

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-**  
Quito, D.M., 24 de marzo de 2022.

**VISTOS.** – El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 24 de febrero de 2022, avoca conocimiento de la causa N° 158-22-EP, acción extraordinaria de protección.

## I

### Antecedentes procesales

1. Los señores Herbis Clemente Baño Sánchez, Luis Alfredo Gusky Allanca, Fabricio Briones Arteaga, Nelson Villamar Hernández, Edison Javier Milian Ureta, Stalin Armando Zambrano Suarez, Olger Eduardo Morejón Guayano, Teófilo Ninabanda Verdezoto, Freddy Alex Zambrano Ramírez, Lenin Alexander Ortiz Albán, Franklin Darío Cerezo Tituaña, Darwin Michael Suárez Martínez, Winvler Kemper Cabezas Chica, Carlos Alfredo Arroyo Parra, Raúl Arsenio Merino Guevara, Hugo Vasconez Gualotuña, Carlos Edison Usumag, Luis Alberto Taimbud, Marco Llumiquinga, Cristóbal Javier Antamba y Mesías Chalacan Cuastumal eran miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador (en adelante “los miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador”).
2. Los miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador pasaron de servicio activo a pasivo entre los años 2016 y 2021. Su liquidación se sujetó a lo dispuesto en la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 867 de 21 de octubre de 2016.
3. Mediante sentencia No. 83-16-IN/21, la Corte Constitucional del Ecuador declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Corte Constitucional, en la sentencia No. 83-16-IN/21, al analizar la procedencia de varias acciones en contra de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (FFAA) y de la Policía Nacional (PN) declaró la inconstitucionalidad con efectos inmediatos de los artículos relativos al financiamiento de la seguridad social de la fuerza pública y a la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública al régimen general. También declaró la inconstitucionalidad de los artículos relacionados con la eliminación de servicios sociales de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional; sin embargo, difirió los efectos de esta declaratoria, hasta que el órgano legislativo, cumpla con la emisión de una normativa que se ajuste a los estándares de esta sentencia. La Corte determinó que la normativa impugnada vulnera el derecho a la seguridad social al reducir los ingresos de la seguridad social militar y policial en tanto pone en riesgo la sostenibilidad del sistema. Consideró, además que viola el principio de progresividad y no regresividad de los derechos al eliminar los servicios sociales, modificar las condiciones de ciertas prestaciones, reducir prestaciones y eliminar grupos beneficiarios. Dentro de la sentencia la Corte dispuso que los Consejos Directivos del ISSFA y el ISSPOL preparen un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social, tanto de las FFAA. como de la PN, en el plazo de seis meses. Para este objetivo contarán con informes actuariales y técnicos actualizados y específicos, así como, con el apoyo de Comisiones

4. El 21 junio de 2021, los miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador presentaron una acción de protección<sup>2</sup> en contra del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador (“ISSFA”) y del Procurador General del Estado. La competencia de dicha causa recayó en la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (en adelante “la Unidad Judicial”). La causa fue signada con el número 09201-2021-02560.

5. El 4 de agosto de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública, en la cual la Unidad Judicial resolvió negar la acción de protección planteada por los miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador.<sup>3</sup>

6. El 26 de agosto de 2021, la Unidad Judicial conoció la solicitud de aclaración y ampliación interpuesta por los miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador. Mediante auto, resolvió que “no existe acción ni omisión por parte de la entidad demandada; pues no ha disminuido, ni menoscabado o anulado el ejercicio de los derechos de los accionantes de la presente acción”. A su vez, en atención al recurso de apelación

---

Especializadas del Ministerio de Finanzas y de la Superintendencia de Bancos. La Corte resolvió “*Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 64, 65, 69, 71, 78, 87, 88, 90, Disposición Transitoria Décimo Tercera y Disposición Transitoria Décimo Quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con efectos inmediatos, quedando dichas normas expulsadas del ordenamiento jurídico, de tal manera 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 que se deja sin efecto, así como en los artículos 25, 29, 39, 41, 49, 87, 88, 89, 91, 93 y 122 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional antes de la reforma, normas que tienen que ver con el financiamiento del sistema, así como la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública a la seguridad social general. Entiéndase que la referencia a ‘efectos inmediatos’ significa desde la publicación de la sentencia en el Registro Oficial’.*”

<sup>2</sup> Los miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador, dentro de una misma acción de protección, argumentaban la violación de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la igualdad y no regresión de derechos y por lo tanto pretendían que se reliquide el seguro de retiro acorde a la normativa vigente previo a la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

<sup>3</sup> Dentro del considerando sexto, la Unidad Judicial menciona que “*De lo analizado se coligue que la acción planteada por la parte accionante no se ajusta a lo determinado en el artículo 88 de la Constitución de la República que indica ‘[l]a acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación’ ; que la Ley de Garantías Jurisdiccionales establecen establece en el art. 40 requisitos con el fin de que proceda o no la acción planteada entre los cuales se encuentran: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.- Analizados estos requisitos se establece que el acto emanado de la administración pública goza de las normas tutelares del art. 76 de la Constitución; que las acciones de la administración provienen de hechos propios que la Constitución y la Ley faculta’.*”

planteado, en el mismo auto, el juez de la Unidad Judicial dispuso se remita el proceso a la Corte Provincial del Guayas.

7. El 6 de septiembre de 2021, mediante sorteo, la competencia para conocer el recurso de apelación recayó en la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (en adelante “la Sala”).

8. El 22 de noviembre de 2021, los jueces de la Sala notificaron a los sujetos procesales con su resolución aceptando parcialmente el recurso de apelación<sup>4</sup>. Su argumento se centró en que para las liquidaciones de 11 miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador se aplicaron las Disposiciones Transitorias Décima Tercera y Décima Quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, disposiciones que fueron declaradas inconstitucionales por sentencia No. 83-16-IN/21.

9. El 23 de noviembre de 2021, los miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador presentaron una solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia emitida por la Sala. Dicha petición fue negada el 6 de diciembre de 2021.

10. El 11 de enero de 2022, el Coronel E.M.C. Frank Patricio Landázuri Recalde, en calidad de Director General encargado y Representante Legal del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas – ISSFA (“en adelante “la entidad accionante”), presentó

---

<sup>4</sup> En la sentencia, la Sala rechazó parcialmente el recurso de apelación para 10 miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador, quienes fueron dados de baja y firmaron sus acuerdos de retiro previo a la publicación de la sentencia No. 83-16-IN/21 en el Registro Oficial No 168. de 4 de mayo de 2021. La Sala en el considerando sexto de su resolución, mencionó que “6.1. Ahora bien, de una revisión prolija del expediente ut supra, se ha podido conocer que, en el caso de los servidores militares Briones Arteaga Fabricio Javier (Acuerdo No. 0210719 del 20/04/2021), Morejón Guayano Olger Eduardo (Acuerdo No. 0171735 del 14/11/2017), Ninabanda Verdezoto Teófilo Fernando (Acuerdo No. 0210677 del 13/04/2021), Zambrano Ramírez Freddy Álex (Acuerdo No. 0210777 del 21/04/2021), Ortiz Albán Lenin Alexander (Acuerdo No. 0210751 del 19/04/2021), Cabezas Chica Winvler Kemper (Acuerdo No. 0201495 del 21/09/2020), Arroyo Parra Carlos Alfredo (Acuerdo No. 0210715 del 20/04/2021), Vásquez Gualotuña Hugo Franklin (Acuerdo No. 0200431 del 23/03/2020), Tenelanda Llumiquinga Marco Raúl (Acuerdo No. 0210772 del 19/04/2021), y, Chalacac Cuastumal Mesías Eduardo (Acuerdo No. 0210727 del 19/04/2021), en el caso de todos ellos la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA resolvió en base a la normativa vigente, esto a consecuencia de que como se dijo en líneas anteriores, la sentencia No. 83-16-IN/21 entró en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial, esto es, el 04 de mayo de 2021”. Respecto a los 11 miembros restantes la Sala resolvieron declarar vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y no regresión de derechos de los ciudadanos Baño Sánchez Herbis Clemente, Gusqui Allanca Luis Alfredo, Villamar Hernández Nelson, Milian Ureta Edison Javier, Zambrano Suárez Stalin Armando, Cerezo Tituaña Franklin Darío, Suárez Martínez Darwin Michael, Merino Guevara Raúl Arsenio, Loza Usumag Carlos Edison, Sotelo Taimbud Luis Alberto, Usiña Antamba Cristóbal, y como medida de reparación integral la Sala dispuso “se realice una nueva liquidación, excluyendo las Disposiciones Transitorias Décima Tercera y Décima Quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y, acatando 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, tal y como ha dispuesto la Corte Constitucional”.

una acción extraordinaria de protección impugnando la sentencia emitida por la Sala el 22 de noviembre de 2021.

## II Objeto

11. Según los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“la Constitución”), en concordancia con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

12. La acción se planteó en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas el 22 de noviembre de 2021. Esta decisión cumple con el objeto de la presente acción.

## III Oportunidad

13. La acción fue presentada el 11 de enero de 2022. La decisión impugnada fue notificada el 22 de noviembre de 2021 y su aclaración y ampliación fue notificada el 6 de diciembre de 2021<sup>5</sup>. La presente acción extraordinaria de protección ha sido presentada dentro del término legal, conforme lo establecen los artículos 60, 61 (2) y 62 (6) de la LOGJCC.

## IV Requisitos

14. En lo formal, la demanda cumple con los requisitos establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

## V Pretensión y fundamentos

15. La entidad solicitante de la acción extraordinaria de protección alega que la sentencia emitida por los jueces de la Sala ha vulnerado el derecho al debido proceso en su garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva, garantizados en los artículos 76 (7) (I) y 75 de la Constitución. Por tal razón, la entidad accionante pretende que se deje sin efecto la decisión emitida por la Sala.

---

<sup>5</sup> En el cómputo del término para accionar se considera la existencia del receso judicial de 23 de diciembre de 2021 a 6 de enero de 2022.

16. Respecto a la vulneración al derecho al debido proceso en su garantía de motivación, la entidad accionante alega que la Sala en su pronunciamiento resalta en un primer momento que los peticionarios de la acción de protección pretendían que se les aplique los efectos de la sentencia No. 83-16-IN/21. Sin embargo, en un segundo momento la Sala resuelve aplicar los efectos de la sentencia solo para 11 de los miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador, en razón de la fecha en el que se firmaron los acuerdos de retiro de los mismos<sup>6</sup> a pesar de que la baja se ejecutó antes de la sentencia de la Corte Constitucional.

17. De igual manera, respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de motivación, la entidad accionante alega que la Sala cometió el error de aplicar un estándar diferente a los miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador dentro de la sentencia.

18. La entidad accionante menciona que *“la Sala no contempla su argumentación para explicar el motivo por el cual se declara la vulneración de la seguridad jurídica y regresividad de derechos, siendo obligación en estos casos elevar el estándar de suficiencia de motivación, por tratarse de una acción jurisdiccional; pues, pese a que aceptó que los seguros de retiro se liquidan con la norma vigente a la fecha de la baja de los servidores militares, concede la acción de protección al segundo grupo de accionantes indicando que los acuerdos que otorgan la pensión de retiro no debieron fundamentarse en la normativa que fue declarada inconstitucional por la sentencia No. 86-16-IN/21 aplicable desde el 4 de mayo de 2021”*.

19. La entidad accionante menciona además que *“(l) o señalado incurrirá en un vicio de incoherencia lógica de conformidad con lo establecido en la sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 75, es decir que la motivación de la resolución debe guardar coherencia entre las premisas fácticas, las disposiciones aplicadas al caso concreto, la conclusión y la decisión final”*.

20. Respecto a la vulneración a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante alega que, *“(f) rente a los hechos señalados, la sentencia de la Sala especializada de la familia de la Corte Provincial de Guayas, dictada el 16 de noviembre de 2021, violenta la garantía a la tutela judicial efectiva, en el componente de ‘el derecho al acceso a la*

---

6 Los accionantes alegaron que *“la Sala Especializada de la Familia de la Corte Provincial de Guayas, una vez señalados antecedentes, en el acápite sexto que contiene el análisis y resolución, establece que la pretensión de los accionantes se circunscribe a que se apliquen los efectos de la sentencia No. 83-16-IN/21 de 10 de marzo de 2021, publicada en el Registro Oficial de 4 de mayo de 2021, a cada uno de sus casos específicos, para efectos de reliquidación de sus pensiones de retiro. (...) A su vez, la pretensión de los accionantes que solicitaron reliquidación en función de los aportes realizados, la sustentan en el supuesto de que su pensión de retiro fue calculada en base a la normativa que ha sido declarada como inconstitucional en la sentencia No. 83-16-IN/21; pero sin considerar que los efectos inmediatos otorgados en la misma se aplican a partir del 4 de mayo de 2021, lo que determina que las normas invocadas estaban plenamente vigentes al momento de su baja del servicio militar. (...) Bajo este antecedente, la Sala en una primera parte del fallo resuelve negar la acción de protección a 10 de los accionantes, señalando la fecha en la cual sus respectivos acuerdos de otorgamiento de pensión de retiro fueron dictados por la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA”*.

*administración de justicia', al concederse una pretensión que nunca fue solicitada por los accionantes, por lo que existe incongruencia procesal, debido a que los legitimados activos solicitaron en su pretensión, que se reliquide ÚNICAMENTE SU SEGURO DE RETIRO, pero la Sala en sentencia dispuso que se reliquide adicionalmente, el SEGURO DE CESANTÍA". (mayúsculas en el original)*

21. En la misma línea de ideas, la entidad accionante alega que existe incongruencia procesal al momento en que la Sala resuelve que se reliquide los rubros por concepto de Seguro de Retiro y Seguro de Cesantía, ya que los accionantes en su demanda únicamente hicieron alusión al Seguro de Retiro<sup>7</sup>.

## VI Admisibilidad

22. En los artículos 58 y 62 de la LOGJCC se establecen los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección.

23. De lo expuesto en la demanda y tal como se indica en los párrafos del 15 al 21, se desprende que la entidad accionante ha argumentado de manera clara la presunta vulneración a los derechos constitucionales. Su argumentación no se agota en lo injusto o equivocado del auto impugnado, ni en la falta de aplicación de la ley tampoco se refiere a la apreciación de la prueba tal como lo señala el artículo 62 numerales 3, 4, y 5 de la LOGJCC. Por lo expuesto la demanda objeto de análisis en el presente caso no incurre en dichas causales.

24. La entidad accionante presenta argumentos que denotan una eventual y presunta vulneración al derecho al debido proceso en su garantía de motivación, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, afirmaciones que, en caso de ser ciertas, podrían implicar una violación a los derechos constitucionales de quienes aportaron para las prestaciones de la seguridad social de las Fuerzas Armadas del Ecuador, las cuales se encuentran a cargo del ISSFA.

25. La demanda cumple con lo dispuesto por el artículo 62:

---

<sup>7</sup> La entidad accionante alegó que *"(a)l haberse concedido a los accionantes la pretensión 'más allá de lo pedido', provocó que la sentencia sea incongruente procesalmente, porque el ISSFA al momento de ejercer su derecho a la defensa, refutó, alegó, impugnó exclusivamente la pretensión de que se reliquide el SEGURO DE RETIRO, sobre el cual los accionantes fundamentaron su pretensión, alegaron en audiencia, presentaron prueba, y reclamaron al referir el monto de sus aportes, siendo dicho objetivo el que siempre buscaron al interponer esta acción de protección. En este sentido entonces, el ISSFA no ejerció su derecho a oponerse o impugnar la liquidación del seguro de cesantía, lo cual provocó que el ISSFA haya quedado en indefensión al no poder refutar esta parte que compone otro seguro, otra prestación, con condiciones diferentes y opuestos a la pretendida en la demanda constitucional"*

1. *“Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso”*

8. *“Que el admitir un recurso extraordinario de protección permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional”.*

26. Este Tribunal encuentra, *prima facie*, que el examen de esta causa le permitiría a la Corte solventar la presunta vulneración de derechos constitucionales. Esta Sala de Admisión considera relevante abordar la forma en la que la Sala de la Corte Provincial aplicó la sentencia 83-16-IN/21 emitida por la Corte Constitucional frente a los miembros de las Fuerzas Armadas que interpusieron la acción de protección, los cuales pasaron de servicio activo a pasivo durante la vigencia de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

## VII Decisión

27. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección N° 158-22-EP, sin que constituya pronunciamiento sobre la materialidad de la pretensión.

28. Notificar, mediante oficio, el contenido de este auto y copia simple de la demanda a la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, a fin de que, en el término de 5 días, contado desde su notificación, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

29. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas; la herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se recibirán escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.

30. En consecuencia, se dispone notificar este auto a las partes procesales y disponer el trámite para su sustanciación.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, del 24 de marzo de 2022.- **LO CERTIFICO.**

*Documento firmado electrónicamente*  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**