
83. Al analizar la Primera Disposición General de la Resolución No. C.D. 300 del Consejo Directivo del IESS de 11 de enero de 2010 publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 116 de 26 de enero de 2010⁷, disposición prácticamente idéntica a la primera Disposición General constante en el artículo 12 de la Ley Reformatoria objeto de este análisis, la Corte Constitucional en sentencia No. 49-16-IN/19 ha señalado que:

“la Disposición impugnada no genera violación, límite o menoscabo del derecho a la seguridad social, ni a la prestación de jubilación por vejez, por cuanto el jubilado que deje de percibir el 40% de su pensión jubilar correspondiente al

⁷ La resolución referida dispone: “PRIMERA.- A las pensionistas por vejez del IESS, que estén o se reincorporen a prestar servicios bajo relación de dependencia y perciban por ello, sueldo, salario o remuneración, dejarán de percibir el cuarenta por ciento (40%) correspondiente al aporte del Estado, en su pensión jubilar, en los casos en que el monto de la misma supere el valor de una canasta básica familiar. No se aplicará el descuento para aquellos/as afiliados/as cuya jubilación se encuentre en el rango entre uno (1) y uno punto cinco (1.5) canasta básica, siempre y cuando su sueldo, salario o remuneración en el nuevo período de empleo no supere el valor de una canasta básica. También se exceptúa a las personas que padezcan una enfermedad catastrófica debidamente certificada por el IESS. El valor de la canasta básica será el determinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. INEC, para el mes de diciembre del año inmediato anterior a la fecha de aplicación del descuento. El descuento del aporte del Estado se aplicará únicamente a la diferencia que supere el valor de dicha canasta. En todo caso, por ningún concepto la suma de la pensión pagada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y el ingreso a cualquier título que perciba en el sector público una misma persona, superará la remuneración del Presidente de la República. Una vez concluida la relación laboral de dependencia, el jubilado/a volverá a percibir en forma inmediata la totalidad del aporte estatal a su pensión jubilar, con la reliquidación que correspondiere por ley, por el último tiempo de servicio”.

aporte del Estado de manera temporal, no dejará de pertenecer al Seguro Obligatorio, ni se verá desprotegido en sus prestaciones, a más de que seguirá percibiendo el 60% de su pensión. En tal sentido, el jubilado que se reincorpora al trabajo no pierde el acceso ni la protección reconocida por la Constitución a la seguridad social garantizada por el Estado.

[...] únicamente al jubilado que perciba un sueldo o remuneración mayor al de una canasta familiar básica [...] cuando se reincorpore al mercado laboral, se le suspenderá el 40% de su pensión, de manera temporal, hasta que cese nuevamente de su nuevo trabajo. Si el jubilado percibe menos de ese valor, el IESS no le retira el 40% de su pensión. A más de que el descuento se aplica únicamente a la diferencia que supere el valor de la canasta básica. En virtud de esto, hay que aclarar que la Disposición no suprime ni realiza ningún reajuste o disminución a la pensión jubilar sino que únicamente suspende temporalmente el pago del 40% del aporte del Estado respecto de una parte de su pensión.

59. De toda la información expuesta a manera global, aparece que la norma impugnada no restringe de manera injustificada, ni desproporcionada la pensión del jubilado. Su calidad de vida e ingresos económicos no se ven afectados ya que percibe el 60% de su pensión, más el sueldo o remuneración de su nuevo trabajo, y el descuento se da, únicamente sobre la diferencia que supera el valor de la canasta básica [...]

el descuento del 40% de la pensión jubilar que se realiza cuando el jubilado regresa a trabajar, no constituye una transgresión al principio de no restricción de los derechos ni garantías constitucionales. La medida tiene como finalidad precautelar en el tiempo el derecho a la seguridad social. En tal sentido, la medida se halla justificada considerando la protección al derecho constitucional a la seguridad social de todos y de los principios que regulan su régimen, en particular los principios de solidaridad y subsidiariedad esto implica que el Estado debe garantizar, a todos los afiliados, la cobertura de las prestaciones a largo plazo y no solo en el presente”⁸.

84. Sin embargo, cabe señalar que en dicha sentencia, en relación con la fórmula de cálculo de la pensión de vejez del jubilado cuando cese nuevamente en sus funciones, la Corte Constitucional llegó a la siguiente conclusión:

“limitar la mejora en la reliquidación por el último tiempo de servicio, a la pensión máxima inicial, sí vulnera el principio de no regresividad de los derechos del jubilado.

[...] esta Corte encuentra que la Disposición General Primera de la Resolución No. CD 300, no deviene en una transgresión al derecho de seguridad social, al principio de no restricción del contenido de los derechos ni al principio de desarrollo progresivo de los mismos.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 49-16-IN/19, de 7 de noviembre de 2019. En este caso no podemos hablar de cosa juzgada propiamente por cuanto en el caso 49-16-IN se impugnó un acto normativo distinto al que se impugna en la presente causa.

75. Sin embargo, respecto del cálculo de la mejora por el nuevo tiempo de servicios, en la pensión de vejez para el jubilado que cesa nuevamente, ésta deberá tener como tope la pensión máxima de la fecha del nuevo cese, si es que cuenta con respaldo actuarial”⁹.

85. Siguiendo el mismo orden de ideas, las disposiciones impugnadas no afectan los principios señalados en los artículos 340 y 341 de la Constitución, relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo y el Régimen del Buen Vivir, especialmente considerando que de manera expresa excluyen del descuento referido a quienes perciben valores inferiores a la canasta básica familiar y a personas con enfermedades catastróficas.
86. Dichas disposiciones tampoco violentan las normas previstas en los artículos 367, 370, 371 incisos segundo y final, y, 372 inciso primero de la Constitución de la República que se refieren al sistema de seguridad social, en la medida en que constituyen regulaciones que buscan controlar y limitar la entrega de beneficios para quienes la ley no los ha previsto, bajo criterios de sostenibilidad del sistema. De modo alguno resulta factible interpretar que las disposiciones impugnadas constituyan una forma de cesión, embargo o retención de prestaciones, en la medida en que esa no es su razón de ser, su mecanismo de aplicación o su efecto. La Corte no observa que exista una retención injustificada o una restricción arbitraria o poco razonable de la cobertura social existente.
87. Adicionalmente, no se verifica que la norma impugnada sea contraria al mandato de garantizar sin discusión alguna el efectivo goce de los derechos, en particular la seguridad social, contenido en el artículo 3 numeral 1 de la Constitución. No se verifica que la norma objeto de análisis implique una disminución en la jubilación, como lo señala el accionante, sino que se establece una limitación a percibir una parte de la pensión jubilar, para quienes dejan de estar retirados propiamente, por encontrarse trabajando bajo relación de dependencia¹⁰. Asimismo, se debe anotar que, según la norma impugnada, las personas que se encuentren en esta situación volverán a recibir el beneficio cuando concluya la relación laboral de dependencia.
88. La Corte no puede dejar de tener en cuenta que la jubilación justamente busca garantizar que las personas tengan un ingreso que permita su subsistencia, pese a la falta de trabajo en consideración de la edad. En particular, los valores correspondientes a la jubilación se asimilan a la remuneración que perciben las personas que se encuentran en actividad económica y tienen por objetivo garantizar el sustento de las personas que se jubilan, considerando su especial

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Cabe señalar que según la propia Ley de Seguridad Social en su artículo 9, literal g, “Es jubilado toda persona que ha cumplido los requisitos de tiempo de imposiciones y edad de retiro, o padece una lesión permanente, física o mental, total o parcial, y percibe una pensión regular del Estado o del Seguro Social, o una renta vitalicia de una compañía aseguradora, por condición de vejez o invalidez;”.

vulnerabilidad. No obstante, la medida que dispuso la Ley Reformatoria es temporal, esto es, mientras la persona se encuentra trabajando y sí cuenta con ingresos, razón por la cual la norma no comporta una transgresión constitucional, en tanto dicha regulación no vuelve materialmente impracticable el derecho a la seguridad social. En ese sentido, la medida podría evitar que en ciertos casos exista una doble aportación, pues no corresponde que una persona reciba la pensión jubilar completa y además las aportaciones por el ingreso percibido en la relación laboral.

89. Por lo señalado, esta Corte encuentra que el artículo 12 de la Ley Reformatoria, no vulnera los artículos 340, 341, 367, 370, 371 incisos segundo y final, y, 372 inciso primero de la Constitución de la República, esto es, no violenta los deberes primordiales del Estado, los principios del Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social previstos en la Constitución de la República, teniendo en cuenta que para la fórmula de cálculo de la pensión de vejez del jubilado cuando cese nuevamente en sus funciones, se deberá remitir a lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional No. 49-16-IN/19.

d) ¿La Disposición Transitoria Segunda de la Ley Reformatoria vulneró los principios del Régimen del Buen Vivir y del sistema de seguridad social previstos en la Constitución de la República?

90. Finalmente, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Reformatoria objeto de análisis, dispone lo siguiente: *“En el plazo de sesenta días contados a partir de la puesta en vigencia de la presente ley, el Consejo Directivo emitirá el reglamento de aplicación y cumplimiento del artículo 234 de Ley de Seguridad Social en vigencia”*.

91. En relación con la disposición transitoria señalada, el accionante hace el mismo análisis indicado en los párrafos 22, 23 y 24 *supra*.

92. Si bien la disposición transitoria impugnada establece un plazo para que se emita el reglamento que disponga la aplicación y cumplimiento del artículo 234 de la Ley de Seguridad Social, dicha norma está derogada y no produjo efectos jurídicos contrarios a la Constitución, según lo previsto en el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC. En su lugar, el artículo 234 de la Ley de Seguridad Social fue sustituido a través de dos leyes posteriores, conforme se ha señalado anteriormente, de tal manera que el texto actualmente vigente corresponde al que fue promulgado por el artículo 69 de la Ley S/N publicada en el Registro Oficial No. 483-3S de 20-IV-2015, el cual no violenta derecho constitucional alguno, como se ha analizado previamente.

93. Por lo señalado, esta Corte se remite al análisis que al respecto se ha realizado en los párrafos 60 a 79 *supra*.

IV. Decisión

94. 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. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra de la “Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional” (IESS, ISSFA, ISSPOL), que se publicó en el Suplemento del Registro Oficial No. 599 de 30 de marzo de 2009.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.-

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL