

CASO ISSFA-ISSPOL:
LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Por General Oswaldo Moreno
Miércoles, 17 de marzo de 2021
Actualizado a las 21:04



General Miguel Oswaldo Moreno Valverde
ABOGADO Y EXPERTO EN ASUNTOS MILITARES

QUITO — Con mucho regocijo la familia militar recibió la noticia dada a manera de SENTENCIA de la Corte Constitucional del Ecuador, ante una serie de acciones públicas propuestas por los directivos del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), de miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo y pasivo, afiliados, pensionistas, derechohabientes, entre otros, quienes se constituyeron por sus propios derechos en los legitimarios activos como agraviados de la denominada Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, conocida por los miembros de la Fuerza Pública como “Ley Patiño”, ya que el exministro de Defensa Nacional, Eco. Ricardo Armando Patiño Aroca, fue el creador de esta malograda ley.

En efecto, con fecha 10 de marzo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional (CC) dictó por unanimidad la sentencia del Caso No. 83-16-IN

(Caso 83, presentado en el año 2016, como una **Acción Pública de Inconstitucionalidad IN**) y lo declaró inconstitucional por el fondo de las normas que tienen que ver con: el financiamiento del sistema; la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública a la seguridad social general; la eliminación de servicios sociales de las Fuerzas Armadas; la eliminación de la indemnización profesional de la Policía Nacional; la calidad de beneficiarios del montepío de los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, entre otras.

El Pleno de la CC dispuso al Consejo Directivo del ISSFA y del ISSPOL que: en el plazo máximo de seis meses preparen un régimen de transición que asegure que no exista un déficit en el sistema; con el apoyo de una Comisión Especializada del Ministerio de Finanzas y de la Superintendencia de Bancos preparen un Nuevo Proyecto de Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y otro de la Policía Nacional, con base en informes actuariales y técnicos. Finalmente, dispone que estos proyectos de ley se presenten ante la presidencia de la Asamblea Nacional para su tramitación y aprobación en un plazo máximo de un año contado desde la recepción de dichos proyectos.

**SOBRE LOS ARGUMENTOS DE LA
ASAMBLEA NACIONAL.¹**

La Asamblea Nacional, señaló lo siguiente:

1. Que, la norma cumplió en su totalidad con lo establecido en la Constitución relativa al procedimiento de aprobación legislativo.
2. Que, el 19 de octubre de 2016 el proyecto aprobado fue sancionado por el Presidente de la República.
3. Que, la ley impugnada cumple el principio de publicidad, es respetuosa y se cumplió el principio de unidad de materia.
4. Que, no procede la inconstitucionalidad por la forma de la norma impugnada.
5. Que, la ley impugnada eliminó servicios sociales, por los siguientes argumentos:

¹ Corte Constitucional: Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021. Págs.46, 47, 48 y 49.

- a. Que, la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, ha normado de manera coherente y equitativa los recursos, servicios, prestaciones de seguridad social, para el sector policial como militar, a fin de no generar beneficios desmesurados fuera del ámbito del sistema de seguridad social general, del cual el régimen especial es parte.
 - b. Que, la ley impugnada ha buscado consolidar una justicia social en el ámbito de la seguridad social, donde todos los afiliados sean partícipes de todos los beneficios, conforme lo dispone nuestra Constitución.
6. Que, en relación con lo señalado por los accionantes de que algunas de las causales de retiro forzoso son inaplicables, indican que no existe restricción de derechos, sino que en realidad lo que se está haciendo es normar el derecho a la pensión vitalicia. Niega que se haya restringido prestaciones a grupos de beneficiarios y que se haya reducido las prestaciones en general. Al respecto, indica que la ley impugnada:
- a. Propone igualdad para todos los afiliados del sistema de seguridad social, no se puede concebir una ley que beneficie solo a un sector de la población, siendo todos parte de un sistema social único.
 - b. En este sentido la esencia de la ley impugnada es generar las condiciones de igualdad y equidad para todas las personas, acabar con las prerrogativas que las leyes derogadas tenían; por lo tanto, las normas impugnadas tienen un enfoque coherente a toda luz con la Constitución de la República.
7. Que, respecto a la alegada vulneración al derecho a la igualdad, en el régimen transitorio de la ley impugnada, no se vulneró el principio de igualdad, lo que se ha hecho es diferenciar al personal activo y pasivo en base a estudios técnicos, a fin de no generar tratos injustos.
8. Que, el factor regulador cuestionado, fue regulado con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley impugnada, esto es en el artículo 20 del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, reformado por el Decreto Ejecutivo No. 1569 (Suplemento R.O. 302 de 29 de junio de 2006) y Decreto Ejecutivo No. 151 (Suplemento R.O. 498 de 31 de diciembre de 2008).
9. Que, al realizar el análisis de constitucionalidad de la ley impugnada se sigan los siguientes principios de interpretación de las normas: Control integral; Interpretación sistemática; Interpretación teleológica; Interpretación literal; Constitucionalidad de las disposiciones impugnadas; y, Configuración de la unidad normativa.
10. Que, la pretendida Acción Pública de Inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídicos constitucionales.
11. Que, en sentencia se sirvan desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo.

Ante todos estos vicios de inconstitucionalidad presentados por los legisladores, la CC llamó la atención a la Asamblea Nacional por reformar la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional sin un sustento técnico actualizado que garantice la sostenibilidad de los regímenes especiales de seguridad social.

SOBRE LOS ARGUMENTOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.²

Por su parte, la Presidencia de la República ha manifestado lo siguiente:

1. Que, no existen en las demandas argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que sustenten tales acciones acumuladas.
2. Que, al incumplir lo establecido en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), nunca debieron ser admitidas a trámite.
3. Que, no existe la inconstitucionalidad por la forma reclamada.
4. Que, bajo la idea de los seguros especiales, no se justifica de manera alguna que se generen, ofrezcan o establezcan tratos discriminatorios en cuanto a las contingencias, la cobertura y su prestación.
5. Que, antes de la existencia de la ley impugnada, existían normas que discriminaban estableciendo prebendas, incluso entre los mismos miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
6. Que, las prestaciones eran distintas respecto a oficiales frente a otros miembros de la tropa.
7. Que, el régimen de cesantía estaba regentado por organismos ajenos al sistema de seguridad social.
8. Que, los estudios actuariales demostraban la grave descapitalización del sistema, cuyo mantenimiento era insostenible.
9. Que, la ley impugnada, integra un sistema coherente de seguridad social, en el cual se considera además que, no existiendo motivos técnicos para establecer discriminaciones, las contingencias y las prestaciones obedezcan a criterios y procedimientos técnicos igualitarios".
10. Que, a través de la ley impugnada, se adecuó la normativa a los regímenes especiales de seguridad social de las Fuerzas Armadas y la

Policía Nacional al ordenamiento constitucional vigente, superando graves deficiencias y aspectos discriminatorios que presentaba la normativa en seguridad social.

11. Que, se inadmitan las acciones planteadas y se declare sin lugar la demanda de inconstitucionalidad.

Importante recordar la pasada ceremonia cívica al conmemorarse los 192 años de la Batalla de Tarqui y Día del Ejército Ecuatoriano, realizada el 26 de febrero de 2021, en la Escuela Superior Militar "Eloy Alfaro" cuando el Sr. Lic. Lenin Moreno Garcés, Presidente de la República del Ecuador reconoció a sus miembros por su lealtad con el país, felicitándoles por este día:³

**"Han demostrado que es posible fortalecer la democracia con valientes actos de heroicidad (...)
¡Ustedes son nuestros héroes!"**

"Hoy enfrentamos otro enemigo, la violencia generada por rivalidades que se dan en las cárceles entre grupos dedicados al narcotráfico".

"Hoy el país tiene este otro enemigo que pretende romper la paz, por supuesto no lo vamos a permitir. La violencia e intimidación que pretenden generar las mafias del narcotráfico no podrán con la valentía de los miembros del Ejército Ecuatoriano".

"su presencia da tranquilidad y seguridad a la ciudadanía."

"ENTRE LO DICHO Y LO HECHO, HAY MUCHO TRECHO"
nos recuerda un refrán popular...

² Corte Constitucional: Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021. Págs. 49, 50 y 51,

³ Diario EL Comercio: 26 de febrero de 2021, Discurso del Presidente Moreno en la Escuela Militar "Eloy Alfaro", por el día de Ejército Ecuatoriano.

SOBRE LOS ARGUMENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO.⁴

La Procuraduría General del Estado, señaló lo siguiente:

1. Que, la demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad.
2. Que, los accionantes no han logrado desvirtuar el principio de presunción de constitucionalidad (artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC), y niega que en el presente caso se hubiere vulnerado el procedimiento de formación de las leyes previsto, tanto en la Constitución de la República, como en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
3. Que, el núcleo central del derecho a la seguridad social no ha sido afectado.
4. Que, tanto la Presidencia de la República como la Asamblea Nacional actuaron dentro de la esfera de sus competencias para aprobar la Ley indebidamente acusada como inconstitucional.
5. Que, niega la falta de estudios financieros y actuariales para sustentar la ley impugnada.
6. Que, la ley impugnada fortalece los regímenes especiales de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y niega que dicha norma sea regresiva de derechos.
7. Que, el núcleo esencial del derecho a la seguridad social no ha sido afectado en absoluto y lo único que se ha producido es una actualización de las normas que integran los regímenes especiales de seguridad social a nivel de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, sin afectar el contenido intrínseco de este derecho.
8. Que, la ley impugnada busca priorizar los derechos y garantías de las personas adultas y adultos mayores, así como equiparar oportunidades para las personas con discapacidad, estableciendo regímenes de inclusión social y de un sistema de

jubilaciones especiales, exenciones, representatividad e incentivos.

9. Que, las normas que componen la ley impugnada se encuentran debidamente armonizadas con la Constitución de la República, por lo que la inconstitucionalidad demandada carece de fundamento alguno.
10. Finalmente, la Procuraduría General del Estado solicita que se rechacen las acciones de inconstitucionalidad propuestas, por improcedentes y carentes de sustento jurídico.

SOBRE LOS ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS CON INTERÉS: ISSFA⁵

A decir del ISSFA se extrae lo siguiente:

1. Que, la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, quiere homologar:
 - a. Las condiciones de los regímenes especiales a las del régimen general administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad social (IESS), de manera obligatoria para los nuevos militares y policías y optativamente para los grados iniciales de soldados, cabo segundo, subteniente y teniente.
 - b. El porcentaje de aportaciones individuales del 11,45% al igual que los servidores públicos afiliados al IESS, pues los trabajadores del sector privado aportan solamente el 9,45%.
 - c. El porcentaje de aportaciones patronales del 9,15% al igual que el patrono de los servicios públicos afiliados al IESS, pues los patronos del sector privado aportan el 11,15%, es decir 2 puntos más que el patrono Estado.
 - d. El cálculo de las pensiones de retiro, invalidez y montepío, máximos y mínimos similares y sometidos a las que otorga el IESS para invalidez, vejez y muerte.

⁴ Corte Constitucional: Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021. Págs. 52 y 53.

⁵ Corte Constitucional: Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021. Págs. 53 y 54.

- e. Las prestaciones de accidentes profesionales se asimilan a las de riesgos del trabajo del IESS.
 - f. El incremento de pensiones igual al del IESS.
 - g. LA cesantía de cuenta individual con acumulación del 2%.
 - h. La mortuoria o auxilio de funerales de 1.339 dólares igual a la del IESS en 2016, con una disminución superior a la mitad respecto de la que otorgaba el ISSFA.
 - i. Las condiciones de régimen especial que se mantendrían, diferentes a las que otorga el IESS sería: El tiempo de servicio para el retiro de 20 años en el caso de baja forzosa y de 25 años para baja voluntaria.
 - j. El seguro de vida con unificación de la cuantía de la suma asegurada para oficiales y tropa, en 50.000 dólares creciente anualmente al ritmo de la inflación.
2. Se eliminan los servicios sociales.
 3. Se subordina al ISSFA a la Ley de Seguridad Social del régimen general y a las resoluciones del Consejo Directivo del IESS.
 4. Ante esto, el ISSFA manifestó:
 - a. Que, la posibilidad de que sea el Consejo Directivo del ISSFA, quien regule los montos de aportes, en función de las particularidades del régimen especial militar sustentado en estudios actuariales que permitan su sostenibilidad, considerando las características propias del grupo humano al que protegen, es una forma de no vulnerar el régimen especial establecido en la Constitución que requiere de un desarrollo propio y diferenciado.
 - b. Que, se debe considerar que no siendo comparables el sistema de seguridad social general y el régimen especial de seguridad de las Fuerzas Armadas, la subordinación normativa a resoluciones

del Consejo Directivo IESS no es adecuado por tratarse de grupos poblacionales bajo condiciones distintas y no equiparables.

