

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

72-24-IN/25 En el Caso No. 72-24-IN Se acepta la acción pública de inconstitucionalidad No. 72-24-IN	2
686-21-EP/25 En el Caso No. 686-21-EP Se rechaza la acción extraordinaria de protección No. 686-21-EP.....	38



Sentencia 72-24-IN/25
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 72-24-IN

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

SENTENCIA 72-24-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad, por la forma, del artículo 7 de la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por ser incompatible con los artículos 135, 286 y 287 de la Constitución. La referida norma crea un mecanismo de votación directa para la elección de los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con cargo al presupuesto general del Estado. En lo principal, la Corte identifica que la Asamblea Nacional creó una norma que aumenta el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado (i) sin contar con la iniciativa o consentimiento del presidente de la República y (ii) sin contar con un estudio de factibilidad financiera sobre el impacto específico que supondría la implementación de la norma en la fuente de financiamiento escogida.

1. Antecedentes procesales

1. El 6 de septiembre de 2024, Mishel Andrea Mancheno Dávila, en calidad de secretaria general jurídica de la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo en contra del artículo 7 y por el fondo en contra de los artículos 6 y 9 de la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**Ley**”).¹
2. En la misma fecha, de acuerdo con el sorteo realizado por el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la competencia para conocer el caso recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. El 25 de octubre de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y por los jueces constitucionales Enrique Herrera Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en lo principal: i) admitió la demanda a trámite; ii) suspendió provisionalmente la vigencia del artículo 7 de la Ley; iii) recomendó al Pleno de la Corte Constitucional el tratamiento prioritario de la causa; y, iv) dispuso a la Asamblea Nacional que envíe su informe de descargo impugnando o defendiendo la constitucionalidad de las normas objeto de la presente acción.

¹ También se utilizará la abreviatura “IESS” para referirse al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

4. El 26 de noviembre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, dispuso a la Asamblea Nacional que, en el término de 8 días, envíe su informe de descargo y documentación adicional con la que podría haber contado durante el proceso de formación de las normas impugnadas.²
5. En sesión ordinaria de 28 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional decidió alterar el orden cronológico de tratamiento de causas con el fin de dar tratamiento prioritario a la causa 72-24-IN con base en la causal del artículo 5 numeral 7 de la Resolución 003-CCE-PLE-2021 y tomando en cuenta que el auto de admisión de la causa suspendió provisionalmente la vigencia de una de las normas impugnadas.
6. El 4, 10 y 23 de diciembre de 2024, Henry Llanes Suárez, representante de los proponentes del proyecto de ley de iniciativa popular, presentó escritos de *amicus curiae* impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas.
7. Mediante auto de 11 de diciembre de 2024, la jueza sustanciadora dispuso a la Asamblea Nacional, bajo prevenciones de ley, que envíe la documentación requerida en el auto de admisión de la causa y en la providencia de 26 de noviembre de 2024 en el término de 2 días.
8. El 13 de diciembre de 2024, la Asamblea Nacional presentó su informe de descargo y, en 28 anexos,³ la documentación requerida por la jueza sustanciadora.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la LOGJCC.

² La jueza sustanciadora dispuso el envío de los siguientes documentos en caso de existir:

“a. Los estudios técnicos, en cuanto al impacto económico de la aplicación del artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con los que la Asamblea Nacional contó de forma previa a la aprobación de la referida norma.

b. Los informes presentados por el Ministerio de Economía y Finanzas acerca de la viabilidad de aplicar el artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o, en su defecto, las solicitudes enviadas por la Asamblea Nacional para que dicho ministerio se pronuncie y las respuestas del ministerio.

c. Todos los demás documentos que hayan formado parte del proceso de formación de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”.

³ Los anexos contienen 1160 páginas.

3. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda

10. La Presidencia impugna los artículos 6, 7 y 9 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento 605 de 22 de julio de 2024. El texto de las referidas disposiciones es el siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Presidencia de la República (accionante)

- 11.** La Presidencia considera que el artículo 7 de la Ley es inconstitucional por la forma y por el fondo ya que sería incompatible con los artículos 82, 135, 286 y 287 de la Constitución. Señala que el artículo 7 de la Ley crea un mecanismo para financiar el proceso electoral para elegir a los miembros del Consejo Directivo del IESS a través del cual el Consejo Nacional Electoral debe establecer un presupuesto que, posteriormente, debe ser remitido al Ministerio de Economía y Finanzas para que entregue los recursos con cargo al presupuesto general del Estado. Explica que aquello genera una consecuencia clara y directa: la necesidad de realizar un ajuste presupuestario que generará un aumento del gasto público.
- 12.** Afirma que se ha inobservado el artículo 135 de la Constitución ya que la norma del artículo 7 de la Ley, que aumentaría el gasto público, fue “elaborada exclusivamente por el legislativo, sin que se haya considerado para ello la potestad exclusiva del Presidente de la República; así como tampoco, se ha requerido siquiera un pronunciamiento, para determinar la procedencia o el impacto de esta disposición”. En esa línea, alega que no existió iniciativa presidencial.
- 13.** Agrega que se inobservaron los artículos 286 y 287 de la Constitución debido a que no se contó con un informe del Ministerio de Finanzas que dimensione la “afectación económica”. Explica que esto supone un impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas que pone en “inminente peligro la adecuada distribución de recursos públicos”. Argumenta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya ha abordado esta temática en la sentencia 32-21-IN/21 y en el dictamen 2-22-OP/22. Señala, además, que la Asamblea Nacional desconoció el dictamen 1-24-OP/24 en el que, durante el proceso de formación de la Ley, la Corte ya indicó que “no se comprueba de la documentación remitida por la Asamblea Nacional, ni por otra entidad pública, que se haya adjuntado o explicado de manera plausible de dónde se obtendrá el dinero para financiar los procedimientos de elección directa y universal de los integrantes del CDI ESS”. Por este motivo, la Presidencia considera que la Asamblea Nacional también ha inobservado el derecho a la seguridad jurídica.
- 14.** Indica, además, que el artículo 7 de la Ley no previó la: “(i) identificación del impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas y (ii) identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento que permitirán costear los procesos de elección de los integrantes del Consejo Directivo del IESS”. Afirma que el hecho de incluir una referencia a que el

proceso electoral será con cargo al presupuesto general del Estado no es suficiente para cumplir con los referidos parámetros, previstos en la jurisprudencia de la Corte.

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

4.2. Asamblea Nacional

17. Sobre el artículo 7 de la Ley, la Asamblea Nacional sostiene que es obligación del IESS elaborar su proforma presupuestaria que debe ser aprobada exclusivamente por el directorio y puesta en conocimiento del ente rector de las finanzas públicas para que “el Estado cumpla con el pago y asignación de los recursos de acuerdo a sus obligaciones legales”. Considera que, ya que el IESS es una entidad con autonomía administrativa y financiera, no depende de la Función Ejecutiva y, por tanto, “los gastos operativos que deriven de un proceso electoral para elegir a sus miembros del Consejo Directivo, deben ser asumidos como dispone la ley”.
18. En cuanto a los artículos 6 y 9 de la Ley, la Asamblea Nacional indica que las normas fueron ampliamente debatidas y consensuadas. También indica que las normas son compatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, la Constitución, la sentencia 019-16-SIN-CC y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Finalmente, recuerda que la Corte tiene la facultad de modular el texto de la Ley y que la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser una medida de *ultima ratio*.
19. Como pretensión, solicita que este Organismo, de considerarlo pertinente, “proceda a la aplicación de la figura jurídica de modulación en el presente caso, a fin de que se cumpla con el objetivo máximo de un Estado, esto es, brindar seguridad jurídica a sus habitantes”.

4.3. *Amicus Curiae*

20. En lo principal, el *amicus curiae* (Henry Llanes Suárez) explica que el asambleísta suplente por la provincia de Azuay, Gustavo Jara Espinoza, presentó una moción (posteriormente aprobada por la Asamblea) que modificó el texto de los artículos 6, 7 y 9 de la Ley. Considera que tales cambios no siguieron el procedimiento para la aprobación de una ley, no fueron puestos en conocimiento de la Comisión Parlamentaria del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, no fueron analizados por el Pleno de la Asamblea Nacional en ninguno de los debates y no fueron de conocimiento del presidente de la República y de la Corte Constitucional.
21. Acerca del artículo 7 de la Ley, afirma que, a propósito o por desconocimiento, se aprobó un texto inconstitucional debido a que la referida norma aumenta el gasto público y aquello no es posible para los proyectos de ley de iniciativa popular ni legislativa. Como pretensión, solicita que la Corte sustituya el texto de la Ley por aquel aprobado por la Asamblea Nacional el 12 de marzo de 2024.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. Para tratar los cargos dirigidos en contra del artículo 7 de la Ley, la Corte plantea los siguientes problemas jurídicos:
- i) ¿El artículo 7 de la Ley es incompatible con el artículo 135 de la Constitución en cuanto la Asamblea Nacional habría creado una norma que aumenta el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado sin contar con la iniciativa o consentimiento del presidente de la República?
 - ii) ¿El artículo 7 de la Ley es incompatible con los artículos 286 y 287 de la Constitución en cuanto la Asamblea Nacional habría creado una norma que aumenta el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado sin haber contado con un estudio de factibilidad financiera sobre el impacto específico que supondría la implementación de la norma en la fuente de financiamiento escogida?
23. Por otro lado, esta Corte no planteará problemas jurídicos para tratar los cargos que se refieren a la posible inconstitucionalidad de los artículos 6 y 9 de la Ley ya que estos se centran en la posible existencia de una antinomia entre dos disposiciones infraconstitucionales. Si bien la antinomia alegada por la Presidencia de la República podría responder a un problema grave de técnica legislativa por parte de la Asamblea

Nacional y podría suponer problemas prácticos graves en la operación del Consejo Directivo del IESS, a esta Corte no le corresponde subsanar este tipo de errores ya que no implicarían, *per se*, un problema de incompatibilidad con la Constitución que pueda ser abordado a través de una acción pública de inconstitucionalidad en el que el análisis es netamente abstracto.⁴ Sin perjuicio de ello, la Asamblea Nacional y todos quienes tienen iniciativa legislativa en la materia, podrían plantear un proyecto de reforma de ley que permita solventar la alegada antinomia.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. **¿El artículo 7 de la Ley es incompatible con el artículo 135 de la Constitución en cuanto la Asamblea Nacional habría creado una norma que aumenta el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado sin contar con la iniciativa o consentimiento del presidente de la República?**

24. El artículo 135 de la Constitución establece que solo el presidente de la República “podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”. Este artículo debe leerse sistemáticamente con el artículo 141 de la Constitución que establece que a la Función Ejecutiva le corresponden “las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.
25. Acerca de la regla establecida en el artículo 135 de la Constitución, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en casos anteriores respecto de la iniciativa privativa del presidente de la República que se requiere cuando los proyectos de ley resultan en un incremento del gasto público.⁵ En este contexto, para esta Corte es claro que los proyectos de ley que pretendan incrementar el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado, necesariamente requieren de la iniciativa del presidente de la República ya que dicha autoridad es la competente para elaborar y ejecutar dicho presupuesto de conformidad con lo dispuesto en los artículos 147 y en la sección cuarta del capítulo cuarto de la Constitución.
26. Sin embargo, este Organismo también ha considerado que “la sola violación de una regla de trámite legislativo no implica la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, sino que se requiere, además, que algún principio o fin subyacente a dicha regla haya sido

⁴ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 51.

⁵ Ver, CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 83. Ver también, CCE, dictamen 5-24-OP/24, párrs. 70 y siguientes, sobre aquello que no implica un incremento del gasto público, y por tanto no requiere de iniciativa presidencial.

efectivamente lesionado”.⁶ Así, en la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, la Corte Constitucional consideró que una norma que aumentó el gasto público sin contar con la iniciativa del presidente de la República no era inconstitucional debido a que el presidente demostró su consentimiento al no haber objetado el proyecto de ley por inconstitucionalidad.⁷ En dicho caso, la Corte consideró que, a pesar de haberse transgredido la regla de trámite del artículo 135 de la Constitución, la rectoría de la política fiscal en manos de la Función Ejecutiva no fue socavada.⁸

27. El cargo del presidente de la República se centra en que el artículo 7 de la Ley, según su criterio, aumentaría el gasto público a pesar de no haber contado con su iniciativa o consentimiento. Por otro lado, la Asamblea Nacional, en su informe de descargo, no aborda este argumento y se limita a afirmar que el IESS está obligado a elaborar su proforma presupuestaria, no depende de la Función Ejecutiva, es de propiedad de los afiliados y “los gastos operativos que deriven de un proceso electoral para elegir a sus miembros del Consejo Directivo, deber ser asumidos como dispone la ley”. Como se puede observar, la Asamblea Nacional no explica si considera que el artículo 7 de la Ley es, o no, compatible con el artículo 135 de la Constitución sino que se refiere a la naturaleza del IESS que, de hecho, no tiene ningún rol en el financiamiento del mecanismo de elección previsto en la norma impugnada.
28. Entonces, en este caso, para determinar si el artículo 7 de la Ley es incompatible con el artículo 135 de la Constitución, corresponde verificar: i) si aumenta el gasto público; y, en caso afirmativo, ii) si fue propuesto por iniciativa del presidente de la República o este lo consintió.
29. Es evidente que el artículo 7 de la Ley aumenta el gasto público. El referido artículo establece: “El costo operativo del proceso electoral para elegir a los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será elaborado por el Consejo Nacional Electoral, el mismo que será enviado al Ministerio de Economía y Finanzas con cargo al presupuesto general del Estado”. En ese sentido, se trata de una obligación de resultado que implica una medida de cumplimiento concreta que puede resumirse en el financiamiento de un proceso electoral.
30. Vale la pena indicar que no existe un consenso acerca del costo real que implicaría dicho proceso electoral. Así, por ejemplo, en el dictamen 1-24-OP/24, la Corte tomó en cuenta

⁶ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 88.

⁷ *Ibid*, párr. 90.

⁸ *Ibid*, párr. 90.

un monto superior a 28 millones de dólares a partir de un informe actuarial elaborado por el IESS.⁹ Por otro lado, en la documentación enviada por la Asamblea Nacional, se observa que al interno de dicha institución se consideraron montos inferiores.¹⁰ Sin embargo, es claro que, en cualquier caso, el mecanismo electoral previsto en el artículo 7 de la Ley tiene una cuantía que generaría un costo de millones de dólares. Este rubro, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley, se imputaría en su totalidad al presupuesto general del Estado. De forma previa a la emisión del artículo 7 de la Ley, el costo para la elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS no se imputaba al presupuesto general del Estado y, por tanto, es claro que la norma genera un aumento en el gasto público, con cargo a dicho presupuesto.

31. En segundo lugar, esta Corte toma en cuenta los siguientes hechos:

31.1El proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social fue propuesto por iniciativa popular.¹¹ Dicho proyecto de ley, de iniciativa ciudadana, preveía que el costo del proceso electoral previsto en el artículo 7 de la Ley sea asumido por el IESS.

31.2La propuesta de que el costo del mecanismo electoral previsto en el artículo 7 de la Ley sea cubierto por el IESS fue aprobada por la Asamblea Nacional en segundo debate. En cuanto a este texto, la Corte Constitucional identificó vicios de inconstitucionalidad en su dictamen 1-24-OP/24.¹² Posteriormente, el financiamiento a cargo del IESS se mantuvo en el informe que la Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social puso en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional para tratar el dictamen 1-24-OP/24.

31.3El financiamiento por parte del IESS se mantuvo hasta que, el 13 de junio de 2024, el asambleísta suplente por la provincia de Azuay, Gustavo Jara Espinoza, presentó una moción que fue puesta en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional. El asambleísta propuso la aprobación del siguiente texto del artículo 7 de la Ley: “El

⁹ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 68.

¹⁰ Ver, Asamblea Nacional, Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, Informe no vinculante sobre la objeción parcial por inconstitucionalidad y objeción parcial por inconveniencia al “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”, 10 de junio de 2024.

¹¹ Asamblea Nacional, Comisión de calificación de la iniciativa popular normativa presentada por el ciudadano Henry Llanes Suárez, Informe de cumplimiento de requisitos del artículo 8 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 31 de octubre de 2022.

¹² La Corte determinó, entre otras cuestiones, que el artículo 7 de la Ley era incompatible con los artículos los artículos 368 y 372 de la Constitución por la falta de una identificación reflexiva de las fuentes para el financiamiento del mecanismo de elección de las autoridades del Consejo Directivo del IESS.

costo operativo del proceso electoral [...] será elaborado por el Consejo Nacional Electoral, el mismo que será enviado al Ministerio de Economía y Finanzas con cargo al Presupuesto General del Estado”.¹³ En la misma fecha, la Asamblea Nacional aprobó el artículo 7 de la Ley con el texto propuesto por Gustavo Jara Espinoza en la sesión 934.

