

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

CASO 221-22-IS y acumulado

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

SENTENCIA 221-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima las acciones de incumplimiento por falta de objeto al verificar que las pretensiones de los accionantes, en lo principal, se refieren al recálculo de pensiones jubilares con base en la falta de aplicación de una norma infraconstitucional.

1. Antecedentes procesales

1.1 Causa 221-22-IS

1. El 29 de noviembre de 2022, Alberto Sócrates Pasquel Guevara, Jorge Eduardo Velasco Castañeda, Raúl Fernando Cáceres Avalos y Juan Carlos Puga Vásconez (“**accionantes**”) presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia 83-16-IN/21 en contra del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“**ISSFA**”).
2. Mediante auto de 5 de marzo de 2024, en atención al orden cronológico de causas, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín avocó conocimiento del caso y ordenó al ISSFA remitir un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos planteados en la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. El 12 y 20 de marzo de 2024, se atendió el requerimiento indicado.

1.2 Causa 10-23-IS

3. El 30 de enero de 2023, Francisco Xavier Terán Ochoa (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento de la sentencia 83-16-IN/21 en contra del ISSFA. El caso fue sorteado a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y signado como la causa 10-23-IS.
4. El 4 de abril de 2024, en sesión ordinaria, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la acumulación de la causa 10-23-IS a la causa 221-22-IS por tener identidad de acción y objeto.
5. El 8 de abril de 2024, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa 10-23-IS y ordenó al ISSFA remitir un informe de descargo

debidamente motivado sobre los argumentos planteados en la acción de incumplimiento dentro de la causa 10-23-IS. Mediante el escrito de 15 de abril de 2024, el ISSFA atendió la orden.

2. Competencia

6. De conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC,¹ la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Sentencia cuyo cumplimiento se solicita

7. La sentencia 83-16-IN/21 de 10 de marzo de 2021, dictada por la Corte Constitucional, declaró la inconstitucionalidad por el fondo con efectos inmediatos de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 64, 65, 69, 71, 78, 87, 88, 90, disposiciones transitorias décimo tercera y décimo quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes de Seguridad Social de las Fuerzas armadas y de la Policía Nacional (“**Ley de Fortalecimiento**”), publicada en el Suplemento del Registro Oficial 867 de 21 de octubre de 2016, que reformó la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“**LSSFA**”) y la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**LSSPN**”).² En consecuencia, la Corte dispuso que “entran en vigencia las normas contempladas en los artículos 22, 27, 38, 41, 63, 93, 95, 97 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas anterior a la reforma [...]”.

¹ “Art. 162.- [...] Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación. Art. 163.- [...] Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. [...]”

En los casos de incumplimiento de sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional, se podrá presentar la acción de incumplimiento previstas en este título directamente ante la misma Corte. [...]”

Art. 164.- [...] La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente. [...]”

4. En caso de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, ésta de oficio o a petición de parte, ejecutará directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión.

Art. 165.- [...] En el trámite de la acción, la Corte Constitucional podrá ejercer todas las facultades que la Constitución, esta Ley y el Código Orgánico de la Función Judicial le atribuyen a los jueces para la ejecución de sus decisiones, con el objeto de hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante.”

² Además, la Corte declaró la inconstitucionalidad de varios otros artículos sobre los cuales difirió los efectos de esta declaratoria hasta que el órgano legislativo, por iniciativa del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**ISSPOL**”) y del ISSFA, cumpla con la emisión de una normativa que se ajuste a los estándares de dicha sentencia y garantice la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social de la Policía y las Fuerzas Armadas.

8. Respecto de los Consejos Directivos del ISSFA e ISSPOL, la sentencia ordenó:

2. Disponer que el Consejo Directivo del ISSFA y el Consejo Directivo del ISSPOL, en el plazo máximo de 6 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, sobre la base de estudios actuariales actualizados y específicos, preparen un régimen de transición que asegure que no exista un déficit en el sistema y que no se produzca una afectación desproporcionada en los aportes de las y los afiliados, a fin de establecer prestaciones diferenciadas para quienes han estado aportando a la seguridad social especial en función del régimen vigente desde la aprobación de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En dicho régimen de transición se deberá establecer un mecanismo que sea sostenible y con la menor afectación a los aportantes. Los sujetos obligados deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de la presente medida de forma trimestral [...].

4. Disponer que los Consejos Directivos del ISSFA y el ISSPOL contando con el apoyo de una Comisión Especializada del Ministerio de Finanzas y una Comisión Especializada de la Superintendencia de Bancos, en el plazo máximo de 6 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, preparen un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, con base en informes actuariales y técnicos actualizados y específicos para dichos proyectos de ley, y con iniciativa, los presenten ante la Presidencia de la Asamblea Nacional para su tramitación. Los sujetos obligados deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de la presente medida de forma trimestral.

9. Finalmente, ordenó a la Asamblea Nacional realizar el trámite respectivo de aprobación de la nueva LSSFA y LSSPN “en el plazo máximo de un año desde la recepción de los proyectos de ley presentados por parte del ISSFA y del ISSPOL”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Demanda de incumplimiento de la causa 221-22-IS

- 10.** Los accionantes exponen que la sentencia 83-16-IN/21, publicada en el Registro Oficial el 4 de mayo de 2021, declaró la inconstitucionalidad con efectos inmediatos de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 40, 43, 64, 64, 69, 71, 78, 87, 88, 90, disposiciones transitorias décimo tercera y décimo quinta de la Ley de Fortalecimiento. Por lo cual, a partir de la fecha de publicación en el Registro Oficial, habría entrado en vigencia el artículo “22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas expedida el 7 de agosto de 1992”, el cual determinó que el cálculo de la pensión de retiro se realizaría con base al último haber militar, conforme consta:

Art. 22.- La pensión de retiro se calculará de acuerdo al siguiente procedimiento: setenta por ciento (70%) del sueldo imponible con veinte años de servicio activo y efectivo y tres por ciento (3%) adicional por cada año, hasta llegar al cien por ciento (100%) del sueldo

imponible, con treinta o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes completo de servicio se añadirá el cero veinticinco por ciento (0.25%).

11. Esto en concordancia con el artículo 20 del Reglamento a la LSSFA, el cual indica que el sueldo imponible “es el equivalente al 88% del total de la remuneración recibida en el último mes en que se produce la baja del militar”.
12. Por lo expuesto, afirman que, a partir del 4 de mayo de 2021, el ISSFA debía observar lo dispuesto en el artículo 22 de la LSSFA “considerando como base para el cálculo, el sueldo imponible de la última remuneración al momento de la baja del militar”.
13. Los accionantes señalan que se habrían acogido al retiro voluntario del servicio militar activo en fechas posteriores a la publicación de la sentencia 83-16-IN/21. Por este motivo, a su criterio, el artículo 22 de la LSSFA tenía plena vigencia para el cálculo de sus pensiones de retiro. Sin embargo, la junta de calificación de prestaciones del ISSFA habría empleado la “resolución 21-15.2 de septiembre de 2021” para calcular la pensión de retiro con base en “los últimos 18 haberes militares”, cuando el artículo ibídem ordenaba realizar el cálculo conforme el último haber militar del mes en que se produce la baja. Con base en lo expuesto, los accionantes alegan que el Consejo Directivo del ISSFA no cumplió con la sentencia 83-16-IN/21 al emplear la resolución 21-15.2. En consecuencia, consideran que el ISSFA habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica.
14. Con base en el artículo 440 de la Constitución respecto de “la cosa juzgada constitucional”, los accionantes alegan que lo determinado por esta Corte en la sentencia 83-16-IN/21 no puede ser nuevamente objeto de controversia. A la vez, señalan que le compete a este Organismo verificar el cumplimiento de la sentencia referida.
15. Los accionantes argumentan que la pensión jubilar les permite una vida digna al ser personas en “edad avanzada” y que el monto de la pensión no debe depender del “parecer del” ISSFA. Citan la sentencia 0071-17-SIN-CC sobre la obligación de los poderes públicos de proteger y garantizar la progresividad de derechos.
16. En adición, los accionantes exponen que el ISSFA cumplió parcialmente la sentencia 83-16-IN/21 al aplicar únicamente lo relativo al incremento del valor en los aportes mensuales. El ISSFA habría aplicado “el aumento del descuento al personal militar por el aporte individual del 23% en lugar del 11,45% y el aporte patronal del 26% en lugar del 9,15%”. No obstante, creen que no habría cumplido de la misma manera con el artículo 22 de la LSSFA.

17. Finalmente, los accionantes solicitan declarar el incumplimiento de la sentencia 83-16-IN/21 y disponer al ISSFA que reliquide las pensiones jubilares de los accionantes conforme lo “ordenado por la Corte Constitucional” en el párrafo 405.1 de la sentencia 83-16-IN/21.

4.2 Demanda de incumplimiento de la causa 10-23-IS

18. En lo principal, la demanda del accionante replica los argumentos expuestos en la sección 4.1 *ut supra* aplicados a su caso. A criterio del accionante, debido a que su baja del servicio activo fue posterior al 4 de mayo de 2021, el ISSFA estaba en la obligación de calcular su pensión de retiro con base en el artículo 22 de la LSSFA.

4.3 Informes presentados por el ISSFA

19. El ISSFA presentó dos escritos con el contenido de los informes de descargo, en particular, los escritos del 13 de marzo y 15 de abril de 2024. Esta Corte identifica que ambos escritos mantienen los mismos argumentos destinados a responder las pretensiones de cada demanda planteada pues los cargos son los mismos.
20. En lo principal, el ISSFA argumenta que la pretensión de los accionantes no se refiere al “cumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional, sino de una norma”, en específico, “del artículo 22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas”. Por este motivo, la demanda de los accionantes no puede ser objeto de “verificación a través de la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento de sentencias” con base en la sentencia 37-14-IS/20.
21. La entidad accionada argumenta que remitió informes del cumplimiento de la sentencia 83-16-IN/21 periódicamente en las fechas “9 de julio de 2021, 28 de septiembre de 2021, 28 de diciembre de 2021, 29 de abril de 2022, 25 de julio de 2022, 11 de octubre de 2022, 11 de abril de 2023, julio de 2023 [sic] y 16 de noviembre de 2023”. En particular, el ISSFA se refiere al cumplimiento de la preparación de un régimen de transición y el proyecto de Ley de Seguridad Especial de las Fuerzas Armadas conforme los párrafos 405.2 y 405.4 de la sentencia 83-16-IN/21, respectivamente.

5. Planteamiento del problema jurídico

22. Conforme se desprende de los antecedentes, la Corte verifica que los accionantes plantearon acciones de incumplimiento de la sentencia 83-16-IN/21, la cual declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley de Fortalecimiento. Dentro de la decisión, esta Corte determinó que el artículo 22 de la LSSFA volvió a entrar en

vigencia. En este escenario, tanto los accionantes de la causa 221-22-IS como el accionante de la causa 10-23-IS solicitan que la Corte ordene a la entidad accionada cumplir con esta última disposición. Con base en ello, los accionantes solicitan que el ISSFA recalcule el valor de sus pensiones jubilares, para lo cual exigen el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 de la LSSFA.

23. A la luz de lo anterior, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿Puede la Corte verificar mediante acción de incumplimiento si el ISSFA ha cumplido o no con la aplicación del artículo 22 de la LSSFA, cuya vigencia fue restablecida por disposición de la sentencia 83-16-IN/21?

6. Resolución del problema jurídico

6.1 ¿Es procedente la acción de incumplimiento para verificar si el ISSFA ha cumplido o no con la aplicación del artículo 22 de la LSSFA, cuya vigencia fue restablecida por disposición de la sentencia 83-16-IN/21?

24. El objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales, en particular, a la ejecución integral de las sentencias, dictámenes y resoluciones emitidas en materia constitucional. Además, el alcance de esta garantía radica en “proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una obligación constitucional”.³ De esta manera, para declarar la procedencia de la acción de incumplimiento, se debe analizar de manera previa la naturaleza de la sentencia cuyo cumplimiento se solicita y los efectos que esta produce.⁴
25. Respecto a la sentencia 83-16-IN/21, esta Corte ha determinado que las sentencias de control abstracto de constitucionalidad son objeto de acción de incumplimiento siempre que incluyan disposiciones con obligaciones concretas de hacer o no hacer dirigidas a un sujeto determinado que se agotan con su ejecución.⁵ La sentencia 83-16-IN/21 contiene disposiciones de cumplimiento dirigidas al ISSFA y al ISSPOL, las cuales se exponen en el párrafo 8 *ut supra*. En este caso, la pretensión de los accionantes se refiere al cumplimiento del artículo 22 de la LSSFA cuya finalidad es el recálculo de los valores de sus pensiones jubilares correspondientes.
26. En atención a las pretensiones de los accionantes en las dos causas acumuladas, esta Corte determina que el cumplimiento del artículo 22 de la LSSFA no se refiere a la

³ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2022, párr. 15. En similares términos: CCE, sentencia 3-15-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 11; CCE, sentencia 36-19-IS/12, 25 de enero de 2023, párr. 17; CCE, sentencia 17-16-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 14.

⁴ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2022, párr. 19.

⁵ *Ibid*, párr. 22.

disposición de cumplimiento de una sentencia, dictamen o resolución constitucional. Además, se verifica que la sentencia 83-16-IN/21 no ordenó medidas dirigidas a los accionantes. Al contrario, la sentencia referida ordenó medidas a los Consejos Directivos del ISSFA y el ISSPOL, y a la Asamblea Nacional, sin que se establezca ningún tipo de medida concreta para los accionantes de las presentes causas.

27. Finalmente, la sentencia 83-16-IN/21 declaró la inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley de Fortalecimiento. Como consecuencia, la inobservancia de dicha decisión en un caso análogo se enmarca en el incumplimiento del ordenamiento jurídico ecuatoriano.⁶ Por lo cual, la pretensión de los accionantes sobre el recálculo de la pensión jubilar con base en el artículo 22 de la LSSFA es susceptible de ser reclamada activando garantías jurisdiccionales u otros mecanismos procesales ordinarios dirigidos a este fin.
28. Con referencia a lo previamente analizado, la Corte concluye que las pretensiones de los accionantes sobre la aplicación del artículo 22 de la LSSFA no son objeto de verificación a través de la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.⁷ En consecuencia, las acciones de incumplimiento son improcedentes.

7. 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** las acciones de incumplimiento **221-22-IS** y **10-23-IS**.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁶ *Ibid*, párr. 21

⁷ En similar sentido, esta Corte resolvió en: CCE, sentencia 3-22-IS/24, 31 de enero de 2024, párrs. 16-20.

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 09 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL