

Quito, D.M., 14 de mayo de 2026

CASO 228-23-EP

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

SENTENCIA 228-23-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por el ISSPOL en contra de una sentencia de segunda instancia de acción de protección que ordenó el recálculo de pensiones para 30 jubilados de la Policía Nacional. La Corte declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del ISSPOL al considerar que las autoridades judiciales inobservaron los efectos de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados por haberla aplicado de forma retroactiva y haber ordenado el recálculo de pensiones jubilares con base en ella.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de mayo de 2022, 30 jubilados de la Policía Nacional del Ecuador¹ (“**parte actora**”) presentaron una acción de protección en contra del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**ISSPOL**”) y la Procuraduría General del Estado.² Alegaron la vulneración de los derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la seguridad social en cuanto habrían sido “perjudicados en el monto” de sus pensiones jubilares. El proceso fue signado con el número 17294-2022-00456.
2. El 20 de julio de 2022, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, emitió sentencia en la que negó la acción de protección. En lo principal, consideró que las pensiones jubilares habían sido determinadas con base en las normas aplicables y que la acción de protección no era la vía para el tratamiento de la controversia. La parte actora interpuso

¹ Byron José Quelal Pabón presentó la demanda en calidad de procurador común de Leodán Danilo Paredes López, Walter Germán Hidrobo Granda, Leonso Fernando Matamoros, Bernardo Javier Campoverde Ponce, Héctor Eligio Morocho Maza, César Augusto Matamoros, Vinicio Efraín Quevedo Ramos, Alex Patricio Ochoa Jaramillo, Darwin Joselito Álvarez Benítez, Franklin Augusto Campoverde Maldonado, Darwin Francisco Aguilera Chanta, Luis Aníbal Gálvez Abad, Diana Alexandra Montaña Peralta, César Augusto Castillo Jiménez, Santos Rícael Camacho Camacho, Roberto Fernando González Rivera, Edwin Rodrigo Faicán Romero, Ángel Rafael Herrera Estrada, Salvador Cuenca Torres, Marco Antonio Bermeo Correa, Romel Emiliano Matamoros Jaramillo, Luis Alfonso Castillo Cabrera, Lauro Alexander Villacís Guamán, Richard Vinicio Espinoza Jaramillo, Edgar Patricio Montalván Gualán, Aníbal Stefano Camacho Acaro, Homero Horacio Chamba Lalangui, Romel Darwin Abarca Palacios y Milton Francisco Ávila Vicente.

² La demanda fue presentada específicamente en contra de Francisco Eduardo Jiménez Sánchez (presidente del Consejo Directivo del ISSPOL), Carlos Fernando Cabrera Ron (comandante general de la Policía Nacional), Renato González Peñaherrera (director del ISSPOL) y la Procuraduría General del Estado.

recurso de apelación.

3. El 10 de noviembre de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) emitió sentencia en la que, por voto de mayoría, resolvió aceptar el recurso de apelación. Además, dejó sin efecto la sentencia de primera instancia, declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la seguridad social y, como medida de reparación, dispuso al ISSPOL que “proceda a establecer las pensiones de jubilación de los legitimados activos, conforme manda la Sentencia N° 83-16-IN/21 y acumulados”.³ El ISSPOL interpuso recursos de aclaración, ampliación, revocatoria y reforma, los cuales fueron negados por la Sala mediante auto de 07 de diciembre de 2022.
4. El 09 de diciembre de 2022, el ISSPOL presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala (“**sentencia impugnada**”).
5. El 16 de junio de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección 228-23-EP.⁴ Además, dispuso a la Sala que envíe su informe de descargo.
6. En la causa se han presentado múltiples escritos de *amicus curiae*, terceros con interés y el ISSPOL, en los cuales consta su postura acerca de cómo debería resolverse el presente caso.
7. El 27 de febrero de 2026, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección presentadas en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

³ La Sala consideró: “De la documentación que consta en autos se advierte que el ISSPOL, no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia constitucional [83-16-IN/21 y acumulados], que estaría utilizando el mecanismo de cálculo que se encuentra en el Art.25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, vulnerando con ello el derecho a la seguridad jurídica, que se funda en la existencia, respeto y aplicación de normas previas, claras y emitidas por autoridad competente, conforme así lo recoge el Art.82 de la Constitución”.

⁴ El Tribunal estaba conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz y la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del ISSPOL

9. El ISSPOL alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución, respectivamente.
10. Sobre los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, cuestiona que la Sala haya ordenado un recálculo de las pensiones jubilares de 30 personas con base en la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, a pesar de que la referida sentencia no contempló efectos retroactivos. Además, señala que la Corte Constitucional, en el auto de verificación de 17 de agosto de 2022, expresamente señaló que la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados “no dispuso el recálculo de pensiones jubilares”.
11. Sobre el derecho al debido proceso, afirma que sus pruebas no fueron tomadas en cuenta ni “correctamente valoradas”. En concreto, indica que la Sala no consideró la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados que fue incluida como “prueba”. Además, señala que la Sala no se pronunció sobre su argumento acerca de “por qué no era aplicable realizar un recálculo a las pensiones de jubilación”. Finalmente, considera que la sentencia impugnada es ambigua, pues no tomó en consideración los efectos previstos en la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, así como en el auto de verificación de 17 de agosto de 2022.
12. Como pretensión, solicita a la Corte Constitucional que declare la vulneración de derechos, deje sin efecto la sentencia impugnada y niegue la acción de protección de origen.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

13. A pesar de haber sido legalmente notificada con el auto de admisión de la causa, la Sala no envió su informe de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las alegaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁵

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

15. Al analizar la demanda en su integralidad, cuyos cargos han sido resumidos en los párrafos 10 y 11 *supra*, esta Corte observa que los cargos del ISSPOL se centran en la presunta inobservancia de la Sala de los efectos de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados. Por tanto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del ISSPOL por inobservar los efectos de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados?.⁶

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del ISSPOL por inobservar los efectos de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados?

16. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica. Este derecho “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho a la seguridad jurídica se vulnera, entre otros supuestos, cuando una autoridad judicial inobserva los efectos de una sentencia de acción pública de inconstitucionalidad emitida por la Corte.⁷ Esto se debe al carácter vinculante de las sentencias de la Corte, reconocido en el artículo 436 numeral 1 de la Constitución, y a los efectos que generan las sentencias de control constitucional.
17. En este caso, el ISSPOL alega la inobservancia de los efectos de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, pues la Sala habría (i) aplicado la sentencia de forma retroactiva y (ii) ordenado el recálculo de pensiones jubilares a pesar de que la sentencia no lo estableció.
18. Para determinar si se dio una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, es preciso tomar en cuenta que la Sala, en la sentencia impugnada, ordenó la siguiente medida de reparación:

que el INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICIA NACIONAL (ISSPOL), proceda a establecer las pensiones de jubilación de los legitimados activos, conforme manda la Sentencia N° 83-16-IN/21 y acumulados, publicada en el Registro Oficial de 4 de mayo de 2021 y Art.25 de la Ley de Seguridad Social de La Policía

⁶ El problema jurídico se plantea exclusivamente frente al derecho a la seguridad jurídica, con el fin de evitar reiteración argumentativa, debido a que el cargo sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso comparte, en el fondo, la misma base fáctica y justificación jurídica. Además, si bien el ISSPOL también alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, no ha desarrollado una argumentación autónoma al respecto que permita identificar, *prima facie*, de qué forma concreta la Sala habría vulnerado este derecho en la sentencia impugnada.

⁷ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 36-20-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 24.

Nacional.

19. Para fundamentar su decisión, la Sala consideró:

De la documentación que consta en autos se advierte que el ISSPOL, no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia constitucional, que estaría utilizando el mecanismo de cálculo que se encuentra en el Art.25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, vulnerando con ello el derecho a la seguridad jurídica, que se funda en la existencia, respeto y aplicación de normas previas, claras y emitidas por autoridad competente, conforme así lo recoge el Art.82 de la Constitución.

20. No obstante, la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, por su naturaleza, se limitó a declarar la inconstitucionalidad de múltiples artículos de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y dispuso la entrada en vigencia, entre otros, del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.⁸ Además, la Corte expresamente señaló que los efectos de la sentencia eran inmediatos, lo que “implica desde la publicación de la [...] sentencia en el Registro Oficial” (i.e. la sentencia surtiría efectos exclusivamente hacia el futuro).⁹ En consecuencia, no existieron medidas emitidas por la Corte con efectos retroactivos.¹⁰

21. En este contexto, respecto del primer cargo planteado por el ISSPOL, esta Corte verifica que la Sala aplicó de forma retroactiva el artículo 25 de la Ley de Seguridad Social, a pesar de que la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados previó que dicha norma recupere su vigencia exclusivamente desde la publicación de la sentencia en el Registro Oficial (i.e. en 2021). En efecto, la Sala aplicó la norma a determinaciones de pensiones jubilares que datan de entre 2018 y 2020, periodo en el que, de conformidad con los efectos previstos en la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, estaba vigente la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas

⁸ Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, 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 por ciento (0.25%) del sueldo imponible.

