



# INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS



## SEÑORES JUECES Y JUEZAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

**GENERAL DE BRIGADA FRANK PATRICIO LANDÁZURI RECALDE**, Director General y representante legal del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y Secretario del Consejo Directivo del "ISSFA", de conformidad con el artículo 8 letras a) y j) de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; en relación a la sentencia n.º 83-16-IN/21, dentro de la fase de verificación de cumplimiento, ante ustedes comparezco y solicito:

### I ANTECEDENTES

1. Mediante sentencia de 10 de marzo de 2021, notificada al ISSFA el 12 del mismo mes y año, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad parcial de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.
2. En dicha sentencia, en la parte resolutive numeral 405.5, se dispuso 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".
3. Mediante Auto de aclaración de 31 de marzo de 2021, en el numeral 16, la Corte resolvió:

"Ahora bien, la medida dispuesta por la Corte tiene por fin viabilizar el trámite legislativo de estos dos proyectos de ley, en el evento de que no fuere posible canalizarlos a través de los sujetos que cuentan con iniciativa legislativa de conformidad con la Constitución. De ahí que, se procede a aclarar la sentencia en el sentido de que, en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia constitucional, el ISSFA y el ISSPOL deben presentar los proyectos señalados en la sentencia, esto es la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, a través de uno de los sujetos autorizados por el artículo 134 de la Constitución y, solamente en el evento de



## INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS



que no hubiese sido posible viabilizar los proyectos de ley a través de estos órganos, con el fin de evitar el incumplimiento de esta sentencia, el Consejo de Administración Legislativa deberá considerar cumplido el requisito de iniciativa legislativa, sin que aquello pueda derivar en un vicio de inconstitucionalidad formal al ser una disposición de esta Corte”.

4. En cumplimiento de la referida sentencia y el auto de aclaración, el 13 de septiembre de 2021, el ISSFA presentó en la Asamblea Nacional, el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS”.
5. Mediante Resolución CAL-2021-2023-518 de 07 de junio de 2022, el Consejo de Administración Legislativa notificó a la Presidenta de la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, que el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS”, había sido calificado, **en virtud de que se cumplía con la iniciativa para presentar el proyecto**, no se creaban, modificaban o suprimían impuestos, **no se incrementa el gasto público**, la iniciativa se refiere a una sola **materia**, había una suficiente exposición de motivos, el articulado expresaba en forma clara la normativa derogada, y se cumplían con los requisitos de la Constitución entre los que se destaca la no existencia de vicios de inconstitucionalidad en el proyecto de ley, tal como lo establecen los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

(Posteriormente - entre febrero y abril de 2023 - se inició el debate respectivo en la Comisión Especializada, mesa en la cual ya se trataron varios artículos del proyecto de ley, desde el Art. 1 al Art. 12 y desde el Art. 79 al 91; lastimosamente mientras se avanzaba en el análisis del proyecto, se produjeron dos hechos a resaltar; el primero relacionado con el cambio de autoridades en la Asamblea Nacional por haber cumplido dos años en funciones (mayo de 2023), y el segundo relacionado con el decreto de Ley de “muerte cruzada” dictado por el presidente de la República el 17 de mayo de 2023, conforme el Art 148 de la Constitución, que produjo la disolución de la Asamblea Nacional y la convocatoria a elecciones generales anticipadas).

6. En auto de verificación de sentencia de 17 de agosto de 2022, la Corte Constitucional señaló en el numeral 77, que se había cumplido con la iniciativa legislativa, disponiendo en el numeral 81 a la Asamblea Nacional, continuar con el trámite legislativo respectivo.



## INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS



7. A la presente fecha y pese a que el Proyecto de ley conforme la sentencia de la Corte Constitucional debía aprobarse hasta el 13 de septiembre de 2022, la Asamblea Nacional no ha cumplido con dicho plazo.

### II ESTUDIOS ACTUARIALES ACTUALIZADOS Y ESPECÍFICOS

La sentencia de la Corte Constitucional 083-16-IN/21 de 10 de marzo de 2021, publicada en el RO 168 de 04 de mayo de 2021, declaró la inconstitucionalidad de los artículos que tenían relación con el financiamiento del sistema (artículos 13, 14, 19, 22, 33, 43 y Disposición Transitoria Décima Tercera de la Ley de Fortalecimiento), **por no haberse contado con estudios actuariales que sustenten y validen las reformas realizadas**, garantizando de esta manera la sostenibilidad en el tiempo del régimen especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Por este motivo, en la disposición segunda de la decisión tomada por la Corte Constitucional (numeral 405.2, página 134 de la sentencia 083-16-IN/21), se dispone que el Consejo Directivo del ISSFA en el plazo máximo de seis meses, **SOBRE LA BASE DE ESTUDIOS ACTUARIALES ACTUALIZADOS Y ESPECÍFICOS, prepare un régimen de transición que asegure que no exista déficit en el sistema, que sea sostenible, y con la menor afectación a los aportantes, al igual que con el mismo sustento actuarial se elabore un proyecto de nueva ley que garantice la sostenibilidad del sistema.**

El ISSFA entonces, con base a dicho mandato constitucional, suscribió el 08 de julio de 2021 el Contrato n.º 2021-48 CLC-ISSFA-2021-001, "CONTRATACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE VALUACIÓN ACTUARIAL DE LOS SEGUROS DE RETIRO, INVALIDEZ Y MUERTE QUE INCLUYE MORTUORIA; CESANTÍA; ENFERMEDAD Y MATERNIDAD; Y, VIDA Y ACCIDENTES PROFESIONALES, ADMINISTRADOS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS, ISSFA, CON CORTE AL 31 DE DICIEMBRE 2020 Y EL PERÍODO PROYECTIVO CONCORDANTE CON EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO DE CADA SEGURO", con la empresa ACTUARIA CONSULTORES S.A.

Los balances actuariales de la valuación aprobada por el Consejo Directivo en septiembre 2021, se realizaron con corte al 31 de diciembre 2020, con un periodo proyectivo diferenciado acorde a la estructura propia de cada seguro: 50 años para el seguro de retiro, invalidez y muerte con mortuoria; 30 años para los seguros de cesantía; y, de vida y accidentes profesionales; y, 10 años para el seguro de enfermedad y maternidad, bajo los siguientes tres escenarios:



## INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS



Escenario 1	Bajo la normativa vigente, incluido el régimen de transición de la sentencia 083-16-IN/21. En el seguro de retiro, invalidez y muerte se contemplaron dos sub escenarios: 1A con el cálculo de la pensión inicial con el haber militar a la fecha de la baja y 1B con el promedio de los últimos 48 haberes militares.
Escenario 2	De carácter informativo, bajo el supuesto de haberse mantenido la Ley de Fortalecimiento (sin sentencia), la cual se expidió sin ningún sustento técnico.
Escenario 3	Con recomendaciones que sustentan el equilibrio financiero actuarial del proyecto de nueva Ley.

La valuación actuarial a través del escenario uno, estableció el diagnóstico de la situación financiera actuarial de los seguros administrados, bajo el supuesto de la normativa vigente y de las acciones inmediatas de la sentencia de inconstitucionalidad 083-16-IN/21, estimando que el seguro de retiro, invalidez y muerte que incluye mortuoria tiene un déficit actuarial de 2,268.75 millones de dólares (escenario 1B); el de cesantía un déficit actuarial de 19.18 millones de dólares; el de enfermedad y maternidad sin patrimonio por ser un seguro de reparto puro, un déficit actuarial de 1.77 millones de dólares; y, el de vida y accidentes profesionales un déficit actuarial de 4.90 millones de dólares; todos los déficits con tendencia creciente.

El déficit actuarial de 2,268.75 millones de dólares del seguro de retiro, invalidez y muerte que incluye mortuoria (escenario 1B), se dio considerando la base de cálculo de la pensión inicial con el promedio de los últimos 48 haberes militares en lugar de los 60 establecidos por la Ley de Fortalecimiento, por cuanto al otorgar la pensión inicial con el último haber militar a la fecha de la baja (escenario 1A), el déficit se incrementaría en 711.74 millones de dólares a 2,980.49 millones de dólares, afectando aún más su sostenibilidad, pues el agotamiento de las reservas se adelantaría de 2033 a 2031.

La presencia del déficit actuarial evidencia que el valor actual de los ingresos de financiamiento proyectados, es inferior al valor actual de las obligaciones prestacionales proyectadas, razón por la cual las recomendaciones del estudio actuarial se orientan a incrementar los ingresos y reducir los egresos con la menor afectación a los asegurados. Adicionalmente las recomendaciones de competencia del Consejo Directivo han sido ya cumplidas, mediante la regulación del régimen de transición de la sentencia con sustento actuarial, como es el caso del establecimiento de la cuantía de mortuoria (auxilio para funerales) en un haber militar promedio (1.457,88 dólares para 2024); determinación de prestaciones diferenciadas para quienes aportaron 20,60% en lugar del 49%; fusión del fondo de vivienda con el RIM; fijación de la base de cálculo de las pensiones del RIM en el promedio de los últimos 48 haberes militares, redistribución de aportaciones para el RIM de 25,55% a 27,50% (13,50% individual y 14% patronal).



## INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS



Los resultados obtenidos en el escenario 3 que sustentó el proyecto de Ley Orgánica de Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, presentado por el ISSFA en la Asamblea Nacional el 13 de septiembre 2021, evidenciaron que se alcanzaría la sostenibilidad del régimen especial en los períodos proyectivos de los balances actuariales de los seguros administrados por el ISSFA, con superávits estimados del RIM de 159.75 millones de dólares, de cesantía de 104.89 millones de dólares, del SEM sin patrimonio de 61.92 millones de dólares, y de vida y accidentes profesionales de 10.20 millones de dólares, lo cual a su vez garantizaría la sostenibilidad integral del régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Armadas y la permanencia de la entrega de prestaciones hasta la extinción de los derechos de los asegurados, bajo la consideración de que la vigencia de la nueva ley se daría como máximo a partir del primero de enero de 2023, por cuanto la Corte Constitucional dispuso a la Asamblea Nacional la expedición de esta ley, en el plazo de un año de haber recibido el proyecto, esto es, hasta el 13 de septiembre de 2022, situación que lamentablemente no fue cumplida por la Asamblea Nacional.

### III EFECTOS DEL DIFERIMIENTO EN LA APROBACIÓN DE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

La falta del tratamiento oportuno por parte de la Asamblea Nacional, del proyecto de Ley Orgánica de Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, afecta la sostenibilidad de este régimen especial y de sus seguros administrados, por cuanto esta acción impide la implementación de las recomendaciones de los estudios actuariales, traducidas en reformas paramétricas contenidas en el referido proyecto de Ley, como son el caso del seguro más sensible que es el RIM (pago vitalicio de pensiones presentes y futuras); ampliación del tiempo de servicio para el retiro de 20 a 25 años, iniciando con el factor de retiro de 70%; reducción de la base reguladora del 88% al 85%; redistribución de aportes del 27,50% al 29,30% (13,50% individual y 14% patronal) para los afiliados en curso y al 32,30% (16,50% individual y 14% patronal) para las altas futuras.

En este contexto, en concordancia con el literal o) del numeral 5.2 de la cláusula quinta del contrato N.º 2021-48 de consultoría de la valuación actuarial, suscrito el 8 de julio 2021 entre el ISSFA y Actuaría Consultores S.A., que establece "un acuerdo de cumplimiento de elaboración y presentación de hasta diez (10) escenarios posteriores a la entrega y recepción del informe final (con un periodo de vigencia hasta la publicación en el Registro Oficial de la nueva Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas), previo requerimiento expreso de la Dirección General del ISSFA", la consultora elaboró escenarios adicionales al escenario 3 del informe final anteriormente referido, que de acuerdo al alcance del contrato mantienen la fecha de



## INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS



corte y las hipótesis del informe original, **reemplazando la información proyectada de los años 2021, 2022 y 2023 por la real de estados financieros**, proyectando para 2024 bajo el supuesto del régimen de transición de la sentencia 83-16-IN/21, y a partir de 2025 bajo el supuesto de aprobación por parte de la Asamblea Nacional de la nueva Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, de acuerdo al proyecto presentado por el ISSFA.

Los resultados de estos escenarios adicionales que miden la incidencia del diferimiento en el tratamiento del proyecto de Ley, que de acuerdo a lo dispuesto por la Corte Constitucional debió expedirse hasta el 13 de septiembre 2022, determinan que si bien el superávit de los escenarios 3 de los seguros administrados se reducen en los escenarios 3.1, manteniendo aún el equilibrio actuarial y con ello el sustento del proyecto de Ley, de perdurar el diferimiento, se pondrá en riesgo el equilibrio actuarial evidenciado en los estudios actuariales.

Así tenemos entonces, que por efectos del diferimiento, estos superávits actuariales del escenario 3, se redujeron de la siguiente manera: el del RIM de 159.75 a 24.50 millones de dólares, el de cesantía de 104.89 a 65.78 millones de dólares, el del SEM sin patrimonio de 61.92 a 3.76 millones de dólares y el de vida y accidentes profesionales de 10.20 a 5.79 millones de dólares; estos superávits continuarán reduciéndose si la aprobación y expedición de la nueva ley se produce después de enero 2025.

Cabe señalar que este estudio complementario, en atención a disposiciones de la Superintendencia de Bancos, consideró además los escenarios 3.2 tanto para el RIM como para el SEM bajo las siguientes premisas:

- Para el RIM, sin considerar la fusión del fondo de vivienda; y,
- Para el SEM (sin patrimonio) sin tomar en cuenta la aportación marginal del 1% de los pensionistas.

Obteniéndose resultados deficitarios de 306.24 millones de dólares y de 28.29 millones de dólares, respectivamente. Lo que determinó la pertinencia de la fusión del fondo de vivienda y de la aportación marginal del 1% por parte de los pensionistas, constantes en las recomendaciones del estudio de valuación actuarial.

Con lo referido, se evidencia que, por efecto del diferimiento en la aprobación de la nueva Ley, si bien los superávits del escenario 3 del Informe Final Definitivo de la valoración actuarial al 31 de diciembre de 2020, se reducen con tendencia decreciente, al momento y durante el presente año, dichos estudios continúan sustentando el proyecto de Ley de Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.



# INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS



Finalmente es necesario señalar, que una vez que en la sesión ordinaria N.º 24-07 de 3 de julio 2024, el Consejo Directivo conoció y aprobó el informe de escenarios adicionales del escenario 3 de valuación actuarial con corte 2020, se pone el mismo en conocimiento de la Corte Constitucional.

## IV PETICIÓN

Con el sustentado referido, se solicita a la Corte Constitucional, requerir a la Asamblea Nacional los informes respectivos, que permitan verificar el cumplimiento de la sentencia 083-16-IN/21, y específicamente que se haya continuado con el trámite legislativo para el tratamiento de la Ley Orgánica de Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, tal como se dispuso en el auto de verificación de 17 de agosto de 2022, numeral 81.

Notificaciones que correspondan las seguiremos recibiendo en el casillero constitucional 46 y en los correos electrónicos: [adiaz@issfa.mil.ec](mailto:adiaz@issfa.mil.ec) , [aldrindp@yahoo.es](mailto:aldrindp@yahoo.es) , [cpanata@issfa.mil.ec](mailto:cpanata@issfa.mil.ec) ; [jcvallos@issfa.mil.ec](mailto:jcvallos@issfa.mil.ec) ; [hpaez@issfa.mil.ec](mailto:hpaez@issfa.mil.ec) ; [direcciónjurídica@issfa.mil.ec](mailto:direcciónjurídica@issfa.mil.ec)

Autorizado por el peticionario, firmo como su abogado.

Frank Landázuri Recalde  
General de Brigada  
**Director General del ISSFA**

Dr. Aldrin Díaz Puglla  
**Director de Asesoría Jurídica ( E )**