32. Como se puede observar, el artículo 7 de la Ley no fue propuesto por el presidente de la República. En efecto, el proyecto de ley fue propuesto por iniciativa popular y el mecanismo final de financiamiento para la elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS provino de la Asamblea Nacional. Además, es claro que el presidente de la República no consintió el financiamiento a través del presupuesto general del Estado en ningún momento. Durante el proceso de formación de la ley, el presidente no tuvo la oportunidad de hacerlo ya que el mecanismo de financiamiento final (*i.e.* con el presupuesto general del Estado) fue propuesto el mismo día en que la Ley fue aprobada por la Asamblea Nacional. Así, es claro que la Asamblea Nacional, en el proceso de formación del artículo 7 de la Ley, además de inobservar la regla de trámite legislativo prevista en el artículo 135 de la Constitución, socavó la rectoría de la política fiscal del Ejecutivo.
33. Finalmente, esta Corte estima fundamental aclarar que no toda norma que pueda tramitar y aprobar la Asamblea Nacional con el fin de hacer efectivos los derechos que garantiza la Constitución requiere de iniciativa presidencial. En efecto, es natural que la implementación de toda norma dirigida a garantizar derechos requiera el respectivo financiamiento. Para ello, las distintas entidades públicas (*e.g.* los ministerios) ya cuentan con recursos que deben dirigir a la garantía de los derechos. Lo que está prohibido por el artículo 135 de la Constitución, como ha sucedido en este caso, es que, sin contar con iniciativa presidencial, la Asamblea Nacional apruebe leyes que demanden recursos que no cuenten con el financiamiento correspondiente. El artículo 7 de la Ley, para su implementación, requeriría de la creación de un nuevo espacio presupuestario que derivaría en disminución del presupuesto de una o varias entidades estatales en el presupuesto general del Estado.
34. En conclusión, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte considera que el artículo 7 de la Ley no es compatible con el artículo 135 de la Constitución ya que este genera un aumento del gasto público con cargo al presupuesto general del Estado y no

¹³ Asamblea Nacional, Secretaría General, “Alcance a la moción presentada por el asambleísta Gustavo Roberto Jara”, 13 de junio de 2024.

provino de la iniciativa del presidente de la República ni contó con el consentimiento de dicha autoridad en su proceso de formación.

6.2. ¿El artículo 7 de la Ley es incompatible con los artículos 286 y 287 de la Constitución en cuanto la Asamblea Nacional habría creado una norma que aumenta el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado sin haber contado con un estudio de factibilidad financiera sobre el impacto específico que supondría la implementación de la norma en la fuente de financiamiento escogida?

35. El artículo 286 de la Constitución consagra el principio de sostenibilidad fiscal en los siguientes términos: “Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes [...]”. Este principio va de la mano con la regla del artículo 287 de la Constitución que establece: “Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente [...]”.
36. La Corte Constitucional ya ha determinado el alcance de los artículos 286 y 287 de la Constitución. Al respecto, la Corte ha indicado que estas normas imponen “la necesidad de que la expedición de las leyes que garanticen los derechos fundamentales tenga en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal, ya que esta es condición necesaria para el efectivo disfrute de tales derechos”.¹⁴
37. Este Organismo ha explicado que “la Constitución proscribe la *demagogia* consistente en la expedición de leyes generosas en derechos fundamentales [...], pero desfinanciadas: la política de los derechos no puede estar aislada de la política fiscal; la factibilidad y, por tanto, la racionalidad de la primera depende de la segunda”.¹⁵ Por otro lado, la Corte también ha sido clara al señalar que “la Constitución también proscrib[e] el *fiscalismo* consistente en la oposición irrazonablemente austera a leyes promotoras de derechos fundamentales [...]: la política fiscal no puede estar aislada de la política de los derechos; la primera es instrumento al servicio de la segunda, no un fin en sí mismo”.¹⁶
38. Específicamente en cuanto al alcance de la regla prevista en el artículo 287 de la Constitución, la Corte Constitucional ha sostenido que la necesidad de establecer una

¹⁴ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 96.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, párr. 97

fuelle de financiamiento cuando se cree una obligación financiada con recursos públicos implica la obligación de “contar con un análisis de factibilidad financiera, en el que se identifique el esquema de financiamiento de las obligaciones cuya creación se proyecta”.¹⁷ En cuanto a este requisito, este Organismo ha sido claro al indicar que “no puede reducirse a un trámite burocrático en el que el ministerio rector de las finanzas públicas extiende un certificado sobre la existencia o no de fondos suficientes para cubrir las erogaciones que se proyectan”.¹⁸ Sin embargo, el análisis de factibilidad financiera tampoco puede “ser de cualquier tipo, sino que debe demostrar que el legislador deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas e identificó reflexivamente las fuentes de su financiamiento”.¹⁹

39. Como se puede observar, la jurisprudencia de la Corte ha previsto parámetros para conducir el análisis del principio de sostenibilidad y la regla de que toda obligación que genere gasto público cuente con fuentes de financiamiento, desde un punto de vista formal. En efecto, este Organismo se ha enfocado en la determinación de si, en el proceso de formación de la ley, la Asamblea Nacional ha realizado un análisis de factibilidad financiera que implica haber: (i) deliberado seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas; e, (ii) identificado reflexivamente las fuentes de su financiamiento.
40. En este caso, la Presidencia de la República alega que la Asamblea Nacional creó una norma que aumenta el gasto público sin cumplir con los requisitos mencionados en el párrafo *ut supra* de forma previa a la aprobación de la Ley. Al respecto, considera que “el solo hecho de indicar que el financiamiento del proceso electoral para designar a los miembros del Consejo Directivo del IESS será con cargo al presupuesto general del Estado, no es suficiente ni cumple con los parámetros antes descritos”. Además, sostiene que la Asamblea Nacional no solicitó un pronunciamiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.
41. En su demanda, el presidente de la República cita, además, el oficio MEF-MEF-2024-0788-O en el que el Ministerio de Economía y Finanzas señala que no recibió solicitudes por parte de la Asamblea Nacional para que se pronuncie sobre el texto final del artículo 7 de la Ley. En dicho oficio, el Ministerio de Economía y Finanzas señaló que no había dictaminado “de forma favorable y vinculante” lo que en su momento proponía el proyecto del artículo 7 de la Ley y advirtió:

¹⁷ *Ibid*, párr. 100.

¹⁸ *Ibid*, párr. 103.

¹⁹ *Ibid*, párr. 104.

es necesario se cuantifique el costo operativo del proceso electoral para elegir a los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, considerando que cualquier incremento del gasto podría generar un riesgo a la sostenibilidad de las finanzas que podría afectar a las asignaciones que se otorgan a otros sectores como: Educación, Salud, Seguridad, Educación Superior, transferencias a los GADs entre otros.

42. En su informe de descargo, la Asamblea Nacional no responde específicamente a las alegaciones de la Presidencia de la República que constan en la demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, entre los anexos remitidos por la Asamblea Nacional, esta Corte ha identificado los siguientes hechos relevantes:

42.1. Una vez que la Corte Constitucional emitió el dictamen 1-24-OP/24, en el que determinó que el artículo 7 de la Ley era incompatible con la Constitución, el proyecto de ley —que hasta entonces preveía que el costo del mecanismo de elección del Consejo Directivo del IESS sea asumido por el propio IESS conforme se planteó desde el inicio del proceso de formación de la ley de iniciativa popular— regresó a la Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social de la Asamblea Nacional para su tratamiento.

42.2. La Asamblea Nacional solicitó información al Ministerio de Finanzas, al IESS y al Consejo Nacional Electoral con el objetivo de recibir propuestas para establecer una posible fuente de financiamiento. Ninguna de las referidas entidades habría enviado la información solicitada.²⁰

42.3. En la sesión 045 de la Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social de la Asamblea Nacional participaron un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y autoridades del IESS. En las comparecencias se abordaron, principalmente, los siguientes temas: i) la inconveniencia de generar gastos adicionales al IESS, por ejemplo, al incrementar el número de integrantes del Consejo Directivo del IESS; ii) la deuda del gobierno al IESS; y, iii) la situación financiera delicada del IESS.²¹ La Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social dejó constancia de que no se plantearon alternativas de

²⁰ Asamblea Nacional, Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, Informe no vinculante sobre la objeción parcial por inconstitucionalidad y objeción parcial por inconveniencia al “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”, 10 de junio de 2024.

²¹ *Ibid.*

financiamiento para el mecanismo de elección a los miembros del Consejo Directivo del IESS.²²

- 42.4.** En el informe no vinculante puesto en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional, la Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social dejó constancia de la “poca colaboración de las entidades responsables de los procesos y atención a las atribuciones y los plazos establecidos para la Asamblea Nacional” y, por tanto, concluyó que “es viable constitucional y legalmente atribuir los gastos de los procesos electorales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sin que esto signifique que la función legislativa disponga de los recursos de dicha institución”.²³
- 42.5.** La Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social tomó en cuenta y descartó una alternativa de financiamiento, propuesta por el representante de los proponentes del proyecto de ley, que consistía en una contribución mensual de los jubilados y afiliados.²⁴
- 42.6.** La Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social estimó que el proceso de elecciones previsto en el artículo 7 de la Ley se trata de un rubro que debe considerarse un gasto administrativo del IESS y que, por tanto, debía ser asumido por la institución con sus fondos propios y, específicamente, con el 3% de recaudaciones de los aportes al seguro social obligatorio que conforma el “Fondo Administradora Dirección General”.²⁵ Por ello, planteó el siguiente texto para el artículo 7 de la Ley: “El costo operativo del proceso electoral [...] deberá ser con cargo al 3% de los ingresos propios del IESS, provenientes de las recaudaciones de los aportes de los afiliados y los empleadores al Seguro General Obligatorio”.²⁶
- 42.7.** El 13 de junio de 2024, el asambleísta suplente por la provincia de Azuay, Gustavo Jara Espinoza, presentó una moción que fue puesta en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional. El asambleísta propuso la aprobación del siguiente texto del artículo 7 de la Ley: “El costo operativo del proceso electoral [...] será elaborado por el Consejo Nacional Electoral, el mismo que será enviado al

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

Ministerio de Economía y Finanzas con cargo al Presupuesto General del Estado”.²⁷

- 42.8.** En la sesión 934 de 13 de junio de 2024 del Pleno de la Asamblea Nacional, se escucharon dos intervenciones: i) Henry Llanes, representante de los proponentes del proyecto de ley de iniciativa popular; y, ii) Gustavo Jara Espinoza, asambleísta ponente del proyecto de ley. En la misma fecha, la Asamblea Nacional aprobó el artículo 7 de la Ley con el texto propuesto por Gustavo Jara Espinoza.
- 43.** En este caso es fundamental recordar que la Corte Constitucional, en el dictamen 1-24-OP/24, ya se pronunció sobre el artículo 7 de la Ley, en su versión previa, que había sido objetada por el presidente de la República por un posible vicio de inconstitucionalidad. El referido artículo, en su versión inicial (*i.e.* aquella analizada en el dictamen 1-24-OP/24) preveía que las elecciones del Consejo Directivo del IESS sean financiadas por el IESS, sin que se prevea una fuente específica para el efecto. En el referido dictamen, este Organismo consideró:

Por lo mismo, es imperante realizar el análisis de factibilidad financiera conforme la precitada sentencia 32-21-IN/21. En cuanto al (i) requisito acerca de si la Asamblea Nacional analizó el impacto en las finanzas del IESS, a este Organismo le resulta necesario observar lo dicho por el IESS en el informe actuarial, donde puntualizó que: “se estima que se destinen USD 28.499.851,15 para llevar a cabo los procesos electorales para la conformación del Consejo Directivo para los períodos 2025-2028 y 2029-2032 y para cubrir gastos de las dos nuevas vocalías incorporadas para período 2025-2028”.

Por su parte, en lo que concierne al (ii) segundo requisito, relativo a si hubo una identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento; no se comprueba de la documentación remitida por la Asamblea Nacional, ni por otra entidad pública, que se haya adjuntado o explicado de manera plausible de dónde se obtendrá el dinero para financiar los procedimientos de elección directa y universal de los integrantes del CDIESS.²⁸

- 44.** Una vez que se han resumido los argumentos de la Presidencia y la Asamblea Nacional e identificado los antecedentes procesales relevantes del proceso de formación del artículo 7 de la Ley, incluyendo la emisión del dictamen 1-24-OP/24, a esta Corte le corresponde determinar si, ante el aumento del gasto público con cargo al presupuesto general del Estado que genera el artículo 7 de la Ley, la Asamblea Nacional **(i)** deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas; e, **(ii)** identificó reflexivamente las fuentes de su financiamiento.

²⁷ Asamblea Nacional, Secretaría General, “Alcance a la moción presentada por el asambleísta Gustavo Roberto Jara”, 13 de junio de 2024.

²⁸ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 68-69.

45. Como ya se indicó en la sección 6.1. *supra*, para esta Corte es evidente que el mecanismo de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS previsto en el artículo 7 de la Ley aumentaría, en millones de dólares, el gasto público. Además, es claro que esos rubros incrementarían directamente el gasto público ya que el artículo 7 de la Ley prevé que el costo sea asumido con cargo al presupuesto general del Estado.
46. Como se desprende del párrafo 43 *supra*, en el dictamen 1-24-OP/24, la Corte verificó el cumplimiento del requisito (i) ya que la Asamblea Nacional sí habría contado con estudios acerca del impacto económico en las finanzas del IESS que generarían los procesos para la elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS. Sin embargo, es necesario considerar que el estudio realizado por el IESS que, en su momento, la Corte tomó en cuenta, estaba pensado en el impacto económico que el financiamiento del proceso de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS podría haber tenido específicamente en el IESS.
47. El actual artículo 7 de la Ley prevé un mecanismo distinto de financiamiento que consiste en un presupuesto elaborado por el Consejo Nacional Electoral que debe ser enviado al Ministerio de Economía y Finanzas para que entregue los recursos con cargo al presupuesto general del Estado. Al respecto, es necesario verificar si la Asamblea Nacional, de forma posterior a la emisión del dictamen 1-24-OP/24 y tomando en cuenta los cambios realizados en el artículo 7 de la Ley, cumplió con el requisito de (i) haber deliberado seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas. En efecto, no es suficiente contar con un monto aproximado del costo total que significaría implementar el mecanismo de elecciones previsto en el artículo 7 de la Ley, sino su impacto específico en la fuente de financiamiento elegida por la Asamblea Nacional: el presupuesto general del Estado.
48. A partir de la información disponible, esta Corte verifica, en cuanto al requisito (i), que la Asamblea Nacional no deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas. En efecto, la Asamblea Nacional no evaluó, en ningún momento, el impacto económico de, específicamente, cargar el costo del proceso de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS al presupuesto general del Estado (lo cual constituiría un impacto directo y de millones de dólares en las finanzas públicas). La propuesta de acudir a dicha fuente de financiamiento surgió de último momento, a pesar de que no fue evaluada anteriormente por parte de la comisión legislativa encargada ni por el propio Pleno de la Asamblea Nacional. En ninguna etapa se contó con un pronunciamiento favorable del Ministerio de Economía y Finanzas ni con un estudio técnico que refleje el impacto económico de la propuesta para el presupuesto general del

Estado específicamente. Por ejemplo, no se evaluó el impacto del proyecto de ley en las asignaciones que se realizan con el presupuesto general del Estado a las distintas instituciones del Estado y a rubros diversos que incluyen a la seguridad, la salud y la educación.

49. En segundo lugar, a esta Corte le corresponde determinar si la Asamblea Nacional, de forma posterior a la emisión del dictamen 1-24-OP/24 y tomando en cuenta los cambios realizados en el artículo 7 de la Ley, cumplió con el requisito (ii) al haber identificado reflexivamente las fuentes para el financiamiento del mecanismo de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS.
50. Al respecto, para este Organismo es claro que la Asamblea Nacional incumplió el requisito (ii) ya que no identificó reflexivamente posibles fuentes de financiamiento para el mecanismo de elecciones previsto en el artículo 7 de la Ley. En efecto, en un primer momento, la comisión legislativa encargada se ratificó en su propuesta declarada inconstitucional por la Corte en el dictamen 1-24-OP/24 al sostener que el IESS debía asumir los costos de los procesos electorales para la elección de los miembros de su consejo directivo, sin crear ninguna fuente de ingresos adicional para cubrir esos rubros. La misma comisión, además, descartó con un análisis sucinto y general, la propuesta de financiamiento planteada por el representante de los proponentes del proyecto de ley de iniciativa popular. Más allá de aquello, ni dicha comisión ni el Pleno de la Asamblea Nacional evaluaron posibles alternativas de financiamiento adicionales que hayan contado con estudios técnicos de factibilidad financiera.
51. Los vicios de inconstitucionalidad en los que incurrió la Asamblea Nacional en el proceso de formación del artículo 7 de la Ley son particularmente graves ya que su actuación fue manifiestamente contraria a lo resuelto por esta Corte en el dictamen 1-24-OP/24. En efecto, por segunda ocasión, esta Corte evidencia que la Asamblea Nacional ha actuado de forma negligente al momento de prever fuentes de financiamiento requeridas para viabilizar el mecanismo de elección directa de los miembros del Consejo Directivo del IESS. Además, debe tomarse en cuenta que la materia regulada por la Ley es en extremo delicada ya que se encuentran en juego los derechos de todos los beneficiarios y aportantes de la seguridad social. El tratamiento de proyectos de ley que involucran a la seguridad social, los derechos de sus beneficiarios y aportantes y la sostenibilidad del sistema requieren de una especial diligencia en todos y cada uno de los pasos del proceso de formación de la ley. Debido a la actuación reiterada de la Asamblea Nacional en un tema tan delicado y a la manifiesta inobservancia del dictamen 1-24-OP/24, este Organismo considera necesario realizar un enérgico llamado de atención.

- 52.** Por otro lado, esta Corte observa con preocupación que, de acuerdo con la Asamblea Nacional, a pesar de que se habría solicitado la participación al Ministerio de Economía y Finanzas y a otras entidades con el fin de proponer posibles fuentes alternativas de financiamiento para el proceso de elección a las autoridades del Consejo Directivo del IESS, dichas entidades no se habrían pronunciado al respecto por escrito ni en sus comparecencias ante la comisión legislativa que tramitó el proyecto de ley.
- 53.** Al respecto, esta Corte debe reiterar que el artículo 226 de la Constitución prescribe que “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal [...] Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”. En casos anteriores, esta Corte ya le ha recordado al presidente de la República que la coordinación con la Asamblea Nacional es fundamental cuando se discuten proyectos de ley en los que se requiere evaluar alternativas para el financiamiento de normas cuyo objetivo es hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos.²⁹ La Corte ha indicado que la actitud del presidente de la República debe ser diligente y propositiva.³⁰ Como se indicó previamente, “la Constitución también proscrib[e] el fiscalismo consistente en la oposición irrazonablemente austera a leyes promotoras de derechos fundamentales [...]: la política fiscal no puede estar aislada de la política de los derechos; la primera es instrumento al servicio de la segunda, no un fin en sí mismo”.³¹ Esto, evidentemente, debe ser observado también por el Ministerio de Economía y Finanzas y todas las instituciones cuya participación se requiera durante el proceso de formación de una ley, ya que no enviar la información requerida es incompatible con la actitud diligente y propositiva que se requiere en esta etapa.
- 54.** En caso de ser ciertas las afirmaciones de la Asamblea Nacional en cuanto a la falta de colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas y otras instituciones, claramente se habría transgredido la obligación de coordinación y cooperación que tienen las instituciones. Ahora bien, esto no justifica que, en este caso, ante la falta de propuestas de mecanismos alternativos de financiamiento, la Asamblea Nacional haya optado, sin ningún estudio de factibilidad financiera, por cargar el costo del mecanismo previsto en el artículo 7 de la Ley al presupuesto general del Estado. En efecto, la falta de cooperación de determinadas instituciones no implica, de ninguna manera, que la Asamblea puede aprobar una norma que aumenta el gasto público con cargo al presupuesto general del

²⁹ Ver, CCE, dictamen 2-22-OP/22, 20 de mayo de 2022.

³⁰ *Ibid*, párr. 65.

³¹ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 97.

Estado sin contar con estudios de factibilidad financiera. Este tipo de práctica podría traer como consecuencia que la Asamblea Nacional apruebe normas que no puedan ser financiadas y, por tanto, no puedan ser implementadas y cumplidas. Este tipo de práctica demagógica, que muchas veces deriva inclusive en promesas incumplidas de garantizar derechos, es inaceptable en un Estado de Derecho.

- 55.** Esta Corte también toma en cuenta que las solicitudes de información enviadas por la Asamblea Nacional, incluida la que estaba dirigida al Ministerio de Economía y Finanzas, estaban formuladas de manera amplia. En efecto, la Asamblea no requirió un pronunciamiento sobre la factibilidad financiera de una posible fuente de financiamiento específica, ni solicitó que el Ministerio de Economía y Finanzas emita un dictamen favorable para que el mecanismo de elecciones previsto en el artículo 7 de la Ley pueda ser cargado al presupuesto general del Estado. La Asamblea Nacional, lejos de aquello, únicamente solicitó propuestas de fuentes de financiamiento alternativas que no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera del IESS.³² Por ello, si bien pudo haber existido falta de cooperación, no necesariamente existió obstrucción por parte de otras entidades del Estado para la Asamblea en el proceso de formación del artículo 7 de la Ley.
- 56.** Finalmente, esta Corte le recuerda a la Asamblea Nacional que, ante el incumplimiento de ministros de Estado y otras autoridades de enviar información requerida por el órgano legislativo, tiene la facultad de fiscalizar y sancionar a dichas autoridades a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
- 57.** En conclusión, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte considera que el artículo 7 de la Ley es incompatible con los artículos 286 y 287 de la Constitución en vista de que la Asamblea Nacional creó una norma que aumenta el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado sin haber realizado un análisis de factibilidad financiera para determinar el impacto específico que supondría la implementación de la norma en la fuente de financiamiento escogida, en contravención además de los requisitos previstos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

7. Efectos

- 58.** El artículo 117 de la LOGJCC prescribe:

³² Expresamente solicitó “realizar una identificación plausible de las fuentes de financiamiento para costear los procesos de elección de los integrantes del CDIESS, que no ponga en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social ni permita que entidad u organismos externos intervengan o dispongan del patrimonio y fondo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”.

Art. 117.- Vicios subsanables.- Si la Corte Constitucional encuentra vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del plazo que fije la Corte, respetando el legal o reglamentariamente establecido, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio o vencido el plazo, la Corte Constitucional procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto, cuando a ello hubiere lugar. Dicho plazo no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo.

59. Esta Corte estima que la incompatibilidad del artículo 7 de la Ley con los artículos 286 y 287 de la Constitución podría ser subsanada siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 117 de la LOGJCC. Sin embargo, la incompatibilidad del artículo 7 de la Ley con el artículo 135 de la Constitución no es subsanable ya que la Asamblea Nacional, por su cuenta, no podría corregir el vicio de inconstitucionalidad identificado por esta Corte. En efecto, para aprobar una norma que aumente el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado, se requeriría de un proyecto de reforma de ley que cuente con la iniciativa del presidente de la República. Por lo expuesto, esta Corte estima que corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley y expulsarlo del ordenamiento jurídico.
60. Ahora bien, esta Corte toma en cuenta que esta decisión generará un vacío normativo en un tema en extremo delicado como lo es el proceso de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS. En este contexto, si bien el artículo 95 de la LOGJCC prevé la posibilidad de diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, esta Corte estima que en este caso no se puede acudir a dicha facultad debido a que el mecanismo de elección previsto en el artículo 7 de la Ley no cuenta con una fuente de financiamiento ya que no existe certeza de si tal financiamiento sería posible con cargo al presupuesto general del Estado. Si la Corte difiriese la declaratoria de inconstitucionalidad en este caso, dejaría viva una norma que genera expectativas en los diversos actores del sistema de seguridad social y, sin embargo, podría no cumplirse por la falta de recursos.
61. De todas formas, dada la relevancia y urgencia de la regulación del mecanismo de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS, este Organismo estima imperante disponer que se apruebe un proyecto de reforma de ley al respecto. En cuanto el presidente de la República es quien cuenta con la iniciativa legislativa más amplia y, por ejemplo, puede proponer normas que aumenten el gasto público, esta Corte considera pertinente ordenarle que, tomando en debida consideración que la Ley nació de un proyecto de iniciativa popular, en el término de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, presente un proyecto de reforma de ley que regule el objeto del artículo 7 de la Ley de tal manera que el mecanismo de elección del Consejo Directivo del IESS cuente con el financiamiento correspondiente. En el proyecto de reforma de ley, se

deberán prever las debidas fuentes de financiamiento, avaladas por estudios técnicos de factibilidad financiera. Esta disposición y su plazo aplicarán independientemente de quien ocupe el cargo de presidente de la República en su momento. Posteriormente, la Asamblea Nacional deberá tratar el proyecto de reforma de ley en el plazo de 6 meses.

62. Tomando en cuenta que la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social provino de un proyecto de iniciativa popular, es imperante que el presidente de la República y a la Asamblea Nacional incluyan y escuchen a los proponentes iniciales (ciudadanos) en todo el proceso de formación del proyecto de reforma de ley.
63. Finalmente, en aplicación de la regla general prevista en el artículo 95 de la LOGJCC, esta Corte aclara que la presente declaratoria de inconstitucionalidad producirá efectos generales hacia el futuro.

8. Decisión

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. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **72-24-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad, por la forma, del artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y, en consecuencia, expulsarla del ordenamiento jurídico.
3. **Llamar la atención** a la Asamblea Nacional en los términos y por los motivos expuestos en el párrafo 51 *supra*.
4. **Ordenar** al presidente de la República que, tomando en debida consideración que la Ley nació de un proyecto de iniciativa popular, en el plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, presente ante la Asamblea Nacional un proyecto de reforma de ley que regule el objeto del artículo 7 de la Ley de tal manera que el mecanismo de elección del Consejo Directivo del IESS cuente con el financiamiento correspondiente. En el proyecto de reforma de ley, se deberán prever las debidas fuentes de financiamiento, avaladas por estudios técnicos de factibilidad financiera. El

presidente de la República deberá informar a la Corte sobre el cumplimiento de esta medida una vez que haya culminado el plazo otorgado.

5. **Ordenar** a la Asamblea Nacional que tramite el proyecto de reforma de ley presentado por el presidente de la República en el plazo de 6 meses contados a partir de la presentación de dicha propuesta. La Asamblea Nacional deberá informar trimestralmente a la Corte sobre el avance y cumplimiento de esta medida.
6. **Disponer** al presidente de la República y a la Asamblea Nacional que incluyan y escuchen a los proponentes iniciales (ciudadanos) del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el proceso de reforma de la Ley.
7. **Disponer** al presidente de la República y a la Asamblea Nacional que cumplan la presente sentencia observando el principio de coordinación en todo momento.
8. **Exhortar** a la Asamblea Nacional que, en el marco del proceso ordinario de formación de la ley, revise y, de ser el caso, corrija la antinomia alegada por el presidente de la República entre los artículos 6 y 9 de la Ley. También se recuerda al presidente de la República que la Constitución le faculta a presentar un proyecto de reforma de ley encaminado a solucionar la antinomia identificada.
9. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 72-24-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respecto al voto de mayoría en la sentencia 72-24-IN/25, estimo necesario realizar las siguientes consideraciones adicionales:
2. El voto de mayoría resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**Ley Reformatoria**”) y declarar que el artículo 7 es inconstitucional. En concreto, la sentencia determina que **i)** el artículo 7 de la Ley Reformatoria es incompatible con el artículo 135 de la Constitución, debido a que su implementación generaría un aumento del gasto público con cargo al presupuesto general del Estado, y que la iniciativa no provino del presidente de la República ni contó con su consentimiento dentro del proceso de formación de esta norma. Así también, establece que **ii)** el artículo 7 de la Ley Reformatoria es incompatible con los artículos 286 y 287 de la Constitución, porque la Asamblea Nacional creó una norma que aumenta el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado, sin haber contado con un estudio de factibilidad financiera sobre el impacto que esta provocaría en su implementación.
3. Aunque coincido con la decisión de mayoría, no comparto todos los argumentos expuestos en relación al alcance de la **iniciativa exclusiva** del presidente de la República, establecida en el artículo 135 de la Constitución. Puesto que, en el análisis, se mencionó a la sentencia 32-21-IN/21, donde se afirmó que una norma que aumente el gasto público sin contar con la iniciativa del presidente de la República no es inconstitucional, porque el presidente “demostró su consentimiento al no objetar la ley por inconstitucional”.¹ Es decir, contrario a lo expuesto por el artículo 135 de la Constitución, se determinó que es posible que se

¹ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 90 señaló: “Este precedente determina que la aprobación de un proyecto de ley no proveniente de la iniciativa presidencial que aumente el gasto público, si bien incumple el artículo 135 de la Constitución, no acarrea, por esa específica razón, la inconstitucionalidad de la ley si el presidente de la República no la objeta por inconstitucional basado en el incumplimiento de aquel artículo. Esto se debe a que ha sido el propio presidente de la República quien ha aprobado las consecuencias en la política fiscal de una ley no proveniente de su iniciativa, por lo que la rectoría de la política fiscal en manos de la Función Ejecutiva no se ha visto socavada”.

subsane la inconstitucionalidad al no haber una objeción por parte del presidente de la República.

4. Con esa interpretación del artículo 135 de la Constitución no estoy de acuerdo, en razón de que es contraria abiertamente al texto y a la intención de la norma. Es **contraria al texto**, porque el referido artículo está ubicado sistemáticamente al inicio del procedimiento legislativo establecido constitucionalmente. Es decir, este artículo habilita únicamente al Jefe de Estado a presentar un proyecto de ley, y no se relaciona de ninguna manera con la potestad presidencial de objetar un proyecto de ley por razones de conveniencia (art. 138 CRE) o de inconstitucionalidad (art. 139 CRE). Por tanto, un proyecto de ley presentado por un sujeto constitucional no habilitado implica necesariamente la inconstitucionalidad formal insubsanable.
5. También es **contraria a la intención** de la norma establecida por el constituyente 2007-2008. En vista de que, el origen histórico del artículo 135 de la Constitución era evitar precisamente el escenario descrito en el párrafo 26 de la sentencia: que un presidente de la República se vea obligado a no vetar un proyecto de ley que en su origen era ilegítimo y populista, bajo la presión del órgano legislativo y la opinión pública, a pesar de que no cuenta con ningún estudio que justifique su financiamiento. En este escenario, el supuesto “consentimiento” del presidente por no vetar el proyecto de ley, es una interpretación que no encuentra asidero en el texto ni en la intención del constituyente.
6. Lo anterior, pues el artículo 135 de la Constitución establece de manera clara: “Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”. En otras palabras, el texto constitucional establece una **iniciativa legislativa exclusiva** del presidente de la República para ciertas materias determinadas taxativamente en dicha norma.² Esta iniciativa exclusiva por lógica excluye terminantemente que se pueda presentar un proyecto de ley por otro sujeto constitucional habilitado. La palabra “Sólo” del artículo 135 constitucional no permite otra interpretación.
7. En virtud de lo expuesto, considero que el pronunciamiento realizado en la sentencia de mayoría podría vaciar el contenido del texto constitucional establecido en el artículo 135. Por tal razón, estimo que bajo ningún sentido un proyecto de ley que no nazca de la iniciativa del presidente de la República, que cree, modifique o suprima impuestos,

² CCE, sentencia 1-23-OP/23, 25 de enero de 2023, párr. 42.

aumente el gasto público o modifique la división político administrativa del país, podrá ser subsanada por la sola omisión de pronunciamiento del presidente de la República en una objeción presidencial. Lo contrario significaría ubicarse fuera del alcance del artículo 135 de la Constitución.

8. Por lo expuesto, me adhiero a la decisión de la sentencia de mayoría, pero en consideración a la precisión expuesta en este voto concurrente.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2025.01.29
12:28:48 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 72-24-IN fue presentado en Secretaría General el 21 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:22; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 72-24-IN/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, expuestas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se presentarán a continuación.
2. En el voto de mayoría se declaró la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por considerar, en dos problemas jurídicos, que en el procedimiento para su aprobación y por su propio contenido se habrían inobservado los artículos 135, 286 y 287 de la Constitución. El artículo declarado inconstitucional se refiere a la elección de los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Se declaró su inconstitucionalidad porque asignó el costo de la elección al Presupuesto General del Estado. Y los mencionados artículos de la Constitución establecen que solo el presidente de la República puede presentar proyectos de ley que “aumenten el gasto público”, que las finanzas públicas se deben conducir de forma “sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica”, y que “[t]oda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente”.
3. En primer lugar, no estoy de acuerdo en que se haya resuelto un problema jurídico sobre una inconstitucionalidad de fondo (sobre si la norma impugnada es incompatible con los artículos 286 y 287 de la Constitución porque habría aumentado el gasto público sin un estudio de factibilidad financiera) luego de haber establecido una inconstitucionalidad de forma (la que se declaró porque la norma impugnada no provino de la iniciativa presidencial). En mi opinión, eso era innecesario. No obstante, esta es una discrepancia menor, relativa a una mera precisión técnica.
4. Mi mayor discrepancia se refiere al criterio empleado en el voto de mayoría para establecer ambas inconstitucionalidades mencionadas en el párrafo anterior. En concreto, porque no señala cuándo una ley que incida en el gasto público requiere de iniciativa presidencial o se entiende que afecta a las finanzas públicas (y que, en consecuencia,

requiera de un estudio de factibilidad financiera) y porque no identifica cómo se habría demostrado dicha incidencia o afectación.

5. Sobre lo primero, porque no es razonable establecer que cualquier ley que implique una erogación del Estado de cualquier magnitud tenga que provenir de la iniciativa presidencial o afecte a la estabilidad de las finanzas públicas. Esto, porque casi todas las leyes generan gastos por parte del Estado. De hecho, en el propio voto de mayoría (párrafo 33) se afirma que “no toda norma que pueda tramitar y aprobar la Asamblea Nacional con el fin de hacer efectivos los derechos que garantiza la Constitución requiere de iniciativa presidencial. En efecto, es natural que la implementación de toda norma dirigida a garantizar derechos requiera el respectivo financiamiento”. Sin embargo, en mi opinión, el voto de mayoría resulta insuficiente porque no establece algún criterio, ya sea cuantitativo o cualitativo, que permita identificar los proyectos de ley a los que se les aplican los artículos 135, 286 y 287 de la Constitución y a los que no. Desde mi perspectiva, ese criterio debería ser que la ley impacte desproporcionadamente en la atribución del presidente de la República de ser el máximo, pero no omnímodo, rector de las finanzas públicas. Si se prescinde de un criterio como este habría el riesgo de quebrantar tanto el principio de separación de poderes como el principio democrático.
6. Y, en cuanto a lo segundo, porque la accionante, es decir, la Presidencia de la República, no demostró qué impacto tendría la norma impugnada en las finanzas públicas. Así, en el voto de mayoría (párrafo 30) se afirmó “que no existe un consenso acerca del costo real que implicaría dicho proceso electoral. Así, por ejemplo, en el dictamen 1-24-OP/24, la Corte tomó en cuenta un monto superior a 28 millones de dólares a partir de un informe actuarial elaborado por el IESS. Por otro lado, en la documentación enviada por la Asamblea Nacional, se observa que al interno de dicha institución se consideraron montos inferiores. Sin embargo, es claro que, en cualquier caso, el mecanismo electoral previsto en el artículo 7 de la Ley tiene una cuantía que generaría un costo de millones de dólares” [se omitieron referencias a notas al pie de página del original]. Es decir, no existe certeza del monto de gasto público que se vería comprometido cada cuatro años, cuando deban elegirse a los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (lo de que costaría millones de dólares no es más que una elucubración). La única cifra que se menciona corresponde a otro proceso y fue proporcionada por alguien distinto a la accionante. Ante esta indeterminación no es posible declarar la inconstitucionalidad de las leyes, pues ellas gozan de una presunción de constitucionalidad (art. 76.2 de la LOGJCC). Es decir, que se requiere que el accionante demuestre fehacientemente la

transgresión constitucional para aceptar la demanda, lo que, como se ha establecido en este voto, no ocurrió en el presente caso.

7. En conclusión, a mi juicio, se debió desestimar la acción de inconstitucionalidad.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 72-24-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Jhoel Escudero Soliz**SENTENCIA 72-24-IN/25****VOTO SALVADO****Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz****1. Antecedentes**

1. En sesión del Pleno de 9 de enero de 2025, la Corte Constitucional aceptó con voto de mayoría la acción de inconstitucionalidad 72-24-IN que declaró la inconstitucionalidad por la forma del artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por cuanto, la Asamblea Nacional habría emitido esta norma que aumentaría el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado sin contar con la iniciativa o consentimiento del presidente de la República, lo cual inobservaría el artículo 135 de la Constitución. Y, también estableció la inconstitucional porque no contaría con un estudio de factibilidad financiera sobre el impacto que supondría la implementación de la norma en la fuente de financiamiento escogida, lo cual, sería incompatible con los artículos 286 y 287 de la Constitución.
2. Con base en el análisis de la disposición impugnada y las normas constitucionales que la Presidencia de la República alega que fueron infringidas concluyo que en este caso no se configura la inconstitucionalidad por la forma que refiere el voto de mayoría. Por tanto, al amparo del artículo 92 de la LOGJCC, explico a continuación las razones de este voto salvado.

2. Análisis

3. La Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social es un proyecto que proviene del ejercicio de uno de los derechos de participación reconocido en el artículo 61.3 de la Constitución, establece la posibilidad de “presentar proyectos de iniciativa popular normativa”. De ahí que, la Asamblea Nacional y el presidente de la República, en su rol de legislador, deben tener en cuenta el origen participativo y democrático de este tipo iniciativas legislativas, de tal manera, que su tramitación canalice las aspiraciones y respuestas a las problemáticas que expresa la ciudadanía en dichos proyectos de ley, fortaleciéndolas con los aspectos técnicos necesarios. Todo ello, sin dejar de observar y respetar las regulaciones establecidas en la Constitución y la ley.

4. En ese sentido, como he señalado en votos disidentes previos, en caso de duda, debe prevalecer el criterio democrático y pro-legislador, conforme el artículo 76.3 de la LOGJCC, tomando en cuenta el proceso desarrollado entre la Asamblea Nacional y la ciudadanía.¹

2.1. El artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social no contraviene el artículo 135 de la Constitución que establece la iniciativa privativa del presidente de la República respecto de proyectos ley que aumenten el gasto público.

5. El artículo 135 de la Constitución “[s]ólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”. De tal manera, que la Constitución establece que la iniciativa para remitir proyectos de ley a la Asamblea Nacional en estos temas es exclusiva del presidente de la República.
6. El artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, que es impugnado, regula la forma de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS, y en dicha disposición establece que el costo operativo será determinado por el CNE y “enviado al Ministerio de Economía y Finanzas con cargo al Presupuesto General del Estado”. La centralidad del proyecto no se relaciona con el gasto público sino con el derecho de participación con lo cual la vinculación del gasto es indirecta, ya que es comprensible que toda norma implica una afectación al erario público. El voto de mayoría concluyó la norma constitucional citada fue infringida por cuanto “aumenta el gasto público” y correspondía que la iniciativa legislativa al presidente de la República.
7. Sin embargo, según se analiza la norma impugnada esta no crea costos operativos o del funcionamiento del sistema seguridad social o que sean imputables a las competencias de administración a cargo del ejecutivo, en lo concerniente a la satisfacción de las prestaciones que oferta a través de la contratación de talento humano, infraestructura, bienes y servicios inherentes a su actividad. Este artículo trata del proceso de elección democrática de las autoridades que se encarga al órgano electoral y que deben financiarse con fondos del Presupuesto General del Estado, al igual que ocurre con otros procesos electorarios.

¹ Voto salvado juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, dictamen 1-24-OP/23, párr.3.

8. En ese sentido, estimo que no toda iniciativa legislativa que implique una erogación de fondos públicos se encuentra inmersa en lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución. Usualmente la implementación de la legislación, en particular aquella destinada a garantizar derechos requieren de recursos para su financiamiento y el diseño de las políticas públicas necesarias para el efecto. Por ello, es preciso un análisis más detenido de la naturaleza de las normas y el tipo de gasto que generaría.
9. De ahí que realizar una interpretación del artículo 135 de la Constitución que se extienda incluso a mecanismos de participación directa para elección de autoridades, como el que establece el artículo 7 de la Ley reformativa de la Ley de Seguridad Social excede el sentido constitucional de esa norma, y puede restringir la iniciativa legislativa que reconoce la Constitución a la ciudadanía.
10. En virtud de lo expuesto, considero que el artículo 7 de la Ley reformativa de la Ley de Seguridad Social no contraviene el artículo 135 de la Constitución.

2.2. El artículo 7 de la Ley no es incompatible con el principio de sostenibilidad fiscal contemplado en los artículos 286 y 287 de la Constitución y, por tanto, no requería que de estudio de factibilidad.

11. El artículo 286 de la Constitución consagra el principio de sostenibilidad fiscal en los siguientes términos: “Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes [...]”. Este principio va de la mano con la regla del artículo 287 de la Constitución que establece: “Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente [...]”.
12. Al respecto como he sostenido en mi voto salvado del dictamen 1-24-OP/24, el criterio de sostenibilidad rige el funcionamiento del sistema de seguridad social, sin embargo, su aplicación no puede extenderse a toda norma que la Asamblea Nacional apruebe con relación a este tema, pues su sentido se desnaturalizaría al tornarse extensivo. Tal como se expuso en el acápite previo, de alguna manera, toda modificación normativa en relación al funcionamiento de una entidad estatal tiene un impacto en el manejo de recursos económicos. Por esto, el criterio de sostenibilidad y los parámetros jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha desarrollado en la sentencia 32-21-IN/21 son aplicables

respecto a la creación de prestaciones o servicios que de manera permanente y sostenida deban ser financiados.²

13. Al examinar el contenido de la norma impugnada se observa que esta no establece prestaciones o servicios que de manera permanente y sostenida requieran erogación de recursos públicos, sino que se establece el procedimiento electoral del Consejo Directivo del IESS. De tal manera, que la Asamblea Nacional no estaba obligada a contar con el informe actuarial, según lo previsto en el artículo 286 y 287 de la Constitución.
14. En virtud de las razones expuestas, al no haberse transgredido los artículos 135, 286 y 287 de la Constitución correspondía a la Corte Constitucional desestimar la demanda 72-24-IN.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

² Voto salvado juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, dictamen 1-24-OP/23, párr.12.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 72-24-IN, fue presentado en Secretaría General el 22 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 18:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

7224IN-790f1

**Caso Nro. 72-24-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de enero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado al igual que el voto salvado en su calidad de juez constitucional; y el día miércoles veintinueve de enero de dos mil veinticinco el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz y el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 686-21-EP/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 686-21-EP

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

SENTENCIA 686-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto que rechazó un recurso de revocatoria emitido por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al evidenciar que el auto impugnado no es objeto de acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de marzo de 2010, Aída Lucía Tafur Yépez (“**actora**”) presentó una demanda subjetiva de plena jurisdicción en contra del Ministerio del Ambiente (“**demandado**”)¹ y de la Procuraduría General del Estado. En la demanda, se impugnaban los actos administrativos en los que se ordenó su desvinculación como consecuencia de un sumario administrativo.²
2. El 18 de marzo de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal**”) rechazó la demanda y confirmó la legalidad de los actos administrativos impugnados.³ La actora interpuso recurso de aclaración y ampliación.
3. El 2 de mayo de 2019, el Tribunal negó el recurso de aclaración y ampliación.⁴ La actora interpuso recurso extraordinario de casación.

¹ Actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

² Proceso 17811-2013-1494. La accionante indicó que fue desvinculada de su cargo como servidora pública de apoyo 3 que desempeñaba en la unidad de recursos naturales, luego de un sumario administrativo iniciado en su contra por obtener una calificación de 44.20/100 equivalente a inaceptable en su evaluación de desempeño del año 2009.

³ El Tribunal determinó que “el procedimiento llevado a cabo en vía administrativa, se encuentra conforme lo dispuesto en los artículos 87 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, 23 de la Resolución No. SENRES2008000038, Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño y 78 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público” [énfasis del original omitido].

⁴ En lo principal, señaló que “la petición de aclaración y ampliación fue presentada el 22 de marzo de 2019, respecto de la sentencia emitida el 18 de marzo de 2019, es evidente que ha transcurrido en exceso de los tres días que establece la norma para el efecto, por lo que este Tribunal procede a negar por extemporáneo el pedido de aclaración y ampliación realizado por la parte actora”.

4. El 5 de noviembre de 2020, el conjuéz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuéz**”) inadmitió el recurso de casación interpuesto.⁵ El 13 de noviembre de 2020, el conjuéz devolvió el proceso a la judicatura de origen con la respectiva razón de ejecutoría.
5. El 3 de diciembre de 2020, mediante auto, el conjuéz indicó que la actora presentó un escrito de 17 de noviembre de 2020, en el que afirmaba que, “pese a que el 10 de noviembre de 2020 a las 12h52 pm presenté, mediante ventanilla virtual de la Corte Nacional de Justicia, un escrito [...] solicitando la revocatoria del auto de inadmisión”, el proceso ha retornado al TDCA. Por lo que, el conjuéz solicitó las respectivas certificaciones al área de TICs de la Corte Nacional para verificar lo referido.
6. El 22 de diciembre del 2020, el conjuéz, con base en los informes de TICs, indicó que “el recurrente no presento (sic) la petición de revocatoria en esta judicatura, sin más consideraciones que realizar, se rechaza la solicitud”.⁶
7. El 3 de febrero de 2021, Aída Lucia Tafur Yépez (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 22 de diciembre de 2020 (“**auto impugnado**”).
8. El 29 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁷ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y dispuso la remisión de un informe de descargo al conjuéz.
9. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 16 de diciembre de 2024, y nuevamente dispuso la remisión de un informe de descargo al conjuéz.

⁵ El conjuéz, en lo principal, indicó que la sentencia que recurre la accionante es la dictada “el 18 de marzo del 2018 a las 11H35 [...] en el recurso de plena jurisdicción o subjetivo tramitado con el No. 17811-2013-1494” pero que “no existe la sentencia que según afirma la recurrente fue dictada [...] consecuentemente, es evidente que en el caso, el recurso de casación, se lo formula en contra de una sentencia material y procesalmente inexistente; por lo que, la recurrente incumple con el requisito formal obligatorio, establecido en el artículo 6 numeral 1 de la Ley de Casación esto es la “identificación de la sentencia o auto recurrido (sic)”; tornando por dicha omisión en improcedente el recurso deducido.”

⁶ El informe de TICS, en lo principal indicaba que: “se verifica que existe un escrito ingresado en la ventanilla virtual, pero no pertenece a la Judicatura de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo (17741)”.

⁷ Conformada por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado y el exjuez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

10. El 17 de diciembre de 2024, el entonces conjuetz presentó su informe de descargo.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191, número 2 letra d, de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

12. La accionante alegó que el auto de 22 de diciembre de 2020 vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE). Para sustentar sus pretensiones en contra de la decisión impugnada, la accionante expresa los siguientes cargos:

12.1 Sobre el derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), sostiene que se vio vulnerado su derecho porque, pese a que interpuso su recurso de revocatoria, el conjuetz no se pronunció sobre lo requerido. Por el contrario, indica que el conjuetz únicamente se refirió a que el escrito no fue presentado en la judicatura correspondiente para declarar improcedente su recurso.⁸

12.2 Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.1 CRE), considera que el conjuetz no hizo referencia a una norma constitucional “que le faculta a rechazar nuestro pedido”.⁹ Por lo que, considera que la decisión impugnada carece de razonabilidad, lógica y claridad. De manera que sostiene que la decisión impugnada no está debidamente motivada.

13. Finalmente, la accionante solicitó que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se repare integralmente todos los derechos vulnerados.

3.2. Del conjuetz de la Corte Nacional

14. En su informe, Jaime Enríquez Yépez indicó que fue conjuetz de la Corte Nacional mediante encargo temporal. Señaló que, a partir de febrero del año 2021, retornó a

⁸ Demanda, p. 4.

⁹ Demanda, p. 3.

sus funciones como juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, Distrito Metropolitano, hasta la actualidad.

15. El conjuerz arguyó que en su auto explicó “las razones jurídicas y fácticas del porque (sic) fue inadmitida la casación”.¹⁰ Transcribió el auto de 5 de noviembre de 2020 y concluyó que se encuentra debidamente motivado.

4. Cuestión previa

16. En el presente caso, la accionante únicamente impugnó el auto de 22 de diciembre de 2020, que dio contestación a su escrito de 17 de noviembre de 2020 referente a la supuesta interposición de un recurso de revocatoria dentro de la causa. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 154-12-EP/19, estableció una excepción a la regla de la preclusión, la cual implica que, si en la etapa de sustanciación, el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.¹¹ Por lo que, previo a analizar la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados, se verificará si el auto impugnado es objeto de acción extraordinaria de protección, a través del siguiente problema jurídico:

¿El auto que dio contestación a un pedido de la accionante sobre la supuesta interposición de un recurso de revocatoria es objeto de acción extraordinaria de protección?

17. Según los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección debe limitarse a la verificación de la vulneración de derechos en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Solo pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección las decisiones que tengan el carácter de definitivas. Según la jurisprudencia de la Corte, una decisión es definitiva si esta (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se la tratará como tal y procederá la acción, si esta (2) causa un gravamen irreparable.
18. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material; o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de

¹⁰ Informe, p.2.

¹¹ CCE, sentencia 3202-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 21.

las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.¹²

19. En este contexto, la Corte verificará si el auto impugnado es objeto de esta acción conforme los parámetros citados. En caso de que se verifique que el auto no es objeto de esta acción, este Organismo se abstendrá de realizar consideraciones adicionales.

20. Respecto del primer supuesto (1), la accionante presentó su acción extraordinaria de protección en contra del auto de 22 de diciembre del 2020 en el que el congreso dio contestación a un pedido de la accionante sobre la supuesta interposición de un recurso de revocatoria dentro de la causa. Ahora bien, esta Corte evidencia que el auto impugnado no ponía fin al proceso, sino que únicamente se pronunciaba sobre el escrito de 17 de noviembre de 2020. Por lo tanto, el auto no resolvía sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, ni se pronunciaba sobre las pretensiones del recurso de casación, puesto que aquello fue analizado en el auto de inadmisión de 5 de noviembre de 2020 (1.1). Además, el auto impugnado tampoco impide la continuación del juicio o el inicio de uno nuevo, porque el proceso **culminó** con una decisión de fondo dictada por el Tribunal Distrital, sobre la que ya existe una razón de ejecutoria (1.2.).¹³

21. Por lo que, conforme lo analizado, no era posible que la decisión impugnada resuelva sobre el fondo de las pretensiones. En consecuencia, no se cumple con el primer supuesto (1).

22. Respecto del segundo supuesto (2), se verifica que el auto impugnado no podría causar un gravamen irreparable, en tanto, únicamente daba contestación al escrito presentado por la accionante en el que se consultaba sobre un posible escrito presentado dentro de la causa referente a un recurso de revocatoria. De este modo, el congreso nacional en su auto de 22 de diciembre señaló que “el recurrente no presento (sic) la petición de revocatoria en esta judicatura”. Por otro lado, el inciso segundo del artículo 270 del COGEP prevé la posibilidad de presentar el recurso de revocatoria contra el auto que inadmite el recurso de casación únicamente cuando se ha enviado a completar y/o aclarar el recurso. Como esto no sucedió en el caso, tampoco se evidencia un gravamen irreparable.

23. Por todo lo expuesto, la Corte determina que el auto que dio contestación a un pedido de la accionante sobre la supuesta interposición de un recurso de revocatoria dentro de la causa no es objeto de la acción extraordinaria de protección.

¹² CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12.

¹³ Consta en el proceso la razón de ejecutoria de 13 de noviembre de 2020.

24. En conclusión, al no haberse cumplido los requisitos constitucionales de la acción extraordinaria de protección, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones.

5. Decisión

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. Rechazar** la acción extraordinaria de protección **686-21-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
- 3. Notifíquese y archívese.**

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

68621EP-78831



Caso Nro. 686-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós de enero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/JVV/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.