

Quito, D.M., 23 de enero de 2025

CASO 28-21-IN

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

SENTENCIA 28-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza una acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra de los artículos 5 letra k y 26 incisos tercero y cuarto de la Resolución del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social CD 553, que contiene el “Reglamento para la calificación, determinación, revisión de la jubilación por invalidez y del subsidio transitorio por incapacidad y las reformas al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. La Corte estima que el artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera son constitucionales, y realiza una interpretación conforme de las normas analizadas.

Índice

1. ACTUACIONES PROCESALES.....	2
2. COMPETENCIA.....	3
3. NORMA RESPECTO DE LA CUAL SE DEMANDA LA INCONSTITUCIONALIDAD.....	3
4. PRETENSIÓN Y FUNDAMENTOS.....	4
4.1. DE LOS ACCIONANTES	4
4.2. DEL IESS	7
5. CUESTIONES PREVIAS	8
5.1. Contexto de la emisión de las disposiciones impugnadas	8
5.2. Conexidad normativa.....	11
6. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	11
7. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	14
7.1. ¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, se contraponen al artículo 76 número 7 de la Constitución, derecho a la defensa?.....	14
7.2. ¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, son contrarios al artículo 371 de la Constitución referente a la prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social?.....	19
8. DECISIÓN	22

1. Actuaciones procesales

1. El 15 de abril de 2021, Zalia Catalina Estévez Escobar, María Del Carmen Brito Garcés, Mirian Filomena Mancero Viera, Yolanda Guiset Loya Conde, Rosa Herminia De Las Josefina Trejo Cabrera, Hernán Gustavo Verdezoto González, Manuel Patricio Aizaga, Jenny Elizabeth Rubio Mejía, Milton Aníbal Iturralde Susnavas, Yolanda de los Ángeles Páez Enríquez, Cecilia Margoth Delgado Quinche, Clara Lucía Mosquera Checa, María Stella Estupiñán Maldonado, Nelly Teresa Andrango, Elvia Elisa Unda Carrera, Sandra Elizabeth Padilla Salas y Carmen Isabel Coello Sampedro (“**accionantes**”), jubilados por invalidez y **ex servidores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**, presentaron una demanda de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 5 letra k y 26 incisos tercero y cuarto de la Resolución del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social CD 553 (“**resolución impugnada**” o “**CD 553**”).
2. El 20 de mayo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada y dispuso que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y el Procurador General del Estado intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la resolución impugnada.¹
3. El 16 de junio de 2021, el IESS presentó su contestación a la demanda.
4. El 17 de febrero de 2022, se resorteó la causa, correspondiendo su sustanciación al juez constitucional Richard Omar Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 19 de abril de 2024.
5. El 26 de abril de 2024, el IESS remitió un informe respecto de la acción de inconstitucionalidad presentada.²
6. El 16 de agosto de 2024, el juez sustanciador requirió que el IESS realice un informe sobre: **i**) el procedimiento que el Comité Nacional Valuador (“**CNV**”) realiza previo a una suspensión de pensión jubilar por invalidez; **ii**) el momento exacto en que se notifica al beneficiario sobre la posibilidad de suspensión de su pensión jubilar por invalidez; **iii**) el número de pensiones jubilares por invalidez que han sido suspendidas por el Comité Nacional Valuador desde la emisión de la CD 553; **iv**) cuál es el

¹ La Sala de Admisión estuvo conformada por el juez constitucional Alí Lozada Prado y los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes Pesantes.

² Además, incorporó como anexo el Memorando IESS-PCD-2024-0284-M de 23 de abril de 2024, en el cual se afirma que la resolución impugnada está vigente, pues “no se ha verificado disposiciones que deroguen expresamente el literal k) del artículo 5, y artículo 26 de la Resolución C.D. 553, expedida el 08 de junio de 2017”.

procedimiento que sigue el IESS para declarar una prestación indebida en los términos del artículo 26 de la CD 553, el órgano que emite la resolución, el momento en que se notifica al pensionista para que comparezca al proceso y el momento desde el cual se vuelve ejecutable la decisión administrativa de revocatoria; y, v) el número de pensiones jubilares por invalidez que han sido revocadas por considerar que se otorgaron de forma indebida.

7. El 23 de agosto de 2024, el IESS remitió un informe con la información solicitada por el juez sustanciador.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 número 2 de la Constitución y el artículo 75 número 1 letra d de la LOGJCC.

3. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

9. En su demanda, los accionantes alegan la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 5 letra k y del artículo 26 incisos tercero y cuarto de la resolución impugnada, la cual contiene el Reglamento para la calificación, determinación, revisión de la jubilación por invalidez y del subsidio transitorio por incapacidad y las reformas al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. A continuación, se transcriben las disposiciones impugnadas:

9.1. Art. 5 letra k.- [Las salas del Comité Nacional Valuador resolverán los siguientes casos:] [...] k) Resolver la suspensión de la prestación de conformidad a la normativa vigente.

9.2. Art. 26 tercero y cuarto inciso.- [Prestaciones otorgadas indebidamente]. La Dirección del Sistema de Pensiones revisará la denuncia o generará la solicitud de revisión de oficio, quien lo evaluará y de ser el caso remitirá a los órganos de reclamación administrativa y demás dependencias para el inicio de las acciones a que hubiere lugar.

Los organismos de reclamación administrativa analizarán los casos y en el evento de que determinen que se trate de una prestación indebida, ordenarán la revocatoria definitiva del pago de la prestación y luego del análisis correspondiente, siguiendo las acciones pertinentes, requerirán la devolución de los valores cobrados para lo cual se auxiliarán de la Procuraduría General del IESS y/o la Subdirección Nacional de Gestión de Talento Humano [...].

4. Pretensión y fundamentos

4.1 De los accionantes

10. Los accionantes consideran que las disposiciones impugnadas son contrarias a los artículos constitucionales 11 número 8 (principio no regresividad de los derechos); 76 número 1 (derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes); 76 número 7 letras a, b, c, h, k, y m (derecho a la defensa en varias de sus garantías); 82 (derecho a la seguridad jurídica); 84 (garantías normativas); 226 (principio de legalidad); y, 371 (prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social). De tal manera, los accionantes alegan:

Sobre el artículo 5 letra k de la CD553

11. **Sobre el artículo 82 de la Constitución** (seguridad jurídica), estiman que la letra k) del artículo 5 de la CD 553 “establece la cuestionable posibilidad de que una pensión jubilar por invalidez sea suspendida **en función de una mera presunción o sospecha, [...]**” [énfasis añadido].³ Al respecto, los accionantes consideran que “la norma permite una suspensión [...] **sin que medie ninguna valoración técnico médica,** [lo cual] reviste arbitrariedad y no brinda ninguna certeza al jubilado, quien puede ser privado de su medio de sustento [...]” [énfasis añadido].⁴

12. **Respecto al artículo 76 de la Constitución** (derecho al debido proceso), los accionantes arguyen que se vulneran varias garantías con los siguientes argumentos:

12.1 **Sobre el artículo 76 número 1** (garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes), que la norma impugnada “no garantiza el cumplimiento de una normativa totalmente aplicable [...] a más de los derechos fundamentales que asisten a estas personas [personas con discapacidad]”.⁵

12.2 **Sobre el artículo 76 número 7 letra a** (garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento), que la norma impugnada es contraria a esta garantía porque “un jubilado por invalidez **no tiene ningún mecanismo** para evitar la suspensión de su pensión. No se avizora ningún mecanismo en la CD 553 mediante el cual el

³ Demanda de inconstitucionalidad, p. 8.

⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

jubilado puede **defenderse** y **desvirtuar** las razones que motivarían la suspensión del beneficio, [...]” [énfasis añadido].⁶

12.3 Sobre el artículo 76 número 7 letra b (garantía de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa), que la norma impugnada transgrede esta garantía porque “la suspensión de la pensión jubilar por invalidez se determina sin que **medie ninguna notificación** previa a la decisión”.⁷ Por lo que consideran que “el jubilado no cuenta con ningún tiempo ni **medios para defender** su derecho jubilar” [énfasis añadido].⁸

12.4 Sobre el artículo 76 número 7 letra c (garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones), que la norma impugnada “establece la posibilidad de que una pensión jubilar por invalidez sea suspendida **sin** que medie ninguna **valoración médica**, y menos aún que obedezca a algún **procedimiento administrativo**” [énfasis añadido].⁹ De esta forma, “los jubilados afectados [...] no tendrán ninguna posibilidad de **expresar los argumentos** que defiendan sus derechos, y tratar así, que su derecho no sea suspendido [...]” [énfasis añadido].¹⁰

12.5 Sobre el artículo 76 número 7 letra h (garantía a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido), que la norma impugnada es contraria a esta garantía porque imposibilita que los jubilados puedan “**presentar [...] algún descargo** que desvanezca las motivaciones del organismo que decida suspender el pago del beneficio jubilar [...]” [énfasis añadido].¹¹

12.6 Sobre el artículo 76 número 7 letra k (garantía de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente), que la norma impugnada incumple esta garantía constitucional porque “la suspensión de la pensión jubilar por invalidez no está sujeta a **ningún juzgamiento**. Existe únicamente la posibilidad de que se emita una disposición **sin contradicción** de ninguna clase, [...]” [énfasis añadido].¹²

⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁸ *Ibid.*, p. 11.

⁹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

¹¹ *Ibid.*, p. 12.

¹² *Ibid.*, p. 12.

12.7 Sobre el artículo 76 número 7 letra m (garantía de recurrir el fallo o la resolución), porque “la decisión de suspender una pensión de jubilación por invalidez **no es susceptible de ningún recurso**, [...]” [énfasis añadido].¹³

13. Sobre el artículo 371 (prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social), argumentan que la norma impugnada es contraria a esta prohibición porque “una suspensión temporal de pago de pensión jubilar por invalidez, implica una retención de esta”.¹⁴ Al respecto, citan extractos de la sentencia 105-10-JP/21 de esta Corte y sostienen:

el IESS no puede retener una pensión jubilar por invalidez, así como tampoco, se prevé algún mecanismo para verificar si el jubilado [...] **cuenta con los medios para subsistir** mientras el IESS ‘verifica’ si es pertinente la revocatoria definitiva de la prestación [...] [énfasis añadido].¹⁵

14. Finalmente, **respecto al artículo 11 número 8** (principio de no regresividad), los accionantes arguyen que “es **totalmente regresiva** la disposición reglamentaria que permite la suspensión de una pensión de jubilación por invalidez, pues ello implica una **decisión inconsulta y apresurada** sobre un tema neurálgico, delicado e incluso vital para una persona [...] al **dejar** a una persona **sin** [una] [...] forma de continuar su **subsistencia**” [énfasis añadido].¹⁶

Sobre el artículo 26 incisos tercero y cuarto de la CD553

15. Respecto del artículo 226 de la Constitución (principio de legalidad y competencia), a criterio de los accionantes, el artículo 26 de la resolución impugnada le da competencias a los órganos de reclamación administrativa del IESS que no constan en la ley.¹⁷ De tal manera, alegan que las facultades concedidas en la resolución impugnada “no están determinadas en los artículos 41 y 43 de la precitada Ley, en donde se establece el alcance de la competencia de estos organismos”.¹⁸

16. Finalmente, los accionantes, sin hacer alusión a una de las normas impugnadas en concreto, alegan de manera general la trasgresión del **artículo 84 de la Constitución** (garantías normativas) al afirmar que el IESS “tiene la obligación de adecuar formal y materialmente, las normas jurídicas que emita a los derechos previstos Constitución

¹³ *Ibid.*, p. 13.

¹⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵ *Ibid.*, p. 18.

¹⁶ *Ibid.*, p. 18.

¹⁷ *Ibid.*, p. 14.

¹⁸ *Ibid.*, p. 14.

[...]”¹⁹ y debe “promover el respeto y ejercicio de los derechos constitucionales”.²⁰ A continuación, afirman que las normas impugnadas “obstaculizan el ejercicio de derechos fundamentales y sus garantías, tal como se ha demostrado”.²¹

4.2 Del IEES

17. El IEES alega que la resolución impugnada “se realizó cumpliendo con todas las fases pertinentes para su aprobación”²² y “se sustentó en el marco y en armonía de las disposiciones internacionales de la OIT relativas a la Seguridad Social”.²³
18. A continuación, refiere que el proceso de revisión de prestaciones de la seguridad social “no constituye una afectación de un derecho, ya que, si bien [el beneficio de jubilación por invalidez] se origina en un derecho laboral, no es en sí un derecho sino un beneficio devenido, que puede ser revisado en cualquier momento”.²⁴ Así, advierte que el proceso de revisión contenido en la CD 553 garantiza “la constitucionalidad y la sostenibilidad del sistema”,²⁵ pues ha permitido que se verifique si efectivamente las pensiones de jubilación por invalidez “fueron concedidas con los justificativos técnicos médicos, legales pertinentes [...]”²⁶ y, en ciertos casos, “determinar las responsabilidades de los servidores públicos que actuaron de manera inadecuada para el otorgamiento de las prestaciones de invalidez”.²⁷
19. Sobre el **artículo 5 letra k de la CD 553**, el IEES manifiesta que la potestad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar por invalidez “no se fundamenta en la mera presunción o sospecha, [...] si no, en una exhaustiva revisión [...] de que la pensión haya sido otorgada sin certificaciones médicas, o sin sustentos médicos para ello”.²⁸ Además, insiste en que la revisión que realiza el Comité Valuador se dirige:

con minuciosidad, a fin de verificar si sus jubilaciones han sido otorgadas de manera legal, legítima y en apego a la normativa vigente al momento en que fueron otorgadas dichas jubilaciones, el equipo técnico realiza fichas técnicas en las que se determinan si las jubilaciones otorgadas se sustentaron con evaluaciones de especialidad, o con estudios de especialidad, que acrediten la condición de invalidez, incapacidad permanente para laborar,[...].²⁹

¹⁹ *Ibid.*, p. 15.

²⁰ *Ibid.*, p. 15.

²¹ *Ibid.*, p. 15.

²² Informe de descargo S/N expedido por el IEES de 16 de junio de 2021, p. 3.

²³ *Ibid.*, p. 3.

²⁴ Informe de descargo S/N expedido por el IEES de 16 de junio de 2021, p. 4.

²⁵ Informe de descargo S/N expedido por el IEES de 16 de junio de 2021, p. 4.

