

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 21 de mayo de 2021.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 21 de abril de 2021, **avoca** conocimiento de la causa N.º 34-21-IN, **Acción Pública de Inconstitucionalidad.**

I

Antecedentes procesales

1. El 13 de mayo de 2021, el Dr. Alvaro Maurizio Galarza Rodríguez en calidad de procurador judicial de María Zulima Espinosa Bowen, directora general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS o entidad accionante**”), demandó la inconstitucionalidad por razones de forma y fondo de las Disposiciones Reformatorias Segunda, Tercera y Cuarta de la “*Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*” (“**disposiciones o normas impugnadas**”), publicada en el suplemento del registro oficial N° 434 el 19 de abril de 2021.
2. En virtud del sorteo de ley realizado el 13 de mayo de 2021, se designó a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez como ponente del presente caso.

II

Disposiciones impugnadas

3. El contenido de las normas impugnadas es el siguiente:

“(…)DISPOSICIONES REFORMATARIAS (…) LEY DE SEGURIDAD SOCIAL (..)

(…)SEGUNDA.- *Agregase en el artículo 184 de la Ley de Seguridad Social un literal d) conforme lo siguiente:*

d. Jubilación especial de las y los docentes del Sistema Nacional de Educación.

TERCERA.- *Agregase a continuación del artículo 185 de la Ley de Seguridad Social un artículo 185.1 de conformidad con lo siguiente:*

Art. 185.1.- Jubilación de las y los docentes del Sistema Nacional de Educación.- Se acreditará derecho vitalicio a jubilación de las y los docentes del Sistema Nacional de Educación cuando la o el afiliado haya cumplido un mínimo de trescientos imposiciones mensuales sin límite de edad. El Estado garantizará los recursos necesarios para el financiamiento de esta prestación.

Este tipo de jubilación es voluntaria, de no requerir, las o los docentes del Sistema Nacional de Educación, podrá acogerse a los demás tipos de jubilaciones de ser el caso.

CUARTA.- *Agregase a continuación del artículo 201 de la Ley de Seguridad Social un artículo 201.1 de conformidad con lo siguiente:*

Art. 201.1.- Cuantía de la pensión especial de las y los docentes del Sistema Nacional de Educación. - Las o los docentes del Sistema Nacional de Educación afiliados que hubiesen

acreditado trescientas sesenta imposiciones mensuales, sin límite de edad, recibirán una pensión jubilar”.

III Oportunidad

4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), las acciones de inconstitucionalidad por razones de fondo pueden ser interpuestas en cualquier momento, y, por razones de forma, en el plazo de un año desde que la norma entró en vigor. En vista que la demanda fue presentada por razones de forma y fondo el día 13 de mayo de 2021 y que las normas impugnadas fueron expedidas en una ley reformativa publicada en el suplemento del registro oficial N° 434 el 19 de abril de 2021, se observa que la demanda se presentó de forma oportuna.

IV La pretensión y sus fundamentos

5. En lo principal, la entidad accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y que se dé efecto retroactivo a dicha declaratoria. Para el efecto, alega la inconstitucionalidad por razones de forma, por contravenir presuntamente los artículos 136, 137, 287, y, 369 de la Constitución; y, la inconstitucionalidad por razones de fondo, al haberse vulnerado –según sus alegaciones- las disposiciones contenidas en el artículo 3 numeral 1), artículo 11 numerales 2), 3), 4), 6), 8), 9), artículo 34, artículo 35, artículo 66 numeral 2) y 4), artículo 82, artículo 367, 368, 369, 370, 371, y 372 de la Constitución. También solicita la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.

6. La entidad accionante fundamenta la inconstitucionalidad en razones de forma, principalmente en los siguientes argumentos:

- 6.1. En relación al procedimiento de expedición de las disposiciones reformativas *“no se observaron las exigencias necesarias, desde el momento de presentación del proyecto por parte de la Asambleísta proponente; así como tampoco se siguió el trámite constitucional requerido, para la incorporación y análisis de los textos y contenidos de los mismos tanto en la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología y en el seno de la Asamblea Nacional”.*
- 6.2. En relación a los informes para Primer y Segundo Debate, *señala que “carecen tanto en forma como en fondo de la exposición de motivos fundamentos en lo que respecta a: i) la necesidad de crear una nueva prestación de jubilación especial de las y los docentes del Sistema Nacional de Educación, ii) la fijación de los requisitos mínimos de imposiciones que se deben cumplir, iii) fijación de cuantía de la pensión de jubilación a ser otorgada, violentando el Art. 136 de la Constitución de la República”.*
- 6.3. En esta línea manifiesta: *“Tampoco contó con los avales correspondientes para determinar el financiamiento por parte del Ministerio de Finanzas y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, considerando el contenido del proyecto de ley y la reforma a la Ley de Seguridad Social, lo cual, evidencia que se vulneró dentro del procedimiento de formación de esta norma lo establecido en los artículos 287 y 369 de la Constitución de la República, pues la obligación -*

nueva prestación- no cuenta con los estudios financieros ni actuariales que lo sustenten, pues al ser una nueva prestación del sistema de seguridad social, debe estar adecuadamente financiada y ser sostenible”.

- 6.4. En relación al principio de unidad de materia y el art. 136 de la Constitución, acusa que las disposiciones impugnadas *“no guardaban concordancia con la temática del proyecto, no son el resultado de las discusiones de los legisladores conforme consta de las actas parte del expediente, por lo que claramente infringieron el procedimiento de aprobación previsto en la Constitución, existiendo ergo, una infracción al derecho a la seguridad jurídica”* y *“se trató sobre el derecho a la educación y en el transcurso de la creación de la ley se incorporaron reformas relativas al derecho a la seguridad social, siendo dos materias totalmente diferente.*
- 6.5. En relación al tercer inciso del Art. 137 de la Constitución, señala que el 30 de marzo de 2021, el IESS advirtió a la Secretaría Jurídica de la Presidencia que *“lo propuesto en el texto de reforma del proyecto referido, es una jubilación especial en favor de los docentes del Sistema Nacional de Educación; misma, que contempla requisitos de edad y número de imposiciones que la Ley de Seguridad Social vigente no considera, y, sobre la cual, no se han efectuado estudios actuariales que permitan evaluar el impacto en la sostenibilidad del fondo (...)”* y que le recomendaron que *“el texto propuesto por la Asamblea Nacional, sea objetado por parte del señor Presidente de la República, por cuanto, no existe el estudio actuarial que el caso requiere y tampoco se ha identificado una fuente de financiamiento permanente y oportuna; sin los cuales, se afectaría gravemente el equilibrio del fondo de pensiones administrado por ésta Institución (...)”.*
7. La entidad accionante fundamenta la inconstitucionalidad en razones de fondo, principalmente en los siguientes argumentos:
- 7.1. En relación al derecho a la seguridad social y art. 372 de la Constitución señala que con las disposiciones impugnadas: *“se está suprimiendo una de las fuentes con las cuales se financian las prestaciones, alterando la configuración constitucional de este rubro, produciendo modificaciones importantes al financiamiento no solo de la nueva prestación de jubilación especial de las y los docentes del Sistema Nacional de Educación, sino al financiamiento de las distintas prestaciones que se ofrecen a los beneficiarios y beneficiarias del sistema a través del fondo de pensiones”.*
- 7.2. En relación al principio de sostenibilidad y artículos 368 y 369 de la Constitución, señala *“las disposiciones impugnadas, la Asamblea no contó con informes técnicos que le permitan medir el impacto de las reformas legislativas en la viabilidad del sistema de seguridad social en largo plazo en el fondo de pensiones, así como su impacto en las finanzas públicas. (...) No existió ningún informe del Ministerio de Finanzas que estudie de manera específica el costo fiscal de las reformas que se discutían, ni el impacto en sus fuentes de financiamiento, así como en la fijación de sus requisitos mínimos de otorgamiento como número de aportaciones y límite de edad para acceder a la nueva prestación y la fijación de su cuantía. Estas omisiones en las que se incurrió tanto por el Legislativo como por el Ejecutivo en su calidad de colegislador durante la deliberación, aprobación y sanción de las disposiciones reformativas a la Ley de Seguridad Social, implicaron un desconocimiento y violación del principio de sostenibilidad financiera o fiscal consagrado constitucionalmente.*

- 7.3. En relación al artículo 11 de la Constitución y el principio de no regresividad, señala “*las normas acusadas inconstitucionales implican regresividad del derecho a la seguridad social de todos los afiliados y principalmente jubilados del IESS toda vez que al crearse una jubilación especial sin financiamiento y sin que se garantice el principio de sostenibilidad y suficiencia se pone en riesgo al fondo de IVM y por ende a las futuras prestaciones de jubilación que el IESS debe otorgar.*”
- 7.4. Argumenta que la medida no cumple con los parámetros de no regresividad. Indica que no es razonable pues “*se desatienda a un grupo de atención prioritaria constitucionalmente reconocidos en los Arts. 35 y 36, que en este caso son las y los adultos mayores. La medida notoriamente regresiva, viola su derecho a la seguridad social de manera desproporcional e injustificada*”. Que no se analizaron las alternativas posibles “*no se desprende que exista un estudio exhaustivo sobre otras posibilidades alternas para generar un beneficio particular al grupo beneficiario de la prestación y mucho menos que se haya puesto en conocimiento de los principales afectados, incluyendo al IESS así como de los ciudadanos en general. No se demuestra en ninguna parte o con ningún documento que se haya estudiado meticulosamente otras alternativas que garanticen de mejor manera el financiamiento para esta nueva prestación (...).*”
- 7.5. Continúa indicando que “*no hubo ni existió participación directa o indirecta alguna por parte de los grupos afectados por las medidas, ya sean estas asociaciones de afiliados o jubilados, ni tampoco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como institución responsable de otorgar las prestaciones del Seguro General Obligatorio; así como tampoco, se puede demostrar que existió un dialogo social efectivo entre los integrantes del sistema para evitar que con la nueva prestación*” y que la medida resulta “*discriminatoria porque privilegia a un grupo de afiliados que sin justificación motivada alguna con el cumplimiento de requisitos muy por debajo a los mínimos establecidos para el resto de afiliados pueden acceder a una prestación de jubilación de carácter especial, reduciendo tanto para este grupo de afiliados el tiempo de aportaciones, así como no estableciéndoseles un límite de edad como al resto de afiliados, la Ley, si les exige cumplir para acceder a dicha prestación*”.
- 7.6. En relación a la igualdad y artículo 11.2 de la Constitución, “*las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad vulneran este principio constitucional; no se ha justificado la razón o motivo por el cual se está creando un régimen especial de jubilación para las y los docentes del Sistema Nacional de Educación con relación al resto de afiliados del Seguro General Obligación Obligatoria, más aún, cuando la Constitución de la República exclusivamente reconoce a través de su artículo 367 en concordancia con el artículo 370 y 373 al Seguro Social de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas como regimenes especiales y distintos al del Seguro General Obligatorio, y exclusivamente como régimen especial e integrante de este último al Seguro Social Campesino*”.
- 7.7. Concluye indicando “*las normas hoy demandadas su inconstitucionalidad no tienen una justificación válida o razonable, y no permiten el mejor cumplimiento y goce efectivo del derecho a la seguridad social y su desarrollo progresivo; eso sí, causarán en cambio, un perjuicio serio para el goce del derecho, provocando un desfinanciamiento a corto y mediano plazo sobre el sistema de seguridad social, entonces por su regresividad e irrespeto de las normas constitucionales, viola el derecho fundamental de la seguridad social, que es además, según la propia Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir, es un "deber primordial del Estado"*”.

V

Requisitos de admisibilidad

8. De la lectura de la demanda, se verifica que esta contiene la designación de la autoridad ante quien se propone; los nombres completos, números de cédula y domicilios de la entidad accionante; la denominación del órgano emisor de la disposición jurídica impugnada; la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; el fundamento de la pretensión, que incluye las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas y los argumentos por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa; el señalamiento del lugar para recibir notificaciones; y, la firma de la entidad accionante y de sus abogados patrocinadores; por lo que se considera una demanda completa.

9. Además, este tribunal observa que la demanda esgrime argumentos claros, determinados, específicos y pertinentes en relación con las normas constitucionales que se consideran infringidas, exponiendo las razones por las que la entidad accionante alega que las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución. En consecuencia, la demanda cumple con los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, sin que se advierta causal de rechazo conforme lo señala el artículo 84 *ibidem*.

VI

Acumulación y suspensión provisional de la norma

10. Del ingreso de causas de la Corte Constitucional del Ecuador, se desprende que el presente caso tiene identidad de objeto y acción con la causa No. 32-21-IN en la que se demandó la inconstitucionalidad de la totalidad de la “*Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*”, que a su vez contiene las disposiciones impugnadas en el presente caso No. 34-21-IN.

11. En tal virtud y teniendo en cuenta que la causa No. 32-21-IN fue admitida a trámite previamente por el segundo tribunal de la Sala Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador¹, corresponde que el presente caso se acumule a aquella en virtud del artículo 82 de la LOGJCC en concordancia con el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos (“CRSPCC”).

12. En lo que respecta a la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones impugnadas, este Tribunal advierte que, en auto del 20 de mayo de 2021, dentro del caso No. 32-21-IN, el segundo tribunal de admisión de la Corte Constitucional dispuso la suspensión provisional de la totalidad de la “*Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*” que contiene las disposiciones impugnadas en la presente causa. En tal virtud, la suspensión provisional solicitada ya fue concedida en la causa principal y por tanto se encuentra vigente.

¹ Auto 20 de mayo de 2021, dictado por el segundo Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador conformado por los señores jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Hernán Salgado Pesantes y Ramiro Ávila Santamaría.

**VII
Decisión**

13. En mérito de lo expuesto, este tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la causa No. 34-21-IN y dispone **ACUMULAR** la presente demanda **No- 34-21-IN** a la causa signada **No. 32-21-IN**.
14. Córrese traslado con la demanda de acción pública de inconstitucionalidad de la presente causa y con este auto a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional, a la Procuraduría General del Estado, a efectos de que en el término de quince días intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas cuestionadas.
15. Solicítese a la Asamblea Nacional que, en el término de quince días, remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que originaron la disposición objeto de la acción de constitucionalidad.
16. Póngase 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.
17. Se recuerda a las partes que, de conformidad la Resolución No. 0007-CCE-PLE-2020, deberán señalar correos electrónicos para recibir las notificaciones correspondientes. Los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través de la ventanilla electrónica de la Corte Constitucional por intermedio de escritos suscritos electrónicamente, sin perjuicio de poder presentarse físicamente en la sede de la institución en el área de atención ciudadana.
18. Se dispone notificar este auto y remitir el expediente al juez sustanciador de la causa No. 32-21-IN. Notifíquese.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión de 21 de mayo de 2021.- Lo certifico.

Aída García Berni
**SECRETARIA
SALA DE ADMISIÓN**