SOBRE LOS ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS CON INTERÉS: MINISTERIO DE DEFENSA.⁶

El Ministerio de Defensa Nacional, sostuvo lo siguiente:

1. Que, el sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas requiere un régimen especial, en función de los factores de riesgo que implican las actividades que realizan, incluso en el ámbito del duro entrenamiento que deben superar las distintas unidades que las componen. Además de que tal régimen especial tiene fundamento constitucional.
2. Que, la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, vulnera la constitucionalidad del régimen especial de la seguridad social militar; en consecuencia, vulnera el derecho a la seguridad social del personal militar y su grupo familiar”.
3. Que, el único seguro que cuenta con contribuciones del Estado es el seguro de retiro, invalidez y muerte, por lo que los demás seguros se financian exclusivamente con los aportes individuales y patronales de los afiliados.
4. Que, la norma impugnada redujo sustancialmente los ingresos de la seguridad social del ISSFA, pues el aporte antes de la vigencia de la ley era del 49.00%, y luego pasó a ser del 19.80%, lo que afecta la sostenibilidad de los seguros.
5. Que, los aportes para el nuevo sistema de cotización y prestaciones, no responden a la realidad de los asegurados y prestaciones del ISSFA, violentando al régimen especial de las Fuerzas Armadas.
6. Que, el régimen que plantea la ley impugnada tiene como resultado una fuerte

⁶ Corte Constitucional: Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021. Págs. 53 y 54.

dependencia de la estabilidad financiera respecto a la asignación del Estado (...) sumado a la falta de liquidez de la caja fiscal, pone en riesgo la concesión de las prestaciones hasta la extinción de los derechos por el incumplimiento demostrado históricamente.

7. Que, la disminución de los ingresos para el financiamiento de los seguros administrados, reduciendo del aporte individual del 23.00% con la ley anterior, a 11.45% con la ley actual y reduciendo el aporte patronal del 26.00% al 9.15%, pone en riesgo el sistema.
8. Que, el incremento de pensiones de conformidad con la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, estaba ligada de forma proporcional al incremento de las remuneraciones del personal militar en servicio activo, consecuentemente contemplaba bajo la misma condición su fuente de financiamiento; mientras que, la [ley impugnada] condiciona la revalorización de las pensiones al índice de inflación promedio anual, al que no están ligados las remuneraciones; en consecuencia, no prevé la fuente de financiamiento, contraviniendo así el Art. 369 último inciso de la Constitución de la República.
9. Que, la ley impugnada es regresiva en las prestaciones de retiro, cesantía, discapacidad, montepío, mortuoria y gastos de funerales.
10. Finalmente, el Ministerio de Defensa Nacional concluye haciendo un detalle de los artículos contenidos en la norma impugnada que a su criterio son inconstitucionales.

SOBRE LOS ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS CON INTERÉS: COMANDANCIA GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL.⁷

La Comandancia General de la Policía Nacional, arguyó lo siguiente:

1. Que, con la ley impugnada se produjo una disminución drástica al porcentaje de aporte

y cotización de la seguridad social de la Policía Nacional, siendo que el aporte individual se redujo del 23.1% al 11.45% y el aporte patronal del 26% al 9.15%, lo que afecta la sostenibilidad del sistema.

2. Que, los aportes a la seguridad social forman parte de la remuneración y en ese sentido no pueden ser objeto de reducción, debido a que la remuneración tiene el carácter de irreductible e inalienable.
3. Que, en relación a la disminución drástica del porcentaje de aporte y cotización, el examen actuarial preparado por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, determina una posición deficitaria del 45.85% del balance actuarial para la población antigua.
4. Que, los ingresos de la seguridad social se han afectado no solo por la disminución en los aportes, sino también a través de la eliminación del financiamiento del Estado como contribución, la cual correspondía al 60% del costo mensual para cubrir las pensiones de retiro, invalidez, muerte y pensiones de discapacidad.
5. Que, la enmienda constitucional aprobada en el año 2015, por la que se incorporaba a la disposición del Art. 370 de la Constitución de la República, la garantía del Estado al pago de las pensiones de retiro, fue declarada inconstitucional por la forma, en tal razón se dejó sin efecto esta disposición en sentencia No. 018-18-SINCC, de 1 de agosto de 2018, afectando la vigencia de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta de la Ley ibidem, situación que agrava aún más la situación prestacional del Instituto.
6. Que, la Corte Constitucional en relación a la eliminación del aporte del Estado a las pensiones ha emitido la sentencia No. 002-18-SIN-CC de fecha 21 de marzo de 2018, en la que declara la inconstitucionalidad de la eliminación del 40% de la contribución estatal al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, considerando que a partir del año

⁷ Corte Constitucional: Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021. Págs. 56 y 57.

2019, el Estado debe volver a contribuir con este financiamiento indispensable para el fondo de pensiones del IESS, razón por la que la restitución establecida en el Art. 90 literal c) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, es fundamental para la vigencia del fondo de pensiones del sistema de seguridad social de la Policía Nacional.

7. Que, el seguro de cesantía se ve gravemente afectado con la vigencia de la ley impugnada, pues el cálculo de la cesantía deja de ser establecido sobre la base de la primera media colectiva, para pasar al sistema de cuenta individual, situación que provoca una afectación directa en el fondo de la prestación que reduce el cálculo del valor de esta prestación, con consecuencias predecibles y que conllevan a la liquidación del Servicio de Cesantía.
8. Que, la ley impugnada eliminó el régimen especial de seguridad social de la Policía Nacional al asimilarlo o equipararlo con los riesgos y siniestros de un trabajador general.
9. Que, la Policía Nacional está constituido por una población cerrada, con características demográficas específicas, los servidores policiales se encuentran sujetos a contingentes y niveles de riesgo elevado, propias de su actividad profesional, que conforme se señala requiere políticas orientadas a la consolidación del sistema”.
10. Que, la norma impugnada creó dentro de la institución policial dos grupos de población que cuentan con distinto régimen de seguridad social, esto es, los miembros activos antes de la vigencia de la norma y los que se incorporaron luego al sistema.
11. Que, al interior del sistema de aseguramiento hay dos sistemas paralelos con condiciones financieras, actuariales, económicas y contables diferentes, contradiciendo la existencia de una sola población policial que tienen iguales riesgos, dado que su actividad es la misma.

12. Que, la nueva población pasaría a tener prestaciones propias del Régimen de Seguridad Social General con las mismas primas de financiamiento e igual plan de beneficios, sin la debida planificación estratégica provisional (estudios actuariales) que sustenten y que permitan que esta reforma sea sostenible y sustentable, lo que transforma a la reforma como inviable e incongruente dentro de términos de seguridad social, equiparación de riesgos y prestaciones que generan una clara discriminación, que vulnera los principios y derechos consagrados en la Constitución de la República.

SOBRE LA FORMA DEL ANÁLISIS CONSTITUCIONAL.⁸

La Corte Constitucional encuentra que en el trámite de formación de la ley impugnada se han observado las normas establecidas para su presentación, discusión, aprobación y promulgación. En particular, la Corte verifica que los argumentos presentados por los accionantes no son conducentes a demostrar que no se haya adoptado las medidas respecto del control formal de constitucionalidad. En consecuencia, la Corte no identifica motivos para declarar que la norma impugnada es inconstitucional por la forma.

SOBRE LOS EFECTOS DEL FALLO.⁹

1. Se declara la inconstitucionalidad 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, con efectos inmediatos y **se expulsan del ordenamiento jurídico dichas normas de la ley impugnada y 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**

⁸ Corte Constitucional: Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021. Pág. 79

⁹ Corte Constitucional: Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021. Pág. 131, 132, 133 Y 134.

de Seguridad Social de la Policía Nacional antes de la reforma que se deja sin efecto. Se deja constancia que la referencia a "efectos inmediatos" señalada anteriormente, implica desde la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.

2. A fin de precautelar la sostenibilidad del sistema, el Consejo Directivo del ISSFA y el Consejo Directivo del ISSPOL deberán:
 - a. Realizar los estudios actuariales necesarios para elaborar un régimen de transición;
 - b. Elaborar un régimen de transición que asegure que no exista un déficit en el sistema y que no se produzca una afectación desproporcionada en los aportes de las y los afiliados, a fin de establecer prestaciones diferenciadas para quienes han estado aportando a la seguridad social especial en función del régimen vigente desde la aprobación de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Dicho régimen de transición deberá establecer un mecanismo que sea sostenible y con la menor afectación a los aportantes.
3. De conformidad con la declaratoria de inconstitucionalidad y la consecuente expulsión de la norma del ordenamiento jurídico es una medida de *ultima ratio*. La Corte debe procurar la permanencia de las disposiciones cuestionadas en el ordenamiento jurídico y para ello podría realizar interpretaciones conformes o incluso modular el contenido de las disposiciones cuestionadas.
4. La ley impugnada presenta problemas que no podrían ser solventados a través de una interpretación condicionada o una modulación de las normas impugnadas para que estas sean compatibles con la Constitución. La ausencia de informes técnicos y de justificaciones válidas para adoptar medidas regresivas a través de la reducción de prestaciones, servicios sociales o beneficiarios son cuestiones que no

pueden ser resueltas directamente por la Corte Constitucional y que exigen de un proceso deliberativo propio de la Función Legislativa. Dicho proceso, además, deberá basarse en informes técnicos actualizados con los que la Corte no cuenta. Así como la propia Corte ha llamado la atención a la Función Legislativa por no otorgar un tratamiento técnico a la materia de la seguridad social, esta Corte tampoco podría, a través de la presente decisión, generar reformas a la ley impugnada que puedan poner en peligro la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

5. Si bien la Corte Constitucional considera necesario expulsar del ordenamiento jurídico los artículos 2, 3, 5, 8, 9, 10, 16, 57, 67, así como de la Disposición Derogatoria Segunda (en cuanto a la derogatoria de los artículos del 78 al 83 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas) y la Disposición Derogatoria Tercera (en lo concerniente a la derogatoria de los artículos 62 y 63 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional) de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que son contrarias a la Constitución, también está consciente de que dicha expulsión, de realizarse de manera inmediata, puede ser fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o producir graves daños, pues podría comprometer la sostenibilidad del sistema.
6. La Corte Constitucional no tiene otra opción que diferir los efectos de esta sentencia en relación con dichos artículos, en aplicación del artículo 95 de la LOGJCC, hasta que la Asamblea Nacional, sobre la base de lo dispuesto en la presente sentencia, dicte una nueva Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y una nueva Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, de conformidad con las instrucciones señaladas más adelante.
7. Con el fin de que la Asamblea Nacional cuente con una iniciativa legislativa para cumplir con la presente sentencia, la Corte

dispone que el Consejo Directivo del ISSFA y el Consejo Directivo del ISSPOL procedan a elaborar los informes actuariales técnicos necesarios para dictar una nueva Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y una nueva Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Se dispone que el Consejo Directivo del ISSFA y el Consejo Directivo del ISSPOL, contando con el apoyo de una Comisión Especializada del Ministerio de Finanzas y una Comisión Especializada de la Superintendencia de Bancos, procedan a elaborar un Proyecto de Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y un Proyecto de Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

8. La Corte dispone que el Consejo Directivo del ISSFA y el Consejo Directivo del ISSPOL presenten de manera directa ante la Presidencia de la Asamblea Nacional, un Proyecto de Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y un Proyecto de Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, sobre la base de los informes actuariales y técnicos necesarios referidos. Los proyectos de ley mencionados deberán respetar los principios de la seguridad social señalados en la Constitución y seguir los parámetros indicados en el análisis de la presente sentencia. Además, los proyectos de ley deberán basarse en criterios técnicos para garantizar la equidad de la seguridad social de la fuerza pública, tanto entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, como frente a la seguridad social general, en función de la naturaleza propia de sus funciones.
9. Una vez que reciba el Proyecto de Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Proyecto de Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, la Asamblea Nacional deberá otorgarle al proyecto un trámite prioritario y urgente que le permita aprobar la referida ley en el plazo previsto en el decisorio de esta sentencia. Se dispone que el Consejo de Administración Legislativa

reconozca cumplido el requisito de iniciativa legislativa respecto a los proyectos presentados en función del párrafo anterior, a fin de que se les dé el trámite previsto en la ley.

Los sujetos obligados deberán informar periódicamente a la CC sobre el avance en el cumplimiento de la presente sentencia, según lo dispuesto en el decisorio de esta sentencia.

SOBRE LA DECISIÓN. ¹⁰

La CC analizó la procedencia de varias acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. La Corte analizó, además, la norma impugnada por la forma y por el fondo, y declaró la inconstitucionalidad con efectos inmediatos de algunos artículos de la referida ley.

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 resolvió:

1. 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

¹⁰ Corte Constitucional: Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021. Págs. 134, 135 y 136.

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.

2. Disponer que el Consejo Directivo del ISSFA y el Consejo Directivo del ISSPOL, en el plazo máximo de 6 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, sobre la base de estudios actuariales actualizados y específicos, preparen un régimen de transición que asegure que no exista un déficit en el sistema y que no se produzca una afectación desproporcionada en los aportes de las y los afiliados, a fin de establecer prestaciones diferenciadas para quienes han estado aportando a la seguridad social especial en función del régimen vigente desde la aprobación de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En dicho régimen de transición se deberá establecer un mecanismo que sea sostenible y con la menor afectación a los aportantes. Los sujetos obligados deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de la presente medida de forma trimestral.
3. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2, 3, 5, 8, 9, 10 y Derogatoria Segunda (en cuanto a la derogatoria de los artículos del 78 al 83 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas) en lo que tiene que ver con la eliminación de servicios sociales de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; 57 (al eliminar el literal g) del artículo 16 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional relativo a la indemnización profesional), la Disposición Derogatoria Tercera (en lo concerniente a la derogatoria de los artículos 62 y 63 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional); 16 y 67 (en lo relativo a la eliminación como beneficiarios del montepío de los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional) de la Ley de

Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con efectos diferidos, de conformidad con lo establecido en el acápite 14 de la presente sentencia sobre los efectos. Por lo indicado, tales artículos estarán vigentes hasta que la Asamblea Nacional apruebe una nueva Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y una nueva Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en la que sobre la base de los estudios actuariales se vea la conveniencia de su mantención, reducción o eliminación, de conformidad con los plazos y en los términos previstos en esta sentencia.

4. Disponer que los Consejos Directivos del ISSFA y el ISSPOL contando con el apoyo de una Comisión Especializada del Ministerio de Finanzas y una Comisión Especializada de la Superintendencia de Bancos, en el plazo máximo de 6 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, preparen un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, con base en informes actuariales y técnicos actualizados y específicos para dichos proyectos de ley, y con iniciativa, los presenten ante la Presidencia de la Asamblea Nacional para su tramitación. Los sujetos obligados deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de la presente medida de forma trimestral.
5. Disponer que la Asamblea Nacional, en el plazo máximo de un año contado desde la recepción de los proyectos de ley presentados por parte del ISSFA y del ISSPOL, sobre la base de estudios técnicos actualizados y considerando lo establecido en la presente sentencia en relación con la naturaleza de los regímenes especiales de seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, proceda al trámite respectivo a fin de llegar a aprobar nuevas Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, conforme lo previsto en la ley. Se dispone que el Consejo de

Administración Legislativa reconozca cumplido el requisito de iniciativa legislativa respecto a los proyectos presentados en función del párrafo anterior, a fin de que se les dé el trámite previsto en la ley.

6. Llamar la atención a la Asamblea Nacional por reformar la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional sin un sustento técnico actualizado que garantice la sostenibilidad de los regímenes especiales de seguridad social.
7. Instar a las autoridades competentes en el ámbito de la salud, esto es el Ministerio de Salud, que de ser el caso, emita del “cuadro valorativo de incapacidades” referido en el presente análisis, para que en coordinación con el ISSFA y el ISSPOL, se pueda evitar que por la ausencia de tal instrumento se dificulte acceder a las distintas prestaciones de la seguridad social¹¹.

SOBRE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN, LA SENTENCIA Y SU SEGUIMIENTO

1. La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional constitucional que fue introducida en la Constitución de la República del Ecuador, promulgada en el año 2008.
2. La decisión del Pleno de la CC en la sentencia No. 83-16-IN/21, adquiere la calidad de cosa juzgada sustancial o material ya que dicha decisión reúne tanto la característica de inimpugnabilidad como la de inmutabilidad, esto significa que no puede haber decisión de la misma en un juicio posterior.¹² Dicho en otras palabras, la sentencia en referencia no pueda ser revisada, ni en el proceso en el cual se la adoptó, ni en un proceso distinto.
3. El dictamen interpretativo adoptado por el Pleno de la CC podrá ser aclarado y/o

ampliado, en los términos establecidos en la LOGJCC.

4. Ante un pedido de aclaración y/o ampliación, la jueza o juez ponente de la causa elaborará el proyecto de providencia, en un término no mayor a cinco días, para conocimiento y resolución del Pleno. La Secretaría General, una vez ejecutoriado el dictamen lo remitirá inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.
5. Corresponde al Pleno de la CC, de oficio o a petición de parte, proceder con la fase de seguimiento de su propia sentencia. (Art. 100. Reglamento de Sustanciación de Procesos. Competencia Corte Constitucional RSPCCC.)
6. Solo una vez que el Pleno de la Corte Constitucional compruebe la ejecución integral de su sentencia y demás disposiciones relacionadas, podrá archivar la causa constitucional. (Art. 100 Ibídem)
7. La fase de seguimiento se activará mediante la disposición del Pleno de la CC, a petición de parte, o una vez que hubiere fenecido el término concedido en la sentencia para su ejecución. (Art. 101 Ibídem)
8. Una vez activada la fase de seguimiento, el Pleno de la CC realizará el requerimiento de información pertinente a las partes procesales, terceros interesados, autoridades públicas y particulares relacionados con la ejecución. No procederá la invocación de reserva respecto a la información referente a la ejecución de disposiciones emitidas por la Corte Constitucional. (Art. 102 Ibídem)
9. Frente a la inejecución de la disposición de remisión de información, el Pleno de la Corte Constitucional tiene competencia para emplear todos los medios adecuados y pertinentes tendientes a ejecutar sus disposiciones, tales como convocar a audiencias de seguimiento, ordenar la práctica de peritajes, solicitar la intervención

¹¹ Sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021.

¹² Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 007-12-SEP-CC-2012, dictada dentro del caso No. 0051-09-EP.

de la fuerza pública, realizar visitas in situ, entre otros. (Art. 102 Ibídem)

10. En caso de inejecución de la sentencia, y demás disposiciones relacionadas, el Pleno de la CC podrá disponer al organismo competente la aplicación de sanciones a la autoridad pública que ha incumplido, conforme lo previsto en el artículo 22 numeral 1 de la LOGJCC, e incluso ordenar la destitución de dicha autoridad, conforme lo previsto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República. (Art. 102 Ibídem)

CONCLUSIONES

1. La sentencia de la Corte Constitucional No. 83-16-IN/21 ha llegado a la familia militar y policial en un momento complejo ante tantas incertidumbres creadas por la inestabilidad de la seguridad social en general.
2. Han sido necesarios más de cuatro largos años, para que este alto organismo de administración de justicia constitucional de Ecuador, haya resuelto declarar la inconstitucionalidad por el fondo de algunos artículos de la mal llamada Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
3. La “Ley Patiño” como los miembros de la Fuerza Pública la reconocen a esta malhadada ley, se debe a que el Eco. Ricardo Armando Patiño Aroca —cuando fuera ministro de Defensa Nacional—, fue quién impulsó, con su influencia política, la aprobación de esta ley en la Asamblea Nacional que en definitiva ha sido llamada la atención por la CC “por reformar la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional sin un sustento técnico actualizado que garantice la sostenibilidad de los regímenes especiales de seguridad social”.
4. Un hecho notorio y de gran relevancia ha sido la participación de dos excelsos oficiales en servicio activo que actuando como legitimarios activos interpusieron la acción

extraordinaria de protección cumpliendo los requisitos de admisibilidad, no solo en su forma sino también en su argumentación fáctica que permitieron alcanzar los objetivos propuestos. Me refiero a los ahora Grad. Luis Lara Jaramillo, actual Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y del Sr. Grab. Luis Altamirano Junqueira, excomandante del Ejército, ambos poniendo en riesgo de que se frustraran sus brillantes carreras militares. Con ellos, una serie de oficiales, personal de tropa en servicio pasivo y de terceros con interés que, unieron esfuerzos para impulsar este derecho constitucional cuyo fallo nos ha sido favorable, merecen el reconocimiento público por su lealtad ofrecida a la institución.

5. El necesario conocer que esta sentencia no revoca la “Ley Patiño”, sino que expulsa algunos articulados de esta ley. Esto porque la acción extraordinaria de protección difiere de cualquier recurso horizontal o vertical que reconoce el Código Orgánico de Procesos en vigencia.
6. Será de mucha importancia la prioridad del consenso para elaborar los nuevos proyectos de ley, para luego de eso, hacer el seguimiento detallado de las resoluciones de la CC.

Finalmente, podemos señalar que el Presidente Lenín Moreno como máxima autoridad de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, en sus diversas intervenciones públicas ha presentado su agradecimiento por el leal servicio que los soldados prestan a la patria, realza su heroicidad y valentía, sin embargo, cuando la gran mayoría de la población militar, policial, conjuntamente como sus familias, han requerido de su apoyo político para que sus sistemas sociales institucionales no colapsen, la figura e influencia del primer mandatario han sido vagas e indiferentes al interés institucional. (I)