²⁶ Informe de descargo S/N expedido por el IEES de 16 de junio de 2021, p. 5.

²⁷ Informe de descargo S/N expedido por el IEES de 16 de junio de 2021, p. 5.

²⁸ Informe de descargo S/N expedido por el IEES de 16 de junio de 2021, p. 13.

²⁹ Informe de descargo S/N expedido por el IEES de 16 de junio de 2021, p. 13.

20. En cuanto al **artículo 26 incisos tercero y cuarto de la CD 553**, el IESS advierte que no es adecuada la afirmación de los accionantes que sugiere que el Consejo Directivo habría otorgado competencias a los órganos de reclamación que no constan ni se deducen de la Ley de Seguridad Social. Contrario a ello, estima:

el Consejo Directivo en pleno apego a lo dispuesto en el último inciso del artículo 43 de la Ley de Seguridad Social, [...], determinó que la Dirección del Sistema de Pensiones sea quien prepare la denuncia o conozca de oficio y remita al órgano competente que son las diferentes Comisiones a nivel nacional para su pronunciamiento conforme a Derecho.³⁰

21. En ese sentido, precisa que “es la Dirección del Sistema de Pensiones quien revisará y remitirá a los órganos de reclamación administrativa; es decir a las Comisiones Provinciales de Prestaciones y Controversias,[...]”.³¹ Ese sentido, arguye que “obviamente en dicha instancia administrativa se sigue el debido proceso [...]; lo cual, es apelable ante la Comisión Nacional de Apelaciones”.³²
22. Finalmente, el IESS concluye que, si bien el derecho a la seguridad social debe ser garantizado por el Estado ecuatoriano en las diferentes prestaciones que componen el mismo, esto no significa que este derecho “sea absoluto, sino que se permite la imposición de requisitos para su acceso con miras a la sostenibilidad del sistema de seguridad social”.³³ Y, reitera su solicitud de que “se deseche la demanda de inconstitucionalidad propuesta por los accionantes por improcedente”.³⁴

5. Cuestiones previas

5.1 Contexto de la emisión de las disposiciones impugnadas

23. Este Organismo estima indispensable realizar un breve recuento sobre: **i)** las circunstancias que habrían motivado la expedición de la CD 553; y **ii)** el resultado de la revisión dirigida por el CNV sobre las prestaciones concedidas por concepto de jubilación por invalidez a los ex servidores del IESS durante el período 2006 a 2016.
24. Sobre **i)**, el IESS ha señalado reiteradamente en sus informes que, en el año 2016, observó un crecimiento inusual en las solicitudes de jubilación por invalidez y que este crecimiento se focalizó sobre todo en el sector del magisterio público y en los mismos servidores del IESS. En consecuencia, el Consejo Directivo del IESS:

³⁰ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 19 de abril de 2024, p. 6.

³¹ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 19 de abril de 2024, p. 5.

³² Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 19 de abril de 2024, p. 5.

³³ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 19 de abril de 2024, p. 7.

³⁴ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 14.

dispuso [que] se ejecute un proceso de reestructura integral para la atención de las Jubilaciones por Invalidez, el mismo que se inició en diciembre 2016, y culminó con la aprobación de la Resolución No. CD. 553, con vigencia desde el 08 de junio de 2017, del “Reglamento para la Calificación, Determinación y Revisión de la Jubilación por Invalidez y del Subsidio por Incapacidad y Reformas al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”, y a su vez se extinguieron las Comisiones Provinciales Valuadoras de Invalidez de Quito, Guayaquil y Cuenca; para la creación del Comité Nacional Valuador.³⁵

25. Así, el IESS hizo notar a esta Corte que, con la intención de identificar posibles prestaciones indebidas, la CD 553 incorporó una disposición transitoria que dispuso la revisión integral de las prestaciones otorgadas dentro del período 2006 a diciembre de 2016. En particular, la disposición transitoria tercera ordenó:

En el término de 90 días contados a partir de la conformación de las **Salas del Comité Nacional Valuador**, las mismas procederán a **revisar las prestaciones de invalidez** concedidas **durante el período de febrero de 2006 a diciembre de 2016** por las Comisiones Provinciales Evaluadoras de Invalidez. El término para la finalización de esta revisión será definido por el Director del Sistema de Pensiones [énfasis añadido].³⁶

26. Ahora bien, en cuanto a **ii)** el Comité Nacional Valuador, a través del informe CNV-ING.IN-2024-01 de 20 de agosto de 2024, presentó a esta Magistratura el “resultado alcanzado sobre la revisión de las prestaciones concedidas por concepto de jubilación por invalidez”.³⁷ En su informe, precisó:

26.1. Desde abril de 2017 se dio inicio a la revisión de las prestaciones de jubilación por invalidez ya otorgadas.

26.2. La Subdirección Nacional de Gestión y Control de Sistema de Pensiones identificó en la nómina de pensiones un total de **22.577** pensiones por invalidez otorgadas durante el periodo de 2006 al primer semestre de 2017 (diez años).

26.3. El proceso de revisión se ejecutó en **tres fases: i) Fase 1** (abril 2017), se revisó la base de ex funcionarios del IESS 2006, 2016 y el primer trimestre de 2017; **ii) Fase 2** (mayo 2017), se revisaron los años 2007, 2008, 2014 y 2015; y, **iii) Fase 3** (mayo-junio 2019), se revisaron los años 2009 a 2013.

³⁵ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 3.

³⁶ C.D. 553, disposición transitoria tercera.

³⁷ Informe CNV-ING.IN-2024-01 sobre el procedimiento para la revisión de prestación concedida por concepto de jubilación por invalidez de fecha 20 de agosto de 2024 suscrito por los presidentes de las Salas del Comité Nacional Valuador, p. 1.

- 26.4. De los casos analizados, el Comité Nacional Valuador identificó **694** jubilaciones por invalidez concedidas a **ex funcionarios del IESS**, de las cuales se determinó que “el 55,04% (382 jubilaciones) fueron catalogadas como pertinente la jubilación concedida; y, de los restantes casos (**312 jubilaciones**) se observaron como **no procedentes para las prestaciones otorgadas [...]**” [énfasis añadido].³⁸
27. Por otro lado, el Comité Nacional Valuador, a través del informe CNV-ING.IN-2024-01 de 20 de agosto de 2024, se refirió al **número de pensiones jubilares** por invalidez que han sido **suspendidas** y **revocadas** desde la emisión de la CD 553. Sobre las **pensiones suspendidas**, afirmó:
- se ejecutó la suspensión de **49 prestaciones**, sin embargo, estas prestaciones **fueron restituidas**, por cuanto, en unos casos mediante sentencias de acción de protección se dejó sin efecto al acto administrativo de suspensión emitido por la Sala del Comité Nacional Valuador, a fin de que a través de un debido proceso se revoque la prestación por ser declarada como prestación indebida; y, en otros casos, [...], los órganos de reclamación del IESS dejaron sin efecto la resolución de suspensión señalando que debe darse cumplimiento al artículo 7 de la resolución CD 100 en lo que corresponde a realizar evaluaciones médicas actualizadas [énfasis añadido].³⁹
28. De esta forma, el CNV precisó que “todas las pensiones que **fueron suspendidas, se restituyeron** desde la fecha que fueron suspendidas, y, a la presente fecha, [...] el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social **no ha efectuado suspensión de pensiones de jubilación por invalidez**, [...]” [énfasis añadido].⁴⁰
29. Finalmente, el CNV informó que la Dirección del Sistema de Pensiones remitió “**23 expedientes** a la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha, de lo cual, el mencionado **Órgano de Reclamación devolvió 8**” [énfasis añadido].⁴¹ Lo anterior, pues el órgano de reclamación administrativo de primera instancia referido señaló que solamente era una instancia que conocía reclamaciones y quejas de los asegurados, y que en ese contexto:

[R]esulta inaplicable el Art. 26 de la Resolución C.D. 553, [...], [pues] es improcedente la pretensión [...] [de que] sea esta instancia [Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias] la que se pronuncie sobre la [revocatoria] de la pensión de invalidez y posterior cobro de valores concedidos, aduciendo que se trata de una “PRESTACIÓN INDEBIDA”, puesto que, se estaría vulnerando la seguridad jurídica, el debido proceso

³⁸ *Ibid.*, p. 4.

³⁹ *Ibid.*, p. 7. El artículo 7 de la CD 100 señala que “los asegurados que solicitaren pensión por invalidez o los que estuvieren en goce de la misma, deberán sujetarse a los reconocimientos y exámenes médicos que el IESS estimare convenientes y a los tratamientos que se les prescribieren. El incumplimiento de este requisito causará el archivo del trámite o la suspensión del goce de la pensión, según el caso [...]”.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁴¹ *Ibid.*, p. 8.

y el derecho al buen vivir. [A] no existir una impugnación respecto del mismo, se considera que el acto administrativo otorgado es un derecho que se encuentra en firme y no es sujeto a revisión al haber precluido todos los términos establecidos [...]”.⁴²

30. En conclusión, el CNV puso en conocimiento de esta Corte que los órganos competentes del IESS ya levantaron todas las suspensiones de pensiones jubilares por invalidez ordenadas y que no han “revocado ninguna de las prestaciones de jubilación por invalidez”.⁴³

5.2 Conexidad normativa

31. La Corte observa que el artículo 5 letra k prevé una **remisión normativa**, al disponer que el CNV estará facultado para “resolver la suspensión de la prestación **de conformidad a la normativa vigente**”. De ahí que, la Corte observa que las normas que regulan la suspensión de las prestaciones jubilares por invalidez están directamente conectadas con las siguientes disposiciones: **i)** el artículo 7 de la CD 100 que se refiere a los supuestos en los que procede la suspensión de una pensión jubilar por invalidez; **ii)** la Guía Metodológica para la Revisión a Profundidad de expediente de Prestaciones por Invalidez Observador Período 2006-Primer trimestre 2017 (“**Guía Metodológica**”) aprobada el 28 de julio de 2020 que regula el proceso de revisión de las pensiones jubilares por invalidez dirigido por el CNV en atención a la disposición transitoria tercera de la CD 553; **iii)** y, la disposición transitoria tercera de la CD 553 que impone a la CNV la obligación de realizar una revisión integral de las pensiones de jubilación por invalidez otorgadas en el periodo de 2006 a 2016.
32. Por lo expuesto, esta Corte constata que entre la norma impugnada expresamente y las normas de remisión existe unidad normativa (art. 76.9.b LOGJCC). Por lo que, no sería posible producir un fallo sobre la constitucionalidad del artículo 5 letra k de la CD 553 sin pronunciarse también sobre el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica; y, la disposición transitoria tercera de la CD 553. De ahí que, esta Corte analizará de oficio la constitucionalidad por conexidad de las normas referidas con fundamento en el artículo 436 número 3 de la Constitución y el artículo 161 número 5 de la LOGJCC.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

33. La LOGJCC exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: **i)** las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y **ii)** los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa (art. 79.5 a y b

⁴² *Ibid.*, pp. 8-9.

⁴³ *Ibid.*, pp. 8-9.

LOGJCC). En tal virtud, el accionante debe hacer un esfuerzo para cumplir con una **carga argumentativa** que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.

34. En el presente caso se puede observar que los accionantes impugnan dos disposiciones normativas. La primera enunciada en el artículo 5 letra k) de la CD 553, que establece la competencia del Comité Nacional Valuador para “resolver la suspensión de la prestación de conformidad a la normativa vigente”. La segunda contenida en el artículo 26 incisos tercero y cuarto de la CD 553 que determina la atribución de la Dirección del Sistema de Pensiones para analizar las denuncias o generar de oficio solicitudes de revisión de pensiones de jubilación por invalidez que se presuman indebidas y, de ser el caso, de remitirlas para que los órganos de reclamación administrativa correspondientes determinen la pertinencia de revocar definitivamente la prestación.
35. Sobre los argumentos recogidos en los párrafos 11, 12.1 a 12.7 y 14 *supra*, los accionantes consideran que el artículo 5 literal k de la resolución impugnada es contrario a los artículos 82 y 76 de la Constitución, porque la decisión de suspensión de una pensión de jubilación por invalidez se realiza en función de una mera presunción o sospecha y que, previo a ser dictada, no se dirige un proceso técnico o valoración médica, no se notifica a las partes, y tampoco se permite a los beneficiarios presentar elementos de descargo para defenderse. Incluso señalan que esta decisión no es susceptible de recursos y que, en consecuencia, se deja a los beneficiarios en una situación de indefensión frente a decisiones administrativas supuestamente discrecionales. De lo expuesto, esta Magistratura observa que los argumentos de los accionantes se centran en cuestionar que la norma impugnada contradice las disposiciones constitucionales referidas porque no establece las garantías mínimas de la defensa en favor de un beneficiario de una pensión jubilar por invalidez, frente a una orden de suspensión dictada por el CNV. Por estas razones, esta Corte considera pertinente reconducir el cargo relativo a la transgresión del derecho a la seguridad jurídica y analizar la constitucionalidad de la norma impugnada y de las normas conexas con las que esta guarda estrecha relación (párrs. 31 y 32) a través de artículo 76 número 7 de la Constitución, referente al derecho a la defensa. De tal manera, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, se contraponen al artículo 76 número 7 de la Constitución, derecho a la defensa?**
36. En cuanto al argumento contenido en el párrafo 13 *supra*, esta Magistratura observa que los accionantes señalan que el artículo 5 letra k de la CD 553 transgrede el artículo 371 de la Constitución (prohibición de retención de las prestaciones en dinero del

seguro social). Al respecto, señalan que la suspensión temporal de la pensión equivale a una retención y que no se prevé un mecanismo que garantice que el jubilado cuente con los medios necesarios para subsistir mientras se mantiene la suspensión de su pensión. De ahí que, la Corte analizará la constitucionalidad de la norma impugnada y de las normas conexas con las que esta guarda estrecha relación (párrs. 31 y 32) a través del siguiente problema jurídico: **¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, son contrarios al artículo 371 de la Constitución referente a la prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social?**

37. Con referencia al cargo resumido en el párrafo 15 *supra*, esta Magistratura constata que los accionantes confrontan el artículo 26 incisos tercero y cuarto de la CD 553 con los artículos 22, 41 y 43 de la Ley de Seguridad Social y advierten que las facultades otorgadas a los órganos de reclamación administrativa del IESS no son compatibles con las competencias que les fueron otorgadas en la ley. De ahí que, este Organismo estima que, en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad, no le corresponde resolver presuntos conflictos que se reduzcan al análisis entre normas infraconstitucionales. Además, en esta ocasión, esta Magistratura observa que los cargos planteados por los accionantes no establecen cómo la presunta incompatibilidad entre dichas normas transgrede también disposiciones constitucionales. En consecuencia, no se formulará un problema jurídico sobre este cargo.⁴⁴
38. Respecto a las alegaciones recogidas en el párrafo 16 *supra*, los accionantes consideran, de manera general, que ambas disposiciones impugnadas obstaculizan el ejercicio de derechos fundamentales y garantías y que, en consecuencia, inobservan su obligación de adecuar formal y materialmente sus normas jurídicas a la Constitución. Es decir, los accionantes advierten la transgresión de la obligación de expedir garantías normativas. Al respecto, tal como establece el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, en una demanda de inconstitucionalidad se deben presentar argumentos específicos, pertinentes, claros y ciertos que permitan establecer la incompatibilidad normativa entre la norma impugnada y las normas constitucionales presuntamente infringidas. Sin embargo, en el caso en examen, no se evidencia el desarrollo de argumentos autónomos, sino que en esencia aluden a los argumentos expuestos en los otros cargos. Por lo que, esta Corte no formula un problema jurídico.

⁴⁴ CCE, sentencia 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párr. 52.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1 ¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, se contraponen al artículo 76 número 7 de la Constitución, derecho a la defensa?

39. El artículo 76 número 7 de la Constitución reconoce el derecho a la defensa y enumera una serie de garantías para su efectiva tutela. Al respecto, este Organismo ha advertido que la esencia de este derecho radica en que:

[e]s un medio de tutela dentro de un proceso judicial que consiste en la posibilidad de que las partes procesales dentro de una causa tengan acceso a exponer en forma oportuna todas las situaciones de hecho y de derecho que respaldan sus pretensiones materiales y jurídicas ante las autoridades jurisdiccionales competentes. De tal forma que a su vez se garanticen los principios de igualdad de las partes y de contradicción, para que se obtenga una decisión motivada.⁴⁵

40. En esa línea, este Organismo también ha determinado que, dentro de los procesos judiciales –o de cualquier índole–, el derecho a la defensa “permite a las partes sostener sus pretensiones y rebatir los fundamentos de la parte contraria y que las personas puedan acceder a los medios necesarios para efectivizar sus derechos [...]”.⁴⁶ En otras palabras, el derecho a la defensa busca que, en el desarrollo de un proceso administrativo o judicial, las partes tengan ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo, de tal forma que puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos y pruebas, y ser oídas en igualdad de condiciones.

41. Asimismo, este Organismo ha reiterado que el derecho a la defensa “debe ser garantizado en todas las etapas del proceso, sin que pueda obstaculizarse ni negarse su ejercicio en ningún momento procesal, pues ello conllevaría a generar un estado de indefensión”.⁴⁷

42. En la demanda *in examine*, los accionantes arguyeron, en lo principal, que la norma impugnada permite la suspensión de una pensión de jubilación por invalidez en función de una “mera sospecha”. Además, arguyen que, previo a ser dictada, la autoridad encargada de esta decisión no realiza un proceso técnico o valoración médica, así como tampoco notifica a las partes, ni se permite a los beneficiarios presentar elementos de descargo para defenderse. Por ende, los accionantes alegan que

⁴⁵ CCE, sentencia 1084-14-EP/20, 26 de agosto de 2019, párr. 25.

⁴⁶ CCE, sentencia 2695-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 16.

⁴⁷ CCE, sentencia 2900-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 34.

la norma impugnada deja a los beneficiarios en una situación de indefensión frente a una decisión administrativa supuestamente discrecional y, en consecuencia, vulnera su derecho a la defensa (art.76. 7 CRE).

43. De ahí que, corresponde a esta Corte analizar si, la norma impugnada que determina la facultad de la CNV de suspender una pensión jubilar por invalidez, en concordancia con la normativa conexas con la que guarda estrecha relación y que es también objeto de análisis (párrafo 32 y 33), es contraria al artículo 76 número 7 del texto constitucional que contempla el derecho a la defensa. Esta Magistratura anota que, de una revisión integral de la CD 553, la CD 100 y la Guía Metodológica, se desprende que la suspensión de una pensión por invalidez debería entenderse como una medida concreta derivada de la tramitación del proceso general de revisión de prestaciones presuntamente indebidas. En otras palabras, la facultad de suspensión constituye una medida que, bajo cierto presupuesto, podría dictarse dentro del proceso general de revisión de pensiones de invalidez regulado en las disposiciones en análisis.⁴⁸
44. En primer lugar, sobre el proceso de revisión de pensiones jubilares por invalidez, esta Magistratura anota que la CD 553 encargó al CNV la obligación de realizar una revisión del cumplimiento de los requisitos para la concesión de las pensiones de invalidez⁴⁹ ya otorgadas respecto de un periodo concreto.⁵⁰ Lo anterior, sin perjuicio de que esta revisión no concluirá formalmente con la revocatoria de la pensión del jubilado, sino con un informe técnico para ser elevado a la Dirección del Sistema de Pensiones. La facultad de revocatoria definitiva de una pensión es competencia exclusiva de los órganos de reclamación administrativa tal como lo regula el artículo 26 de la CD 553.
45. Además, de la información remitida por el IESS, se desprende que, el CNV cuenta con una Guía Metodológica. El instrumento referido presenta un **procedimiento detallado** para la revisión de los expedientes de jubilación por invalidez presuntamente otorgadas de manera indebida. De las fichas técnicas e instrucciones descritas a lo largo del instrumento, y de la síntesis del proceso realizada por el propio CNV en el informe CNV-ING.IN-2024-01 de 20 de agosto de 2024, se observa que el procedimiento previsto para el análisis de una pensión de invalidez que se presume indebida tiene los siguientes pasos:

⁴⁸ El proceso de revisión de pensiones al que haremos referencia en adelante tiene el propósito de revisar jubilaciones por invalidez que se presumen que fueron otorgadas sin el debido cumplimiento de requisitos, y que, tras advertir un claro incumplido, derivarán el caso a los órganos competentes para que, de estimarlo adecuado, eventualmente ordenen la revocatoria definitiva de la pensión e incluso soliciten la devolución de lo ya otorgado.

⁴⁹ Ver CD 100, artículos 4, 5 y 7.

⁵⁰ En sentido similar, disposición general cuarta de la CD 100 prevé que “las prestaciones concedidas por el IESS, **podrán revisarse** a causa de errores de cálculo o de **falsedad en los datos** que hubieren servido de base [...] énfasis añadido”.

- 45.1. Notificación** al pensionista del comunicado del **proceso de inicio** de la **revisión** al expediente de jubilación por invalidez dirigido al pensionista, la cual debe enunciar la normativa aplicable para la suspensión y revisión de una jubilación por invalidez.
- 45.2. Revisión** del cálculo de la renta mediante la ficha técnica 1 suscrita por el analista económico de la Sala, en la que se revisa el cumplimiento de los aportes con los cuales se realizó el cálculo de renta respecto de los 5 mejores años.
- 45.3. Revisión** del cumplimiento normativo mediante la ficha técnica 2 suscrita por la Secretaria Abogada de la Sala, la cual consiste en constatar los documentos anexos en el expediente. Por ejemplo, los informes médicos debidamente suscritos, oficios, acuerdos debidamente notificados y demás formalidades.
- 45.4. Revisión médica** del proceso de calificación de invalidez mediante la ficha técnica 3 suscrita por el Vocal Médico de la Sala, en el cual se desarrolla el análisis médico de diagnóstico a través del cual se concedió la prestación económica de jubilación por invalidez, y se recomiendan nuevas evaluaciones médicas en el caso de ser necesarias.
- 45.5. Notificación** al pensionista de **agendamiento de cita médica** para evaluaciones actualizadas respecto del diagnóstico médico por el cual se concedió la prestación económica. En esta notificación se advierte a los pensionistas la posibilidad de suspender el goce de sus prestaciones en caso de que “no se sujeten a los reconocimientos y exámenes médicos que el IESS estimare convenientes y a los tratamientos que se les prescribieron” a la luz del artículo 7 última oración de su primer inciso de la CD 100.
- 45.6.** Una vez cumplida la evaluación médica, los miembros de la Sala del CNV correspondiente, en sesión ordinaria, **emitirán**, mediante la ficha técnica 4, el “**Informe General de la Revisión Integral al expediente de jubilación por invalidez**”, en el cual realizan un nuevo análisis técnico médico y concluyen si la condición médica es incapacitante para laborar, y si la prestación concedida fue otorgada sin el debido sustento en atención a los criterios técnicos que constan en la Guía Metodológica.

- 45.7. Notificación** al pensionista del **análisis médico y conclusión** contenida en la ficha 4, a fin de que pueda presentar sus descargos y/o pruebas que desvirtúen el pronunciamiento emitido por los miembros de la Sala.
- 45.8. Emisión** de una **nueva ficha** técnica 4 con el análisis de los **descargos** del pensionista.
- 45.9. Emisión** del “**Informe de Revisión de jubilación por invalidez**”, en el cual se pone en conocimiento del Director del Sistema de Pensiones las conclusiones a las que arribó la Sala del CNV correspondientes con el fin de que continúe, de estimarlo pertinente, con el trámite previsto en el artículo 26 de la CD 553.
- 46.** De ahí que, la Corte observa que para revisar las prestaciones por invalidez presuntamente **otorgadas de manera indebida** durante el período 2006-2017, se prevé un proceso estructurado en etapas detalladas. Lo anterior, pues el proceso descrito incluye la notificación al pensionista; la realización de revisiones técnicas económicas, normativas y médicas; el agendamiento y análisis de evaluaciones médicas actualizadas; y, la posibilidad de que los pensionistas sujetos a esta revisión presenten un informe de descargo.
- 47.** En segundo lugar, en el marco del proceso integral de revisión de pensiones, esta Magistratura anota que, el CNV tiene la competencia para suspender el goce de una pensión de jubilación por invalidez (art. 5 literal k de la CD 553) y su procedencia se limita a lo previsto en el artículo 7 de la CD 100 que prescribe:
- Art. 7.-** Los asegurados que solicitaren pensión por invalidez o los que estuvieren en goce de la misma, deberán **sujetarse a los reconocimientos y exámenes médicos que el IESS estimare convenientes y a los tratamientos que se les prescribieren**. El **incumplimiento** de este requisito **causará el archivo** del trámite o la **suspensión** del goce de la pensión, según el caso [...].
- 48.** De esta forma, el artículo 7 de la CD 100 fija los límites a la facultad del CNV para suspender una pensión de jubilación por invalidez al establecer que esta medida únicamente resulta procedente en casos donde el pensionista incumpla con someterse a los reconocimientos y exámenes médicos o tratamientos prescritos por la institución, después de seguir el procedimiento correspondiente, descrito en el párrafo 45. De esta forma, la suspensión constituye una consecuencia del incumplimiento del pensionista de no acudir a la cita médica agendada. Además, la Corte anota que el acto administrativo que resuelve la suspensión de la pensión jubilar por invalidez de un

beneficiario incluso podría ser susceptible de ser impugnado tanto en la vía administrativa⁵¹ como en la judicial.⁵²

49. En ese sentido, la Corte Constitucional observa que la suspensión no constituye un procedimiento en estricto sentido ni opera como un acto aislado, sino que responde a una medida específica que se activa como resultado del incumplimiento del pensionista de atender los requerimientos establecidos por el CNV durante un proceso de revisión de su pensión. De esta forma, la suspensión es una medida temporal disponible en un proceso más amplio que persigue evaluar si las prestaciones otorgadas cumplen con los requisitos legales y técnicos necesarios.
50. Por todo lo expuesto, la Corte estima que el argumento de los accionantes de que, la medida de suspensión como un procedimiento autónomo está del todo desconectado del proceso macro de revisión de las prestaciones por invalidez, no corresponde al proceso establecido. Contrario a ello, como ya se describió, la suspensión constituye una medida derivada del incumplimiento de una orden dictada por el CNV en el marco del proceso de revisión integral de pensiones jubilares por invalidez del periodo 2006 a 2016.
51. En suma, la Corte observa que el procedimiento previsto para la revisión integral de las pensiones jubilares por invalidez del periodo 2006 a 2016 –del cual la suspensión es parte– sí asegura que los pensionistas puedan ejercer plenamente su derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) al contemplar diferentes elementos o etapas que materializan las garantías mínimas del derecho a la defensa. Lo anterior, pues este procedimiento incluye, entre otros aspectos, la notificación al pensionista del inicio del proceso, la evaluación técnica, normativa y médica de su expediente, la orden de realización de exámenes médicos, la prevención de la posible suspensión, la oportunidad de presentar pruebas y descargos, y la existencia de medios de impugnación. En ese contexto, el pensionista puede conocer del proceso de revisión sobre su caso, de las citas o tratamientos que le fueron agendados y de la previsión de que su inasistencia en las citas o tratamientos agendados devendría en la suspensión de su prestación. Asimismo,

⁵¹ El artículo 20 de la resolución CD 553 permite que, los jubilados cuyas pensiones se encuentren suspendidas provisionalmente, puedan impugnar esta decisión ante la Comisión Provisional de Prestaciones y Controversias. En particular, esta disposición señala “la resolución emitida por la Sala del [CNV] podrá impugnarse ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias dentro del término y condiciones establecidos en las respectivas normas. Esta resolución a su vez podrá subir en apelación a conocimiento de la Comisión Nacional de Apelaciones, dentro del término de ocho (8) días, a contarse desde el siguiente día hábil de la notificación de la resolución, Comisión que conocerá y resolverá, en segunda y definitiva instancia [...]”.

⁵² El artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos señala que la acción de plena jurisdicción o subjetiva “ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos [...]”.

el pensionista cuenta con los mecanismos ordinarios para impugnar la suspensión. Por tanto, la medida de suspensión, se dicta dentro de un procedimiento que ofrece garantías mínimas de defensa a los pensionistas durante el proceso de revisión.

52. Sin embargo, esta Corte observa que las disposiciones analizadas que regulan el proceso de revisión de pensiones por invalidez no incluyen expresamente la posibilidad de que los pensionistas puedan justificar que su inasistencia a los exámenes agendados se debió a causas ajenas a su negligencia. Por ello, y con la finalidad de garantizar que la suspensión no transgreda irrazonablemente los derechos de los pensionistas, este Organismo considera necesario realizar una **interpretación conforme** (art. 76.5 LOGJCC) en el sentido de que: el CNV, antes de ordenar la suspensión correspondiente, deberá verificar si los pensionistas no justificaron su inasistencia por razones ajenas a su negligencia y, de ser el caso, proceder a agendar una nueva cita para que el pensionista pueda realizarse los exámenes médicos ordenados.

53. Por lo tanto, esta Corte concluye que las disposiciones contenidas en el artículo 5 literal k de la CD 553, 7 de la CD 100, en la Guía Metodológica y en la disposición transitoria tercera de la CD 553 no transgreden el derecho a la defensa de los pensionistas (art. 76.7 CRE), siempre que de su contenido se entienda que el CNV, antes de ordenar la suspensión correspondiente, debe verificar si los pensionistas no justificaron su inasistencia por razones ajenas a su negligencia y, de ser el caso, proceder a agendar una nueva cita para que el pensionista pueda realizarse los exámenes médicos ordenados.

7.2 ¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, son contrarios al artículo 371 de la Constitución referente a la prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social?

54. El artículo 371 de la Constitución establece que “las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o **retención**, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos” [énfasis añadido]. Al respecto, esta Corte ha establecido:

Las **pensiones jubilares**, ya sea por vejez, incapacidad, enfermedad u otra, [...] **no pueden** cederse, embargarse o **retenerse**, salvo las dos excepciones que el mismo artículo contempla. Por lo tanto, cualquier cesión, embargo o **retención** que se realice de las pensiones jubilares siempre y cuando no se configure en alguna de las dos excepciones

que prescribe la Constitución, devendría en inconstitucional, pues vulneraría el derecho a la seguridad social y lo dispuesto expresamente en el inciso final del artículo 371 de la Constitución de la República [énfasis añadido].⁵³

55. En el caso en examen, los accionantes alegan que la figura de suspensión contenida en el artículo 5 letra k de la CD 553 –que tiene conexidad con el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 (párrs. 31 y 32)–, equivale a “una retención” y, en consecuencia, transgrede la prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social (art. 371 CRE). Además, arguyen que la suspensión de una pensión por invalidez los deja en una situación de vulnerabilidad al no considerar si cuentan con medios para garantizar su subsistencia. De esta forma, corresponde analizar si la facultad de suspensión prevista en el reglamento se adecúa o incurre en la prohibición prevista en el texto constitucional.
56. Por un lado, sobre la **figura de la retención**, esta Magistratura observa que esta podría ser entendida como la “facultad que el ordenamiento jurídico otorga en cierto tipo de relaciones jurídicas a los **acreedores para retener una cosa que tiene en su poder** en virtud de la **obligación que le une con el deudor [...]**” [énfasis añadido].⁵⁴ Ahora bien, sobre la retención de las prestaciones en dinero del seguro social, la Corte Constitucional estima que esta figura se refiere a la limitación o inmovilización del acceso del beneficiario a los montos correspondientes a su pensión, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de ciertas obligaciones específicas. De ahí que, su efecto principal implicaría la imposibilidad del beneficiario de disponer del monto retenido y que, en los casos en que los valores retenidos se destinen a cubrir una obligación, estos no serán devueltos al titular, ya que la retención cumple un fin específico y definitivo. Frente a ello, la Constitución precisa que, en el ámbito de las prestaciones en dinero de la seguridad social, la retención está permitida únicamente en casos limitados, como alimentos o deudas con la entidad aseguradora. En ese sentido, la sentencia 105-10-JP/21 de este Organismo desarrolló el alcance de la facultad de retención de valores en juicios coactivos y estableció que por regla general no caben retenciones.
57. Por otro lado, esta Magistratura observa que la **figura de la suspensión** podría ser entendida como “[...] la **detención de un acto [...]**, sanción administrativa que priva del sueldo y a veces temporalmente del empleo, corrección disciplinaria [...]” [énfasis añadido].⁵⁵ En el caso de la medida de suspensión contenida en el artículo 5 k de la CD 553, en concordancia con las normas conexas en análisis, la Corte observa que esta responde a una facultad administrativa que implica la interrupción temporal del goce

⁵³ CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 21.d

⁵⁴ Ortiz, M. y Pérez, V. (2004). *Léxico jurídico para estudiantes*. Ed. 2. España, Madrid: Editorial Tecnos.

⁵⁵ Cabanellas, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental*. Ed. 9. Argentina, Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.

de una pensión por invalidez y que procede cuando un beneficiario incumple con su obligación de someterse a los reconocimientos médicos o tratamientos requeridos por el CNV, como se detalló en el párrafo 45 *supra*. Es decir, la suspensión implica únicamente la detención del acto administrativo por el cual se ordena el pago de las prestaciones como consecuencia de un incumplimiento en concreto, lo que no implica la pérdida del derecho.

58. De ahí que, dentro del proceso de revisión de pensiones por invalidez, la medida de suspensión tiene como efecto la interrupción temporal del pago de la pensión hasta que el beneficiario cumpla con la obligación de someterse a los reconocimientos médicos o tratamientos requeridos por el CNV. Posteriormente, en el caso de que el pensionista cumpla con lo referido, procederá la restitución de los montos no acreditados durante el periodo de suspensión. Estos efectos se reflejaron cuando el propio IESS, en su informe CNV-ING.IN-2024-01 de 20 de agosto de 2024, puso en conocimiento de esta Corte que las pensiones que fueron suspendidas fueron posteriormente “restituidas”. Esto implicó que el IESS habría procedido con la devolución de los montos que no fueron efectivamente acreditados a los pensionistas durante el tiempo que duró la suspensión.
59. Por lo expuesto, este Organismo estima que la medida de suspensión regulada en el artículo 5 literal k de la CD 553, artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 no puede considerarse como una retención, pues esta no implica la inmovilización de recursos económicos con el objetivo de satisfacer una deuda o acreencia pendiente. Además, a diferencia de la retención, la suspensión prevista en las disposiciones en análisis se limita a interrumpir temporalmente el pago de la prestación de manera extraordinaria y frente a un incumplimiento atribuible al propio beneficiario, la cual puede ser dejada sin efecto de manera inmediata con su asistencia a la cita médica o tratamiento asignado por el CNV, y prevé la posibilidad de la restitución de los montos que no fueron efectivamente acreditados a los pensionistas durante el tiempo que duró la suspensión.
60. En consecuencia, la Corte estima que la facultad de suspensión de una pensión jubilar regulada en los artículos 5 literal k de la CD 553, 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 no son contrarias a la prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social establecida en el artículo 371 de la Constitución en los términos expuestos en la demanda.
61. Por todo lo expuesto, esta Corte determina que los artículos 5 literal k de la CD 553, 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 no son contrario a la Constitución en los términos expuestos en esta sentencia.

62. Finalmente, esta Corte insiste en que el IESS, en los procesos de revisión de pensiones de jubilación por invalidez que se presumen otorgadas indebidamente, debe respetar estrictamente las garantías básicas del debido proceso y asegurar el derecho a la defensa de los pensionistas. Además, antes de hacer uso de su facultad de suspensión de una pensión en el caso de que no se cumpla con la orden del CNV de acudir a los reconocimientos médicos o tratamientos prescritos, deberá observar la interpretación conforme establecida por este Organismo (párr. 52). Es decir, deberá considerar si la inasistencia del pensionista se debe a razones ajenas a su negligencia y, si es necesario, reagendar el número de citas indispensables.

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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **28-21-IN**.
2. **Declarar** que el artículo 5 literal k de la CD 553, 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera no son contrarios a la Constitución y, con la finalidad de garantizar que la suspensión no transgreda irrazonablemente los derechos de los pensionistas, este Organismo establece la siguiente la siguiente **interpretación conforme** en el sentido de que: el CNV, antes de ordenar la suspensión correspondiente, deberá verificar si los pensionistas no justificaron su inasistencia por razones ajenas a su negligencia y, de ser el caso, proceder a agendar una nueva cita para que el pensionista pueda realizarse los exámenes médicos ordenados.
3. Notifíquese y archívese.

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 (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de enero del 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 28-21-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con respeto hacia los argumentos expuestos por el juez ponente, así como hacia las y los jueces y juezas que conforman la mayoría en la sentencia 28-21-IN/25, me permito disentir de la decisión adoptada. Presento este voto concurrente con el propósito de destacar aspectos que, en mi opinión, requieren un análisis acorde con los principios constitucionales que rigen este tipo de acciones.
2. El fundamento de este voto radica en que la sentencia descarta el análisis de una de las alegaciones planteadas en la demanda, sin plantear un problema jurídico. Los accionantes alegan, en lo principal, que los incisos tercero y cuarto del artículo 26 de la Resolución del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social CD 553, contravienen el artículo 84 de la Constitución, pues el IESS tendría “la obligación de adecuar formal y materialmente, las normas jurídicas que emita a los derechos previstos Constitución [...]”¹ y “promover el respeto y ejercicio de los derechos constitucionales”.²
3. Sobre este punto, la sentencia invoca el artículo 79.5, letra b) de la LOGJCC prescribe el requisito de que en una demanda de inconstitucionalidad se presenten argumentos específicos, pertinentes, claros y ciertos que permitan establecer la incompatibilidad normativa entre la norma impugnada y las normas constitucionales presuntamente infringidas. A la luz de ese artículo, la sentencia resuelve que en el caso “no se evidencia el desarrollo de argumentos autónomos, sino que en esencia aluden a los argumentos expuestos en los otros cargos”.
4. A mi criterio, la posibilidad de desestimar una alegación dentro de una acción pública de inconstitucionalidad por la supuesta falta de argumentos claros, específicos y pertinentes es, en todo caso, un examen propio de la fase de admisión. De hecho, considero que la falta de argumentos claros no es una razón para, sin más, desechar una demanda ya que, inclusive en fase de admisión, el incumplimiento de este requisito podría ser subsanado de conformidad con el artículo 83 de la Constitución. A la luz de este artículo, si la demanda carecía de argumentos claros, específicos y pertinentes, en fase de admisión debió enviarse a completar la demanda.

¹ Demanda de inconstitucionalidad, p. 15.

² *Ibíd.*, p. 15.

5. Ahora bien, toda vez que la demanda fue admitida a trámite, en atención al principio de preclusión, le correspondía a la Corte Constitucional analizar el fondo del asunto y no desestimar este cargo con fundamento en criterios propios de la fase de admisión.
6. Como he sostenido en ocasiones previas,³ la acción de inconstitucionalidad está diseñada en el ordenamiento jurídico de Ecuador con el carácter público, lo cual influye necesariamente en el nivel de argumentación que la Corte puede exigir a la parte accionante. El artículo 79.5, letra b) de la LOGJCC exige que la demanda incluya argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una incompatibilidad con la Constitución. De tal modo, si la parte accionante aporta argumentos con los que, en abstracto, considera que la norma es incompatible con la Constitución generando una duda suficiente en los jueces y las juezas constitucionales, la Corte está obligada a realizar el análisis de compatibilidad con la Constitución, sin que recaiga en los accionantes la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad. Esa carga corresponde a la Corte, en caso de que decida declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.
7. Sin duda, toda decisión de la Corte debe estar dotada de una fundamentación suficiente para superar el baremo de la presunción de constitucionalidad de las normas. Sin embargo, el baremo exigible a la Corte no es el mismo que puede exigirse a los demandantes, más aún en una acción de naturaleza pública. Esto tampoco quiere decir que cualquier argumento sea suficiente para desvanecer esta presunción de validez. Tampoco obliga a la Corte a pronunciarse sobre todos los argumentos planteados por quienes intervengan en la causa. La Corte no está obligada a pronunciarse sobre argumentos que no sean pertinentes, como por ejemplo sobre argumentos relativos a la conveniencia o no de cierta norma, así como sobre argumentos dirigidos a demostrar supuestas violaciones de derechos en casos de aplicación concreta de la norma, que nada tienen que ver con la compatibilidad en abstracto de la norma con la Constitución.
8. En suma, cuando la LOGJCC exige argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, se refiere a argumentos que no sean meras invocaciones de una norma; que ataquen específicamente la supuesta incompatibilidad entre la norma y la Constitución. Que sean de índole constitucional y no meramente relativos a incompatibilidades normativas o a criterios sobre la conveniencia de la existencia de la norma. Sobre todo, que los argumentos sean suficientes para plantear en la Corte una duda respecto de la presunción de constitucionalidad de una disposición que ha sido aprobada por el órgano democrático.

³ Votos concurrentes casos 42-10-IN/21 y acumulado, 14 de junio de 2021; 7-17-IN y acumulados, 2 de febrero de 2022; 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022 y 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023; 46-24-IN/24, 22 de agosto de 2024.

9. Así, una vez planteada esa duda, la Corte debe confirmarla o desvirtuarla a través de un análisis constitucional propio. De hecho, uno de los principios que debe guiar el control abstracto de constitucionalidad según el artículo 76 de la LOGJCC señala que la Corte “deberá confrontar la disposición acusada con todas las normas constitucionales, incluso por aquellas que no fueron invocadas expresamente por el demandante”. De ahí que, a diferencia de otras competencias, como la acción extraordinaria de protección, la Corte no está obligada a limitar su análisis a los cargos de la demanda.
10. Nuestra obligación como jueces y juezas constitucionales es la de escuchar los argumentos tanto del legislativo como de los ciudadanos y ciudadanas, por medio de los argumentos que consten en la demanda, se expresen en la audiencia o se presenten ante la Corte por personas que comparecen en calidad de *amici curiae*. Si tales argumentos son suficientes y pertinentes para generar esa duda sobre la constitucionalidad de la norma, es el deber de la Corte analizarlos, y si no, es deber de la Corte activar las herramientas que la normativa procesal le permite para intentar que el peticionario o los peticionarios corrijan esta falta de argumentación.
11. En resumen, si bien concuerdo con la decisión de fondo de la sentencia 28-21-IN/25, la Corte tenía la posibilidad de subsanar la posible falta de claridad certidumbre, especificidad y pertinencia de los argumentos respecto del cargo sobre la incompatibilidad del artículo 84 con los incisos tercero y cuarto del artículo 26 de la Resolución del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social CD 553, solicitando información adicional a los accionantes o realizando un análisis propio, a través del cual bien podría haber llegado a la misma decisión.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la causa 28-21-IN fue presentado en Secretaría General el 05 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL