

## ANEXO 1

### DEVOLUCIÓN FONDO DE VIVIENDA NO CUENTA CON NORMATIVA INTERNA

#### OBSERVACIÓN:

“El proceso de devolución de los aportes personales del fondo de vivienda se encuentra parametrizado en el sistema integrado y es ejecutado en base a lo que en su momento determinaba para el fondo de vivienda la Ley de Seguridad Social del ISSFA en sus artículos 78 al 80, no obstante, toda vez que el articulado normativo relacionado a dicho fondo se encuentra derogado desde 21 de octubre de 2016, mediante la emisión de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y que según lo determina la sentencia 83-16-IN/21 de la Corte Constitucional, difiere los efectos hasta que la Asamblea Nacional dicte una nueva Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, se observó que, el proceso de devolución no cuenta con normativa interna que regule las definiciones de negocio sobre la devolución del fondo de vivienda de los valores aportados por los militares en servicio activo y que dejaron esa condición sea por muerte, jubilación o separación voluntaria o forzosa.”

#### DOCUMENTO DE DESCARGO:

Se debe considerar que conforme lo establece el artículo 7 de la Ley de Seguridad social de las Fuerzas Armadas, son deberes y atribuciones del Consejo Directivo, entre otros:

- a) Establecer las políticas generales para alcanzar los objetivos de la Institución
- g) Expedir resoluciones para optimizar el trámite y otorgamiento de las prestaciones.
- h) Dictar normas que aseguren la solvencia, la eficiencia administrativa y económica del Instituto.

En virtud de lo señalado y con base a los estudios actuariales aprobados por el Consejo Directivo el 8 de septiembre 2021, dicho organismo expidió las Resoluciones que norman las condiciones del fondo de vivienda, en los siguientes términos:

#### **RESOLUCIÓN No. 21-06.1 Consejo Directivo (12 de mayo de 2021)**

Para la decisión del Consejo Directivo se analizó lo siguiente: *“De la revisión exhaustiva de la decisión de la Corte Constitucional, particularmente de los numerales 1 y 2, se desprende que con la expulsión de los artículos relacionados con el financiamiento del sistema, así como la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública a la seguridad social general, se producen los siguientes efectos:*

*Se restituye, a un único régimen de cotización, al personal militar que ha estado aportando a la seguridad social de las Fuerzas Armadas a partir de la reforma introducida por la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, a los vigentes para personal militar del régimen de transición con antelación a la reforma y "efectos inmediatos"; consecuentemente, desde su publicación en el Registro Oficial, esta restitución implica la unificación de las primas o porcentajes de cotización vigentes con antelación a la promulgación de la Ley de Fortalecimiento, esto es, el aporte individual del 23% en lugar del 11,45% y el aporte patronal del 26% en lugar del 9,15%, para quienes han estado aportando a la seguridad social de la Fuerzas Armadas, en función de la Ley de*

*Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en el denominado “nuevo régimen”.*

*El régimen de cotizaciones relacionado con las contingencias previstas en los artículos 93 y 95 se encuentra establecido en la Disposición Transitoria Vigésima de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el que se aplica conforme los porcentajes de distribución de aportes regulados para los diferentes seguros, en las Disposiciones Transitorias Vigésima Sexta y Vigésima Séptima del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.”*

Resuelve:

**PRIMERA. - DISPOSICIONES ESPECÍFICAS 1.1. Financiamiento: 1.1.1.** Retornar al SISTEMA ÚNICO DE COTIZACIONES que con sustento en los estudios actuariales aprobados por el Consejo Directivo regulado a partir de la equiparación salarial vigente desde junio de 2006, con el que introduciendo el concepto de Haber Militar y Base Reguladora (racionalización de las prestaciones), estableció en el 23% el aporte individual, manteniendo el 26% del aporte patronal, con la respectiva redistribución por fondos, aspectos normados a través de los Decretos Ejecutivos 1569 y 1515, mismos que pasaron el control de constitucionalidad y que se encuentran soportados en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas con la reforma introducida como Disposición Transitoria Vigésima, aplicando los porcentajes de distribución regulados en las Disposiciones Transitorias Vigésima Sexta y Vigésima Séptima de su Reglamento General; siendo ésta la normativa vigente en este ámbito, con anterioridad a la reforma, que con la sentencia se deja sin efecto.

#### **1.4. INDEMNIZACIÓN GLOBAL**

##### **Condiciones específicas para el beneficio de Indemnización Global por aportaciones combinadas**

Restablecer para todo el personal militar que habiendo aportado, sea exclusivamente para el sistema de cotización único al que se retorna por efectos de la sentencia (aportes al 49%); o para los dos regímenes de cotización, y que durante este período de transición obtenga la baja anticipada (entre 2 y 19 años de tiempo de servicio activo y efectivo), el beneficio de indemnización global conforme las siguientes condiciones:

<b>Seguro/Fondos</b>	<b>Personal que a su baja acredita al menos 2 años y menos de 5 años</b>	<b>Personal que a su baja acredita más de 5 años y menos de 20 años</b>
Seguro de cesantía (cuenta individual y/o equivalente a los aportes individuales)	Si	Si
Fondos de Reserva (personal que acumula dicho fondo en el ISSFA)	Si	Si
Fondos de Vivienda (siempre que no haya utilizado para crédito hipotecario)	Si	Si
88% del Haber Militar	No	Si

#### **RESOLUCIÓN No. 22-02.3 Consejo Directivo (8 de febrero de 2022)**

La dirección de Seguros Previsionales, con oficio n.º ISSFA-DSP-2021-2220-OF de 6 de octubre de 2021, manifiesta sobre la transferencia del patrimonio del Fondo de Vivienda al RIM en el Régimen de Transición de Sentencia, expone en su criterio técnico: “(...) En este fondo, se dispone de registros identificados por cada persona, que detallan los aportes efectivamente realizados al mismo; de otra parte, el sistema

de crédito identifica las personas que han accedido o accedan a futuro, a una operación de crédito hipotecario, lo que permite diferenciar los montos en registros de aquellos que han accedido a crédito, de los que no lo han hecho. Con lo señalado, la resolución para el traspaso de dicho fondo al Seguro del RIM, debe contemplar la distinción referida, considerando que para el grupo de militares activos que habiendo realizado aportes a dicho fondo, no han accedido a crédito hipotecario, accederían a la devolución de sus aportes individuales en caso de que no se materialice una operación de crédito hipotecario hasta el momento de su baja; así como, para el que si hubiere generado este tipo de préstamo, se produzca la liquidación de los aportes debidamente identificados en los registros de la persona, para efectos de su traspaso al patrimonio del Fondo RIM. (...)"

Aspecto que son considerados en la resolución del Consejo y se resuelve lo siguiente:

"Artículo 2.- Mantener la distinción de los registros del Fondo de Vivienda identificados por cada asegurado cotizante con los montos acumulados. Esto es, para aquellos que hasta la fecha de su Baja no hubieren accedido a crédito hipotecario, se les liquidará en su favor el monto equivalente al aporte individual al Fondo de Vivienda, una vez que esta se produzca; y, para quienes hubieren accedido o accedan a crédito hipotecario mientras se encuentran en condición jurídica de "servicio activo", los valores registrados por estos aportes no serán susceptibles de devolución y sus saldos reflejarán el valor de cero."

#### **Reglamento del Seguro de Cesantía del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas – ISSFA**

El Reglamento del Seguro de Cesantía del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas – ISSFA vigente desde 17 de octubre de 2022 establece:

*"Art. 11.- Indemnización global. El personal militar profesional que se separa del servicio activo sin haber acreditado veinte años de servicio activo y efectivo, percibirá los beneficios económicos de acuerdo a las condiciones que se detallan a continuación:*

*1. Personal que formó parte del "régimen de transición" establecido en la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.*

*El personal militar profesional que acredite menos de cinco (5) años de tiempo de servicio activo y efectivo, tendrá derecho a recibir:*

*a) El monto equivalente a sus aportaciones individuales realizadas al Fondo de Vivienda, capitalizadas a la tasa de interés actuarial vigente, siempre que no haya accedido a crédito hipotecario;*

*(...)*

*El personal militar profesional que cumpla cinco (5) años y menos de veinte (20) años de tiempo de servicio activo y efectivo, tendrá derecho a recibir:*

*(...)*

*b) El monto equivalente a sus aportaciones individuales realizadas al Fondo de Vivienda, capitalizadas a la tasa de interés actuarial vigente, siempre que no haya accedido a crédito hipotecario;*

*(...)*

*Estas liquidaciones también se aplicarán para el personal militar dado de baja por incapacidad permanente total o absoluta, o por fallecimiento, ocurridos en actos del servicio o a consecuencia de éstos, según corresponda al tiempo de servicio activo y efectivo*

*2. Personal que formó parte del “nuevo sistema de cotización y prestaciones” establecido en la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.*

*El profesional militar con Baja que acredite dos (2) años y menos de cinco (5) años de tiempo de servicio activo y efectivo, tendrá derecho a recibir:*

*(...)*

*b) El monto equivalente a los aportes realizados al Fondo de Vivienda, capitalizados a la tasa de interés actuarial vigente, siempre que no haya accedido a crédito hipotecario.*

*El profesional militar con Baja que acredite cinco (5) y menos de veinte (20) años de tiempo de servicio activo y efectivo, tendrá derecho a recibir:*

*(...)*

*c) El monto equivalente a sus aportaciones individuales realizadas al Fondo de Vivienda, capitalizadas a la tasa de interés actuarial vigente, siempre que no haya accedido a crédito hipotecario*

*(...)*

*Estas liquidaciones también se aplicarán para el personal militar dado de Baja por incapacidad permanente total o absoluta, o fallecimiento ocurridos en actos del servicio o a consecuencia de estos, según corresponda al tiempo de servicio activo y efectivo.*

*(...)*

*Art. 12.- Indemnización global para el personal con incapacidad total permanente o fallecimiento en actos del servicio. El personal militar profesional que se separa del servicio activo o fallezca en actos del servicio sin haber acreditado veinte años de servicio activo y efectivo, percibirá los beneficios económicos de acuerdo a las condiciones que se detallan a continuación:*

*1. Personal que formó parte del “régimen de transición” establecido en la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.*

*El personal militar profesional dado de Baja por incapacidad total permanente o fallecimiento ocurridos en actos del servicio o a consecuencia de estos, que tenga menos de cinco (5) años de servicio activo y efectivo, causará derecho a un valor de indemnización global equivalente a:*

*(...)*

*b) Las aportaciones individuales realizadas al Fondo de Vivienda, capitalizadas a la tasa de interés actuarial vigente, siempre que no haya accedido a crédito hipotecario;*

*(...)*

*2. Personal que formó parte del “nuevo sistema de cotización y prestaciones” establecido en la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.*

*Los derechohabientes del profesional militar fallecido por cualquier causa, que no haya cumplido dos (2) años de tiempo de servicio activo y efectivo, tendrá derecho a recibir:*

(...)

*b) El monto equivalente a los aportes realizados al Fondo de Vivienda, capitalizados a la tasa de interés actuarial vigente, siempre que no haya accedido a crédito hipotecario.”*

### **Reglamento del Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte que incluye Mortuoria, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas – ISSFA**

El Reglamento del Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte que incluye Mortuoria, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas – ISSFA vigente desde 28 de febrero de 2023 señala:

En uno de sus considerandos: *“Que, mediante Resolución N.º 22-02.3 de 8 de febrero de 2022, el Consejo Directivo en ejercicio de sus atribuciones legales, aprobó la transferencia de los patrimonios del Fondo de Vivienda al Fondo del Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte (RIM) y, mantener la distinción de los registros del Fondo de Vivienda identificados por cada asegurado cotizante con los montos acumulados;”*

En la Tercera Disposición Transitoria: *“En el caso del personal militar que haya obtenido la baja y que no haya accedido a un préstamo hipotecario, tendrá derecho a percibir un monto equivalente a sus aportes individuales al Fondo de Vivienda, que será pagado a través del rol de pensiones”.*

Con lo expuesto se determina de manera fundamentada que:

La resolución No. 21-06.1 establece el sistema único de cotizaciones, las condiciones para la devolución de la Indemnización global de la que forma parte el Fondo de Vivienda; la resolución No. 22-02.3, determina los criterios para el traspaso del patrimonio del Fondo de Vivienda al RIM en el Régimen de Transición, en esta última resolución se contempla la distinción entre los militares que han accedido o no a crédito hipotecario, y determina la liquidación y devolución de sus aportes individuales al Fondo de Vivienda.

Conforme las disposiciones legales citadas, esto es el artículo 11 y 12 del Reglamento del Seguro de Cesantía; así como la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento del Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte que incluye Mortuoria, evidencian claramente la existencia de normativa para la entrega del Fondo de Vivienda a favor del personal militar profesional en servicio activo en las distintas circunstancias esto es “por muerte, jubilación o separación voluntaria o forzosa”; en tal virtud, las resoluciones y disposiciones legales garantizan la seguridad jurídica y financiera del ISSFA.

Además, conforme el artículo 89 del Código Orgánico Administrativo, la Administración pública manifiesta su voluntad por medio de las siguientes actuaciones administrativas: 1. Acto administrativo, 2. Acto de simple administración, 3. Contrato administrativo, 4. Hecho administrativo, y 5. Acto normativo de carácter administrativo.

El artículo 128 del mismo código, nos indica que el acto normativo de carácter administrativo, “es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa”.

Bajo este contexto Legal, el Consejo Directivo del ISSFA de conformidad con el artículo 7 literal h y k, puede dictar normas que aseguren la eficiencia administrativa y económica del instituto, así como aprobar, reformar y expedir reglamentos.

Bajo ese orden de ideas, el Reglamento del Seguro de Cesantía, y el Reglamento del Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte que incluye Mortuoria, fueron aprobados por dicho órgano colegiado con base en la competencia señalada.

En consecuencia, dichos reglamentos y resoluciones evidentemente constituyen actuaciones administrativas colegiadas que determinan una manifestación de voluntad de la administración pública (ISSFA) para regular en este caso específico el fondo de vivienda. Por ende, existe normativa expresa por parte del ISSFA que nos permite actuar de la manera como se lo ha hecho.

Por lo mismo, sobre la observación de que “no cuenta con normativa interna que regule las definiciones de negocio sobre la devolución del fondo de vivienda”, corresponde solicitar a la Superintendencia de Bancos, deje sin efecto esta observación preliminar ya que la misma no obedece a la realidad propia del Instituto, toda vez que el Consejo Directivo en ejercicio de su potestad normativa ha emitido las resoluciones y reglamentos previamente citados que son conducentes a garantizar los derechos subjetivos e intereses legítimos de los asegurados en los que respecta a los aportes que en su momento fueron realizados al fondo de vivienda.

Sin embargo, es importante señalar que el Instituto, en el marco de la adecuación normativa interna al régimen de transición, se encuentra en la fase de actualización de los instrumentos técnicos de gestión por procesos.