

Juez constitucional ponente: Agustín Grijalva Jiménez

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito D. M.- 17 de diciembre de 2021.

VISTOS.- El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Enrique Herrería Bonnet, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 24 de noviembre de 2021, avoca conocimiento de la causa N°. **105-21-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

I. Antecedentes

1. El 08 de noviembre de 2017, el señor Vicente Orlando Rhon Cobos, procurador judicial del director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), presentó una **demandas de acción pública de inconstitucionalidad**, por la forma y el fondo, en contra de los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante “Ley Reformatoria”), publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 527 de 31 de agosto de 2021.
2. En virtud del acta de sorteo de 08 de noviembre de 2021, correspondió el conocimiento de la causa 105-21-IN al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

II. Disposiciones jurídicas acusadas como inconstitucionales

3. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria, que disponen:

Art.1.- Sustitúyase el inciso primero del artículo 96 de la Ley de Seguridad Social, por el siguiente:

“Art. 96.- Prestaciones que deben concederse aun en caso de mora patronal.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, subsidio por maternidad, seguro de desempleo, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aún cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar.”

Art. 2.- Sustitúyase artículo (sic) innumerado décimo primero del Capítulo “De la Cesantía y Seguro de Desempleo”, a continuación del artículo 275 de la Ley de Seguridad Social, por el siguiente:

“Art. 275.1.- Protección durante el período de desempleo.- Durante el período de goce de la prestación por desempleo, no se cubrirá otro tipo de contingencias del seguro obligatorio, salvo que coticen de manera voluntaria, solo en este caso podrán recibir dichos beneficios. La afiliación voluntaria no limitará el acceso, ni afectará la prestación del Seguro de Desempleo”.

III. Oportunidad

4. Por cuanto la demanda presentada contiene argumentos relativos a la inconstitucionalidad por el fondo de las normas referidas, la misma cumple con el requisito de oportunidad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 78 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

Control Constitucional (LOGJCC). Adicionalmente, dado que la demanda por la forma ha sido presentada dentro del año siguiente a la entrada en vigencia a la norma, se cumple con lo establecido en el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC.

IV. Fundamentos de la pretensión

5. El accionante sostiene que las disposiciones impugnadas vulneran los artículos 3.1, 34, 367, 368 y 369 de la Constitución.
6. Manifiesta que: *“la Ley acusada afecta el derecho a la seguridad social, toda vez que propende a que se incumplan los requisitos propios de cada prestación establecidos para el acceso de las diferentes prestaciones; es decir, en el caso de la reforma al Art. 96 de la Ley de Seguridad Social, que se entregue las prestaciones de subsidio por maternidad y seguro de desempleo aun cuando los patronos estén en mora; produciendo con esta reforma una afectación al principio de sostenibilidad de dos fondos del sistema de seguridad social, el correspondiente a salud y al de desempleo solidario, recalcando que el primero de estos tiene una afectación grave de conocimiento público por varias prestaciones que no tienen financiamiento”*.
7. Cita diversas sentencias emitidas por la Corte Constitucional, entre otras las sentencias No. 23-18-IN/19, 32-21-IN/21, 56-19-AN/21 y señala: *“no es el primer caso en el que la Asamblea Nacional, trasgrede (sic) la norma constitucional, específicamente, lo contenido en el inciso final del Art. 169 de la Constitución, ya que ha realizado una reforma a la Ley de Seguridad Social, sin contar con los estudios técnicos y actuariales, que ratifiquen la sostenibilidad de los fondos que administra el IESS y que son de propiedad de todos sus aportantes; haciendo caso omiso a los pronunciamientos que ha hecho la Corte Constitucional sobre la materia. En tal sentido, solicitamos se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la norma, contenida en el Art. 1 y 2 de la Ley Reformativa de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Todas estas alertas realizadas por la Corte Constitucional se ven invisibilizadas con la aprobación de la ley que se acusa como inconstitucional que no tuvo estudios sobre el impacto en los fondos y que no garantizan la sostenibilidad de los mismos”*.
8. Agrega que *“el otorgamiento de las prestaciones deriva de la inclusión del subsidio por maternidad y el seguro de desempleo, olvidándose por completo de contar con un debido financiamiento y estudio técnico actuarial (actualizado), sin reparo alguno en las consecuencias que tiene sobre los demás fondos y prestaciones que el IESS está obligado a entregar por Ley”*.
9. Señala que las normas impugnadas: *“afectaría[n] a la sostenibilidad de los fondos, pues esto significa que el IESS entrega prestaciones sin que existan los ingresos suficientes y la oportunidad de generar rendimientos, de tal manera, la norma acusada es inconstitucional por el fondo al contravenir los principios y criterios que rigen al sector. Por otra parte, se desconoce el análisis técnico efectuado en la Asamblea Nacional respecto a este proyecto; pues, el IESS no participó en la elaboración del mismo o presentó un informe o estudio actuarial que evidencie si afecta o no a la sostenibilidad de los fondos”*.
10. Indica que: *“las normas acusadas inconstitucionales implican regresividad del derecho a la seguridad social de todos los afiliados ya que sin financiamiento claro, suficiente y sin que se garantice el principio de sostenibilidad y suficiencia pone en riesgo, como se desprende del informe actuarial emitido por Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística del IESS, no solo a las*

propias prestaciones sino a todos los fondos que administra el IESS, y por ende, a las futuras prestaciones de que el IESS debe otorgar”.

11. Sobre la inconstitucionalidad por la forma, sostiene: *“la Asamblea Nacional, inobservó de manera abusiva el procedimiento para creación de la de norma establecido en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, por lo que de manera urgente la Corte Constitucional, deberá declarar la inconstitucionalidad por la forma de las normas alegada al no haber existido el debate parlamentario y la socialización correspondiente de lo que realmente se aprobó en comparación al texto presentado en 1er., y 2do., debate”.*

12. Adicionalmente, solicita la suspensión provisional de la norma argumentando que las normas impugnadas violan *“la seguridad social, la sostenibilidad del sistema y financiamiento de las nuevas prestaciones dispuestas a otorgar por el IESS; ya que su aplicabilidad pone el peligro la liquidez del fondo de salud y de desempleo; pues como se ha manifestado antes y en base al estudio técnico actuarial emitido por la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística del IESS, adjunto a la presente, existe un incremento en el goce de la prestación de subsidio por maternidad en el periodo de 2010 a 2020 de un 59%, lo que ha provocado una diferencia de USD. 8.231.761,26; así mismo, el subsidio de desempleo se creó en el año 2017, representando un valor de USD. 34.660.750,78 dentro del seguro. Entre el periodo analizado mantiene una tasa de crecimiento del 98%; siendo el año 2020 el incremento más significativo generado, por un valor de USD. 68.727.150,14, es decir una variación del 143,96% respecto al 2019, evidenciando la gravísima afectación que han sufrido dichos fondos y que el IESS ya se ve obligado a entregar. Del mismo modo, se debe reflejar que la mora patronal en el periodo 2009 al 2020 ha mantenido una tasa de crecimiento del 653%, como se evidencia en el informe actuarial y que esta no muestra decrementos significativos, sino al contrario, ha ido incrementando paulatinamente. Por tanto las tasas de crecimiento más significativas se ejecutaron en los años 2011, 2013, 2015, 2016 y 2020 con tasas de crecimiento del 40,37%, 30,37%, 34%, 29,74% y 29,59% respectivamente manteniendo una tendencia creciente (...) con la vigencia de las disposiciones impugnadas y acusadas su inconstitucionalidad, que ponen en inminente peligro la estabilidad, sostenibilidad, financiamiento y otorgamiento futuro de las prestaciones de subsidio por maternidad y de desempleo por parte del IESS”.*

13. Con estos fundamentos solicitan que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

V. Admisibilidad

14. El numeral 1 del artículo 80 de la LOGJCC, referente a las normas comunes de procedimiento del control abstracto de constitucionalidad, establece que la Sala de Admisión decidirá sobre la admisibilidad de la demanda. El artículo 79 de la LOGJCC establece los requisitos que debe contener la demanda de inconstitucionalidad.

15. En el caso bajo análisis, se verifica que el accionante designa la autoridad ante quien proponen su acción y determina el órgano emisor de la norma impugnada. El accionante cumple con lo señalado en los numerales 1, 2, 3, 7 y 8 del artículo 79 de la LOGJCC. Igualmente, cumple lo establecido en el numeral 4 del artículo 79 de la LOGJCC al identificar las disposiciones demandadas como inconstitucionales.

16. La demanda incluye la fundamentación de la pretensión en la que el accionante señala las normas constitucionales presuntamente infringidas, transcritas en el párrafo 7 de este auto, y expresa argumentos claros, específicos y pertinentes, de acuerdo con lo transcrito en los párrafos 8 a 13 del

presente auto. Con ello, este Tribunal verifica que la demanda cumple con los requisitos establecidos en el artículo 79 de la LOGJCC para ser admitida.

17. Respecto a la suspensión provisional de la norma impugnada, conforme se señaló en el párrafo 14 del presente auto, este Tribunal considera que el accionante no fundamentan adecuadamente su solicitud, al no incluir en la misma elementos que denoten la inminencia de la violación a derechos constitucionales.¹ Por el contrario, los datos presentados por el accionante en los informes que adjunta a su demanda, corresponden a los años 2011, 2013, 2015, 2016 y evidencian una situación contable que antecede a la entrada en vigencia de la norma impugnada.

VI. Decisión

18. Por estas razones, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad No. **105-21-IN** y **NEGAR** la suspensión provisional solicitada, sin que esta decisión implique un pronunciamiento de fondo respecto a las normas cuya inconstitucionalidad se demanda.

19. Correr traslado con este auto y la copia de la demanda a la Asamblea Nacional del Estado y al Procurador General del Estado, a fin que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada y, en el término de quince días, debiendo señalar correo electrónico para futuras notificaciones.

20. Ordenar que la Asamblea Nacional remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.

21. Poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.

22. Se recuerda a las partes que, de conformidad con la Resolución No. 0007-CCE-PLE-2020, deberán señalar correos electrónicos para recibir las notificaciones correspondientes, por intermedio de escritos suscritos electrónicamente. Los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través de la ventanilla electrónica de la Corte Constitucional, ingresando al siguiente vínculo: <http://sacc.corteconstitucional.gob.ec:8081/app/inicio>

23. Notifíquese y cúmplase.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ Sentencia No. 66-15-JC/19 de 10 de septiembre de 2019.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 17 de diciembre de 2021.- **Lo certifico.**

Aida García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN