

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

80-22-IN/24 En el Caso No. 80-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad 80-22-IN...	2
22-23-AN/24 En el Caso No. 22-23-AN Se desestima la acción por incumplimiento presentada dentro del caso No. 22-23-AN.....	15

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSA:

80-24-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Jorge Oswaldo Andrade Flores, Secretario General del Sindicato General de Trabajadores del GADM del cantón Santo Domingo	44
--	----



Sentencia 80-22-IN/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

CASO 80-22-IN

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

SENTENCIA 80-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza si el artículo 5 del Reglamento a la LOES contraviene el principio de reserva de ley en materia tributaria. La Corte desestima la acción pues no advierte que la norma reglamentaria modifique un elemento esencial de un impuesto, cuestión que compete a la ley.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de octubre de 2022, Ana María Raffo Guevara y Mariuxi Cleopatra Sánchez Sarango, en calidad de assembleístas de Guayas y Orellana respectivamente, por sus propios derechos (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 5, 39, 41, 51 y 67 del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior (“**Reglamento LOES**”).¹
2. En la misma fecha de presentación de la demanda, el caso fue sorteado a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de la causa el 23 de noviembre de 2022 y requirió a las accionantes que completen su demanda. En respuesta, las accionantes presentaron un escrito el 30 de noviembre de 2022.
3. El 16 de diciembre de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión admitió a trámite la demanda respecto de los artículos 5 y 67 del Reglamento LOES pues las accionantes no completaron la demanda respecto de los artículos 39, 41 y 51 *ibidem*. A su vez, el Tribunal negó la solicitud de suspensión provisional de las normas y corrió traslado a la Presidencia de la República y a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“**SENESCYT**”).
4. El 2 de febrero de 2023, la Presidencia de la República contestó la demanda.

¹ Emitido mediante decreto ejecutivo 494 de 14 de julio de 2022 y publicado en el Registro Oficial 110 de 21 de julio de 2022.

5. El 27 de agosto de 2024, la jueza Daniela Salazar Marín, conforme el orden cronológico de causas, ordenó que la SENESCYT conteste la demanda. El 3 de septiembre de 2024, la entidad indicada presentó un escrito al respecto.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad con base en los artículos 436.2 de la Constitución, 75.1 letra d) y 191.2 letra a) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad

7. Respecto del artículo 5 del Reglamento LOES, las accionantes alegan que su inciso tercero contraviene el principio de reserva de ley, del artículo 132.3 de la Constitución, debido a que existiría una “interpretación extensiva” que, a su parecer, modificaría el artículo 39 de la LOES. Afirman que se introduce presuntamente una supresión de tributos. En el mismo sentido, creen que aquello inobservaría los artículos 82 y 425 de la Constitución porque la LOES es superior al Reglamento.
8. Sobre el artículo 67 del Reglamento LOES, las accionantes afirman que aquella norma reduce el tiempo de funciones de los representantes estudiantiles ante el Consejo de Educación Superior (“CES”) de cinco a dos años en contraposición del artículo 168 de la LOES, afectando los artículos 82 y 424 de la Constitución. Bajo su interpretación el artículo 67 del Reglamento LOES “vulnera” los artículos 11.2 y 347.11 de la Constitución pues los representantes del cuerpo estudiantil ante el CES no podrían participar en igualdad de condiciones con otros representantes ante el CES.
9. Con ello, las accionantes piden que se declare la inconstitucionalidad de las normas atacadas.

3.2. Fundamentos de la Presidencia de la República y de la SENESCYT

10. La Presidencia y la SENESCYT solicitan que se declare la constitucionalidad de las normas impugnadas y plantean los mismos argumentos contestando la demanda. En cuanto al artículo 5 del Reglamento LOES contestan la demanda así:

- 10.1.** La LOES en su artículo 37 establece un régimen de exoneración tributaria y su artículo 39 instituye la excepción a dicho régimen. Por ello, afirman que la exoneración como elemento básico o esencial de un tributo cumple con el principio constitucional de legalidad, al encontrarse en una ley.
- 10.2.** El artículo 5 del Reglamento LOES no crea, suprime ni modifica el régimen de exoneración tributaria ni su régimen de excepción. Así, sostienen que es “falso” que se “cree un régimen de supresión de tributos” porque la exoneración nace de la Ley y el artículo atacado regula y permite la aplicación de la exoneración.
- 11.** Sobre la presunta inconstitucionalidad del artículo 67 del Reglamento LOES, la Presidencia y la SENESCYT sostienen:
- 11.1.** Las accionantes en su argumentación no tienen comprensión normativa porque el artículo 168 de la LOES se refiere únicamente a la elección de los seis académicos que integran el CES y “nada tiene que ver con el resto de [sus] integrantes”. Agregan que sostener que el período de funciones de cinco años determinado en el artículo 168 de la LOES es aplicable a todos los integrantes del CES “implicaría afirmar que los representantes del Ejecutivo, todos ministros o con rango de ministros, por naturaleza de libre remoción, también deben permanecer [...] por [...] 5 años, incluso cuando el período presidencial (4 años) hubiere concluido”.
- 11.2.** Para integrar el CES, los representantes estudiantiles deben aprobar el 80% de su carrera, conforme el artículo 167 de la LOES, lo cual comprende entre “30 y 150 créditos” y “2 y 8 semestres de estudio”. De tal forma indican que los estudiantes elegibles para el CES “deberán estar cursando los últimos semestres de su proceso de educación”, por lo que establecer en cinco años su período de funciones en el CES “implicaría que hayan rebasado su condición de estudiantes durante la mayor parte de este período, perdiéndose –por supuesto- la naturaleza de su representación”.
- 11.3.** No se genera una situación de desigualdad entre integrantes del CES, sino que se “llena un vacío de la” LOES que no establece expresamente el período de funciones de los representantes estudiantiles.²

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 12.** En el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, se deben analizar posibles

² Las citas textuales corresponden tanto a la Presidencia como a la SENESCYT.

incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas impugnadas y las normas constitucionales. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa en abstracto con la Constitución.³

13. Las accionantes impugnaron los artículos 5, 39, 41, 51 y 67 del Reglamento LOES, no obstante, no completaron su demanda respecto de los artículos 39, 49 y 51 del Reglamento LOES. Así, el auto de admisión consideró completa la demanda únicamente respecto de los artículos 5 y 67 del Reglamento LOES.
14. Si bien el Pleno de la Corte Constitucional tiene la última valoración sobre los cargos a analizarse en etapa de sustanciación, para este caso, se incumplieron requisitos de admisión respecto de los artículos 39, 41 y 67 de la norma impugnada. Considerando aquello, el análisis se suscribirá a los artículos 5 y 67 del Reglamento LOES porque respecto de los otros artículos no existen argumentos claros, ciertos y específicos, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa con la Constitución, según el artículo 79.5 b) de la LOGJCC, como fue advertido en etapa de admisión.
15. Ahora bien, las accionantes presentan como cargo que los artículos 5, específicamente su inciso tercero, y 67 del Reglamento LOES cambiarían la LOES. *Prima facie*, el control abstracto de constitucionalidad no abarca la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones entre normas de rango legal con otras de rango inferior.⁴
16. Sin embargo, en cuanto al cargo del inciso tercero del artículo 5 del Reglamento LOES, la Corte ha señalado que atendiendo al principio de reserva de ley en materia tributaria puede ser razonable cotejar un determinado tributo y sus elementos con la ley que lo regula.⁵ A su vez, si bien las accionantes se refieren a la contravención de los artículos 82 y 425 de la Constitución sobre el derecho a la seguridad jurídica y el principio de jerarquía normativa, se centran en el principio de reserva de ley en materia tributaria. En ese orden de ideas, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El inciso tercero del artículo 5 del Reglamento LOES contraviene el principio de reserva de ley en materia tributaria, consagrado en los artículos 301 y 132.3 de la Constitución, porque introduciría una nueva exención tributaria?**

³ LOGJCC, artículo 79.5 letra b) y CCE, sentencias 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 37, 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párrs. 69 y 70 y 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

⁴ CCE, sentencias 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 17; 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

⁵ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 25.

17. Al contrario, sobre el cargo del artículo 67 del Reglamento LOES, si bien las accionantes se refieren a los artículos 11.2, 347.11, 82 y 425 de la Constitución, buscan señalar cómo se debería interpretar esa norma a la luz de la LOES, específicamente su artículo 168.
18. A la par, las accionantes parten de la idea de que el artículo 168 de la LOES se refiere a los representantes estudiantiles ante el CES cuando expresamente el artículo indica que se refiere a los “seis académicos que integran el Consejo de Educación Superior”. El artículo no se refiere a los otros miembros del CES, entre los cuales están los representantes estudiantiles sino únicamente a los “seis académicos” que son solo uno de los grupos que integran el CES.⁶ Las razones de conveniencia que haya tenido el órgano legislativo o su técnica legislativa para establecer únicamente el tiempo de duración del mandato de los seis académicos y no de los otros miembros del CES, escapan del ámbito de control constitucional abstracto.⁷ Dado que el aspecto mencionado no es formulado a partir de posibles incompatibilidades en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, no corresponde a este Organismo hacer un análisis constitucional sobre el cargo.

5. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

Contenido
<p>Artículo 5 del Reglamento LOES: Carácter no lucrativo de las instituciones de educación superior:</p> <p>Las instituciones de educación superior no tendrán fines de lucro, por lo que en ningún caso repartirán excedentes, utilidades o dividendos a persona natural o jurídica alguna. Todo excedente será destinado al incremento del patrimonio institucional.</p> <p>Todos los recursos generados por las instituciones de educación superior, sea cual fuere la fuente de la que provienen, serán administrados para el cumplimiento de sus objetivos fundacionales y metas a largo plazo, así como para la realización del derecho a la educación y el fortalecimiento institucional.</p>

⁶ LOES, artículo 167: “Integración del [CES]- El [CES] estará integrado por los siguientes miembros: a) Cuatro representantes del Ejecutivo que serán: el Secretario de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación o su delegado; el Secretario Nacional de Planificación o su delegado; el Ministro de Educación o su delegado; el Ministro de la Producción o su delegado. [...]; b) Seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición. [...]; y, c) Tres representantes de las y los estudiantes que participarán en las sesiones con voz; que deberán provenir de las universidades o escuelas politécnicas públicas, de las universidades particulares y de los institutos o conservatorios superiores. Los representantes estudiantiles deberán tener un promedio académico general académico equivalente a Muy Buena y haber aprobado al menos el 80% de la malla curricular correspondiente a su carrera. Los representantes estudiantiles serán elegidos por concurso de oposición y méritos [...]”.

⁷ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 52.5

De conformidad con lo previsto por el artículo 39 de la [LOES], las actividades económicas, productivas o comerciales que realicen las instituciones de educación superior, que sean ajenas al proceso académico y a la gestión universitaria, no se beneficiarán del régimen de exoneraciones o exenciones tributarias, en la fuente generadora del ingreso, cuando ésta sea otra que una institución de educación superior; sin embargo, cuando la fuente generadora de los réditos sea la propia institución de educación superior, los réditos, intereses, dividendos, rentas o cualquier otro beneficio pecuniario que la institución de educación superior obtenga de otras fuentes generadoras de los mismos, no serán objeto de tributación y tales actividades e ingresos no serán considerados de fines de lucro, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 161 del mismo cuerpo legal.

Se entenderá por gestión universitaria la administración de recursos bajo el principio de autonomía responsable, siempre que tal administración tenga por destino el incremento de su patrimonio institucional.

Las instituciones de educación superior remitirán anualmente al Consejo de Educación Superior los informes de auditoría externa independiente, único órgano competente para verificar el cumplimiento de su carácter no lucrativo. En el ámbito de sus respectivas competencias, la Contraloría General del Estado y el Servicio de Rentas Internas podrán requerir información al Consejo de Educación Superior.

En todo procedimiento se observará la naturaleza específica de las instituciones de educación superior y se respetará el principio de autonomía administrativa y financiera de las instituciones de educación superior, tomando en cuenta los fines sustantivos de la educación superior.

Para la aplicación del beneficio previsto en la Disposición General Vigésima Segunda de la [LOES], el capital de las obligaciones de pago de tributos determinadas por el Servicio de Rentas Internas en contra de instituciones de educación superior que consten en acto administrativo firme o en sentencia judicial ejecutoriada, serán reinvertidas por las instituciones de educación superior en el plazo de tres (3) años contados desde la fecha en la que se acojan a este beneficio. Tras validarse la reinversión de los montos correspondientes al capital, así como el cumplimiento de los demás requisitos previstos en la normativa pertinente para la aplicación del beneficio en cuestión, los valores correspondientes a multas, intereses y recargos constituirán una subvención de carácter público con lo cual la deuda quedará extinta.

Artículo 67 del Reglamento LOES: Representantes estudiantiles al Consejo de Educación Superior:

Los representantes estudiantiles al Consejo de Educación Superior, serán elegidos mediante concurso de oposición y méritos organizado por el Consejo Nacional Electoral. Durarán dos (2) años en sus funciones.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿El inciso tercero del artículo 5 del Reglamento LOES contraviene el principio de reserva de ley en materia tributaria, consagrado en los artículos 301 y 132.3 de la Constitución, porque introduciría una nueva exención tributaria?

- 19.** El artículo 132 de la Constitución consagra el principio general de reserva de ley de tal manera que la Asamblea Nacional “aprobará como leyes las normas generales de interés común”, entre las cuales, según su numeral 3, están las que crean, modifican o suprimen tributos, “sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”.
- 20.** En similar sentido, el artículo 120 numeral 7 de la Constitución establece como una de las atribuciones de la Asamblea Nacional la de crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.
- 21.** A su vez, el artículo 301 de la Constitución consagra el principio de reserva de ley, en materia tributaria, en particular sobre impuestos, así:
- [s]ólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.
- 22.** Los impuestos gozan de reserva de ley en sentido estricto, es decir, solo a través de una ley aprobada o conocida por la Asamblea Nacional, cuya iniciativa provenga de la Función Ejecutiva, se los puede establecer, modificar, exonerar o extinguir. Lo anterior guarda relación con el artículo 135 de la CRE, que prescribe que “[s]ólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos”.⁸
- 23.** Por otro lado, la Constitución ha sido menos severa al tratar las tasas y contribuciones especiales, puesto que el artículo 301 de la Constitución señala que estas se podrán establecer, modificar, exonerar o extinguir a través de un acto normativo de órgano competente. Esta posición adoptada por el constituyente es menos estricta y permite que las tasas y contribuciones sean reguladas por órganos distintos a la Asamblea Nacional. La Constitución les confiere a los gobiernos municipales la competencia exclusiva de, mediante ordenanzas, crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones. De esto se desprende, entonces, que la potestad tributaria de la Asamblea Nacional es exclusiva a los impuestos, mientras que la potestad tributaria de los gobiernos municipales se limita a las tasas y contribuciones especiales de mejoras.⁹

⁸ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 29-35.

⁹ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 36 y 37.

- 24.** Se debe precisar que las accionantes no indican qué tipo de tributo se estaría modificando, a saber, impuestos, tasas o contribuciones especiales. Sin embargo, hacen alusión a que se trataría de un tributo regulado mediante ley cuyo régimen de exenciones habría sido modificado a través de normativa infralegal. En virtud de que aquello podría tener repercusiones de naturaleza constitucional solo en la medida de que se trate de un impuesto,¹⁰ la Corte analizará el cargo partiendo de la premisa de que entre los tributos referidos por la norma, al menos existe alguno que es del tipo de impuesto.
- 25.** Al respecto, esta Corte ha indicado que el impuesto es un tipo de tributo cuya obligación tiene como hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo.¹¹ Así, el impuesto considera una cuestión fáctica económica relativa a la capacidad contributiva del sujeto pasivo. Además, es un tributo no vinculado pues su exigibilidad no guarda relación con un beneficio, servicio o prestación directa del Estado al contribuyente. Adicionalmente, su destino es el financiamiento de servicios y gastos públicos.¹²
- 26.** Con la precisión previa, en virtud del principio de reserva de ley, la ley es la única forma idónea para contemplar la creación, modificación o supresión de un impuesto y ésta debe contener los elementos esenciales del mismo.¹³ Por determinadas circunstancias económicas y sociales, así como por la tecnicidad del impuesto, la exoneración, exención o deducción establecidos en la ley, los elementos adicionales para su aplicación, es posible que se desarrollen mediante normas infra legales, siempre y cuando sea expresa tal remisión.¹⁴
- 27.** Entre los elementos básicos del tributo, como puede ser un impuesto, la Corte ha mencionado: el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse, conforme lo previsto en el artículo 4

¹⁰ Como ha señalado este Organismo una característica intrínseca de los impuestos en el ordenamiento ecuatoriano es que su regulación goza de reserva de ley, de conformidad con la Constitución. CCE, sentencias 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 51 y 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 35.

¹¹ CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 50.

¹² CCE, sentencias 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 50 y 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 33

¹³ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párrs. 51 y 52.

¹⁴ CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 38.

del Código Tributario.¹⁵ En esa línea, la Corte, por ejemplo, ha señalado que una eliminación de una exoneración de impuestos o dispensa legal, sin la iniciativa presidencial, viola la Constitución en relación con el principio de reserva de ley.¹⁶

28. Las accionantes acusan que el Reglamento afectaría una exención, establecida en la ley, entendida como un elemento básico de un impuesto. En esa línea, las mismas accionantes reconocen que la exención sí está establecida en una ley, lo cual va acorde con el principio de reserva de ley. Asimismo, esta Corte toma nota que el artículo 39 de la LOES e inciso tercero del artículo 5 del Reglamento LOES no se refieren a un determinado impuesto u otro tipo de tributo en específico sino como una guía general sobre la cual se deberá aplicar la normativa específica de cada tributo en función de la cual las instituciones de educación superior deban tributar.
29. Con todo, esta Corte comparará las normas para determinar si ha existido una ampliación de una exención por medio de un reglamento. Para ello, se reproducen únicamente las partes pertinentes de las normas:

Artículo 39 LOES	Inciso tercero del artículo 5 RLOES
Las actividades económicas, productivas o comerciales que realicen las instituciones de educación superior, que sean ajenas al proceso académico y a la gestión universitaria, no se beneficiarán del régimen de exoneraciones o exenciones tributarias ni de exclusividad en el ejercicio de tales actividades [...].	[...] De conformidad con lo previsto por el artículo 39 de la [LOES], las actividades económicas, productivas o comerciales que realicen las instituciones de educación superior, que sean ajenas al proceso académico y a la gestión universitaria, no se beneficiarán del régimen de exoneraciones o exenciones tributarias, en la fuente generadora del ingreso, cuando ésta sea otra que una institución de educación superior; sin embargo, cuando la fuente generadora de los réditos sea la propia institución de educación superior, los réditos, intereses, dividendos, rentas o cualquier otro beneficio pecuniario que la institución de educación superior obtenga de otras fuentes generadoras de los mismos, no serán objeto de tributación y tales actividades e ingresos no serán considerados de fines de lucro, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 161 del mismo cuerpo legal [...].

30. De la comparación de las normas, se advierte que el Reglamento reproduce textualmente la LOES, pero explica que la exclusión de la exoneración estará sujeta a la fuente generadora del ingreso cuando esta sea distinta a una “institución de educación superior”.

¹⁵ CCE, sentencias 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 42; 014-12-SIN-CC de 19 de abril de 2012, pág. 12; 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párrs. 36-38; y, dictamen 2-21-OP/21, 23 de junio de 2021, párr. 26.

¹⁶ CCE, dictamen 1-19-DOP-CC, 12 de marzo de 2019, párr. 18.

De esa forma, la exoneración no se refiere a un impuesto o cualquier otro tipo de tributo en específico y el Reglamento LOES reconoce la premisa general de la exclusión de la exoneración, esto es que las actividades económicas, productivas o comerciales no son susceptibles de la exoneración al ser distintas a las de la institución de educación superior. En esa línea, no se advierte una contravención expresa y evidente entendida como una ampliación de una exención determinada en la Ley a través de un reglamento porque, de todas formas, las actividades económicas, productivas o comerciales en otras instituciones distintas a la propia institución de educación superior no son parte de la exoneración. Se debe agregar que las mismas normas prevén la supervisión del CES, del Servicio de Rentas Internas y de la Contraloría General del Estado, en el marco de sus competencias, en relación con la exoneración y su exclusión.

31. Corresponde indicar que la declaratoria de inconstitucionalidad y la expulsión de las normas del ordenamiento jurídico deben ser utilizadas como un último recurso.¹⁷ En observancia de los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad reconocidos en el artículo 76 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe garantizar, en la medida de lo posible, la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico.
32. A este respecto, es preciso mencionar que entre los principios que guían el control constitucional están el de presunción de constitucionalidad por medio del cual se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas que implica que, en caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición, se optará por no declarar la inconstitucionalidad.¹⁸
33. De lo anotado, es posible señalar que el inciso tercero del artículo 5 del Reglamento LOES es constitucional en la medida que no cambia un elemento esencial de un impuesto.¹⁹ La misma LOES, en su artículo 37 prevé que el Servicio de Rentas Internas regulará en coordinación con el CES y el órgano rector de la política pública de educación superior, la aplicación de las normas tributarias para las instituciones de educación superior. Dichas normas tomarán en cuenta la naturaleza específica de las instituciones de educación superior y el cumplimiento de las funciones sustantivas para garantizar las exenciones y exoneraciones establecidas en esta ley. La norma menciona que el CES velará por el fiel cumplimiento de estas normas y los principios que las sustentan. En esa línea, considerando los principios de presunción de constitucionalidad, de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, de declaratoria de inconstitucionalidad como

¹⁷ CCE, sentencias 34-17-IN/21, 21 de junio de 2021, párr. 54; 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 399; 10-20-CN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 48; y, 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 107.

¹⁸ LOGJCC, artículo 76 numerales 2 y 3.

¹⁹ CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 38.

último recurso,²⁰ no es posible concluir, en abstracto, que existe un cambio en alguna exoneración respecto de un tributo en específico y, por ende, un cambio de la LOES por parte del Reglamento LOES. Se debe precisar que el Reglamento LOES es un instrumento para aplicar la LOES, norma que es clara al complementarla en ese sentido y no realiza una interpretación extendida ni modifica la ley.

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** la acción pública de inconstitucionalidad **80-22-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁰ LOGJCC, artículo 76 numerales 2, 3, 4 y 6.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8022IN-7478f



Caso Nro. 80-22-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintinueve de octubre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 22-23-AN/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 03 de octubre de 2024

CASO 22-23-AN

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

SENTENCIA 22-23-AN/24

Resumen: Esta sentencia analiza la acción por incumplimiento planteada para solicitar el cumplimiento del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Una vez realizado el análisis constitucional, se verifica que la pretensión de los accionantes relativa al recálculo de sus pensiones, aplicando de forma retroactiva el artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, no constituye una obligación que se derive de la norma supuestamente incumplida. Por ello, este Organismo resuelve desestimar la acción.

1. Antecedentes

1. La Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (“LSSPN”) fue publicada en el Registro Oficial 707, de 1 de junio de 1995. El texto del artículo 25 de dicho cuerpo normativo prescribía lo siguiente:

Art. 25.- El asegurado que acredite veinte (20) años de servicio activo y efectivo en la Institución tendrá derecho a una pensión de retiro equivalente al setenta por ciento (70%) del sueldo imponible vigente a la fecha de la baja. Por cada año adicional de servicio activo y efectivo tiene derecho al tres por ciento (3%) adicional hasta llegar al ciento por ciento (100%) con 30 o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes adicional completo de servicio tiene derecho al cero punto veinticinco (0.25%) imponible.

2. En el Registro Oficial, Suplemento 867 de 21 de octubre de 2016, se publicó la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (“**Ley de Fortalecimiento**”). El artículo 64 de dicho cuerpo normativo reformó el artículo 25 de la LSSPN, en los siguientes términos:

Art. 64.- Sustitúyase el artículo 25 por el siguiente:

“Art. 25.- La base para el cálculo de las pensiones de retiro se determinará tomando en cuenta el promedio de los sesenta mejores haberes policiales registrados hasta la fecha en que se produce la baja.

La pensión de retiro se determinará de acuerdo a la forma de cálculo establecida para la prestación de jubilación ordinaria de vejez del régimen general de seguridad social, y estará sujeta a los niveles máximos y mínimos establecidos en dicho régimen.”.

3. En sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, publicada en la Edición Constitucional 168 del Registro Oficial, de 4 de mayo de 2021, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del citado artículo 64 y devolvió la vigencia del artículo 25 de la LSSPN. Dichas medidas constan en el punto uno del decisorio de la sentencia aludida, que se transcribe a continuación:

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.
[Énfasis añadido]

4. Como consecuencia, el artículo 25 de la LSSPN ha estado vigente, siendo su texto el indicado en el párrafo 1 *supra*, desde el 4 de mayo de 2021.
5. El 05 de mayo de 2023, los coroneles en servicio pasivo de la Policía Nacional Gary Rodrigo Arellano Ramos, Polivio Vicente Aymar Ludeña, Gustavo Patricio Cabezas Uriarte, Pablo Aníbal Cerda Tovar, German Cevallos Sevilla, Telmo Xavier Erazo Gavilanes, Javier Oswaldo Galarza Salazar, Wilson Patricio Granada López, Henry Fernando Herrera Bustos, Carlos Reinaldo Mera Stacey, Francisco Javier Páez Rodríguez, Cesar Porfirio Rueda Arias, Sonny Stalin Salinas Samaniego, Pablo Fernando Tamayo Peñaherrera, Víctor Hugo Tapia Duque, Carlos Fabian Torres Arboleda y Polivio Alcides Vinuesa Torres (“**accionantes**”) presentaron una acción por incumplimiento demandando la aplicación del artículo 25 de la LSSPN para el cálculo de su pensión de retiro de los servidores policiales por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**ISSPOL**”).

6. El 15 de junio de 2023, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión¹ de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción signada con el número 22-23-AN.
7. El 29 de agosto de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y, conforme con el art. 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), convocó a las partes al desarrollo de una audiencia para que la entidad accionada conteste a la demanda.
8. El viernes 06 de septiembre de 2024 se celebró la audiencia de la causa, en la que comparecieron las partes procesales. De conformidad con el artículo 57 de la LOGJCC, la jueza ponente abrió el término de prueba por 8 días.
9. Con fecha 17 de septiembre de 2024, tanto los accionantes como el ISSPOL presentaron las pruebas correspondientes. Adicionalmente, la Corte Constitucional recibió varios escritos de terceros interesados y *amici curiae*.²

2. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

3. Norma cuyo cumplimiento se exige

11. En la demanda propuesta por los accionantes, se exige el cumplimiento del artículo 25 de la LSSPN:

¹ Conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

² Dentro de la presente causa, constan los siguientes escritos: 1. Por Geovanni Arturo Guzmán Cárdenas y otros, Servicio Pasivo de la Policía Nacional, con fecha 04, 05, 14, 17 y 30 de septiembre de 2024, solicitando que se acepte la demanda y se aclare desde qué fecha y a qué casos se debe aplicar el artículo 25 de la LSSPN. 2. Por Carlos Israel Murilo Cañizares, con fecha 04 de septiembre de 2024, solicitando que se acepte la demanda. 3. Por Jaime Edingson Gonzales Bravo, con fecha 04 de septiembre de 2024, solicitando que se acepte la demanda. 4. Por Laura Yolanda Velastegui Quitiaques (procuradora común), con fecha 04 de septiembre de 2024, solicitando que se acepte la demanda. 5. Por José Robalino Nole Nole (procurador común), con fecha 05 y 18 de septiembre de 2024, argumentando en favor de que se acepte la demanda. 6. Por Segundo Manuel Cuasque Benalcázar y otros, con fecha 16 de septiembre de 2024, solicitando que se acepte la demanda.

Art. 25.- El asegurado que acredite veinte (20) años de servicio activo y efectivo en la Institución tendrá derecho a una pensión de retiro equivalente al setenta por ciento (70%) del sueldo imponible vigente a la fecha de la baja. Por cada año adicional de servicio activo y efectivo tiene derecho al tres por ciento (3%) adicional hasta llegar al ciento por ciento (100%) con 30 o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes adicional completo de servicio tiene derecho al cero punto veinticinco (0.25%) imponible.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Pretensión y fundamentos de los accionantes

12. En primer lugar, la demanda expone los antecedentes relativos a la vigencia de la norma, indicando aquello que esta Corte detalló en los párrafos 1 a 4 *supra*.
13. En segundo lugar, la demanda plantea los motivos por los que, a juicio de los accionantes, el artículo 25 de la LSSPN contendría una obligación de hacer, clara, expresa y exigible. Al respecto la demanda expone lo siguiente:
 - 13.1. Señala que la norma contiene una **obligación de hacer**, por cuanto en ella existe un titular de un derecho, el contenido del derecho y un obligado a ejecutar. Además, manifiesta que existe una obligación de hacer porque la norma “contempla un beneficio (pensión de retiro calculada con base en el método previsto en la prescripción normativa), que debe ser satisfecha por el obligado (ISSPOL), de la forma en que dispone la norma”.
 - 13.2. Plantea que la obligación es **clara**, porque:
 - (i) determina los beneficiarios, que son todos aquellos asegurados que acrediten 20 años de servicio activo y efectivo en la Institución policial; (ii) establece el objeto de la obligación, que constituye la cuantificación de una pensión de retiro en función del método que prevé la propia norma; y, (iii) sobre el obligado a cumplir la conducta, que es el ISSPOL, es fácilmente determinable, pues el artículo 16 literal a) del mismo cuerpo legal lo reconoce así expresamente.
 - 13.3. Alega que la obligación es **expresa**, porque se desprende del propio texto normativo y “establece una pensión concreta y delimitada, así como determina su manera de cálculo en favor de los asegurados”. Así, “la obligación del ISSPOL de pagar a los asegurados y la manera en que se debe cuantificar dicho pago se encuentran establecidos manifiestamente en la norma”.

- 13.4.** Aduce que la obligación es **exigible**, porque no depende de ningún plazo o condición.
- 14.** En tercer lugar, como prueba del reclamo previo que los accionantes deben satisfacer según el artículo 54 de la LOGJCC,³ en la demanda se afirma que:

[...] el 8 de agosto de 2022 todos los accionantes presentamos un escrito dirigido al Crnl. de Policía de E.M. Renato González, Director General del ISSPOL, a efectos de que se aplique lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional en nuestra pensión de retiro. Este escrito fue recibido en el ISSPOL en la misma fecha, según consta en la copia certificada que anexamos a la demanda.

[...] Mediante oficio I-OF-2022-087-AJ-ISSPOL, de 19 de agosto de 2022, el director General del ISSPOL respondió nuestra solicitud de manera desfavorable, es decir, rechazó el pedido de cumplir con la obligación que deviene del vigente artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Adjuntamos a la demanda copia certificada de la contestación.

- 15.** En cuarto y último lugar, tras plantear el análisis mencionado, la demanda ofrece argumentos para sustentar por qué considera incumplido el artículo 25 de la LSSPN:

15.1. Los accionantes señalan que son coroneles en servicio pasivo de la Policía Nacional y titulares de pensiones de retiro, aprobadas en la Orden General OG-0189-19, emitida por el ISSPOL, de 01 de octubre de 2019. Indican que al momento se encontraba vigente “la reforma que fue incorporada por el artículo 64 de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”.

15.2. Explican que el artículo 25 de la LSSPN, cuyo cumplimiento se busca, recuperó su vigencia desde el 4 de mayo de 2021, cuando se publicó la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados. Concluyen que, pese a ello, el ISSPOL rechazó el reclamo previo y no cumple con la norma para efectos de la cuantificación del monto de la pensión de retiro. Los accionantes cuestionan que, en lugar de aplicar la norma para el cálculo de sus pensiones, el ISSPOL se habría limitado a consultar a este Organismo si corresponde proceder al recálculo de las pensiones.⁴

³ Art. 54.- Reclamo previo.- Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento.

⁴ Ante lo cual, mediante auto de verificación dentro de la causa 83-16-IN, la Corte Constitucional respondió que: "Si se trata de una solicitud de aclaración de la sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la LOGJCC, el momento procesal para ello precluyó”.

15.3. Dicho esto, la demanda aclara que no se pretende que se declare el incumplimiento de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, “dado que comprendemos que ello no es objeto de una acción por incumplimiento”. Al contrario, lo que se pretende es “que se declare el incumplimiento de la disposición jurídica vigente y de la obligación que deriva de su texto”.

16. En virtud de lo expuesto, los accionantes plantean la siguiente pretensión:

[...] se declare el incumplimiento de la obligación de hacer clara, expresa y exigible que prevé el artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, por parte del ISSPOL; como consecuencia, se dispondrá su aplicación y cumplimiento para el cálculo de la pensión de retiro y se determinarán “las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación”.

4.2. Pruebas presentadas por los accionantes

17. Mediante escrito de 17 de septiembre de 2024, los accionantes presentaron las siguientes pruebas: 1. La “Hoja de Historia Laboral” de los accionantes. 2. La Orden General 189 del Comando General de la Policía Nacional, de 2 de octubre de 2019, mediante la que pretenden ratificar que desde que fueron cesados en el año 2019 son titulares de la pensión de retiro. 3. Oficio I-OF-2022-0363-DG-ISSPOL, de 18 de abril de 2022, suscrito por el Director General del ISSPOL, mediante el cual pretenden probar que el ISSPOL reconoce que a la fecha está vigente y es aplicable el artículo 25 de la LSSPN. 4. Oficio I-OF-2021-875-DG-ISSPOL, de 2 de agosto de 2021, suscrito por el Comandante General de la Policía Nacional y Vocal Principal del Consejo Directivo del ISSPOL y el Director General del ISSPOL; mediante el que pretenden probar que, a partir de la publicación de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, la cuantificación de las prestaciones iba a sufrir un cambio. 5. Resolución 29-CD-SE-09-2021-ISSPOL, dictada por el Consejo Directivo de ISSPOL el 9 de junio de 2021, mediante la cual pretenden probar que el ISSPOL se rehúsa a cuantificar la pensión con base al artículo 25 de la LSSPN y, sin embargo, sí efectúa descuentos que provienen de las normas legales que volvieron a estar vigentes por disposición de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados. 6. Roles de pago de cada uno de los accionantes, mediante los cuales se pretende probar que, aunque la fórmula de cuantificar la pensión cambió, el cálculo efectuado por el ISSPOL no ha variado.⁵

⁵ Adicionalmente, los accionantes alegan que: [...] el 11 de septiembre de 2024, solicitamos al ISSPOL dos elementos probatorios adicionales, que hasta la fecha no nos han sido conferidos por ningún medio. Solicitamos (i) la copia certificada del Acuerdo de la Junta Calificadora de Servicios Policiales del ISSPOL a través del cual se efectuó el cálculo de nuestras pensiones de retiro; y, (ii) el certificado expedido por el Departamento Financiero del ISSPOL en el que se indique el valor que estamos recibiendo por concepto de pensión de retiro y el cálculo correspondiente.

4.3. Alegaciones del ISSPOL

18. El ISSPOL manifestó que los accionantes –al igual que otros 4.135 servidores policiales– accedieron a su pensión de retiro entre el 21 de octubre del 2016 y el 03 de mayo del 2021, época en la que estuvo vigente la Ley de Fortalecimiento. Por ello, indica que la pensión de los accionantes se otorgó aplicando la disposición transitoria décima quinta⁶ de dicho cuerpo normativo.⁷

⁶ El artículo en cuestión prescribe lo siguiente: [...] DÉCIMA QUINTA.- Las pensiones de los miembros que, antes de la expedición de esta Ley reformativa, se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional y que, a partir de la fecha de la entrada en vigencia de la misma, accedan a las prestaciones del seguro de retiro o invalidez, así como las pensiones que se causen por muerte debida a accidente no profesional o enfermedad común, se calcularán según las siguientes disposiciones:

1) La base para el cálculo de las pensiones de retiro e invalidez se determinará tomando en cuenta el promedio de los sesenta mejores haberes policiales registrados hasta la fecha en que se produce la baja multiplicado por el factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley.

Para la aplicación de lo previsto en el inciso anterior, en el primer año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley reformativa, la base para el cálculo de las pensiones de retiro e invalidez considerará, además del factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley, el promedio de los doce mejores haberes policiales. A partir del segundo año, cada año, se incrementará en doce el número de haberes seleccionados para el cálculo promedio, hasta alcanzar los sesenta mejores, que se aplicará a partir del quinto año;

2) La pensión de retiro será equivalente al setenta por ciento (70%) de la base para el cálculo señalada en el numeral 1. Por cada año adicional de servicio activo y efectivo tiene derecho al tres por ciento (3%) adicional hasta llegar al ciento por ciento (100%) con 30 o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes adicional completo de servicio tiene derecho al cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de la indicada base;

3) La pensión de invalidez será equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la base para el cálculo señalada en el numeral 1. Por cada año completo adicional, a partir del sexto, se reconocerá el dos por ciento (2%) de la indicada base y el cero punto ciento sesenta y siete por ciento (0,167%) por cada mes completo adicional;

4) En el caso de que el monto de la pensión, calculado según lo prescrito en los numerales 2 y 3, sea superior a los niveles máximos por años de aportación, o al nivel máximo en caso de invalidez, respectivamente, establecidos en el régimen general de seguridad social, se realizará un nuevo cálculo de la pensión en el que se considerará, además del factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley, el promedio de los sesenta mejores haberes policiales contados retroactivamente desde el grado con el cual el asegurado obtuvo la baja y que estuvieron vigentes a la fecha de expedición de la presente Ley reformativa.

En el caso de que, después del cálculo previsto en el inciso anterior, la pensión resultante sea menor a los niveles máximos por años de aportación, o al nivel máximo en caso de invalidez, establecidos en el régimen general de seguridad social, se entregará la pensión de mayor cuantía por ser más favorable al asegurado.

Para la aplicación de lo previsto en el inciso primero de este numeral, en el primer año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley reformativa, se tomará en consideración el promedio de los doce mejores haberes policiales que estuvieron vigentes a la expedición de la presente Ley reformativa. A partir del segundo año, cada año, se incrementará en doce el número de haberes seleccionados para el cálculo promedio, hasta alcanzar los sesenta mejores haberes que estuvieron vigentes a la fecha de expedición de la presente Ley reformativa, que se aplicará a partir del quinto año; y,

5) La pensión de montepío que se cause por fallecimiento del asegurado a consecuencia de accidente o enfermedad no profesional, será establecida en base a la pensión nominal de invalidez establecida en el numeral 3.

⁷ El ISSPOL, para ejemplificar, indica que: [...] Dado que 14 de los accionantes se acogieron al retiro en el año 2019 y tienen más de 30 años de servicio activo y efectivo, el cálculo de su pensión se realizó tomando el

- 19.** Además, con fecha 17 de septiembre de 2024, presentó el documento titulado “Informe técnico sobre el cálculo de pensiones por aplicación de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”. En él, indicó que la pensión de los 4.135 servidores policiales, calculada bajo la Ley de Fortalecimiento, es equivalente a 4.797.815,13 dólares de los Estados Unidos de América. Por el contrario, manifestó que, de calcularse las pensiones bajo la LSSPN, el valor es equivalente a 5.016.319,55 dólares de los Estados Unidos de América. Agregó que,

[...] La decisión de recalcular la pensión, de los 3.748 servidores policiales (a 387 servidores policiales no les afectó el cambio de la Ley), con un incremento del valor de pensión mensual equivalente a USD 218.504,42 mensuales, que implicaría un valor actuarial USD 98,93 millones, equivalente al 8,48% del déficit actuarial del Fondo del Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte. Para la cobertura del gasto prestacional adicional, se requeriría que toda la población policial activa durante los próximos 50 años aporte el 0,44% adicional del salario mensual unificado.

- 20.** Adicionalmente, señaló que “[b]ajo la normativa actual, el fondo presenta un déficit de USD 1.166,7 millones, en un horizonte de 50 años”.
- 21.** Acompañando los escritos en donde constan dichas afirmaciones, el ISSPOL anexó oficios e informes técnicos de respaldo, así como el Memorando AN-SG-2023-1540-M, de fecha 15 de abril de 2023, mediante el cual el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional remitió el “Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional” a la Comisión Especializada Permanente del Derecho del Trabajo y a la Seguridad Social.⁸
- 22.** Por otro lado, en audiencia, el ISSPOL manifestó que la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados:

[...] no ordenó que se realice ningún tipo de recálculo para los servidores policiales que se jubilaron cuando la Ley de Fortalecimiento estuvo vigente, ni tampoco se ordenó que se deje sin efecto los actos administrativos en los que se les concedió su pensión jubilar. De hecho, en un auto de verificación [del cumplimiento] de la sentencia [...] la Corte dice que no ha ordenado realizar recálculos de la pensión jubilar.⁹

promedio de los 36 mejores haberes policiales, multiplicado por el coeficiente regulador de 85% establecido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y por el 100% del coeficiente de tiempo de servicio activo y efectivo.

⁸ A la fecha, el mencionado proyecto de ley no ha sido sometido a debate del pleno de la Asamblea Nacional.

⁹ CCE, Auto de verificación de sentencia 83-16-IN/21, de 17 de agosto de 2022, párrs. 22 y 23: [...] En consecuencia, en la sentencia objeto de la presente verificación, la Corte dictó medidas y disposiciones

- 23.** El ISSPOL agregó que los actos administrativos por los que se concedieron las pensiones jubilares nunca se impugnaron, por lo que se convirtieron en situaciones jurídicas consolidadas con el tiempo. Además, agregó que de acuerdo con las sentencias 636-17-EP/22 y 317-18-EP/23,¹⁰ las declaratorias de inconstitucionalidad rigen hacia el futuro y no deben afectar situaciones jurídicas consolidadas, a fin de no afectar la seguridad jurídica.

5. Reclamo previo

- 24.** De conformidad con la Constitución y la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.¹¹ La acción por incumplimiento procede cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible y para que el incumplimiento se configure debe realizarse un reclamo previo a quien deba satisfacer la obligación.¹²
- 25.** Conforme con la jurisprudencia constitucional, en la evaluación del cumplimiento del reclamo previo, como requisito de procedencia, se debe comprobar que el reclamo cumpla con los siguientes parámetros:
- 25.1.** (i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
- 25.2.** (ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;

relacionadas principalmente con la preparación de regímenes de transición y de nuevos proyectos de ley y su trámite ante la AN, y no dispuso el recálculo de las pensiones jubilares de las personas beneficiarias del ISSFA y del ISSPOL. En fase de seguimiento, la Corte no puede pronunciarse sobre medidas que no consten en la sentencia. Por lo tanto, las pretensiones no pueden ser conocidas ni resueltas en el contexto del seguimiento al cumplimiento de la sentencia No. 83-16- IN/21 y resultan improcedentes. [...] Sin perjuicio de lo expuesto, esta Corte considera necesario manifestar que las personas beneficiarias del derecho a la pensión jubilar del ISSFA y del ISPOL y de beneficios y condecoraciones por años de servicio pueden efectuar las solicitudes que consideren pertinentes a las autoridades administrativas y activar las distintas acciones judiciales de las que se crean asistidos frente a las acciones u omisiones de las instituciones que puedan afectar sus derechos, conforme la normativa aplicable vigente.

¹⁰ Esta regla general se puede ver en: CCE, sentencia 636-17-EP/22, de 21 de septiembre de 2022, párr. 49; y, sentencia 317-18-EP/23. Párr. 29.

¹¹ Artículo 436, numeral 5, 93 de la Constitución y artículo 52 de la LOGJCC.

¹² Artículo 93 de la Constitución, artículos 52 y 54 de la LOGJCC.

- 25.3.** (iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
- 25.4.** (iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.¹³
- 26.** De la revisión al expediente constitucional, se constata que consta el escrito y anexos presentados por los accionantes, a través de los cuales solicitó al ISSPOL:
- a. Que, aplicando lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, vigente tras la publicación de la sentencia 83-16-IN/21 en el Registro Oficial, esto es, desde el 4 de mayo de 2021, se efectúe el recalcule de nuestras pensiones de jubilación, a fin de que sean reajustadas según lo dispone la normativa legal en vigor.
- b. Que, en función del monto que por jubilación corresponde producto de tal reajuste, se pague la diferencia no percibida desde el 4 de mayo de 2021, dado que la redacción vigente del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, es obligatoria desde que se publicó en el Registro Oficial la sentencia No. 83-16-IN/21.
- 27.** El reclamo previo estuvo dirigido al (i) ISSPOL, (ii) identificando expresamente al artículo 25 de la LSSPN como el presuntamente incumplido y los accionantes solicitaron expresamente (iv) que se recalculen sus pensiones jubilares en aplicación de la norma invocada; (iii) siendo esta la misma obligación que se reclama en la demanda de acción por incumplimiento.
- 28.** Con esto, se advierte que los accionantes cumplieron con el requisito prescrito en el artículo 54 de la LOGJCC, consistente en presentar un reclamo previo.

6. Análisis del caso

- 29.** En el párrafo 12 de la sentencia 7-12-AN/19, este Organismo afirmó que:

Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: (a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; (b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; (c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, (d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.

¹³ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

30. En esta línea, se abordará la verificación de las antedichas cuestiones, con el objeto de comprobar la existencia del incumplimiento que se le imputa al legitimado pasivo.

6.1. (a) ¿La obligación cuyo incumplimiento alegan los accionantes se deriva o no de las disposiciones normativas que invoca?

31. Para empezar, la Corte analizará la obligación que se deriva de manera objetiva de la disposición normativa invocada, con la finalidad de verificar si dicha obligación se corresponde con la alegada por los accionantes.

32. En ocasiones anteriores, la Corte Constitucional ha señalado la relevancia de examinar la real pretensión del accionante y si esta se deriva o no del presunto incumplimiento alegado, sin que le corresponda a este Organismo dilucidar una disputa sobre la interpretación de normas infraconstitucionales.¹⁴ Por tanto, la simple afirmación del supuesto incumplimiento de una norma infraconstitucional no implica ni “(i) el incumplimiento de las normas identificadas; ni (ii) una relación directa –entre las normas que se invocan y la obligación cuyo incumplimiento se alega–, pues tal formulación no satisface este requisito”.¹⁵

33. En el presente asunto, los accionantes pretenden la aplicación del artículo 25 de la LSSPN:

Art. 25.- El asegurado que acredite veinte (20) años de servicio activo y efectivo en la Institución tendrá derecho a una pensión de retiro equivalente al setenta por ciento (70%) del sueldo imponible vigente a la fecha de la baja. Por cada año adicional de servicio activo y efectivo tiene derecho al tres por ciento (3%) adicional hasta llegar al ciento por ciento (100%) con 30 o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes adicional completo de servicio tiene derecho al cero punto veinticinco (0.25%) imponible.

34. La disposición citada regula **(i) los requisitos bajo los cuales los asegurados tienen derecho a recibir una pensión de retiro**, estableciendo que deben acreditar al menos veinte (20) años de servicio activo y efectivo en la Institución; y **(ii) el método de cálculo del monto de dicha pensión**, que comienza con un 70% del sueldo imponible vigente a la fecha de la baja, incrementándose un 3% por cada año adicional de servicio activo hasta alcanzar el 100% con 30 años de servicio activo y efectivo. Además, se otorga un aumento del 0.25% del sueldo imponible por cada mes adicional completo de servicio.

¹⁴ Ver sentencias 42-14- AN/19, de 13 de diciembre de 2019, párrs. 48 y 49; y, 1-22-AN/24, de 16 de agosto de 2024, párr. 23.

¹⁵ *Ibid.*

35. De la revisión de la demanda, se tiene que los accionantes buscan “la aplicación y cumplimiento [de dicha norma] para el cálculo de la pensión de retiro” (ver párrafo 16 *supra*). Así mismo, tras examinar el reclamo previo, se evidencia que –como recalcó el ISSPOL en su defensa– aquella pretensión se traduce en solicitar el “recalculo de nuestras pensiones de jubilación, a fin de que sean reajustadas según lo dispone la normativa legal en vigor”.
36. Esto significa que los accionantes no pretenden que se reconozca y satisfaga su derecho a recibir una pensión jubilar –derecho que admiten fue reconocido–, ¹⁶sino a que la fórmula de cálculo prevista en la norma se aplique de forma retroactiva, generando un recálculo de sus pensiones. Es decir, al buscar la aplicación de la norma, los accionantes ineludiblemente requieren que este Organismo le otorgue efectos retroactivos a la misma. Sin embargo, el artículo 25 de la LSSPN no dice nada respecto de su ámbito de aplicación temporal, por lo que la pretensión relativa a la retroactividad no se desprende del texto normativo invocado y va más allá de la obligación contenida en el artículo. En definitiva, los accionantes buscan el cumplimiento de una norma diferente a la que estaba vigente al tiempo en el que se concedieron sus pensiones jubilares.
37. A este respecto, es importante indicar que la disposición normativa en cuestión se halla vigente desde el 4 de mayo de 2021, cuando se publicó la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados en la Edición Constitucional 168 del Registro Oficial. El propio decisorio de la sentencia, en el punto uno (ver párrafo 3 *supra*), indicó expresamente que el artículo 25 de la LSSPN iba a recuperar su vigencia desde el momento de la publicación de la sentencia en el Registro Oficial. Por tanto, en el presente caso se aplica la regla general que dispone que, excepto si otorgan expresamente un efecto retroactivo, las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma producen efectos hacia el futuro, de conformidad con los artículos 95 y 96, numeral 4, de la LOGJCC.¹⁷ Así lo confirma el párrafo 22 del auto de verificación de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, dictado por el Pleno de la Corte

¹⁶ Ver párrafo 15.1 *supra*.

¹⁷ Los artículos citados prescriben: Art. 95.- Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general. [...].

Art. 96.- Efectos del control de constitucionalidad.- Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: [...] 4. Las sentencias producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y la plena vigencia de los derechos constitucionales.

Constitucional el 17 de agosto de 2022, que indicó expresamente que la sentencia “no dispuso el recálculo de las pensiones jubilares”.

38. Por lo tanto, la Corte Constitucional evidencia que la pretensión de recalcular las pensiones jubilares de los accionantes, aplicando de forma retroactiva el artículo 25 de la LOGJCC, no constituye una obligación que se derive, de manera directa ni indirecta, de la norma supuestamente incumplida. Por consiguiente, no se desprende que de la norma invocada exista la obligación pretendida por los accionantes.
39. En consecuencia, al no superar el primer elemento a ser verificado en este tipo de acciones, esta Corte se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

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** la acción por incumplimiento presentada dentro del caso **22-23-AN**.
2. **Ordenar** al Consejo de la Judicatura que, en el plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, difunda el presente fallo mediante correo electrónico a todos los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas, así como a través de sus cuentas oficiales de redes sociales.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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 y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 22-23-AN/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. En sesión de 03 de octubre de 2024, la Corte Constitucional aprobó la sentencia 22-23-AN/24 (en adelante, “**sentencia**”). Respetando la postura tanto de la jueza ponente como del resto de jueces y juezas que votaron a favor, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en lo que sigue manifestaré las razones de mi discrepancia de fondo con el razonamiento plasmado en la sentencia.
2. La controversia surge con ocasión de una acción por incumplimiento presentada por varios coroneles en servicio pasivo de la Policía Nacional (“**accionantes**”), solicitando el cumplimiento del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**LSSPN**”). Este artículo prescribe que el asegurado que acredite veinte años de servicio activo y efectivo en la Policía Nacional tendrá derecho a una pensión de retiro que se cuantificará sobre una determinada fórmula de cálculo.¹ La sentencia optó por desestimar la acción por considerar que la obligación cuyo incumplimiento se alega no se desprende del artículo 25 de la LSSPN, además de que los accionantes estarían solicitando la aplicación retroactiva de dicha norma.
3. Antes de continuar con el análisis, es preciso comprender que el artículo 25 de la LSSPN experimentó una reforma en el año 2016 con la publicación de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (“**Ley de Fortalecimiento**”). La Ley de Fortalecimiento, en su artículo 64, sustituyó al artículo 25 de la LSSPN, modificando la fórmula para cuantificar la pensión por retiro.²

¹ “Art. 25.- El asegurado que acredite veinte (20) años de servicio activo y efectivo en la Institución tendrá derecho a una pensión de retiro equivalente al setenta por ciento (70%) del sueldo imponible vigente a la fecha de la baja. Por cada año adicional de servicio activo y efectivo tiene derecho al tres por ciento (3%) adicional hasta llegar al ciento por ciento (100%) con 30 o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes adicional completo de servicio tiene derecho al cero punto veinticinco (0.25%) imponible.”

² “Art. 64.- Sustitúyase el artículo 25 por el siguiente:

Art. 25.- La base para el cálculo de las pensiones de retiro se determinará tomando en cuenta el promedio de los sesenta mejores haberes policiales registrados hasta la fecha en que se produce la baja.

La pensión de retiro se determinará de acuerdo a la forma de cálculo establecida para la prestación de jubilación ordinaria de vejez del régimen general de seguridad social, y estará sujeta a los niveles máximos y mínimos establecidos en dicho régimen.”

4. Ahora bien, en sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 64 de la Ley de Fortalecimiento, disponiendo que a partir de la publicación de esa sentencia en el Registro Oficial, el artículo 25 de la LSSPN volverá a tener vigencia.³ Esto quiere decir que la vigencia del artículo 25 de la LSSPN experimentó un hiato, pues perdió vigencia con la Ley de Fortalecimiento pero la recuperó con la publicación de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados. La sentencia 83-16-IN/21 y acumulados dispuso que sus efectos serán inmediatos y hacia el futuro; es decir, la Corte Constitucional no declaró la nulidad de origen del artículo 64 de la Ley de Fortalecimiento, sino que simplemente la anuló, respetando sus efectos en los años de vigor.
5. Con este contexto, dividiré este voto en dos puntos. En el primero, expondré mi desacuerdo con la postura que sostiene que la obligación alegada como incumplida no se desprende de la norma invocada. En el segundo, manifestaré mi discrepancia con la afirmación de que la pretensión de los accionantes consistiría en aplicar retroactivamente el artículo 25 de la LSSPN.

a. Sobre que la obligación alegada como incumplida no se desprende de la norma invocada

6. La sentencia considera que el artículo 25 de la LSSPN no contiene una obligación de recuantificar la pensión por retiro en caso de que ya haya sido previamente calculada. En el párrafo 33 sostiene que la disposición citada establece los requisitos para que se configure el derecho a recibir dicha pensión, así como el método para calcularla; mientras que, por otro lado, los accionantes estarían solicitando que se recalculase el importe que recibieron por concepto de las pensiones por jubilación, obligación que no se desprendería del artículo.
7. La acción por incumplimiento, de conformidad con los artículos 93 y 436.5 de la Constitución, así como con el artículo 52 de la LOGJCC, tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico. A su vez, el artículo 52 de la LOGJCC prescribe que la acción procederá cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

³ La sentencia se publicó el 04 de mayo de 2021. Cabe anotar que no es una consecuencia necesaria de una acción pública de inconstitucionalidad el que, al expulsar del ordenamiento jurídico una norma reformativa, por contrariar la Constitución, automáticamente entre en vigencia la que estaba vigente previamente. No obstante, en este caso concreto la Corte expresamente así lo decidió.

8. Así, la acción por incumplimiento procede ante el incumplimiento de una obligación contenida en una norma. Y naturalmente, el tipo de incumplimiento, así como el tipo de remedio, varía dependiendo de si se trata de una obligación de hacer o de no hacer. Cuando se trata de una obligación de hacer, el incumplimiento no solo podría ser traducido en una inacción total del deudor, sino que también habría incumplimiento, por ejemplo, cuando el deudor sí realizó una conducta con ocasión de esa norma pero de todas maneras no cumplió con dicha obligación. En cambio, cuando se trata de una obligación de no hacer, naturalmente la acción por incumplimiento tendría por objeto retrotraer aquello que se hizo, claro está, siempre en la medida de lo posible.
9. En ese sentido, me parece que desestimar esta acción por considerar que la obligación de recalcular las pensiones por retiro no se desprende del artículo 25 de la LSSPN evidencia un formalismo indeseado que impide a la acción cumplir con su función constitucional y legalmente conferida. Si una obligación es de hacer (en este caso, pagar una pensión por retiro de conformidad con un determinado método de cálculo) y se hizo algo distinto de lo que prescribe la norma, naturalmente esta acción tendrá por objeto corregir esa situación para que la obligación se cumpla adecuadamente. ¿Cuál es la forma de corregir esa situación? Pues a través de un recálculo de aquello que se pagó con el fin de que se cancele lo que corresponde y así hacer cumplir una obligación de hacer que antes fue incumplida.
10. La solución que la sentencia brinda a este escenario nos lleva a concluir, en mi criterio, que si el artículo 25 de la LSSPN hipotéticamente hubiera tenido otro inciso que exija a la Policía Nacional recalcular la pensión cuando esta se hizo incorrectamente, entonces solo ahí procedería esta acción. Pero esta exigencia me resulta inaceptable en la medida en que perseguir el cumplimiento de una obligación implica naturalmente, y para los casos que corresponda, corregir aquello que se realizó equivocadamente. Si la obligación contenida en la norma consiste en pagar una pensión de conformidad con un determinado método de cálculo, la acción procedería no sólo para los casos en los que no se haya pagado la pensión sino también para los casos en los que se haya pagado la pensión aplicando un método de cálculo distinto al establecido en la norma.
11. Esto es incluso más evidente en las obligaciones de no hacer. Si una norma impone una obligación de no hacer y esta es incumplida a través de una conducta activa, ¿cómo más se puede hacer valer la norma que retrotrayendo los efectos de lo que se hizo? Por supuesto que, en estos casos, la Corte Constitucional no ha exigido que la norma en

cuestión expresamente disponga que, en caso de incumplimiento, se contemple también la obligación de que se retrotraigan las acciones que provocaron el incumplimiento.

12. Un ejemplo puede ser encontrado en las sentencias 45-17-AN/21 y 11-22-AN/24. En ambas, la Corte Constitucional identificó una obligación de no hacer que consistía en no incluir a los aportes de los afiliados dentro de la base imponible de la contribución del cinco por mil sobre los ingresos totales de las instituciones del Estado, cuya beneficiaria era la Contraloría General del Estado. En ambas, la Corte identificó que estos aportes sí fueron contabilizados, razón por la que las entidades accionantes terminaron pagando más de lo que les correspondía. Tanto en uno como en otro caso la Corte Constitucional dispuso la devolución de los valores pagados en exceso, pero ni en uno ni en otro caso existía la obligación expresamente contemplada de devolver los excedentes.
13. ¿Por qué procedieron las acciones? Porque retrotraer lo que se hizo con ocasión de una obligación de no hacer es una consecuencia natural de buscar su cumplimiento o en su defecto corregir el incumplimiento. No hace falta que una norma expresamente lo diga para que una acción cuyo objeto es perseguir el cumplimiento de obligaciones normativas pueda corregir el incumplimiento. Así como en las sentencias 45-17-AN/21 y 11-22-AN/24 la Corte no exigió que la norma expresamente contenga la obligación de devolver lo cobrado en exceso, en el caso bajo análisis la Corte no debería exigir que la norma expresamente contenga la obligación de recalcular el valor que recibieron por concepto de las pensiones por jubilación. Desde mi perspectiva, se trata de una exigencia mínima de coherencia con sus propias decisiones.
14. Con esto no pretendo sostener que a los accionantes efectivamente les correspondía recibir su pensión por retiro sobre la base del artículo 25 de la LSSPN, sino simplemente que la razón por la cual se desestimó la acción reviste de un formalismo excesivo que frustra artificialmente el objeto de la acción por incumplimiento, pues la Corte ni siquiera procedió a realizar el análisis de si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, antes de desestimar las pretensiones de la demanda.

b. Sobre la supuesta solicitud de que se aplique retroactivamente el artículo 25 de la LSSPN

15. La sentencia, a su vez, afirma que los accionantes han solicitado la aplicación retroactiva del artículo 25 de la LSSPN. Con este fundamento sostiene que en realidad pretenden “que la fórmula de cálculo prevista en la norma se aplique de forma retroactiva, generando un recálculo de sus pensiones. Es decir, al buscar la aplicación de la norma,

los accionantes ineludiblemente requieren que este Organismo le otorgue efectos retroactivos a la misma”.

16. A través de la Orden General 189 emitida por la Policía Nacional, los accionantes fueron cesados de sus funciones el 01 de octubre de 2019. Si bien no todos habían formado parte de la Policía Nacional desde exactamente la misma fecha, en general los accionantes tenían entre 30 y 33 años de servicio activo y efectivo en la institución. Esto quiere decir que, aproximadamente, sus servicios habían iniciado entre los años 1986 y 1989.
17. Los accionantes consideran que tienen derecho a que su pensión por retiro se cuantifique de conformidad con el artículo 25 de la LSSPN. Este artículo, como se expuso en el párrafo 4 de este voto, experimentó un período de cinco años en el que perdió vigencia, para después recuperarla. En el año 2019 los accionantes fueron cesados de sus funciones y en esa fecha el artículo 25 de la LSSPN no estaba vigente.
18. Ahora bien, la retroactividad de una norma implica que afecte situaciones ocurridas con anterioridad a su entrada en vigencia. Entonces, para que la sentencia sostenga que los accionantes pretenden la aplicación retroactiva de la norma, tiene que partir de una premisa que no ha justificado: que la norma aplicable para efectos de cuantificar la pensión por retiro es aquella que estuvo vigente al momento de la cesación de servicios. Solo partiendo de esa premisa sería correcto sostener que los accionantes solicitan una aplicación retroactiva del artículo 25 de la LSSPN, pues efectivamente en el momento de la cesación de funciones esta norma no estaba vigente.
19. No obstante, esta premisa no es justificada por la sentencia. La sentencia lo da por hecho a pesar de que existen otras posibles lecturas acerca de qué norma aplicar para hacer el cálculo, sin que sean irrazonables. Una consistiría en aplicar la norma vigente al momento en que se configuró el derecho a la pensión por retiro (a los veinte años de haber servido activa y efectivamente a la Policía Nacional). Si esto fuera cierto, entonces no se trataría de una aplicación retroactiva ya que esa norma sí estaba vigente entre los años 2006 y 2009. Otra posible lectura consistiría en aplicar la norma vigente al momento en que inició la relación laboral con la Policía Nacional. Pues, de conformidad con el artículo 7.18 del Código Civil, la regla general con ocasión de la aplicación de las leyes en el tiempo es que “[e]n todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”.
20. Nuevamente, no me estoy pronunciando sobre qué ley debería haberse aplicado para cuantificar las pensiones. Me limito a evidenciar que existen razones suficientes por las

cuales la Corte Constitucional debía profundizar su análisis antes de desestimar las pretensiones de los accionantes, puesto que las sentencias de la máxima instancia de interpretación constitucional, sea que acepten o que desestimen la demanda, deben estar fundamentadas en razones pertinentes y suficientes, y no partir de premisas sin antes justificarlas. En su demanda, los accionantes exigen la aplicación de la norma “en vigor” por lo que no encuentro fundamento para que la Corte, sin un análisis previo que determine cuál es la norma aplicable a su situación, afirme que lo que están solicitando es la aplicación retroactiva de la norma, y con este fundamento desestime sus pretensiones.

21. En resumen, disiento de la sentencia de mayoría por dos fundamentos. Primero, considero que desestimar la acción por considerar que la obligación de recalcular la pensión no se desprende expresamente de la norma invocada resulta en exceso formalista, considerando que no hay otra forma de hacer cumplir una obligación de hacer que retrotrayendo aquello se hizo pero que no se debía. Segundo, estimo que la conclusión a la que llega la sentencia sobre que los accionantes estarían solicitando la aplicación retroactiva de una norma se sostiene solo sobre la base de una de las posibles formas de comprender a la aplicación temporal de la norma que debe utilizarse para cuantificar las pensiones, habiendo otras también razonables que no fueron analizadas por la sentencia.
22. La Corte debió, a mi criterio, determinar si la norma contiene o no una obligación de hacer clara, expresa y exigible, y si esta resulta o no aplicable a los accionantes, en virtud de sus efectos temporales. Sólo después de ese análisis de fondo pudo llegar a la decisión de desestimar la demanda, más aún cuando esta ya había superado la etapa de admisión. En definitiva, dejo sentada mi preocupación de que los dos fundamentos con base en los cuales la Corte ha desestimado esta acción, reflejan que se están creando barreras irrazonables para que la acción por incumplimiento cumpla con su objetivo establecido tanto por el constituyente como por el legislador.

DANIELA
SALAZAR MARIN



Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 22-23-AN, fue presentado en Secretaría General el 04 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2223AN-73d52



Caso Nro. 22-23-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día martes quince de octubre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración 22-23-AN/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024.

VISTOS: Agréguese al proceso el escrito presentado el 21 de octubre de 2024 por Gary Rodrigo Arellano Ramos, Polivio Vicente Aymar Ludeña, Gustavo Patricio Cabezas Uriarte, Pablo Aníbal Cerda Tovar, Germán Narciso Cevallos Sevilla, Telmo Xavier Erazo Gaviláñez, Javier Oswaldo Galarza Salazar, Wilson Patricio Granada López, Henry Fernando Herrera Bustos, Carlos Reinaldo Mera Stacey, Francisco Xavier Páez Rodríguez, César Porfirio Rueda Arias, Sonny Stalin Salinas Samaniego, Pablo Fernando Tamayo Peñaherrera, Víctor Hugo Tapia Duque, Carlos Fabián Torres Arboleda y Polivio Alcides Vinueza Torres (“**accionantes**”). Al respecto se considera:

1. Antecedentes

1. Con fecha 05 de mayo de 2023, los accionantes presentaron una acción por incumplimiento demandando la aplicación del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**LSSPN**”) para el cálculo de su pensión de retiro de los servidores policiales por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**ISSPOL**”).
2. De conformidad con la sentencia 22-23-AN/24, emitida el 03 de octubre de 2024 y notificada el 16 de octubre de 2024, se resolvió

[...] **1. Desestimar** la acción por incumplimiento presentada dentro del caso **22-23-AN**.

2. Ordenar al Consejo de la Judicatura que, en el plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, difunda el presente fallo mediante correo electrónico a todos los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas, así como a través de sus cuentas oficiales de redes sociales. (Énfasis en el original).

3. Mediante escrito ingresado el 21 de octubre de 2024, los accionantes solicitaron aclaración de la sentencia número 22-23-AN/24.

2. Legitimidad activa y oportunidad para presentar el pedido

4. El artículo 440 de la Constitución prescribe que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Por su parte, según lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), “[l]as 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”. Además, el artículo 40 del

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”) determina que “se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”.

5. De lo anterior se establece que la aclaración y ampliación son recursos horizontales que la parte interpone de una decisión de este Organismo, con un pedido dirigido a aclararla cuando tuviere una obscuridad, o relativo a ampliarla para subsanar la omisión de un punto objeto de pronunciamiento; sin que por este pedido se pueda modificarla.¹
6. Es por ello que, dentro de las causas que han concluido con una decisión de la Corte Constitucional, se ha reconocido la legitimidad activa para interponer el recurso de aclaración y ampliación de sus autos, dictámenes y sentencias, a las partes del proceso constitucional. Así, por regla general, solo las partes procesales que han comparecido en el procedimiento ante la Corte Constitucional pueden pedir que aclare o amplíe sus decisiones.²
7. En el caso *in examine*, quienes solicitan aclaración de la sentencia fueron los accionantes de la causa 22-23-AN, por lo que cuentan con legitimidad activa para interponer el presente recurso.
8. En cuanto a la oportunidad, la decisión fue notificada el 16 de octubre de 2024 y el escrito en el que se pide aclararla fue ingresado el 21 de octubre de 2024, por lo que fue presentado dentro del término establecido para el efecto.

3. Fundamentos del recurso

9. Los accionantes piden aclaración de dos puntos de la sentencia.

3.1. Primer punto

10. Por un lado, consideran que el párrafo 36 de la sentencia es oscuro. Dicho párrafo está redactado en los siguientes términos:

[...] 36. Esto significa que los accionantes no pretenden que se reconozca y satisfaga su derecho a recibir una pensión jubilar –derecho que admiten fue reconocido–, sino a que

¹ Ver auto de aclaración y ampliación emitido respecto de la sentencia [41-17-AN/20](#), de 19 de agosto de 2020, párr. 13.

² Siendo excepcional el reconocimiento de que otros intervinientes lo soliciten, como ocurre según el artículo 94 de la LOGJCC en las causas de control abstracto de constitucionalidad, o cuando su concurrencia resulta indispensable para la ejecutar la correspondiente decisión.

la fórmula de cálculo prevista en la norma se aplique de forma retroactiva, generando un recálculo de sus pensiones. Es decir, al buscar la aplicación de la norma, los accionantes ineludiblemente requieren que este Organismo le otorgue efectos retroactivos a la misma. Sin embargo, el artículo 25 de la LSSPN no dice nada respecto de su ámbito de aplicación temporal, por lo que la pretensión relativa a la retroactividad no se desprende del texto normativo invocado y va más allá de la obligación contenida en el artículo. En definitiva, los accionantes buscan el cumplimiento de una norma diferente a la que estaba vigente al tiempo en el que se concedieron sus pensiones jubilares.

11. Al respecto, los accionantes manifiestan que la afirmación de que “los accionantes ineludiblemente requieren que este Organismo le otorgue efectos retroactivos a la misma” no es clara, porque carece de justificación. Agregan que la pretensión de su demanda no era el otorgamiento de efectos retroactivos a la norma invocada en la acción por incumplimiento, sino “la aplicación de la norma que actualmente se encuentra vigente, desde que entró en vigor nuevamente por disposición de la Corte Constitucional”.
12. Argumentan, por lo tanto, que “es obligación de la Corte Constitucional aclarar los argumentos que justifican aquella conclusión”.

3.2. Segundo punto

13. Por otro lado, consideran que el numeral 2 del decisorio de la sentencia es oscuro. Dicho numeral ordena lo siguiente

[...] **2. Ordenar** al Consejo de la Judicatura que, en el plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, difunda el presente fallo mediante correo electrónico a todos los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas, así como a través de sus cuentas oficiales de redes sociales. (Énfasis en el original).

14. Según los accionantes, “los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial no ejercen ninguna atribución relacionada con la acción por incumplimiento. Mucho menos los órganos autónomos de la Función Judicial”. Por tal motivo, consideran que el numeral 2 del decisorio de la sentencia es oscuro y de difícil comprensión. Para reforzar su argumentación, pone como ejemplo otras 35 sentencias de acción de incumplimiento y señala que en ninguna de ellas se ordenó una medida similar a la que ataca por ser oscura. Los accionantes aseguran que “no existe ningún caso en el que se haya dispuesto que el Consejo de la Judicatura difunda la sentencia entre jueces, defensores públicos y fiscales”.
15. Por lo tanto, solicitan que se aclare el motivo por el cual se resolvió disponer la difusión de la sentencia a órganos que, a su juicio, no les corresponde recibir el fallo y que no van a comprender por qué lo reciben.

4. Análisis constitucional

16. En este caso, los accionantes solicitan que se aclaren los puntos señalados en la sección 3.1 y 3.2 *supra*.
17. Respecto del primer punto, es preciso notar que los accionantes no indican razones para sustentar que el párrafo 36 de la sentencia sea obscuro o de difícil comprensión. Al contrario, sus cargos dejan ver la inconformidad de los accionantes con las razones que sustentan las afirmaciones vertidas en dicho párrafo. Así, les parece que lo afirmado en el párrafo 36 “carece de justificación”, lo que no es igual a señalar que lo afirmado no se comprende o es obscuro, sino que presupone que lo afirmado es claro, aunque –a juicio de los accionantes– no suficientemente explicado. En tal sentido, la aclaración solicitada se fundamenta en una inconformidad con lo decidido, lo cual se confirma al momento que los accionantes afirman que la Corte Constitucional confundió la pretensión de la demanda y proceden a explicar cómo creen que dicha pretensión debió interpretarse.
18. En cuanto al segundo punto, las razones en las que los accionantes fundamentan su pedido de aclaración se dirigen a atacar la necesidad de la medida ordenada, pero no su falta de claridad. Así, consideran que los órganos receptores de la difusión del fallo no tienen atribuciones relacionadas con la acción por incumplimiento y que tampoco están en capacidad de comprender el motivo de la difusión de la sentencia. Sin embargo, aquellas razones –no avaladas por este Organismo, toda vez que se difundió el fallo para socializar la postura de esta alta corte sobre los puntos de derecho discutidos en el caso– no son atinentes ni capaces de evidenciar cómo el numeral 2 del decisorio de la sentencia 22-23-AN/24 sería obscuro. El hecho de que los accionantes no compartan con esta medida, no hace que el significado de la medida y la forma en que se formuló sea obscuro. Al contrario, el objeto de la medida es absolutamente claro, lo cual se desprende de la propia reconstrucción de la medida que los propios accionantes realizan en su pedido de aclaración.
19. Por otro lado, el hecho de que en los casos señalados no se haya ordenado medidas similares, simplemente da cuenta de la particularidad de cada caso, pero bajo ningún concepto expone en qué sentido el numeral 2 del decisorio sería obscuro.

5. Decisión

20. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración presentado por los accionantes; y, ordenar que se esté a lo dispuesto en la sentencia 22-23-AN/24.
2. Esta decisión, según el artículo 440 de la Constitución, es definitiva e inapelable.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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 y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

AUTO DE ACLARACIÓN 22-23-AN/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. En sesión de 03 de octubre de 2024, la Corte Constitucional aprobó la sentencia 22-23-AN/24 (en adelante, “**sentencia**”). Salvé mi voto por estar en desacuerdo, entre otros asuntos, con que se les atribuya a los accionantes una pretensión que, en mi criterio, no manifestaron. Me refiero a la pretensión de que los accionantes estarían solicitando la aplicación retroactiva del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**LSSPN**”). La sentencia, conjuntamente con mi voto salvado, fue notificada el 16 de octubre de 2024.
2. Mediante escrito ingresado el 21 de octubre de 2024, los accionantes solicitaron la aclaración de la sentencia número 22-23-AN/24.
3. El 14 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional votó a favor del auto que rechaza el recurso de aclaración de la sentencia 22-23-AN/24. De conformidad con el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto salvado de este auto de aclaración.
4. En el voto salvado, argumenté que la sentencia partió de una premisa que no justificó, a saber, que los accionantes estarían pidiendo la aplicación retroactiva del artículo 25 de la LSSPN. Me parece que esa consecuencia no era evidente, toda vez que existen diversas posibles interpretaciones plausibles que en mi criterio podrían sustentar la postura de que, si bien están pidiendo la aplicación de ese artículo, en realidad no se trataría de una aplicación retroactiva. Los accionantes en su escrito manifestaron una misma preocupación:

Desde esta perspectiva, la conclusión en mención es oscura pues no resulta claro el motivo por el cual se determinó que los accionantes habríamos requerido que se otorgue efectos retroactivos al artículo 25 de la LSSPN; máxime, si la propia sentencia reconoció que nuestra pretensión se circunscribía a su aplicación desde que la disposición legal estuvo vigente, esto es, desde el 4 de mayo de 2021, dado que la disposición anterior fue declarada inconstitucional. Así, es obligación de la Corte Constitucional aclarar los argumentos que justifican aquella conclusión, pues el fallo impide una cabal comprensión del razonamiento que utilizó la Corte para arribar a tal determinación.

5. El auto que responde dicha solicitud considera que los accionantes no han expuesto razones para sustentar la oscuridad de la sentencia, sino simplemente enunciados que reflejan su inconformidad con su razonamiento. Al respecto, me parece que el auto sí pudo haber ampliado o explicado por qué se le atribuyó a los accionantes la pretensión de la aplicación retroactiva de dicha norma, pues ese es uno de los fundamentos

centrales de la sentencia para desestimar la demanda. Me parece, tal y como sostuve en mi voto salvado, que sin esa justificación la sentencia efectivamente deviene en oscura.

6. Por tanto, con fundamento en que el escrito solicitando la aclaración de la sentencia fue sustentado sobre la misma base de mi voto salvado, respetuosamente salvo también mi voto en este auto de aclaración.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en el auto de la causa 22-23-AN, fue presentado en Secretaría General el 25 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:26; y, ha sido procesado conjuntamente con el auto.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 80-24-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 29 de noviembre del 2024 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADO ACTIVO: Jorge Oswaldo Andrade Flores, Secretario General del Sindicato General de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santo Domingo.

CORREO ELECTRÓNICO: alfredoborjav@hotmail.com;

LEGITIMADOS PASIVOS: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santo Domingo y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos 11 numerales 4, 6 y 8; 82; 229 numeral 3; 326 numerales 2 y 16; y, 424 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: El accionante solicita se declare la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Quinta de la Ordenanza Municipal E-039-WEA, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santo Domingo, publicada en el Registro Oficial No. 37 de 14 de marzo de 2022. Así como también solicita la suspensión provisional de la disposición acusada como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, 12 de diciembre del 2024.

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/mmm



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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

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

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