⁹ CCE, sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, 10 de marzo de 2021, § 14.

¹⁰ En la sentencia 22-23-AN/24 la Corte Constitucional determinó: “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 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”. CCE, sentencia 22-23-AN/24, 03 de octubre de 2024, párr. 36.

Armadas y la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial Suplemento 867 de 21 de octubre de 2016.¹¹

22. En cuanto al segundo cargo del ISSPOL, esta Corte toma en cuenta que la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados ni el auto de verificación de sentencia 83-16-IN/22, contrario a lo que señaló la Sala, no ordenaron ningún tipo de recálculo de pensiones jubilares. De hecho, en el auto de verificación de sentencia 83-16-IN/22 expresamente consta:

[En la sentencia 83-16-IN/21] la Corte dictó medidas y disposiciones relacionadas principalmente con la preparación de regímenes de transición y de nuevos proyectos de ley y su trámite ante la [Asamblea Nacional], y no dispuso el recálculo de las pensiones jubilares de las personas beneficiarias del ISSFA y del ISSPOL.¹²

23. Este mismo criterio ya fue sostenido por la Corte Constitucional en la sentencia 22-23-AN/24. En este pronunciamiento posterior, la Corte confirmó que la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados no ordenó recálculos individuales ni produjo efectos retroactivos sobre pensiones ya determinadas. En efecto, al analizar la posibilidad de la aplicación retroactiva del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional para llevar a cabo recálculos de pensiones jubilares, la Corte consideró:

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. 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 Constitucional el 17 de agosto de 2022, que indicó expresamente que la sentencia “no dispuso el recálculo de las pensiones jubilares”.¹³

24. Por lo expuesto, esta Corte encuentra que la Sala, en la sentencia impugnada, al ordenar el recálculo de pensiones jubilares con base en la aplicación retroactiva de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, inobservó los efectos de la sentencia 83-16-IN/21 y acumulados y consecuentemente vulneró el derecho a la seguridad jurídica del ISSPOL.

¹¹ En el mismo sentido ver, por ejemplo, CCE, sentencia 1990-22-EP/25, 04 de septiembre de 2025, párr. 37.

¹² CCE, auto de verificación de sentencia 83-16-IN/22, 17 de agosto de 2022, párr. 22.

¹³ CCE, sentencia 22-23-AN/24, 03 de octubre de 2024, párr. 37.

6. Reparación

25. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al haber declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia impugnada, corresponde a este Organismo determinar las medidas adecuadas para reparar dicha vulneración. En este caso, esta Corte estima que la medida adecuada para solventar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del ISSPOL es dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia y retrotraer el proceso con el fin de que una nueva conformación de la Sala resuelva el recurso de apelación interpuesto en el proceso de origen.
26. Ahora bien, esta Corte toma en cuenta que la emisión de una nueva decisión por parte de los jueces de instancia podría tener la potencialidad de afectar a personas de la tercera edad que son parte de un grupo de atención prioritaria. En este contexto, sin que esta consideración implique un pronunciamiento adelantado acerca de cómo deberá resolverse el caso, la nueva conformación de la Sala deberá tener en cuenta que, en caso de que llegase a ordenar la recuperación de montos pagados por el ISSPOL, esta deberá realizarse tomando en cuenta la situación de cada jubilado y en observancia de lo establecido en las sentencias 105-10- JP/21 y 725-15-JP/23.

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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **228-23-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del ISSPOL por parte de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia emitida el 10 de noviembre de 2022 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el marco del proceso de acción de protección 17294-2022-00456.
4. **Devolver** el expediente a la judicatura de instancia para que, después del sorteo correspondiente, otro tribunal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emita una nueva sentencia que resuelva el recurso de apelación interpuesto en el proceso de origen.

5. **Disponer** que el ISSPOL publique íntegramente la presente sentencia en su página web institucional oficial, en un lugar visible y de fácil acceso para la ciudadanía. La publicación deberá mantenerse disponible de forma ininterrumpida por el plazo mínimo de tres (3) meses y contener, además, una referencia expresa a que la misma corresponde al cumplimiento de una decisión emitida por esta Corte.
6. Notifíquese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Raúl Llasag Fernández por licencias de vacaciones, y del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL