

Quito, D.M., 10 de marzo de 2021

CASO No. 83-16-IN y acumulados

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

SENTENCIA No. 83-16-IN/21

Tema: La Corte Constitucional analiza 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 analiza la norma impugnada por la forma y por el fondo, y declara la inconstitucionalidad con efectos inmediatos 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 referida ley, relativos al financiamiento de la seguridad social de la fuerza pública y a la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública al régimen general. La Corte declara además la inconstitucionalidad de varios otros artículos y respecto a éstos difiere los efectos de esta declaratoria, hasta que el órgano legislativo, por iniciativa del ISSFA y del ISSPOL, cumpla con la emisión de una normativa que se ajuste a los estándares de esta sentencia y garantice la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social de la fuerza pública.

Contenido

1. Antecedentes y procedimiento	3
2. Competencia	7
3. Norma impugnada	7
4. Legitimación pasiva	33
5. Plazo de interposición de la acción.....	33
6. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad	34
6.1. Acción No. 83-16-IN planteada por Luis Eduardo Lara Jaramillo	34
6.2. Acción No. 84-16-IN planteada por Jorge Ernesto Burbano Almeida, Luis Hilario Camacho Camacho, Manuel Arturo Andino Porras, José Luis Castillo Egüez y Luis Ernesto González Villarreal	35
6.3. Acciones No. 87-16-IN planteada por Bolívar Ernesto Caranqui Cajamarca, No. 89-16-IN planteada por Hernán Misael Oyos Armas, No. 90-16-IN planteada por Pablo Alfonso Osorio Morales, No. 91-16-IN planteada por Fabián Gustavo Arcos Pepinós, No. 92-16-IN planteada por Juan Rodolfo Delgado Pacheco, No. 93-16-	

IN planteada por José Bartolomé Jumbo Narváez y No. 94-16-IN planteada por Álvaro Silvio Salas Quespás	37
6.4. Acciones No. 88-16-IN planteada por Washington Rubén Herrera Galarza, No. 96-16-IN planteada por Nicolás Humberto Gortaire Padovani y No. 97-16-IN planteada por Luis Enrique Andrade González	38
6.5. Acciones No. 95-16-IN planteada por Aland Javier Molestina Malta, No. 98-16-IN planteada por Pablo Alfonso Gordillo Morales, No. 99-16-IN planteada por Osiris Amable Luna Santin, No. 100-16-IN planteada por Luis Antonio Franco Desiderio, No. 101-16-IN planteada por Luis Emilio Tutasí Paz y Miño, No. 102-16-IN planteada por Washington Iván Arboleda Montenegro, No. 103-16-IN planteada por Mario Eduardo Crespo Rubio, No. 104-16-IN planteada por Eduardo Rene Vega Cedeño, No. 105-16-IN planteada por Jorge Francisco Giler Cabal, No. 106-16-IN planteada por Hugo Daniel Ricaurte Caravias, No. 107-16-IN planteada por José Leonardo Cobos Carrera, No. 108-16-IN planteada por Gregorio Bone González, No. 109-16-IN planteada por Marcelo Rodrigo Aguilar Orellana, No. 110-16-IN planteada por Luis Darío Armas Grijalva, No. 111-16-IN planteada por Ángel Vinicio Galarza González, No. 112-16-IN planteada por Enrique Francisco Martín Ibáñez, No. 113-16-IN planteada por Adriano Ludovico Montenegro Gómez, No. 114-16-IN planteada por Oswaldo Enrique Unda Serrano, No. 115-16-IN planteada por Delia María Rosa Paredes y No. 116-16-IN planteada por Héctor Hugo Camacho Pauta	39
6.6. Acción No. 12-17-IN planteada por Luis Marcelo Altamirano Junqueira	40
6.7. Acción No. 60-19-IN planteada por Guido Hernán Vera Campelo	41
7. Sobre las medidas cautelares solicitadas	44
8. Solicitudes de pruebas	44
9. Argumentos de la parte accionada	46
9.1. Argumentos de la Asamblea Nacional	46
9.2. Argumentos de la Presidencia de la República	49
9.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado	52
9.4. Argumentos de los terceros con interés: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)	53
9.5. Argumentos de los terceros con interés: Ministerio de Defensa Nacional	55
9.6. Argumentos de los terceros con interés: Comandancia General de la Policía Nacional	56
9.7. Argumentos de los terceros con interés: Comandancia General de las Fuerzas Armadas	58
10. Sobre lo manifestado por las partes en la audiencia pública de 6 de abril de 2017 58	
11. Sobre lo manifestado por las partes en la audiencia de 16 de diciembre de 2019 60	
12. Análisis constitucional	63
12.1. Control formal	63
12.1.1. <i>¿La ley impugnada cuenta con exposición de motivos y considerandos, conforme lo previsto en el artículo 136 de la Constitución?</i>	64

12.1.2. ¿La ley impugnada contó con los avales necesarios por parte del Ministerio de Finanzas, a saber, los estudios financieros y actuariales que acrediten su viabilidad y sostenibilidad, según lo previsto en los artículos 287 y 369 de la Constitución?	66
12.1.3. ¿La ley impugnada siguió el trámite establecido en la Constitución y en la ley para su aprobación?	69
12.1.4. ¿En el procedimiento legislativo se impidió al personal militar en servicio activo concurrir a la Asamblea Nacional?	78
12.2. Control material	80
12.2.1. ¿La ley impugnada reduce los ingresos de la seguridad social militar y policial, poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema?	81
12.2.2. ¿La ley impugnada es contraria a las normas constitucionales relativas al régimen especial de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional e implica que el ISSFA quede supeditado a las decisiones del Consejo Directivo del IESS, así como sus efectos en la sostenibilidad del sistema?	90
12.2.3. ¿La ley impugnada vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos al eliminar los servicios sociales, modificar las condiciones de ciertas prestaciones, reducir prestaciones y eliminar grupos beneficiarios?.....	102
12.2.3.1. Eliminación de servicios sociales	105
12.2.3.2. Reducciones de prestaciones sociales.....	111
12.2.3.3. Eliminación de grupos de beneficiarios.....	113
12.2.3.4. Reformas a las causales de retiro forzoso	115
12.2.4. ¿Existen normas en la ley impugnada que vulneran el principio de reserva de ley?.....	118
12.2.5. ¿La ley reformativa impugnada vulnera el derecho a la seguridad social, al dificultar el otorgamiento de determinadas prestaciones por parte del ISSFA, pues para la calificación de incapacidad se refiere a un cuadro valorativo de incapacidades a cargo de la autoridad sanitaria nacional?	122
12.2.6. ¿El régimen de transición de la norma impugnada violenta el principio de igualdad, al beneficiar solamente al personal en servicio activo?	126
13. Consideraciones adicionales	129
14. Efectos del fallo	131
15. Decisión	134

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 29 de noviembre de 2016, Luis Eduardo Jaramillo Lara, general de brigada, presentó una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 867 de 21 de octubre de 2016 (en adelante “ley impugnada”), que reformó la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

2. Mediante auto de 5 de diciembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción, requiriendo la información correspondiente a la Asamblea Nacional, así como al Presidente de la República, y ordenando que se notifique al Procurador General del Estado.
3. En memorandos No. 0013-CCE-SUS-2017 y 0294-CCE-SG-SUS-2017 suscritos por el entonces secretario general de la Corte Constitucional, se hizo conocer al juez sustanciador Alfredo Ruiz Guzmán que la Sala de Admisión dispuso la acumulación a la causa No. 0083-16-IN, de los casos signados con los números 0092-16-IN, 0097-16-IN, 0103-16-IN y 0113-16-IN.
4. En auto de 29 de marzo de 2017, el entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán convocó a audiencia pública para el 6 de abril de 2017, audiencia que se llevó a cabo conforme lo ordenado por la Corte.
5. Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, a medida que conocía nuevos casos que a su juicio tenían identidad de objeto y acción, dispuso la acumulación de las causas al expediente No. 0083-16-IN, conforme se muestra en el cuadro que consta a continuación:

#	No. de causa	Accionantes	Fecha presentación	Fecha auto que admite a trámite y ordena la acumulación al caso 0083-16-IN
1	0084-16-IN	Jorge Ernesto Burbano Almeida, Luis Hilario Camacho Camacho, Manuel Arturo Andino Porras, José Luis Castillo Egüez y Luis Ernesto González Villarreal	13 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
2	0087-16-IN	Bolívar Ernesto Caranqui Cajamarca	16 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
3	0088-16-IN	Washington Rubén Herrera Galarza	16 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
4	0089-16-IN	Hernán Misael Oyos Armas	16 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
5	0090-16-IN	Pablo Alfonso Osorio Morales	16 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017

6	0091-16-IN	Fabián Gustavo Arcos Pepinós	16 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
7	0092-16-IN	Juan Rodolfo Delgado Pacheco	16 de diciembre de 2016	2 de marzo de 2017
8	0093-16-IN	José Bartolomé Jumbo Narváez	16 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
9	0094-16-IN	Álvaro Silvio Salas Quespás	16 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
10	0095-16-IN	Aland Javier Molestina Malta	20 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
11	0096-16-IN	Nicolás Humberto Gortaire Padovani	20 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
12	0097-16-IN	Luis Enrique Andrade González	20 de diciembre de 2016	2 de marzo de 2017
13	0098-16-IN	Pablo Alfonso Gordillo Morales	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
14	0099-16-IN	Osiris Amable Luna Santin	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
15	0100-16-IN	Luis Antonio Franco Desiderio	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
16	0101-16-IN	Luis Emilio Tutasi Paz y Miño	20 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
17	0102-16-IN	Washington Iván Arboleda Montenegro	20 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
18	0103-16-IN	Mario Eduardo Crespo Rubio	20 de diciembre de 2016	2 de marzo de 2017
19	0104-16-IN	Eduardo Rene Vega Cedeño	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
20	0105-16-IN	Jorge Francisco Giler Cabal	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
21	0106-16-IN	Hugo Daniel Ricaurte Caravias	20 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
22	0107-16-IN	José Leonardo Cobos Carrera	20 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017
23	0108-16-IN	Gregorio Bone González	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
24	0109-16-IN	Marcelo Rodrigo Aguilar Orellana	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
25	0110-16-IN	Luis Darío Armas Grijalva	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
26	0111-16-IN	Ángel Vinicio Galarza González	20 de diciembre de 2016	25 de abril de 2017

27	0112-16-IN	Enrique Francisco Martín Ibáñez	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
28	0113-16-IN	Adriano Ludovico Montenegro Gómez	20 de diciembre de 2016	2 de marzo de 2017
29	0114-16-IN	Oswaldo Enrique Unda Serrano	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
30	0115-16-IN	Delia María Rosa Paredes	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
31	0116-16-IN	Héctor Hugo Camacho Pauta	20 de diciembre de 2016	18 de abril de 2017
32	0012-17-IN	Luis Marcelo Altamirano Junqueira	14 de febrero de 2017	25 de abril de 2017

• Cuadro Elaborado por la Corte Constitucional

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. El 3 de septiembre de 2019, la jueza sustanciadora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentó ante el Pleno de la Corte Constitucional una solicitud para alterar el orden cronológico de sustanciación de causas a fin de dar un trámite prioritario a la causa No. 83-16-IN y acumulados.
8. El 10 de septiembre de 2019, el Pleno de la Corte resolvió modificar el orden cronológico de sustanciación de causas y dar trámite prioritario a la causa No. 83-16-IN y acumulados, al considerar, *prima facie*, que el caso tiene efectos e implicaciones en relación con grupos en situación de especial vulnerabilidad.
9. El 26 de noviembre de 2019, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la presente causa y convocó a una nueva audiencia para el 16 de diciembre de 2019, la cual se llevó a cabo en el día indicado¹.

¹ A la audiencia comparecieron las siguientes personas: Byron Vaca Martínez, en representación de los accionantes Luis Ernesto González Villarreal y otros; Hernán Tenesaca Lapo, en representación de los accionantes Bolívar Ernesto Caranqui Cajamarca y otros; Marcia Goyes Sánchez, en representación de los accionantes Washington Rubén Herrera Galarza y otros; Luis Eduardo Noroña Ramírez, en representación del accionante Luis Marcelo Altamirano Junqueira; Francis Abad, en representación de la Asamblea Nacional; Erick Michel Pineda Cordero, en representación de la Presidencia de la República. Intervinieron como terceros con interés: María Fernanda Rodríguez y Francisco Peña, en representación del ISSFA; Oscar Patricio Vizcarra Solís, por sus propios derechos; Alejandro Colón Valverde, por sus propios derechos desde la oficina regional de Guayaquil por videoconferencia; Marco Hernández Cahiao y Gabriela Mosquera, en representación de FEPOL S.D.; Ramiro Terry Contreras Moreno, en representación de FENAMIL, Federación Nacional de Militares “Patria”; Diego Fraga, en representación del Fondo de Cesantía de la Policía Nacional.

10. El 4 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la causa No. 60-19-IN y acumularla a la causa No. 83-16-IN.
11. Mediante providencia de 6 de agosto de 2020, la jueza constitucional sustanciadora puso en conocimiento de las partes la acumulación referida en el párrafo anterior y concedió a las partes, en particular a los accionados del caso No. 60-19-IN, el término de quince días para que presenten los argumentos de los que se consideren asistidos.
12. El 25 de agosto de 2020 presentaron escritos el Ministerio de Defensa y el ISSPOL (Comandancia General de las Fuerzas Armadas), el 14 de septiembre y 28 de diciembre de 2020 lo hizo el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el 24 de septiembre de 2020 lo hicieron algunos de los accionantes, el 6 de octubre de 2020 presentó escrito la Presidencia de la República, el 23 de octubre de 2020 presentó escrito la Asamblea Nacional, el 30 de octubre de 2020 presentó escrito la Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador, el 16 y 20 de diciembre de 2020 presentó escritos el ISSFA.

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad acumuladas en el presente caso, de conformidad con lo previsto por los artículos 436 (2) de la Constitución de la República del Ecuador, 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Norma impugnada

14. En el presente caso, la norma impugnada es la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 867 de 21 de octubre de 2016, por la forma y por el fondo.
15. Conforme lo dispuesto en el artículo 91, numeral 1 literal a de la LOGJCC, a continuación, se transcribe la norma impugnada:

REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL EL PLENO

CONSIDERANDO

Que, el Estado debe garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, tal como señala el numeral 1 del artículo 3;

Que, el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador determina que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución;

Que, en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador se establece la garantía y derecho de igualdad de todas las personas, así como que gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, no pudiendo ser discriminadas por distinciones de índole personal o colectiva, temporales o permanentes;

Que, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación;

Que, los artículos 367 y 368 de la Constitución de la República del Ecuador señalan que el sistema de seguridad social es público y que la protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal y obligatorio y sus regímenes especiales; indicando que la seguridad social constituye un sistema integrado que se guía, entre otros, por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social, esto es, universalidad, igualdad, equidad, solidaridad, no discriminación, así como por los principios de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad; y, que el sistema de seguridad social funcionará con base en criterios de sostenibilidad y eficiencia, incluyéndose dentro de dicho sistema todas las entidades públicas, políticas, normas, recursos, servicios y prestaciones, debiendo el Estado regular y controlar sus actividades;

Que, el artículo 370 de la Constitución de la República del Ecuador determina que todos los organismos de la seguridad social, por constituir un sistema público e integrado, forman parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social; señalando además que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, respecto del cual el Estado garantizará el pago de las pensiones de retiro;

Que, el artículo 371 de la Constitución de la República del Ecuador indica que las prestaciones de la seguridad social se financiarán, entre otros, con los aportes individuales y patronales;

Que, la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 995 de 7 de agosto de 1992;

Que, la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional fue publicada en el Registro Oficial No. 707 de 1 de junio de 1995;

Que, diversas disposiciones del ordenamiento jurídico que regulan la seguridad social en Fuerzas Armadas y Policía Nacional mantienen rezagos de discriminaciones en relación con la calidad de las personas y sus derechos frente a dichos sistemas;

Que, es necesario actualizar diversas disposiciones relacionadas con las prestaciones en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional con el objeto de asegurar la sostenibilidad de los regímenes especiales que las brindan; y,

Que, mediante oficio No. MTNFIN-DM-2016-354 de 7 de julio del 2016, el Ministerio de Finanzas expidió el correspondiente informe previo.

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

LEY DE FORTALECIMIENTO A LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LA POLICÍA NACIONAL

Capítulo I

DE LAS REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Art. 1.- *En el artículo 1, luego de la frase: "Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)", incorpórese la frase: "forma parte del sistema de seguridad social y"; adicionalmente, suprimase la frase: ", y no está sujeto a la intervención de la Contraloría General del Estado".*

Art. 2.- *En el artículo 2, elimínese las palabras: "y servicios sociales".*

Art. 3.- *En el artículo 3, elimínese el literal e); y, sustitúyase el literal f) por el siguiente: "f) Financiar programas de atención médica y provisión de medicinas;"*

Art. 4.- *Sustitúyase el artículo 6 por el siguiente:*

"Art. 6.- El Consejo Directivo está integrado por los siguientes vocales:

- a) El Ministro de Defensa Nacional o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;*
- b) El Jefe del Comando Conjunto o su delegado;*
- c) Los Comandantes Generales de Fuerza o sus delegados;*
- d) Dos representantes por el personal de tropa en servicio pasivo; y,*
- e) Un representante por los oficiales en servicio pasivo.*

Los delegados deberán acreditar título de tercer nivel; además de conocimientos técnicos y experiencia en seguridad social o áreas afines. Los vocales previstos en los literales d) y e) serán designados de conformidad con lo previsto en el Reglamento de esta Ley."

Art. 5.- *En el artículo 7, en el literal g), elimínese las palabras: "y servicios sociales"; en el literal h), a continuación de la palabra: "Instituto", añádase las palabras: "de conformidad con esta Ley y que deberán ser publicadas en el Registro Oficial"; y, elimínese el literal p).*

Art. 6.- *En el artículo 8, sustitúyase el inciso primero por el siguiente:*

"El Director General será nombrado por el Consejo Directivo del ISSFA, a partir de una terna presentada por el Ministro de Defensa Nacional. Para ser Director General se deberá acreditar título de tercer nivel y al menos cinco años de experiencia en actividades gerenciales similares y en seguridad social, y tener la nacionalidad ecuatoriana. Durará en sus funciones cuatro años, pudiendo ser reelegido por una vez. La Superintendencia competente en materia de seguridad social verificará el cumplimiento de los requisitos previo a la designación."

Y en el inciso segundo, sustitúyase el literal d) por el siguiente: "d) Presentar al Consejo Directivo los balances aduanales de los diferentes seguros, de conformidad con la periodicidad que determine el órgano de control competente en seguridad social;"

Art. 7.- En el artículo 12, sustitúyase la palabra: "discapacitación", por: "incapacidad"; y, a continuación de la frase: "cuadro valorativo de incapacidades", agréguese: "emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional"

Art. 8.- En el artículo 16, en el literal b), sustitúyase la palabra: "discapacitación", por: "incapacidad"; y, en el literal d), elimínese las palabras: "perceptor de los servicios sociales y".

Art. 9.- En el artículo 17, en el literal a), después de la palabra: "Muerte", agréguese la siguiente frase: ", que incluye mortuoria"; suprimase los literales d) y f); y, el último inciso sustitúyase por el siguiente: "El ISSFA administrará los Fondos de Reserva y podrá otorgar préstamos quirografarios, ordinarios y de emergencia, préstamos hipotecarios y préstamos prendarios de conformidad con esta Ley."

Art. 10.- En el artículo 18, sustitúyase el primer inciso por el siguiente: "Tienen derecho a las prestaciones contempladas en la presente Ley:"

Art. 11.- En el artículo 20, sustitúyase las palabras: "Seguro de vida y Mortuoria", por: "indemnización por seguro de vida y subsidio por funerales".

Art. 12.- Sustitúyase el artículo 21 por el siguiente:

"Art. 21.- El seguro de retiro es la prestación que consiste en el pago de una pensión vitalicia en dinero al asegurado que se separa mediante la baja del servicio activo en las Fuerzas Armadas, habiendo acreditado un mínimo de veinticinco años de servicio activo y efectivo en la Institución, y cumplido con los requisitos establecidos en la Ley.

El seguro de retiro también se otorgará al asegurado que se separa de manera forzosa mediante la baja del servicio activo en las Fuerzas Armadas, habiendo acreditado un mínimo de veinte años de servicio activo y efectivo en la institución, y cumplido con los requisitos establecidos en la Ley, exclusivamente en cualquiera de los siguientes casos:

a) Por no poder continuar con la carrera militar por falta de la correspondiente vacante orgánica;

b) Por haber sido declarado desaparecido, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Personal de Fuerzas Armadas;

c) Por enfermedad o invalidez, una vez cumplido el período de disponibilidad, conforme las disposiciones de la Ley de Personal de Fuerzas Armadas; y

d) Por fallecimiento."

Art. 13.- Sustitúyase el artículo 22 por el siguiente:

"Art. 22.- La base para el cálculo de las pensiones de retiro se determinará tomando en cuenta el promedio de los sesenta mejores haberes militares registrados hasta la fecha en que se produce la baja.

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

Art. 14.- Sustitúyase el artículo 27 por el siguiente:

"Art. 27.- El asegurado en servicio activo que se invalida sin haber cumplido veinte años de servicio y acredita un mínimo de cinco años de servicio activo y efectivo en la institución, tiene derecho a una pensión de invalidez que se determinará considerando la base para el cálculo

prevista para las pensiones de retiro según lo dispuesto en el primer inciso del artículo 22 de esta Ley, y de acuerdo a la forma de cálculo establecida para la prestación de jubilación por invalidez del régimen general de seguridad social.

La pensión de invalidez estará sujeta a los niveles máximos y mínimos establecidos en el régimen general de seguridad social."

Art. 15.- *En el artículo 30, elimínese la palabra: "discapacitación"; y luego de las palabras: "servicio activo", añádase: "fuera de actos de servicio".*

Art. 16.- *En el artículo 31, en el literal a), sustitúyase las palabras: "unión libre, estable y monogámica", por: "unión de hecho reconocida legalmente"; en el literal b), sustitúyase las palabras: "incapacitados en forma total y permanente", por: "con incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta"; elimínese el literal c); en el literal d), sustitúyase las palabras: "incapacitado en forma total y permanente", por: "con incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta"; en el literal e), sustitúyase las palabras: "al cincuenta por ciento (50%) de la originada por el causante", por: "a la pensión de montepío por orfandad"; y, sustitúyase el último inciso por el siguiente: "El viudo o la viuda o el o la sobreviviente de la unión de hecho, reconocida legalmente, cuando sea único o única beneficiaria de la pensión de viudedad, percibirá el 60% de la renta que le corresponde al causante. En caso de que exista grupo familiar se entregará a la viuda el 60%) y el 40% restante se dividirá de manera proporcional para el número de hijos o hijas menores de edad habientes que tuvieren derecho."*

Art. 17.- *En el artículo 32, en los literales b) y c), sustitúyase las palabras: "unión libre, estable y monogámica", por: "unión de hecho legalmente reconocida"; y, elimínese el literal d).*

Art. 18.- *En el artículo 34, sustitúyase las palabras: "Reglamento General de Adopciones", por: "ordenamiento jurídico aplicable".*

Art. 19.- *Sustitúyase el artículo 38 por el siguiente:*

"Art. 38.- El asegurado en servicio activo que fallezca a consecuencia de accidente no profesional o enfermedad común y acredite un mínimo de cinco y menos de veinte años de servicio, causará derecho a pensión de montepío cuya cuantía se determinará de acuerdo a la forma de cálculo establecida para las pensiones de montepío del régimen general de seguridad social, y se sujetará a los niveles máximo y mínimo establecidos en dicho régimen."

Art. 20.- *En el artículo 39, elimínese la palabra: ", discapacitación".*

Art. 21.- *Sustitúyase el artículo 40 por el siguiente:*

"Art. 40.- La pensión inicial de montepío para el grupo familiar no será superior al ciento por ciento (100%) de la pensión de retiro o invalidez que habría originado el causante."

Art. 22.- *Sustitúyase el artículo 41 por el siguiente:*

"Art. 41.- El seguro de muerte incluirá un subsidio destinado a los derechohabientes del fallecido, en actos de servicio o fuera de éstos, para cubrir los gastos que demandan sus funerales. El valor de esta prestación es igual a la establecida para los afiliados y jubilados fallecidos del régimen general de seguridad social."

El aspirante a oficial, aspirante a tropa y el conscripto que fallezcan en actos de servicio, causarán derecho al pago del subsidio por funerales.

Serán beneficiarios de este subsidio los derechohabientes de montepío por viudez y orfandad. A falta de éstos, podrá reclamar el subsidio la persona que demostrare ante el ISSFA haber cancelado los costos del funeral. De no existir alguno de los anteriores, el ISSFA asumirá esta obligación e invertirá la suma prevista para los gastos de funerales."

Art. 23.- *Sustitúyase el artículo 43 por el siguiente:*

"Art. 43.- El seguro de cesantía protege al militar que se separa del servicio activo mediante la baja y acredita al menos dos años de servicio activo y efectivo en la institución."

Art. 24.- *Sustitúyase el artículo 44 por el siguiente:*

"Art. 44.- El seguro de cesantía se hace efectivo por una sola vez en un valor equivalente al fondo acumulado en su cuenta individual de cesantía, que obtendrá como rendimiento financiero la tasa pasiva referencial del Banco Central del Ecuador, siempre que reúna los requisitos y condiciones señalados por la Ley. Este beneficio también lo percibirán los derechohabientes por el fallecimiento del militar en servicio activo."

Art. 25.- *Sustitúyase el artículo 46 por el siguiente:*

"Art. 46.- Cuando el militar dado de baja, no acredite al menos dos años de servicio activo y efectivo en la institución, y se afilie al IESS, esta institución habilitará como tiempo de afiliación para acceder a la prestación de cesación en dicho Instituto, el tiempo de servicio militar, de conformidad con las normas y procedimientos de su legislación. Para la liquidación, se tomarán en cuenta los porcentajes de cotización que en el IESS financian las prestaciones de cesantía, los que serán transferidos por el ISSFA al IESS."

Art. 26.- *Sustitúyase el artículo 50 por el siguiente:*

"Art. 50.- En caso de fallecimiento del asegurado, tendrán derecho a la devolución del fondo acumulado por el causante, en el siguiente orden excluyente:

a) Las hijas y los hijos menores de dieciocho años, y las hijas y los hijos de cualquier edad con incapacidad permanente total y absoluta y el cónyuge sobreviviente o el conviviente en unión de hecho legalmente reconocida;

b) De no existir derechohabientes en los casos previstos en el literal anterior, corresponderá dicho derecho, en su orden, a sus hijos o hijas; y,

c) A falta de los derechohabientes anteriores, los padres, o uno de ellos, de ser el caso.

En caso de que concurran dos o más derechohabientes y observando el orden de exclusión, aquellos tendrán derecho a una distribución equitativa e igualitaria de dicho fondo acumulado.

Cuando concurran como derechohabientes los previstos en el literal a), se observarán las normas que sobre el derecho sucesorio se prevén para tales casos en el Código Civil.

No tendrá derecho o perderá el derecho a la cesantía la persona o el beneficiario que hubiere sido condenado mediante sentencia ejecutoriada como autor, cómplice o encubridor de la muerte del causante de la o del deudo o deudos que tuvieren derecho preferencial a la prestación."

Art. 27.- *En el artículo 52, sustitúyase las palabras: "unión libre, estable y monogámica", por: "unión de hecho legalmente reconocida".*

Art. 28.- *En el artículo 53, inclúyase como inciso segundo el siguiente:*

"Las prestaciones del seguro de enfermedad y maternidad deben otorgarse a los asegurados que hayan cumplido con las condiciones establecidas en la presente Ley, aún en los casos de mora patronal."

Art. 29.- *Sustitúyase el artículo 58 por el siguiente:*

"Art. 58.- El seguro de vida es la prestación que se origina por el fallecimiento del militar en servicio activo, así como por la muerte del aspirante a tropa, aspirante a oficial y conscripto ocurrida en actos de servicio; y consiste en una indemnización destinada a resarcir a los derechohabientes la pérdida del ingreso familiar originada por el fallecimiento."

Art. 30.- *Sustitúyase el artículo 60 por el siguiente:*

"Art. 60.- El valor de la indemnización por seguro de vida será de cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 50.000) para los oficiales y miembros de la tropa; y el monto será de diez mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 10.000) para los aspirantes a oficiales, aspirantes a tropa y conscriptos. Estos valores se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales."

Art. 31.- *En el artículo 61, en el primer inciso, suprimir las palabras: ", obligatorio y potestativo,"*

Art. 32.- *En el artículo 62, suprimase el segundo inciso.*

Art. 33.- *Sustitúyase el artículo 63 por el siguiente:*

"Art. 63.- El seguro de accidentes profesionales es la prestación destinada a compensar el ingreso del militar en servicio activo que se incapacita por enfermedad o accidente profesional, y consiste en el pago de una indemnización única por incapacidad y/o de una pensión por incapacidad. Este seguro incluye la prestación que se origina por el fallecimiento del militar en servicio activo en actos de servicio o a consecuencia de enfermedad o accidente profesional y que se hace efectivo mediante el pago de una pensión destinada a resarcir a los derechohabientes por la pérdida del ingreso familiar."

La indemnización por incapacidad es el pago en dinero que por una sola vez se reconoce al militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, dependiendo si es calificado con incapacidad parcial permanente, incapacidad total permanente o incapacidad permanente absoluta, de conformidad con el cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional. El valor de la indemnización no superará el monto de la indemnización por seguro de vida, se diferenciará según el tipo de incapacidad, y su cálculo se realizará de conformidad con el Reglamento de esta Ley.

La pensión por incapacidad es la renta vitalicia que se otorga al militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, calificado con incapacidad permanente total o incapacidad permanente absoluta. Esta pensión tiene una cuantía equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio mensual del haber militar del último año anterior en el caso de incapacidad permanente total, y del cien por ciento (100%) del promedio mensual del haber militar del último año anterior en el caso de incapacidad permanente absoluta. El cálculo en caso del aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto se hará en base al haber militar de un soldado en su primer año de servicio.

La cuantía de la pensión de montepío que cause el asegurado militar en servicio activo que fallezca en actos de servicio o a consecuencia de enfermedad o accidente profesional, será equivalente a la pensión de incapacidad permanente total que le habría correspondido al causante al momento de su muerte, aun cuando no hubiera recibido dicha pensión.

El aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto que fallezcan en actos de servicio, o a

consecuencia de accidente profesional, causará derecho a una pensión de montepío equivalente al setenta por ciento (70%) de la pensión por incapacidad permanente total que le hubiere correspondido a un soldado en su primer año de servicio. En caso de que el fallecido fuese ascendido post mortem, el valor de la pensión de montepío será equivalente a la pensión por incapacidad permanente total que hubiere recibido en el grado correspondiente.

La pensión de montepío a favor de los derechohabientes del asegurado que fallezca en goce de pensión por incapacidad se determinará en base al cien por ciento (100%) de la última pensión vigente a la fecha de su fallecimiento.

Las pensiones de montepío se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 40 de la presente Ley.

Las pensiones mencionadas en los incisos precedentes estarán sujetas a los niveles máximos y mínimos establecidos en el régimen general de seguridad social."

Art. 34.- *El artículo 64 sustitúyase por el siguiente:*

"Art. 64.- La Junta de Médicos Militares calificará la incapacidad del militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, en base al cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional y al respectivo Reglamento, y elevará sus informes a la Junta de Calificación de Prestaciones."

Art. 35.- *Sustitúyase el artículo 65 por el siguiente:*

"Art. 65.- Para efectos de la presente Ley, se entiende por incapacidad permanente parcial, total y absoluta lo siguiente:

1) Incapacidad Permanente Parcial. Es la que se produce cuando el militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, como consecuencia de una enfermedad profesional o accidente de trabajo presenta reducciones anatómicas o perturbaciones funcionales definitivas, como secuela de su siniestro para el ejercicio de la profesión u ocupación habitual, sin impedirle realizar las tareas fundamentales. Esta incapacidad es compatible con la realización del mismo trabajo con disminución del rendimiento.

2) Incapacidad Permanente Total. Es la que se produce cuando el militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, como consecuencia de un accidente de trabajo, o enfermedad profesional u ocupacional, presenta reducciones anatómicas o perturbaciones funcionales definitivas, que le inhabilitan para la realización de todas o las fundamentales tareas de su profesión. Esta incapacidad es compatible con la realización de una tarea distinta a la que la ocasionó.

3) Incapacidad Permanente Absoluta. Es la que se produce cuando el militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, como consecuencia de un accidente de trabajo, o enfermedad profesional u ocupacional, presenta reducciones anatómicas o perturbaciones funcionales definitivas, que le inhabilitan por completo para el ejercicio de toda profesión u ocupación, requiriendo de otra persona para su cuidado y atención permanente."

Art. 36.- *Sustitúyase el artículo 66 por el siguiente:*

"Art. 66.- El militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto siniestrado podrá percibir indemnización por incapacidad y pensión por incapacidad, por la misma lesión, únicamente cuando la incapacidad permanente total o incapacidad permanente

absoluta, se produzca por efecto de aquella, previa la respectiva calificación de la incapacidad permanente parcial."

Art. 37.- *Sustitúyase el artículo 68 por el siguiente:*

"Art. 68.- El militar en servicio activo tiene derecho a que el Ministerio de Defensa Nacional deposite mensualmente en el ISSFA una suma equivalente a un mes de haber militar por cada año, a partir del segundo año de servicio, y siempre que el militar haya decidido no recibirla de manera mensual y directa por parte del empleador y así lo exprese por escrito."

Art. 38.- *En el artículo 84, en el inciso segundo sustitúyase la palabra: "discapacitación", por "incapacidad".*

Art. 39.- *Sustitúyase el artículo 93 por el siguiente:*

"Art. 93.- El aporte individual obligatorio del personal militar en servicio activo que financiará las prestaciones y servicios contemplados en la presente Ley, será equivalente al once punto cuarenta y cinco por ciento (11.45%) del haber militar mensual y servirá para cubrir las siguientes contingencias y conceptos:

- a) El seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluirá mortuoria;*
- b) El seguro de cesantía;*
- c) El seguro de enfermedad y maternidad;*
- d) Aporte solidario para el Seguro Social Campesino;*
- e) Aporte solidario para la atención a las personas con discapacidad; y,*
- f) Aporte para cubrir gastos administrativos.*

No se podrán crear aportaciones obligatorias para cubrir contingencias, servicios o beneficios que no consten en la presente Ley.

Los porcentajes del aporte individual obligatorio por las contingencia y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley."

Art. 40.- *Sustitúyase el artículo 95 por el siguiente:*

"Art. 95.- El Ministerio de Defensa Nacional en su calidad de empleador, aportará para cubrir las contingencias del personal de las Fuerzas Armadas, correspondiente al nueve punto quince por ciento (9.15%) del haber militar mensual, para cubrir las siguientes contingencias y conceptos:

- a) El seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluye mortuoria;*
- b) El seguro de enfermedad y maternidad;*
- c) El seguro de vida y accidentes profesionales;*
- d) Aporte solidario para el Seguro Social Campesino; y,*
- e) Aporte para cubrir gastos administrativos.*

No se podrá pagar en calidad de aporte patronal obligatorio, conceptos y valores que no consten en la presente Ley.

Los porcentajes del aporte patronal por las contingencias y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley."

Art. 41.- *En el artículo 104, sustitúyase las palabras: "Juez Penal Militar", por: "Juez competente".*

Art. 42.- *En el artículo 105, en el inciso primero, sustitúyase la palabra: "discapacitación", por: "incapacidad"; y, a continuación de las palabras: "cuadro valorativo de incapacidades", añádase: "emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional".*

Art. 43.- *Sustitúyase el artículo 110 por el siguiente:*

"Art. 110.- Las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales.

Se exceptúan de dicho incremento aquellas pensiones que, en cada año en que se aplique el mismo, superen los niveles máximos por años de aportación, establecidos para el régimen general de seguridad social."

Art. 44.- *En el artículo 111, sustitúyase las palabras: "decimotercera, decimocuarta y decimoquinta", por: "decimotercera y decimocuarta".*

Art. 45.- *(Reformado por la Disposición Reformatoria Décima del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, R.O. 19-S, 21-VI-2017).- A continuación del artículo cuarto innumerado agregado a continuación del artículo 113, por la Ley reformativa publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 559 de 30 de marzo de 2009, añádase los siguientes artículos innumerados:*

"Art. ...- El militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa o conscripto que se encuentren prestando sus servicios a la fecha de expedición de la presente Ley reformativa, o que ingrese a la institución a partir de esa fecha, no tendrán derecho a las prestaciones del seguro de vida y del seguro de accidentes profesionales en el caso previsto en el artículo 67.

Art. ...- El financiamiento de la prestación de Cesantía de los miembros que ingresen a partir de la entrada en vigencia de esta Ley reformativa y aquellos miembros que se acojan a la disposición transitoria vigésima segunda, se realizará mediante un régimen de capitalización total con cotización definida, cuyo patrimonio será diferenciado del seguro de cesantía vigente con antelación a la expedición de esta Ley reformativa, y funcionará a través de cuentas individuales.

Para los miembros que se encontraren en servicio activo y no formen parte del nuevo sistema de cotización y prestaciones, el Seguro de Cesantía mantendrá el régimen financiero vigente con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa. El pago de las prestaciones de cesantía para estos miembros se respaldará con la totalidad del patrimonio e ingresos de este grupo.

Art. ...- c.- El ISSFA y el ISSPOL podrá administrar únicamente las aportaciones y servicios que constan en la presente Ley, y las demás que establezca el Consejo Directivo, siempre y cuando las aportaciones sean previamente autorizadas por los respectivos afiliados.

Se dispone homologar dentro del plazo de 10 años el factor regulador para el cálculo de las pensiones de retiro entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en razón de la naturaleza del servicio.

Art. ...- El cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional considerará las especificidades propias de la actividad militar.

Art. 46.- *Añádase las siguientes Disposiciones Transitorias:*

"DUODÉCIMA.- Los miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, podrán acceder a la prestación del seguro de retiro, separándose del servicio activo mediante la baja, acreditando un mínimo de veinte años de servicio activo y efectivo en la institución y cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley.

DÉCIMA TERCERA.- Las pensiones de los miembros que, antes de la expedición de esta Ley reformativa, se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas y que, a partir de la fecha de la entrada en vigencia de la misma, accedan a las prestaciones del seguro de retiro e invalidez, así como las pensiones que se causen por muerte debida a accidente no profesional o enfermedad común, se calcularán según las siguientes disposiciones:

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

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

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

3) La pensión de invalidez será equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la base para el cálculo señalada en el numeral 1. Por cada año adicional, a partir del sexto, se reconocerá el dos por ciento (2%) de la indicada base y el cero punto ciento sesenta y seis por ciento (0.166%) por cada mes completo adicional;

4) En el caso de que el monto de la pensión, calculado según lo prescrito en los numerales 2 y 3, sea superior a los niveles máximos por años de aportación, o al nivel máximo en caso de invalidez, respectivamente, establecidos en el régimen general de seguridad social, se realizará un nuevo cálculo de la pensión en el que la base de cálculo considerará, además del factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley, el promedio de los sesenta mejores

haberes militares contados retroactivamente desde el grado con el cual el asegurado obtuvo la baja y que estuvieron vigentes a la fecha de expedición de la presente Ley reformatoria.

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

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

5) La pensión de retiro que se otorga por invalidez del asegurado que acredite veinte o más años de servicio activo y efectivo, prevista en el artículo 28, se calculará de acuerdo a las condiciones establecidas en el numeral 2; y,

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

DÉCIMA CUARTA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de retiro, invalidez y muerte a los miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas a la fecha de expedición de esta Ley reformatoria, se observarán las siguientes disposiciones: seguro de retiro, los artículos 23, 24 y 25; seguro de invalidez, los artículos 26, 28 y 29; y seguro de muerte, los artículos 30, 31, 32, 34, 35, 37, 39, 40 y 41, vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformatoria.

DÉCIMA QUINTA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de cesantía a los miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas a la fecha de expedición de esta Ley reformatoria, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 43, 44, 45, 48 y 50 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformatoria; y las siguientes disposiciones en lo que fuere aplicable:

a) El militar que acredite más de dos años y menos de veinte años de servicio activo y efectivo en la Institución tendrá derecho a una indemnización equivalente al monto de sus aportaciones individuales al Seguro de Cesantía, capitalizadas a la tasa de interés actuarial.

b) El militar dado de baja por incapacidad total permanente o por fallecimiento originados fuera de actos del servicio, que acredite más de dos y menos de veinte años de servicio activo y efectivo en la Institución, causará una indemnización equivalente a la capitalización anual de sus aportes individuales a la tasa de interés actuarial.

c) En los casos previstos en los dos literales precedentes, el ISSFA devolverá al Estado lo correspondiente al aporte patronal por concepto de cesantía.

DÉCIMA SEXTA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de mortuoria a los

miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 55 y 57 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa. El cálculo de la prestación se realizará conforme lo dispuesto en el primer inciso del artículo 41 reformado por esta Ley.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de vida a los miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 58, 61 y 62 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

La cuantía de la indemnización se determinará conforme lo dispuesto por el artículo 60 reformado por esta Ley.

El personal militar en servicio pasivo beneficiarios de pensión de retiro, discapacidad o invalidez, y que estén en goce del seguro de vida potestativo previsto en el artículo 59 vigente con antelación a la presente Ley reformativa, podrán continuar asegurados pagando la prima correspondiente.

DÉCIMA OCTAVA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de accidentes profesionales a los miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 63, 64, 65 y 66 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

DÉCIMA NOVENA.- Para la aplicación de la indemnización global a los miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 81, 82 y 83 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

VIGÉSIMA.- Para la aplicación de los aportes individual obligatorio y patronal a los miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas con anterioridad a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las siguientes disposiciones:

a) El aporte individual obligatorio del militar en servicio activo será equivalente al veinte y tres por ciento (23%) de su haber militar mensual y cubrirá las contingencias previstas en el artículo 93 vigente con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa, de acuerdo a los porcentajes por contingencia que hasta esa fecha, el personal en servicio activo se encontraba aportando.

b) El Ministerio de Defensa Nacional en su calidad de empleador, aportará el veinte y seis por ciento (26%) del haber militar mensual del militar en servicio activo, para cubrir las contingencias previstas en el artículo 95 vigente con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa, de acuerdo a los porcentajes por contingencia que hasta esa fecha, el Ministerio de Defensa Nacional se encontraba aportando.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Para la aplicación del Fondo de Vivienda del ISSFA a los miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 78, 79 y 80 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Los miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, y que se encuentren en los grados de soldado, cabo segundo, subteniente o teniente, o sus equivalentes en cada una de las Fuerzas, y cumplan con los requisitos establecidos en la Ley, así como aquellos que obtuvieren el alta hasta el 31 de diciembre de 2016, podrán pasar voluntariamente al nuevo sistema de cotización y prestaciones previsto en la presente Ley reformativa, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley en el Registro Oficial.

VIGÉSIMA TERCERA.- Las pensiones del seguro de retiro, invalidez o muerte, previstas en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y que a la fecha de vigencia de esta Ley reformativa se encuentren en curso de pago no serán reducidas.

VIGÉSIMA CUARTA.- El Estado garantizará el pago de las prestaciones del régimen anterior a la expedición de la presente Ley reformativa."

Capítulo II

DE LAS REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Art. 47.- *En el artículo 3, en el inciso primero, luego de la frase: "Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)", incorpórese la frase: "forma parte del sistema de seguridad social, y".*

Art. 48.- *En el artículo 4, en el literal a), sustitúyase las palabras: "Consejo Superior", por: "Consejo Directivo".*

Art. 49.- *Sustitúyase el artículo 5 por el siguiente:*

"Art. 5.- El Consejo Directivo está integrado por los siguientes vocales:

a) El Ministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;

b) El Comandante General de la Policía Nacional o su delegado;

c) El Subsecretario de Policía o su delegado;

d) El Director General de Personal o su delegado;

e) El Director Nacional de Bienestar Social o su delegado;

f) Un representante por los oficiales en servicio pasivo; y,

g) Dos representantes por el personal de tropa en servicio pasivo.

Los delegados deberán acreditar título de tercer nivel; además de conocimientos técnicos y experiencia en seguridad social o áreas afines. Los vocales previstos en los literales f) y g) serán designados de conformidad con lo previsto en el Reglamento de esta Ley.

El Director General del ISSPOL actuará como Secretario, con voz pero sin voto."

Art. 50.- En artículo 6, en el primer párrafo sustitúyase las palabras: "Consejo Superior", por: "Consejo Directivo"; y, en el literal c), añádase: ", de conformidad con esta Ley y que deberán ser publicadas en el Registro Oficial".

Art. 51.- Sustitúyase el artículo 7 por el siguiente:

"Art. 7.- El Director General será nombrado por el Consejo Directivo del ISSPOL, a partir de una terna presentada por el Ministro del Interior. Para ser Director General se deberá acreditar título de tercer nivel y al menos cinco años de experiencia en actividades gerenciales similares y en seguridad social, y tener la nacionalidad ecuatoriana. Durará en sus funciones cuatro años, pudiendo ser reelegido por una vez. La Superintendencia competente en materia de seguridad social verificará el cumplimiento de los requisitos previo a la designación."

Art. 52.- En el artículo 8, en los literales a), f), h) y j), sustitúyase las palabras: "Consejo Superior", por: "Consejo Directivo"; en el literal e), sustitúyase las palabras: "prestaciones, servicios y asistencia social", por: "prestaciones y servicios"; y, sustitúyase el literal g) por el siguiente: "g) Presentar al Consejo Directivo los balances actuariales de los diferentes seguros, de conformidad con la periodicidad que determine el órgano de control competente en seguridad social;"

Art. 53.- En el artículo 10, en el literal b), sustitúyase las palabras: "Consejo Superior", por: "Consejo Directivo".

Art. 54.- En el artículo 13, elimínese el literal b); y, en el literal c), suprimase: "Mortuoria,".

Art. 55.- En el artículo 14, sustitúyase las palabras: "seguros, servicios y asistencia social", por: "seguros y servicios".

Art. 56.- Sustitúyase el artículo 15 por el siguiente:

"Art. 15.- El ISSPOL prestará el servicio de cesantía previsto en la presente Ley."

Art. 57.- En el artículo 16, en el literal a), después de la palabra: "Muerte", añádase: ", que incluye mortuoria"; en el literal c), después de la palabra: "Vida", agréguese: "y accidentes profesionales"; sustitúyase el literal d), por: "Cesantía"; y elimínese los literales e), f) y g).

Art. 58.- Sustitúyase el artículo 17 por el siguiente: "El ISSPOL administrará los Fondos de Reserva y podrá otorgar créditos hipotecarios, quirografarios y prendarios de conformidad con esta Ley."

Art. 59.- En el artículo 18, en el segundo inciso, sustitúyase las palabras: "Seguro de vida y Mortuoria", por: "indemnización por seguro de vida y subsidio por funerales".

Art. 60.- En el artículo 19, en el primer inciso, sustitúyase las palabras: "prestaciones, servicios y asistencia social contempladas", por: "prestaciones y servicios contemplados".

Art. 61.- En el artículo 20, sustitúyase las palabras: "Vida, Accidentes Profesionales", por: "vida y accidentes profesionales".

Art. 62.- En el artículo 21, en el literal c), sustitúyase la palabra: "discapacitación", por: "incapacidad"; en el literal d), sustitúyase la palabra: "Inválido", por: "pensionista por invalidez"; en el literal e), sustitúyase la palabra: "Discapacitado", por: "pensionista por incapacidad"; y, elimínese el literal h).

Art. 63.- Sustitúyase el artículo 24 por el siguiente:

"Art. 24.- El seguro de retiro es la prestación que consiste en el pago de una pensión vitalicia en dinero al asegurado que se separa mediante la baja del servicio activo en la Policía Nacional, habiendo acreditado un mínimo de veinticinco años de servicio activo y efectivo en la Institución, y cumplido con los requisitos establecidos en la Ley."

El seguro de retiro también se otorgará al asegurado que se separa de manera forzosa mediante la baja del servicio activo en la Policía Nacional, habiendo acreditado un mínimo de

veinte años de servicio activo y efectivo en la institución, y cumplido con los requisitos establecidos en la Ley, exclusivamente en cualquiera de los siguientes casos:

a) Por no poder continuar con la carrera policial por falta de la correspondiente vacante orgánica;

b) Por haber sido declarado desaparecido, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Personal de la Policía Nacional;

c) Por enfermedad o invalidez, una vez cumplido el período de situación transitoria, conforme las disposiciones de la Ley de Personal de la Policía Nacional; y

d) Por fallecimiento."

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

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

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

Art. 65.- *Sustitúyase el artículo 29 por el siguiente:*

"Art. 29.- El asegurado en servicio activo que se invalida sin haber cumplido veinte años de servicio y acredite un mínimo de cinco años de servicio activo y efectivo en la institución tendrá derecho a una pensión de invalidez que se determinará considerando la base para el cálculo prevista para las pensiones de retiro según lo dispuesto en el primer inciso del artículo 25 de esta Ley, y de acuerdo a la forma de cálculo establecida para la prestación de jubilación por invalidez del régimen general de seguridad social.

La pensión de invalidez estará sujeta a los niveles máximos y mínimos establecidos en el régimen general de seguridad social."

Art. 66.- *Sustitúyase el artículo 32 por el siguiente:*

"Art. 32.- El seguro de muerte es la prestación vitalicia en dinero, a la que se hacen acreedores los derechohabientes del asegurado en servicio activo que fallece fuera de actos de servicio, o del asegurado que fallece en servicio pasivo con pensión de retiro o invalidez."

Art. 67.- *Sustitúyase el artículo 33 por el siguiente:*

"Art. 33.- Tienen derecho a la pensión de montepío:

a) El cónyuge sobreviviente o la persona que mantuvo unión de hecho legalmente reconocida, y las hijas y los hijos del asegurado fallecido menores de dieciocho años;

b) Las hijas y los hijos mayores de dieciocho años de edad con incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta; y,

c) A falta de los derechohabientes mencionados en los literales anteriores, tendrán derecho la

madre; a falta de ésta, el padre que carezca de medios para subsistir y esté con discapacidad. En estos casos, la pensión de montepío será igual a la pensión de montepío por orfandad.

El viudo o la viuda o el o la sobreviviente de la unión de hecho, reconocida legalmente, cuando sea único o única beneficiaria de la pensión de viudedad, percibirá el 60% de la renta que le corresponde al causante. En caso de que exista grupo familiar se entregará a la viuda el 60% y el 40% restante se dividirá de manera proporcional para el número de hijos o hijas menores de edad habientes que tuvieren derecho."

Art. 68.- *Sustitúyase el artículo 34 por el siguiente:*

"Art. 34.- Se pierde la pensión de montepío por las siguientes causas:

a) Por fallecimiento del beneficiario;

b) Por matrimonio del pensionista de viudedad o cuando éste haya formado unión de hecho legalmente reconocida; y,

c) Cuando las hijas y los hijos hayan contraído matrimonio o formado unión de hecho legalmente reconocida."

Art. 69.- *Sustitúyase el artículo 39 por el siguiente:*

"Art. 39.- El asegurado en servicio activo que fallezca a consecuencia de accidente o enfermedad no profesional y acredite un mínimo de cinco y menos de veinte años de servicio, causará derecho a pensión de montepío, cuya cuantía se determinará de acuerdo a la forma de cálculo establecida para las pensiones de montepío del régimen general de seguridad social, y se sujetará a los niveles máximo y mínimo establecidos en dicho régimen."

Art. 70.- *Sustitúyase el artículo 40 por el siguiente:*

"Art. 40.- La pensión de montepío a favor de los derechohabientes del asegurado que fallezca en goce de pensión de retiro o invalidez, se determinará en base al ciento por ciento (100%) de su última pensión vigente a la fecha de su fallecimiento.

La pensión inicial de montepío para el grupo familiar no será superior al ciento por ciento (100%) de la pensión nominal de retiro o invalidez originada por el causante."

Art. 71.- *Sustitúyase el artículo 41 por el siguiente:*

"Art. 41.- El seguro de muerte incluirá un subsidio por funerales destinado a los derechohabientes del asegurado o pensionista fallecido, para cubrir los gastos que demandan sus funerales. El valor de esta prestación es igual a la establecida para los afiliados y jubilados fallecidos del régimen general de la seguridad social.

El aspirante a oficial y aspirante a tropa que fallezca en actos del servicio, causará derecho al pago del subsidio por funerales.

Serán beneficiarios de este subsidio los derechohabientes de montepío por viudez y orfandad. A falta de éstos, podrá reclamar el subsidio la persona que demostrare ante el ISSPOL haber cancelado los costos del funeral. De no existir alguno de los anteriores, el ISSPOL asumirá esta obligación e invertirá la suma prevista para los gastos de funerales."

Art. 72.- *Sustitúyase el artículo 43 por el siguiente:*

"Art. 43.- El seguro de cesantía protege al policía que se separa del servicio activo mediante la baja y acredita al menos dos años de servicio activo y efectivo en la institución."

Art. 73.- A continuación del artículo 43, y como parte integrante del Capítulo IV "Del Seguro de Cesantía", incorpórese los siguientes artículos innumerados:

"Art... El seguro de cesantía se hace efectivo por una sola vez en un valor equivalente al fondo acumulado en su cuenta individual de cesantía, que obtendrá como rendimiento financiero la tasa pasiva referencial del Banco Central del Ecuador, siempre que reúna los requisitos y condiciones señaladas en el artículo 43. Este beneficio también lo percibirán los derechohabientes por el fallecimiento del policía en servicio activo.

Art... Cuando el policía dado de baja, no acredite al menos dos años de servicio activo y efectivo en la institución, y se afilie al IESS, esta institución habilitará como tiempo de afiliación para acceder a la prestación de cesación en dicho Instituto, el tiempo de servicio policial, de conformidad con las normas y procedimientos de su legislación. Para la liquidación, se tomarán en cuenta los porcentajes de cotización que en el IESS financian las prestaciones de cesantía, los que serán transferidos por el ISSPOL al IESS.

Art... En caso de fallecimiento del asegurado, tendrán derecho a la devolución del fondo acumulado por el causante, en el siguiente orden excluyente:

a) Las hijas y los hijos menores de dieciocho años, y las hijas y los hijos de cualquier edad con incapacidad permanente y absoluta y el cónyuge sobreviviente o el conviviente en unión de hecho legalmente reconocida;

b) De no existir derechohabientes en los casos previstos en el literal anterior, corresponderá dicho derecho, en su orden, a sus hijos o hijas; y,

c) A falta de los derechohabientes anteriores, los padres, o uno de ellos, de ser el caso.

En caso de que concurran dos o más derechohabientes y observando el orden de exclusión, aquellos tendrán derecho a una distribución equitativa e igualitaria de dicho fondo acumulado.

Cuando concurran como derechohabientes los previstos en el literal a), se observarán las normas que sobre el derecho sucesorio se prevén para tales casos en el Código Civil.

No tendrá derecho o perderá el derecho a la cesantía el beneficiario que hubiere sido condenado mediante sentencia ejecutoriada como autor, cómplice o encubridor de la muerte del causante de la o del deudo o deudos que tuvieron derecho preferencial a la prestación.

Art... El seguro de cesantía será administrado por el ISSPOL, mediante un régimen de capitalización total con cotización definida, que funcionará a través de cuentas individuales."

Art. 74.- En el artículo 45, sustitúyase las palabras: "unión libre estable y monogámica", por "unión de hecho legalmente reconocida".

Art. 75.- En el artículo 46, inclúyase como inciso segundo el siguiente:

"Las prestaciones del seguro de enfermedad y maternidad deben otorgarse a los asegurados que hayan cumplido con las condiciones establecidas en la presente Ley, aún en los casos de mora patronal."

Art. 76.- *Sustitúyase el artículo 47 por el siguiente:*

"Art. 47.- El seguro de accidentes profesionales es la prestación destinada a compensar el ingreso del policía en servicio activo que se incapacita por enfermedad o accidente profesional, y consiste en el pago de una indemnización única por incapacidad y/o de una pensión por incapacidad. Este seguro incluye la prestación que se origina por el fallecimiento del policía en servicio activo en actos de servicio o a consecuencia de enfermedad o accidente profesional y que se hace efectivo mediante el pago de una pensión destinada a resarcir a los derechohabientes por la pérdida del ingreso familiar."

Art. 77.- *En el artículo 48, sustitúyase el inciso primero por el siguiente: "La indemnización por incapacidad es el pago en dinero que por una sola vez se reconoce al policía en servicio activo, así como al aspirante a oficial y policía, dependiendo si es calificado con incapacidad parcial permanente, incapacidad total permanente o incapacidad permanente absoluta, de conformidad con el cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional. El valor de la indemnización no superará el monto de la indemnización por seguro de vida, se diferenciará según el tipo de incapacidad, y su cálculo se realizará de conformidad con el Reglamento de esta Ley."*

Art. 78.- *Sustitúyase el artículo 49 por el siguiente:*

"Art. 49.- La pensión por incapacidad es la renta vitalicia que se otorga al policía en servicio activo, al aspirante a oficial y policía, calificado con incapacidad permanente total o incapacidad permanente absoluta. Esta pensión tiene una cuantía equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio mensual del haber policial del último año anterior en el caso de incapacidad permanente total, y del cien por ciento (100%) del promedio mensual del haber policial del último año anterior en el caso de incapacidad permanente absoluta. El cálculo en caso del aspirante a oficial y policía se hará en base al haber policial de un policía en su primer año de servicio."

La incapacidad permanente total y absoluta da lugar a la separación del servicio activo.

La cuantía de la pensión de montepío que cause el personal policial en servicio activo que fallezca en actos de servicio o a consecuencia de enfermedad o accidente profesional, será equivalente a la pensión de incapacidad permanente total que le habría correspondido al causante al momento de su muerte, aun cuando no hubiera recibido dicha pensión.

El aspirante a oficial y policía que fallezcan en actos de servicio, o a consecuencia de accidente profesional, causará derecho a una pensión de montepío equivalente al setenta por ciento (70%) de la pensión por incapacidad permanente total que le hubiere correspondido a un policía en su primer año de servicio. En caso de que el fallecido fuese ascendido post mortem, el valor de la pensión de montepío será equivalente a la pensión por incapacidad permanente total que hubiere recibido en el grado correspondiente.

La pensión de montepío a favor de los derechohabientes del policía en servicio activo y aspirante a oficial y policía que fallezcan en goce de pensión por incapacidad se determinará en base al cien por ciento (100%) de la última pensión vigente a la fecha de su fallecimiento.

Las pensiones de montepío se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 33, 34 y 40 de la presente Ley.

Las pensiones mencionadas en los incisos precedentes estarán sujetas a los niveles máximos y mínimos establecidos en el régimen general de seguridad social."

Art. 79.- *En el artículo 50, sustitúyase el inciso primero por el siguiente:*

"El policía en servicio activo, y el aspirante a oficial y policía siniestrado, calificado con incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta, accederá a la pensión por incapacidad y, además, percibirá la respectiva indemnización por incapacidad, de conformidad con la Tabla Valorativa de Incapacidades emitida por la Autoridad Sanitaria Nacional."

Art. 80.- *A continuación del artículo 50, añádase el artículo innumerado siguiente:*

"Art... Para efectos de la presente Ley, se entiende por incapacidad permanente parcial, total y absoluta lo siguiente:

1) Incapacidad Permanente Parcial. Es la que se produce cuando el policía en servicio activo, aspirante a oficial y policía, como consecuencia de una enfermedad profesional o accidente de trabajo presenta reducciones anatómicas o perturbaciones funcionales definitivas, como secuela de su siniestro para el ejercicio de la profesión u ocupación habitual, sin impedirle realizar las tareas fundamentales. Esta incapacidad es compatible con la realización del mismo trabajo con disminución del rendimiento.

2) Incapacidad Permanente Total. Es la que se produce cuando el policía en servicio activo, aspirante a oficial y policía, como consecuencia de un accidente de trabajo, o enfermedad profesional u ocupacional, presenta reducciones anatómicas o perturbaciones funcionales definitivas, que le inhabilitan para la realización de todas o las fundamentales tareas de su profesión. Esta incapacidad es compatible con la realización de una tarea distinta a la que la ocasionó.

3) Incapacidad Permanente Absoluta. Es la que se produce cuando el policía en servicio activo, aspirante a oficial y policía, como consecuencia de un accidente de trabajo, o enfermedad profesional u ocupacional, presenta reducciones anatómicas o perturbaciones funcionales definitivas, que le inhabilitan por completo para el ejercicio de toda profesión u ocupación, requiriendo de otra persona para su cuidado y atención permanente."

Art. 81.- *Sustitúyase el artículo 52 por el siguiente:*

"Art. 52.- El seguro de vida es la prestación en dinero que tiene por objeto proporcionar, por una sola vez, a los derechohabientes del personal policial en servicio activo por su muerte, así como del aspirante a oficial y policía que fallecen en actos de servicio, una indemnización cuya cuantía se determina en esta Ley."

Art. 82.- *Sustitúyase el artículo 54 por el siguiente:*

"Art. 54.- El valor de la indemnización por seguro de vida será de cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 50.000) para los oficiales, clases y policías; y el monto será de diez mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 10.000) para los aspirantes a oficiales y policías. Estos valores se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales."

Art. 83.- *En el artículo 55, suprimase la frase: "tanto obligatorio como potestativo,"*

Art. 84.- *Sustitúyase el artículo 61 por el siguiente:*

"Art. 61.- El policía en servicio activo tiene derecho a que el Ministerio de Gobierno deposite mensualmente en el ISSPOL una suma equivalente a un mes de haber policial por cada año, a partir del segundo año de servicio, y siempre que el policía haya decidido no recibirla de manera mensual y directa por parte del empleador y así lo exprese por escrito."

Art. 85.- *En el artículo 65, en el inciso segundo, sustitúyase las palabras: "Consejo Superior", por: "Consejo Directivo".*

Art. 86.- *En el artículo 70, sustitúyase las palabras: "Consejo Superior", por: "Consejo Directivo".*

Art. 87.- *Sustitúyase el artículo 87 por el siguiente:*

"Art. 87.- El aporte individual obligatorio del personal policial en servicio activo que financiará las prestaciones contempladas en la presente Ley será equivalente al once punto cuarenta y cinco por ciento (11.45%) del haber policial mensual y servirá para cubrir las siguientes contingencias y conceptos:

- a) El seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluye mortuoria;*
- b) El seguro de cesantía;*
- c) El seguro de enfermedad y maternidad;*
- d) Aporte solidario para el Seguro Social Campesino;*
- e) Aporte solidario para la atención a las personas con discapacidad; y,*
- f) Aporte para cubrir gastos administrativos.*

No se podrán crear aportaciones obligatorias para cubrir contingencias, servicios o beneficios que no consten en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Los porcentajes del aporte individual obligatorio por las contingencias y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley."

Art. 88.- *Sustitúyase el artículo 89 por el siguiente:*

"Art. 89.- El Ministerio de Gobierno en su calidad de empleador, aportará para cubrir las contingencias del personal de la Policía Nacional, en un porcentaje correspondiente al nueve punto quince por ciento (9.15%) del haber policial mensual, para cubrir las siguientes contingencias y conceptos:

- a) El seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluye mortuoria;*
- b) El seguro de enfermedad y maternidad;*
- c) El seguro de vida y accidentes profesionales;*
- d) Aporte solidario para el seguro social campesino; y,*
- e) Aporte para cubrir gastos administrativos.*

No se podrá pagar en calidad de aporte patronal obligatorio, conceptos y valores que no consten en la presente Ley.

Los porcentajes del aporte patronal por las contingencias y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley.

Las aportaciones patronales del Ministerio de Gobierno constarán en el Presupuesto General del Estado y serán transferidas por el Ministerio de Finanzas a la cuenta del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional en el Banco Central del Ecuador."

Art. 89.- *Sustitúyase el artículo 92 por el siguiente:*

"Art. 92.- Para el funcionamiento del ISSPOL, los gastos de personal operativos y administrativos en general, no podrán superar el uno por ciento (1%) de la masa salarial de los asegurados en servicio activo."

Art. 90.- *Sustitúyase el artículo 122 por el siguiente:*

"Art. 122.- Las pensiones de retiro, invalidez y montepío que otorga el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales.

Se exceptúan de dicho incremento aquellas pensiones que, en cada año en que se aplique el mismo, superen los niveles máximos por años de aportación, establecidos para el régimen general de seguridad social."

Art. 91.- *En el artículo 123, en lugar de: "decimotercera, decimocuarta, decimoquinta y decimosexta", dirá: "decimotercera y decimocuarta".*

Art. 92.- *A continuación del artículo cuarto innumerado agregado a continuación del artículo 128, por la Ley reformativa publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 559 de 30 de marzo de 2009, añádase los siguientes artículos innumerados:*

"Art... El policía en servicio activo, aspirante a oficial y policía, que se encuentren prestando sus servicios a la fecha de expedición de la presente Ley reformativa, o que ingrese a la institución a partir de esa fecha, no tendrán derecho a las prestaciones del seguro de vida y del seguro de accidentes profesionales en el caso previsto en el artículo 51.

Art... El ISSPOL podrá administrar únicamente las aportaciones y servicios que constan en la presente Ley.

Art... El cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional considerará las especificidades propias de la actividad policial."

Art. 93.- *Añádase las siguientes Disposiciones Transitorias:*

"DÉCIMA CUARTA.- Los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, podrán acceder a la prestación del seguro de retiro, separándose del servicio activo mediante la baja, acreditando un mínimo de veinte años de servicio activo y efectivo en la institución y cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley.

DÉCIMA QUINTA.- Las pensiones de los miembros que, antes de la expedición de esta Ley

reformatoria, se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional y que, a partir de la fecha de la entrada en vigencia de la misma, accedan a las prestaciones del seguro de retiro o invalidez, así como las pensiones que se causen por muerte debida a accidente no profesional o enfermedad común, se calcularán según las siguientes disposiciones:

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

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

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

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

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

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

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

5) La pensión de montepío que se cause por fallecimiento del asegurado a consecuencia de

accidente o enfermedad no profesional, será establecida en base a la pensión nominal de invalidez establecida en el numeral 3.

DÉCIMA SEXTA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de retiro, invalidez y muerte a los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las siguientes disposiciones: seguro de retiro, los artículos 26 y 27; seguro de invalidez, los artículos 28, 30 y 31; y seguro de muerte, los artículos 32, 33, 34, 36, 37, 38, 40 y 41, vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de mortuoria a los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 57, 58, 59 y 60 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa. El cálculo de la prestación se realizará conforme lo dispuesto en el primer inciso del artículo 41 reformado por esta Ley.

DÉCIMA OCTAVA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de vida a los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 52, 55 y 56 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

La cuantía de la indemnización se determinará conforme lo dispuesto por el artículo 54 reformado por esta Ley.

El personal policial en servicio pasivo beneficiarios de pensión de retiro, discapacidad o invalidez, y que estén en goce del seguro de vida potestativo previsto en el artículo 53 vigente con antelación a la presente Ley reformativa, podrán continuar asegurados pagando la prima correspondiente.

DÉCIMA NOVENA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de accidentes profesionales a los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 47,48,49 y 50 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

VIGÉSIMA.- Para la aplicación de las prestaciones de la indemnización profesional a los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 62 y 63 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de cesantía a los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en la Ley No. 79, Ley de Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial No. 662 de 13 de septiembre de 2002; y, el seguro de cesantía continuará administrado por el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, de conformidad con su propia Ley.

El pago de las prestaciones del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional se respaldará con la totalidad de su patrimonio e ingresos; y cuando el Estado pase a hacer efectiva la garantía

de su pago, las atribuciones de esta institución serán ejercidas por el ISSPOL, quien asumirá todos sus activos, pasivos, contratos, obligaciones y representaciones.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Para la aplicación de los aportes individual obligatorio y patronal a los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional con anterioridad a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las siguientes disposiciones:

1) El aporte individual obligatorio del policía en servicio activo será equivalente al veinte y tres punto diez por ciento (23.10%) de su haber policía mensual y cubrirá las contingencias previstas en el artículo 87 vigente con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa, de acuerdo a los porcentajes por contingencia que hasta esa fecha, el personal en servicio activo se encontraba aportando.

2) El Ministerio de Gobierno en su calidad de empleador, aportará el veinte y seis por ciento (26%) del haber policía mensual del policía en servicio activo, para cubrir las contingencias previstas en el artículo 89 vigente con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa, de acuerdo a los porcentajes por contingencia que hasta esa fecha, el Ministerio de Gobierno se encontraba aportando.

VIGÉSIMA TERCERA.- Para la aplicación del servicio de vivienda a los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 73, 74, 75 y 76 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

VIGÉSIMA CUARTA.- Los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, y que se encuentren en los grados de policía, cabo segundo, subteniente y teniente y cumplan con los requisitos establecidos en la Ley, podrán pasar voluntariamente al nuevo sistema de cotización y prestaciones previsto en la presente Ley reformativa, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley en el Registro Oficial.

VIGÉSIMA QUINTA.- Las pensiones del seguro de retiro, invalidez o muerte, previstas en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, y que a la fecha de vigencia de esta Ley reformativa se encuentren en curso de pago no serán reducidas.

VIGÉSIMA SEXTA.- El Estado garantizará el pago de las prestaciones del régimen anterior a la expedición de la presente Ley reformativa."

Capítulo III

DE LAS REFORMAS A LA LEY DE PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Art. 94.- *A continuación del artículo 195, agréguese el siguiente artículo innumerado:*

"Art... El personal militar que ingrese a la institución a partir de la vigencia de la Ley reformativa, tendrá derecho a percibir por una sola vez un beneficio económico de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado vigente al 1 de enero de 2015, por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados, al momento que se desvinculen de la institución por retiro

obligatorio o voluntario previo cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 21 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Para el personal militar que ingrese a la institución a partir de la vigencia de la Ley reformativa, cumpliera los cinco años de servicio y no alcanzare a cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 21 de la precitada Ley, el Ministerio del Trabajo expedirá la correspondiente resolución que establezca el monto del beneficio económico por la desvinculación."

Capítulo IV

DE LAS REFORMAS A LA LEY DE PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Art. 95.- *A continuación del artículo 117, incorpórese el siguiente artículo innumerado:*

"Art... El personal policial que ingrese a la institución a partir de la vigencia de la Ley reformativa, tendrán derecho a percibir por una sola vez un beneficio económico por retiro correspondiente a cinco salarios básicos unificados del trabajador privado, vigente al 1 de enero de 2015, por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados, al momento que se desvinculen de la institución por retiro obligatorio o voluntario previo cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Para el personal policial que ingrese a la institución a partir de la vigencia de la Ley reformativa, cumpliera los cinco años de servicio y no alcanzare a cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 24 de la precitada Ley, el Ministerio del Trabajo expedirá la correspondiente resolución que establezca el monto del beneficio económico por la desvinculación."

Capítulo V

DE LAS REFORMAS A LA LEY DEL BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Art. 96.- *Inclúyase la siguiente Disposición General:*

"NOVENA.- El Ministerio de Finanzas podrá asignar recursos al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para que esta institución financiera, mediante operaciones directas o a través del sistema financiero nacional, conceda créditos hipotecarios, prendarios y quirografarios a favor del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley reformativa, ingresen al servicio activo."

DISPOSICIONES DEROGATORIAS

Derógase expresamente todas las normas de igual o inferior jerarquía que se opongan a la presente Ley reformativa, en especial:

1.- La Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 356 de 06 de noviembre de 1961, misma que quedó sin vigencia con la expedición de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, publicada en el Suplemento del Registro

Oficial No. 995 de 07 de agosto de 1992, y la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial No. 707 de 01 de junio de 1995.

2.- Los artículos 33, 35, 36, 42, 45, 47, 48, 49, 54, 55, 56, 57, 59, 69, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 97 y 113 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

3.- Los artículos 17, 35, 36, 37, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 53, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 88, 91, 93, 114 y 125 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

DISPOSICIÓN FINAL

Única.- *La presente Ley reformativa entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.*

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los diecisiete días del mes de octubre de dos mil dieciséis.

4. Legitimación pasiva

16. En el presente caso, cabe señalar que si bien en la acción No. 83-16-IN, así como en todas las acciones planteadas y acumuladas a esta, los legitimados pasivos son la Asamblea Nacional como órgano emisor de la ley impugnada y la Presidencia de la República por ser una ley cuyo proyecto fue iniciativa del Ejecutivo, contando con la intervención del Procurador General de Estado; en algunas de las acciones acumuladas² también se ha demandado al Ministerio de Defensa, al Ministerio del Interior, así como a la Mesa de lo Laboral de la Asamblea Nacional.

17. Al respecto, esta Corte observa que por el proceso de formación de las leyes y considerando que las normas impugnadas son de origen parlamentario, los legitimados pasivos en este caso son exclusivamente la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República. Sin perjuicio de lo anterior, dentro de la tramitación de la presente causa, se ha puesto en conocimiento de la misma al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Gobierno y a la Mesa de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social de la Asamblea Nacional, toda vez que en el marco del proceso los accionantes reiteradamente se han referido a estas autoridades.

5. Plazo de interposición de la acción

18. De conformidad con lo previsto en el artículo 78 de la LOGJCC, “[e]l plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento. 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”.

² Así sucede en las causas Nos. 88-16-IN, 93-16-IN, 95-16-IN, 96-16-IN, 97-16-IN, 98-16-IN, 99-16-IN, 100-16-IN, 101-16-IN, 102-16-IN, 103-16-IN, 104-16-IN, 105-16-IN, 106-16-IN, 107-16-IN, 108-16-IN, 109-16-IN, 110-16-IN, 111-16-IN, 112-16-IN, 113-16-IN, 114-16-IN, 115-16-IN, 116-16-IN y 60-19-IN.

19. En el presente caso, la ley impugnada, esto es la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 867 de 21 de octubre de 2016, y entró en vigencia a partir de su publicación, conforme la disposición final única de la propia ley.
20. Por lo indicado, el término para plantear la inconstitucionalidad de forma, habría fenecido el 21 de octubre de 2017.
21. Las acciones planteadas y acumuladas fueron presentadas: el 29 de noviembre de 2016 la causa No. 83-16-IN; el 13 de diciembre de 2016 la causa No. 84-16-IN; el 16 de diciembre de 2016 las causas Nos. 87-16-IN, 88-16-IN, 89-16-IN, 90-16-IN, 91-16-IN, 92-16-IN, 93-16-IN y 94-16-IN; el 20 de diciembre de 2016 las causas Nos. 95-16-IN, 96-16-IN, 97-16-IN, 98-16-IN, 99-16-IN, 100-16-IN, 101-16-IN, 102-16-IN, 103-16-IN, 104-16-IN, 105-16-IN, 106-16-IN, 107-16-IN, 108-16-IN, 109-16-IN, 110-16-IN, 111-16-IN, 112-16-IN, 113-16-IN, 114-16-IN, 115-16-IN y 116-16-IN; el 14 de febrero de 2017 la causa No. 12-17-IN y el 3 de diciembre de 2019 la causa No. 60-19-IN.
22. Por lo dicho, las acciones acumuladas en esta causa han sido presentadas dentro del término legal para analizar tanto la inconstitucionalidad de forma como de fondo alegadas, con excepción de la acción presentada por Guido Hernán Vera Campelo, signada con el No. 60-19-IN, que al haber sido presentada fuera del término señalado, solamente fue admitida para el análisis de sus alegaciones relacionadas con la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada.

6. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

23. En general, en las acciones planteadas se reclama la inconstitucionalidad de forma y de fondo de la ley impugnada. A continuación, se detallan los argumentos de la acción No. 83-16-IN y las 33 acciones acumuladas a ésta.

6.1. Acción No. 83-16-IN planteada por Luis Eduardo Lara Jaramillo

24. Mediante acción presentada el 29 de noviembre de 2016, Luis Eduardo Lara Jaramillo, por sus propios derechos, demandó la inconstitucionalidad por la forma y el fondo, de la ley impugnada.
25. Reclama la inconstitucionalidad por la forma de dicho cuerpo normativo por no contar con la exposición de motivos ni considerandos, lo que a su juicio, afecta el requisito de motivación previsto en los artículos 76, numeral 7, literal l y 136 de la Constitución. A decir del accionante, la norma impugnada tampoco contó con los avales necesarios por parte del Ministerio de Finanzas, vulnerando así el procedimiento de formación de la norma previsto en los artículos 287 y 369 de la Constitución, *“pues el proyecto no se encuentra debidamente sustentado ni cuenta con los estudios financieros ni actuariales que lo sustenten”*.

26. Asimismo, fundamenta la inconstitucionalidad de fondo al señalar que la norma impugnada elimina servicios sociales, lo que afecta a grupos vulnerables (adultos mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas o de alta complejidad). Señala que las reformas sobre la calificación de incapacidad “*deja[n] sin posibilidad al ISSFA para efectuar dicha calificación y otorgar prestaciones de seguridad social*”, pues no se cuenta con un cuadro valorativo que debía ser expedido por el Ministerio de Salud Pública.
27. Adicionalmente, para sustentar la inconstitucionalidad por el fondo, indica que al reformar las causas de retiro forzoso, así como al eliminar grupos beneficiarios y reducir prestaciones, se restringe el contenido de los derechos (artículos 3 numeral 1, 11 numeral 4, 66 numeral 2, 82 de seguridad jurídica y 84 de supremacía constitucional de la Constitución) y se vulnera el principio de no regresividad (artículos 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Adicionalmente señala que el régimen de transición de la norma impugnada violenta el principio de igualdad (artículo 11 numeral 2 de la Constitución), pues beneficia solamente al personal en servicio activo, “*sin considerar a todos los grupos beneficiarios como asegurados*”.
28. Asimismo, respecto a la inconstitucionalidad de fondo, señala que al remitirse la ley a montos, procesos, porcentajes y fórmulas de cálculo al régimen de la seguridad social general, se vulneran los preceptos constitucionales establecidos en los artículos 160, 367 y 370 de la Constitución que establecen un régimen especial por las particularidades de la profesión militar y policial.
29. Por lo indicado, solicita:

“la declaración de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma, de la norma que se demanda, ya que claramente contraviene principios y derechos constitucionales, conforme se ha detallado ampliamente. Además, a fin de evitar vulneración de mis derechos, suspenderá provisionalmente las disposiciones demandadas a fin de no afectar el pleno ejercicio de mi derecho a la seguridad social y otros derivados de la aplicación de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”.

6.2. Acción No. 84-16-IN planteada por Jorge Ernesto Burbano Almeida, Luis Hilario Camacho Camacho, Manuel Arturo Andino Porras, José Luis Castillo Egüez y Luis Ernesto González Villarreal

30. Mediante demanda presentada el 13 de diciembre de 2016, comparecieron Jorge Ernesto Burbano Almeida, Luis Hilario Camacho Camacho, Manuel Arturo Andino Porras, José Luis Castillo Egüez y Luis Ernesto González Villarreal, por sus propios derechos, demandaron la inconstitucionalidad por la forma y el fondo de la ley impugnada.

31. Los accionantes reclaman la inconstitucionalidad por la forma de la ley impugnada, *“en virtud de que en su proceso de formación no se observaron las exigencias necesarias, desde el momento de presentación del proyecto por parte del Ejecutivo; así como tampoco se siguió el trámite constitucional y legalmente requerido, ya en el seno de la Asamblea Nacional”*, lo que a su juicio violenta la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). A decir de los accionantes, la norma no contaba con los estudios financieros y actuariales *“que acrediten la viabilidad y sostenibilidad del proyecto”* (artículos 287 y 369 inciso final de la Constitución).
32. Asimismo, los accionantes reclaman la inconstitucionalidad de forma, pues señalan que las disposiciones de la ley impugnada, *“no fueron sometid[a]s a los dos debates legislativos, conforme lo ordena el artículo 137 de la Constitución de la República, pues tales disposiciones fueron introducidas de manera sorpresiva en el segundo debate”*, señalando que aproximadamente el 85% de la ley, no fue discutida en el primer debate.
33. Los accionantes sustentan la inconstitucionalidad por el fondo al señalar que varias normas de la ley impugnada vulneran el principio de igualdad en su dimensión material (artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución), así como el principio constitucional de especialidad normativa (artículos 160 inciso 2 y 370 inciso 2 de la Constitución), por afectar el régimen especial previsto en la Constitución correspondiente a la seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, dándole el tratamiento de la seguridad social general. A decir de los accionantes, existen suficientes razones para la existencia de diferencias e independencia (particularidades y complejidad de las actividades propias de la vida militar, menores posibilidades de reinserción laboral, sacrificio familiar).
34. Señalan además los accionantes que varias normas de la ley impugnada vulneran el principio constitucional de reserva de ley (artículo 132 numeral 1 de la Constitución), *“dado que se está delegando al Ejecutivo para que a través de Reglamentos regule precisamente el contenido esencial de los derechos prestacionales, al concedérseles la facultad de establecer sus cuantías y modalidades”*.
35. Según los accionantes, la ley impugnada vulnera el principio constitucional de no regresividad de los derechos (artículo 11 numeral 8 de la Constitución y artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), *“porque modifican perjudicialmente las condiciones de prestación de varios derechos, especialmente en lo relacionado con temas tan importantes como: pensión de retiro, montepío, invalidez, accidentes profesionales, fondo de vivienda, seguro social de mortuoria para viudas y huérfanos, cesantía; entre otros derechos que se encontraban protegidos de mejor manera hasta antes de la reforma”*.
36. Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de la ley impugnada y solicitan a la vez como medida cautelar, la suspensión provisional de la misma *“hasta que se resuelva la presente demanda de*

inconstitucionalidad” de conformidad con el artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC. Solicitan ser escuchados en audiencia pública y que, como pruebas, se requiera a la Secretaría General de la Asamblea Nacional: 1. Los estudios financieros y actuariales que acreditan la viabilidad y sostenibilidad de la ley impugnada; 2. El proyecto originalmente presentado en la Asamblea por el Presidente; 3. Las convocatorias a las sesiones del pleno de la Asamblea Nacional y los textos de los proyectos; 4. Los informes de primer y segundo debate; 5. Las actas de las sesiones de discusión del proyecto; y 6. “*Se disponga la realización de estudios técnicos que permitan establecer el impacto financiero de las reformas en el Régimen de Seguridad Social Militar*”.

6.3. Acciones No. 87-16-IN planteada por Bolívar Ernesto Caranqui Cajamarca, No. 89-16-IN planteada por Hernán Misael Oyos Armas, No. 90-16-IN planteada por Pablo Alfonso Osorio Morales, No. 91-16-IN planteada por Fabián Gustavo Arcos Pepinós, No. 92-16-IN planteada por Juan Rodolfo Delgado Pacheco, No. 93-16-IN planteada por José Bartolomé Jumbo Narváez y No. 94-16-IN planteada por Álvaro Silvio Salas Quespás

37. Las acciones No. 87-16-IN planteada por Bolívar Ernesto Caranqui Cajamarca, No. 89-16-IN planteada por Hernán Misael Oyos Armas, No. 90-16-IN planteada por Pablo Alfonso Osorio Morales, No. 91-16-IN planteada por Fabián Gustavo Arcos Pepinós, No. 92-16-IN planteada por Juan Rodolfo Delgado Pacheco, No. 93-16-IN planteada por José Bartolomé Jumbo Narváez y No. 94-16-IN planteada por Álvaro Silvio Salas Quespás, fueron presentadas el 16 de diciembre de 2016 y contienen el mismo texto e incluso los comparecientes son representados por los mismos abogados.
38. Los accionantes alegan la vulneración de las siguientes disposiciones constitucionales: artículos 1, 3 numeral 1, 11 numerales 2, 4, 5, 6, 7 y 8, 32, 34, 35, 38 numerales 3 y 4, 47 numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6, 48 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7, 66 numeral 6, 76 numeral 7 literal 1, 82, 84, 136, 137, 160, 287, 367, 369, 370, 424 y 425. Asimismo, reclaman la vulneración de los artículos 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
39. Según los accionantes, la ley impugnada “*no cuenta con la exposición de motivos ni considerandos*” lo que afecta la motivación (artículo 76, numeral 7 literal 1 y 136 de la Constitución). Dicen además que la ley impugnada no cuenta con los avales del Ministerio de Finanzas, es decir los estudios financieros y actuariales para ofrecer nuevas prestaciones de seguridad social (artículos 287 y 369 de la Constitución).
40. A decir de los accionantes, “*Las reformas planteadas a la calificación de la incapacidad para el ejercicio de la profesión militar, considera un cuadro valorativo expedido por el Ministerio de Salud Pública, que aún no ha sido emitido y que al no contar con este elemento, deja sin posibilidad al ISSFA para efectuar dicha calificación y otorgar prestaciones de seguridad social, tales como seguro de*

accidentes profesionales, ya sea como indemnización o pensión; lo cual vulnera el derecho a la seguridad social, al no contar con un mecanismo transitorio que permita realizar esta calificación de forma temporal hasta la expedición del cuadro valorativo” (el énfasis es parte del texto original).

41. Según los accionantes, el artículo 12 (segundo inciso particularmente) de la ley impugnada, vulnera el artículo 11 numeral 4 de la Constitución al restringir el contenido de los derechos y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). Adicionalmente, se refieren a la afectación que se produce con la ley impugnada al régimen especial previsto en la Constitución para la seguridad social de las Fuerzas Armadas (artículos 160, 367 y 370 de la Constitución).
42. Según los accionantes, la reforma disminuye los montos de ciertas prestaciones (pensiones de retiro, invalidez y montepío, subsidio de funerales y distribución de porcentajes a derechohabientes), lo que es regresivo de los derechos, más aún considerando que la norma no cuenta con un régimen de transición. Lo anterior, a su criterio, vulnera los artículos 3 numeral 1, 11 numeral 4, 66 numeral 2 de la Constitución y, 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
43. Los accionantes solicitan, sobre la base del artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC, “*que en el auto de calificación de la demanda*” se dicte como medida cautelar la suspensión provisional de la ley impugnada. Y como petición concreta, solicitan se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

6.4. Acciones No. 88-16-IN planteada por Washington Rubén Herrera Galarza, No. 96-16-IN planteada por Nicolás Humberto Gortaire Padovani y No. 97-16-IN planteada por Luis Enrique Andrade González

44. Las acciones No. 88-16-IN planteada por Washington Rubén Herrera Galarza el 16 de diciembre de 2016, No. 96-16-IN planteada por Nicolás Humberto Gortaire Padovani el 20 de diciembre de 2016 y No. 97-16-IN planteada por Luis Enrique Andrade González el 20 de diciembre de 2016, son prácticamente idénticas, incluso son representados por el mismo abogado.
45. Según los accionantes, la norma impugnada “*atenta contra los servicios sociales*” (artículos 2, 3, 5, 8, 9 y 10 de la ley impugnada); “*cambia la interpretación de la terminología sobre el concepto de incapacidad*” (artículos 7, 42, 45 y modificación del cuadro valorativo de incapacidades de la ley impugnada); “*fomenta el incremento sin sustento técnico ni legal las causales de retiro forzoso*” (artículo 12 de la ley impugnada); “*desaparece el sistema de régimen especial contemplado en la Constitución*” (artículos 13, 14, 33, 39, 40 y 43 de la ley impugnada); suspende y elimina “*grupos de beneficiarios y reduce las prestaciones legalmente reconocidas*” en la Constitución y en leyes especiales (artículos 16, 17, 22 y disposiciones derogatorias de la ley impugnada); e incorpora “*sin bases técnicas ni estudios actuariales vigentes un régimen de transición, a fin de lograr la aplicación de las*

reformas ilegítimamente aprobadas y tratadas” (artículos 46 de disposiciones transitorias: décima tercera hasta la décima novena de la ley impugnada).

46. Los accionantes sustentan la inconstitucionalidad de forma al manifestar que la ley impugnada carece de exposición de motivos y considerandos (violatorio del derecho a la motivación; artículos 76, numeral 7 literal l y 136 de la Constitución). Dicen que la norma tampoco contó con los avales del Ministerio de Finanzas, es decir los estudios financieros y actuariales que lo sustenten (artículos 287 y 369 de la Constitución).
47. Asimismo, los accionantes sustentan la inconstitucionalidad por el fondo al decir que las reformas menoscaban el ejercicio de sus derechos constitucionales que les garantizan trabajo y estabilidad.
48. Los accionantes solicitan como medida cautelar la suspensión provisional de la ley impugnada.

6.5. Acciones No. 95-16-IN planteada por Aland Javier Molestina Malta, No. 98-16-IN planteada por Pablo Alfonso Gordillo Morales, No. 99-16-IN planteada por Osiris Amable Luna Santin, No. 100-16-IN planteada por Luis Antonio Franco Desiderio, No. 101-16-IN planteada por Luis Emilio Tutasí Paz y Miño, No. 102-16-IN planteada por Washington Iván Arboleda Montenegro, No. 103-16-IN planteada por Mario Eduardo Crespo Rubio, No. 104-16-IN planteada por Eduardo Rene Vega Cedeño, No. 105-16-IN planteada por Jorge Francisco Giler Cabal, No. 106-16-IN planteada por Hugo Daniel Ricaurte Caravias, No. 107-16-IN planteada por José Leonardo Cobos Carrera, No. 108-16-IN planteada por Gregorio Bone González, No. 109-16-IN planteada por Marcelo Rodrigo Aguilar Orellana, No. 110-16-IN planteada por Luis Darío Armas Grijalva, No. 111-16-IN planteada por Ángel Vinicio Galarza González, No. 112-16-IN planteada por Enrique Francisco Martín Ibáñez, No. 113-16-IN planteada por Adriano Ludovico Montenegro Gómez, No. 114-16-IN planteada por Oswaldo Enrique Unda Serrano, No. 115-16-IN planteada por Delia María Rosa Paredes y No. 116-16-IN planteada por Héctor Hugo Camacho Pauta

49. Las acciones No. 95-16-IN planteada por Aland Javier Molestina Malta, No. 98-16-IN planteada por Pablo Alfonso Gordillo Morales, No. 99-16-IN planteada por Osiris Amable Luna Santin, No. 100-16-IN planteada por Luis Antonio Franco Desiderio, No. 101-16-IN planteada por Luis Emilio Tutasí Paz y Miño, No. 102-16-IN planteada por Washington Iván Arboleda Montenegro, No. 103-16-IN planteada por Mario Eduardo Crespo Rubio, No. 104-16-IN planteada por Eduardo Rene Vega Cedeño, No. 105-16-IN planteada por Jorge Francisco Giler Cabal, No. 106-16-IN planteada por Hugo Daniel Ricaurte Caravias, No. 107-16-IN planteada por José Leonardo Cobos Carrera, No. 108-16-IN planteada por Gregorio Bone González, No. 109-16-IN planteada por Marcelo Rodrigo Aguilar Orellana, No. 110-16-IN planteada por Luis Darío Armas Grijalva, No. 111-16-IN planteada por

Ángel Vinicio Galarza González, No. 112-16-IN planteada por Enrique Francisco Martín Ibáñez, No. 113-16-IN planteada por Adriano Ludovico Montenegro Gómez, No. 114-16-IN planteada por Oswaldo Enrique Unda Serrano, No. 115-16-IN planteada por Delia María Rosa Paredes y No. 116-16-IN planteada por Héctor Hugo Camacho Pautason, fueron presentadas el 20 de diciembre de 2016 y son prácticamente idénticas a las descritas en el numeral 6.4 anterior, pero los accionantes son representados por otra abogada.

6.6. Acción No. 12-17-IN planteada por Luis Marcelo Altamirano Junqueira

- 50.** Luis Marcelo Altamirano Junqueira presentó acción de inconstitucionalidad por la forma y el fondo de la ley impugnada signada con el No. 12-17-IN, por sus propios derechos, el 14 de febrero de 2017.
- 51.** El accionante demanda la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 2, 3, 4 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 43, 45, 46, 94 y la disposición derogatoria segunda de la ley impugnada. Sustenta el accionante la inconstitucionalidad de forma cuando señala que el procedimiento legislativo no fue democrático, pues no se permitió al personal militar en servicio activo concurrir a la Asamblea Nacional, a pesar del requerimiento expreso que se habría realizado. Adicionalmente, según el accionante, el proyecto que se discutió en el segundo debate incluyó muchas reformas adicionales, que no fueron planteadas en el primer debate, y que por ello solamente se discutieron en un único debate. En el mismo sentido, señala el accionante que la ley impugnada no contó con los estudios actuariales necesarios, siendo que el único documento *“fue el informe previo emitido por el Ministerio de Finanzas con fecha 7 de julio de 2016, el cual corresponde a la propuesta original, esto es, a la reforma del seguro de retiro, invalidez y muerte, en base al informe de valuación actuarial desarrollado en el 2012 y que tomó como referencia el último estudio actuarial ejecutado en el año 2010; por lo tanto, no aborda los seguros, prestaciones y cotizaciones antes indicadas, ni tampoco, incluye las hipótesis previstas en la nueva Ley, situación que se evidencia por la fecha de su elaboración”*.
- 52.** Por su parte, demanda la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 43, 45, 46, 94, de la ley impugnada *“siendo que en todos ellos se hace referencia y se legisla en base al ‘régimen general de seguridad social’ [...] desnaturalizan el contenido del derecho a la seguridad social de Fuerzas Armadas a través de su régimen especial, consagrado en el artículo 370 de la Constitución, y no conllevan su desarrollo progresivo”*.
- 53.** A decir del accionante, los artículos de la ley impugnada *“establecen restricciones desproporcionadas que desnaturalizan y anulan el régimen especial de seguridad social de Fuerzas Armadas”*. Adicionalmente, según el accionante, *“La seguridad social de las Fuerzas Armadas está reconocida como un régimen especial, legalmente autónomo que es parte del Sistema Nacional de Seguridad Social; dicho*

régimen especial proporciona cobertura social militar integral ya que protege al militar frente a todos los riesgos profesionales propios de la carrera militar”.

54. Según el accionante, no es posible subordinar el régimen de seguridad social militar a las disposiciones de seguridad social general, puesto que esto “conlleva a que los órganos del ISSFA se encuentren subordinados a las decisiones del Consejo Directivo del IESS, hecho que jurídica, legal, moral y técnicamente es inaplicable, porque simple y llanamente nuestras actividades de soldados, de Fuerza Pública, determinan condiciones y determinaciones que sólo nosotros mismos dentro de nuestro régimen especial debemos hacerlo, como en efecto, por 25 años lo hemos venido haciendo”.
55. El accionante solicita como medida cautelar la suspensión provisional de las disposiciones demandadas como inconstitucionales. Solicita además ser escuchado en audiencia pública.

6.7. Acción No. 60-19-IN planteada por Guido Hernán Vera Campelo

56. Guido Hernán Vera Campelo presentó acción de inconstitucionalidad por la forma y el fondo de la ley impugnada signada con el No. 60-19-IN, por sus propios derechos, el 3 de diciembre de 2019. Se aclara que en este caso únicamente se admitió la acción por inconstitucionalidad de fondo, pues la de forma fue presentada de extemporáneamente.
57. Según el accionante, las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas son los artículos 1 (Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia), 3 numeral 1 (la seguridad social como deber primordial del Estado), 11 numerales 2, 4, 5, 6, 7 y 8 (principios del ejercicio de los derechos), 32 (derecho a la salud), 34 (derecho a la seguridad social como derecho irrenunciable), 35 (atención prioritaria y especializada a grupos vulnerables), 38 numerales 3 y 4 (obligación del Estado de establecer políticas públicas y programas de atención a personas adultas mayores), 47 numerales del 1 al 6 (obligación del Estado de garantizar políticas de prevención de las discapacidades, así como el reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad), 48 numerales del 1 al 7 (medidas que debe adoptar el Estado a favor de las personas con discapacidad), 66 numeral 2 (derecho a una vida digna, lo que incluye seguridad social y otros servicios sociales necesarios), 76 numeral 7 literal 1 (debido proceso en la garantía de motivación), 82 (seguridad jurídica), 84 (obligación de adecuación normativa), 136 (los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia), 137 (los proyectos de ley deben ser sometidos a dos debates), 160 (los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional estarán sometidos a leyes específicas que regulan sus derechos y obligaciones), 287 (la norma que crea una obligación que será financiada con recursos públicos debe establecer la fuente de financiamiento), 367 (régimenes especiales de seguridad social), 369 (seguro universal obligatorio), 370 (régimenes especiales de seguridad social para Fuerzas Armadas y Policía Nacional), 424 (prevalencia de la Constitución) y 425 (orden jerárquico de aplicación de normas) de la Constitución. Adicionalmente señala

como vulnerados los artículos 1 (obligación de respetar los derechos) y 26 (desarrollo progresivo) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

58. El accionante señala que el texto final que llegó a votación del Pleno de la Asamblea Nacional, no cuenta con exposición de motivos ni considerandos, lo que afecta su motivación. Asimismo, indica que la norma impugnada no contó con los avales correspondientes por parte del Ministerio de Finanzas, lo que implica que se vulneró el procedimiento de formación de la ley previsto en el ordenamiento jurídico, señalando lo siguiente:

“el proyecto no se encuentra debidamente sustentado ni cuenta con los estudios financieros ni actuariales que lo sustenten, con nuevas prestaciones de seguridad social, éstas deben estar adecuadamente financiadas y ser sostenibles, ya que es obligación constitucional de que toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente”.

59. A decir del accionante:

“Los servicios sociales otorgados por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, tienen una orientación a mejorar las condiciones de grupos considerados como vulnerables en la Constitución de la República y que cuentan con especial protección como son personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad. La eliminación de servicios sociales, orientados a estos grupos, menoscaban la calidad de vida de estas personas que contaban con la protección y apoyo de la seguridad social militar, pues a través de diferentes programas de asistencia se velaba por su seguridad e integridad, se otorgaba prestaciones vinculadas a salud y recuperación de habilidades, terapias ocupacionales y educativas, vivienda, actividad física y recreación.”

60. Adicionalmente, el accionante reclama que:

“Las reformas planteadas a la calificación de la incapacidad para el ejercicio de la profesión militar, considera un cuadro valorativo expedido por el Ministerio de Salud Pública, que aún no ha sido emitido y que al no contar con este elemento, deja sin posibilidad al ISSFA para efectuar dicha calificación y otorgar prestaciones de seguridad social, tales como seguro de accidentes profesionales, va sea como indemnización o pensión; lo cual vulnera el derecho a la seguridad social, al no contar con un mecanismo transitorio que permita realizar esta calificación de forma temporal hasta la expedición del cuadro valorativo.”(el resaltado es parte del texto original).

61. A decir del accionante, particularmente el artículo 12 del cuerpo normativo impugnado reforma el artículo 21 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas que guarda relación con la pensión vitalicia de retiro, indicando que el

segundo inciso y las causas señaladas en la norma para que proceda tal pensión,³ son inconstitucionales al restringir el contenido de los derechos (regresividad) y violentar la seguridad jurídica (artículos 11 numeral 4 y 82 de la Constitución).

62. Señala el accionante que la norma impugnada traslada decisiones sobre la seguridad social militar al Consejo Directivo del IESS, lo que afecta las normas constitucionales que se refieren al régimen especial de seguridad social para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Según el accionante, al hacer esto, no se toma en cuenta que por la naturaleza específica y particular de estos servicios, en cuanto al tiempo en que se puede ejercer el cargo y el riesgo constante que deben enfrentar, requieren de una regulación propia y diferenciada, sin que esto implique una situación de privilegio.

63. Respecto a la regresividad de derechos, el accionante indica que:

“La reforma publicada el 21 de octubre de 2016, restringe prestaciones que estos grupos de beneficiarios venían percibiendo [personal militar en servicio activo y pasivo, aspirantes a oficiales y tropa, conscriptos; dependientes (cónyuges, hijos y padres); derechohabientes (pensionistas de montepío)], al eliminar al grupo de hijos de entre 18 y 25 años como beneficiarios de montepío y del seguro de salud y de otras prestaciones como mortuoria para los pensionistas de retiro y montepío. La reforma antes descrita disminuye para ciertas prestaciones los montos a percibir, como es el caso de pensiones de retiro, invalidez y montepío, subsidio de funerales y distribución de porcentajes entre derechohabientes; lo que determina regresión de derechos, considerando que la ley rige para lo venidero, sin embargo la reforma se aplica con carácter retroactivo y no necesariamente en el sentido más favorable, al no contar con un adecuado régimen de transición. (...) Todos los asegurados que pertenecen a la seguridad social, adquirieron sus derechos conforme la norma que se encontraba vigente al momento de ser calificados como beneficiarios, por lo tanto deben conservar el derecho a acceder a las prestaciones que les fueron otorgadas; cuando el régimen de transición solo protege a los militares en servicio activo, deja sin protección a todos los demás grupos de asegurados.”

64. En su demanda el accionante solicita como medida cautelar la suspensión de la norma impugnada y como pretensión concreta solicita que se declare la inconstitucionalidad del referido cuerpo legal *“por cuanto no guarda conformidad, con las disposiciones constitucionales y por ende carece de eficacia jurídica, a más de ser atentatoria, conculcatoria, regresiva y violatoria de los derechos humanos a*

³ A decir del accionante, las causas para que proceda la pensión vitalicia establecida en la norma referida son: *“a) Por no poder continuar con la carrera militar por falta de la correspondiente vacante orgánica; b) Por haber sido declarado desaparecido, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Personal de Fuerzas Armadas; c) Por enfermedad o invalidez, una vez cumplido el período de disponibilidad, conforme las disposiciones de la Ley de Personal de Fuerzas Armadas; y, c) Por fallecimiento”*, sin embargo indica que *“solamente la causa signada en el literal a) puede cumplirse; y las establecidas en los literales b) (desaparecido); c) (enfermedad o invalidez) y d) (muerte); no generan pensiones de retiro sino de montepío o de invalidez; lo cual determina que son inaplicables y por tanto no pueden ser consideradas como normas previas, claras y públicas”*, además indica que en la realidad, esa no es la única causa de retiro forzoso en la vida militar.

los que represento, consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, en aplicación del Art. 424 ibídem”.

7. Sobre las medidas cautelares solicitadas

- 65.** En la gran mayoría de las demandas presentadas y acumuladas en la presente causa, los accionantes han solicitado como medida cautelar, la suspensión provisional de las disposiciones demandadas hasta que se resuelva sobre su constitucionalidad por parte de este Organismo, amparando su solicitud en lo previsto en el artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC.
- 66.** De la revisión de los autos a través de los cuales la entonces Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las acciones planteadas y las acumuló al caso signado con el No. 83-16-IN, no se verifica que haya tomado decisión alguna respecto a la medida cautelar solicitada por los accionantes. A excepción de lo referido, en el auto de admisión del caso No. 60-19-IN, al resolver sobre la solicitud de suspensión provisional de la norma, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los actuales juez y juezas constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, resolvió negar dicha solicitud al considerar que *“no se encuentra debidamente sustentada conforme determina el artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en cuanto a la gravedad e intensidad del daño y el perjuicio que acarrea que la norma continúe vigente”*.
- 67.** En relación con las solicitudes de medida cautelar referidas en los párrafos anteriores, que no fueron debidamente atendidas en su momento por las distintas Salas de Admisión conformadas por los anteriores jueces de la Corte Constitucional, cabe señalar que en este momento procesal ya no procede un pronunciamiento al respecto. El momento oportuno para resolver dichos pedidos fue en la fase de admisión, por lo que esta Corte deja constancia de la omisión de las y los entonces jueces de la Corte Constitucional.

8. Solicitudes de pruebas

- 68.** Dentro de la demanda del caso No. 84-16-IN, los accionantes solicitaron como pruebas que se requiera a la Secretaría General de la Asamblea Nacional, los siguientes documentos: **a)** Los estudios financieros y actuariales que acreditan la viabilidad y sostenibilidad de la ley impugnada; **b)** El proyecto originalmente presentado en la Asamblea por el Presidente; **c)** Las convocatorias a las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional y los textos de los proyectos; **d)** Los informes de primer y segundo debate; **e)** Las actas de las sesiones de discusión del proyecto; y, **f)** *“Se disponga la realización de estudios técnicos que permitan establecer el impacto financiero de las reformas en el Régimen de Seguridad Social Militar”*.
- 69.** De la revisión de los expedientes que conforman el presente caso, se verifica que dentro del expediente de la causa No. 83-16-IN, consta a fojas 114 el oficio No.

SAN-2017-0084 de 19 de enero de 2017 remitido por Galo Plazas Dávila, Prosecretario General Temporal de la Asamblea Nacional, dirigido a Jaime Pozo Chamorro, Secretario General de la Corte Constitucional del Ecuador, según el cual remite copias certificadas de los siguientes documentos, en 527 fojas: “1. *Copia certificada del expediente íntegro del Proyecto de Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.* 2. *Copia certificada del Acta de Sesión No. 407 del Pleno de la Asamblea Nacional de 1 de septiembre de 2016.* 3. *Copia certificada del Acta de la Sesión No. 414 del Pleno de la Asamblea Nacional de 13 de octubre de 2016.* 4. *Copia certificada del Acta de la Sesión No. 415 del Pleno de la Asamblea Nacional de 17 de octubre de 2016*”.

70. Como parte del expediente del caso No. 83-16-IN, existe una carpeta en la cual constan los siguientes documentos en copias certificadas por la Secretaría General de la Asamblea Nacional: 1. Acta No. 415 de 17 de octubre de 2016; 2. Acta No. 414 de 13 de octubre de 2016; 3. Acta No. 407 de 1 de septiembre de 2016; 4. Oficio No. T.7329-SGJ-16-433 de 18 de julio de 2016 remitido por Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República a Gabriela Alejandra Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional a través del cual se remite el “Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas”; 5. Memorando No. SAN-2016-2719 de 21 de julio de 2016 en el que consta la Resolución CAL-2015-2017-172 mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa califica el “Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas”, y ordena remitir a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social; 6. Comunicaciones remitidas por la Federación Regional Costa de Militares en Servicio Pasivo de las Fuerzas Armadas “HUANCAVILCA” de 1 de agosto de 2016, del ISSFA de 4 de agosto de 2016 y de la Asociación de Militares Activos, Pasivos y Montepío de las tres Ramas de las Fuerzas Armadas “Libertad” de 10 de agosto de 2016, en las que solicitan ser tomadas en cuenta en el proceso a discusión y aprobación del proyecto de ley; 7. Oficio No. 1205-CEPDTSS-MVA-10-16 de 7 de octubre de 2016, mediante el cual la Comisión Especializada Permanente remite a la Presidenta de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate del “Proyecto de Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”; 8. Oficio No. 1139-CEPDTSS-MVA-08-16 de 29 de agosto de 2016, mediante el cual la Comisión Especializada Permanente remite a la Presidenta de la Asamblea Nacional el informe para primer debate del “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”; 9. Oficio No. PAN-GR-2016-2492 de 18 de octubre de 2016 mediante el cual la Presidenta de la Asamblea Nacional remite al Presidente de la República el “Proyecto de Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional” discutido y

aprobado por la Asamblea; 10. Oficio No. T.7329-SGJ-16-614 mediante el cual Alexis Mera, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República remite a Hugo del Pozo Barrezueta, Director del Registro Oficial, el proyecto aprobado para su publicación en el Registro Oficial.

71. Cabe señalar que algunos de estos documentos se encuentran también incorporados a varios expedientes que forman parte de este caso (Nos. 92-16-IN, 97-16-IN y 103-16-IN).
72. Mediante escrito de 16 de julio de 2020 Luis Eduardo Lara Jaramillo y otros solicitaron lo siguiente:

“Se dignen disponer que la Escuela Politécnica del Ejercito ESPE, de conformidad con lo dispuestos en la Ley, procesa (sic) a realizar UN ESTUDIO ACTUARIAL actualizado sobre la Ley de Fortalecimiento a la LEY DE FORTALECIMIENTO A LOS REGIMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLICÍA NACIONAL, con el cual se demostrará que la aplicación de la misma no es posible y que NO existe el financiamiento para su aplicación, lo que perjudica y pone en riesgo los derechos de los pensionistas, derechohabientes, familias, hijos y más” (sic).

73. El mismo pedido referido en el párrafo anterior consta en el escrito presentado el 24 de julio de 2020 por Washington Rubén Herrera Galarza y otros.
74. Respecto de los pedidos relativos a pruebas, la Corte observa que la gran mayoría de documentos que se solicita que la Corte requiera ya constan del expediente. Toda vez que en la presente acción se analiza en abstracto el contenido de las normas impugnadas, la Corte no está en la necesidad de practicar pruebas adicionales a las que obran del expediente.

9. Argumentos de la parte accionada

9.1. Argumentos de la Asamblea Nacional

75. En los escritos presentados por la Asamblea Nacional, tanto en la causa No. 83-16-IN⁴, como en varias de las acciones acumuladas a ésta, se señala que la norma:

“cumplió en su totalidad con lo establecido en la Constitución relativa al procedimiento legislativo (Artículos 132 a 140), ya que la fase de iniciativa se respetó el procedimiento de presentación, distribución difusión del proyecto de ley. También, fue remitido a la Comisión respectiva, para que inicie su respectivo conocimiento y trámite, con la finalidad de que elabore los informes para primer y segundo debate, previo a ser presentados ante el Pleno de la Asamblea Nacional. Luego, se aprobó el proyecto de ley, con el número de votos requeridos en la Constitución de la República del Ecuador. Posteriormente, conforme con el procedimiento establecido, se remitió dicho proyecto al Presidente de la República para su sanción u objeción”.

⁴ Escrito presentado el 19 de enero de 2017 a fojas 76 a 85 del expediente del caso No. 83-16-IN.

76. Adicionalmente, la Asamblea Nacional indica que la ley impugnada cumplió el procedimiento de aprobación legislativa previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a la luz de la siguiente cronología: 1. El 18 de julio de 2016 fue recibido el proyecto de ley; 2. El 21 de julio de 2016, el Consejo de Administración Legislativa calificó el proyecto para que sea tratado por la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social; 3. El primer debate en el Pleno se produjo el 1 de septiembre de 2016; 4. El segundo debate en el Pleno se produjo el 13 y 17 de octubre de 2016; y, 5. El 19 de octubre de 2016 el proyecto aprobado fue sancionado por el Presidente de la República.
77. Señala que la ley impugnada cumple el principio de publicidad, pues es respetuosa de lo previsto en el artículo 115 de la LOGJCC, tiene un título o nombre, incluye una exposición de motivos y una descripción de su contenido, los informes para primer y segundo debate fueron remitidos a los asambleístas con antelación y las modificaciones al proyecto inicial fueron dadas a conocer a los asambleístas.
78. Asimismo, indica que se cumplió el principio de unidad de materia previsto en el artículo 116 de la LOGJCC, pues indica que: 1. “[t]odas las disposiciones contenidas en la [ley impugnada] se refieren exclusivamente al ámbito de la seguridad social de forma tal que, entre todas ellas existe una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico y sistemático”; 2. “La totalidad del contenido de la ley impugnada corresponde con su título”; 3. “Existe conexidad entre las disposiciones legales, la exposición de motivos, y, básicamente, se propone como objetivos la igualdad de derechos de las personas sin discriminación alguna, a fin de hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución”.
79. Por lo señalado, la Asamblea Nacional alega que no procede la inconstitucionalidad por la forma de la norma impugnada.
80. Respecto a la alegada inconstitucionalidad por el fondo, en particular, en relación con el argumento de que la ley impugnada elimina servicios sociales, la Asamblea Nacional señala que:
- “[esta ley] 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. La ley impugnada ha buscado consolidar una justicia social en el ámbito de la seguridad social, donde todos los afiliados seamos partícipes de todos los beneficios, conforme lo dispone nuestra Constitución”.*
81. En relación con lo señalado por los accionantes de que algunas de las causales de retiro forzoso son inaplicables, indica que no existe restricción de derechos, sino que en realidad lo que se está haciendo es normar el derecho a la pensión vitalicia.
82. La Asamblea Nacional indica que no existe violación a los artículos 160, 367 y 370 de la Constitución, pues:

*“En base a los preceptos constitucionales, se determina que para que el Estado cumpla con el deber y responsabilidad primordial de garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, **existe un solo sistema de seguridad social, en donde la protección de las contingencias se hace efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales, entre los cuales se encuentran los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.** Este sistema, incluidos sus regímenes, general y especiales, se sujeta-entre otros- al principio de solidaridad; y debe funcionar con base-entre otros- en criterios de sostenibilidad. Debiendo resaltarse que su financiamiento obligatoriamente debe contar con el aporte de las personas aseguradas y de sus empleadores, a más de los aportes y contribuciones del Estado”* (énfasis en el original).

83. Asimismo, 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:

“propone igualdad para todos los afiliados del sistema de seguridad social, no se puede concebir una ley que beneficia solo a un sector de la población, siendo todos parte de un sistema social único. 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”.

84. Respecto a la alegada vulneración al derecho a la igualdad, la Asamblea Nacional indica que, 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”*. Además, señala 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).
85. Finalmente, la Asamblea Nacional solicita que al realizar el análisis de constitucionalidad de la ley impugnada se sigan los siguientes principios de interpretación de las normas: 1. Control integral; 2. Interpretación sistemática; 3. Interpretación teleológica; 4. Interpretación literal; 5. Constitucionalidad de las disposiciones impugnadas; y, 6. Configuración de la unidad normativa. Por lo que solicita además que se deseche la demanda, ordenando su archivo.
86. En relación al caso No. 60-19-IN acumulado a la causa No. 83-16-IN, la Asamblea Nacional presentó un escrito el 23 de octubre de 2020 y señaló que esta demanda es coincidente con las anteriormente presentadas, por lo que indica que *“no aporta en lo mínimo al debate y a la argumentación constitucional. Por el contrario, se observa un interés de congestionar el procedimiento presentando una y otra vez la misma demanda, con distintos accionantes”*. Se ratifica en lo señalado en los escritos presentados en las distintas causas acumuladas al presente caso

“presentados en la Secretaría General de la Corte Constitucional con fechas 17 de enero de 2017, a las 10h14; 11 de mayo de 2017, a las 09h41; y, el 11 de mayo de 2017 a las 09h42”. La Asamblea Nacional plantea la siguiente pretensión:

“Por todo lo expuesto y en conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna prescritos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina, la jurisprudencia, y los principios del derecho público; demostrado que ha sido con los argumentos expuestos, la pretendida Acción Pública de Inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídico constitucionales. Asimismo, en ejercicio de los derechos constitucionales y amparado en lo previsto en el artículo 91 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que en sentencia se sirvan desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo”.

9.2. Argumentos de la Presidencia de la República

87. Por su parte, en los escritos presentados por la Presidencia de la República, tanto en la causa No. 83-16-IN⁵ como en varias de las acciones acumuladas a ésta, se señala que no existen en las demandas argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que sustenten tales acciones acumuladas, por lo que incumplen lo establecido en el artículo 76 de la LOGJCC, razón por la cual indica que nunca debieron ser admitidas a trámite.
88. A decir de la Presidencia de la República, no existe la inconstitucionalidad por la forma reclamada, pues la ley impugnada cumplió con el trámite previsto en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
89. Respecto a la inconstitucionalidad por el fondo, la Presidencia de la República señala 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”*. Por ello indica que la ley impugnada toma en cuenta las características particulares de la carrera militar y policial, a fin de *“establecer un régimen adecuado de seguridad social, reforzar la protección, considerando la universalidad de la seguridad social, reforzar la protección de las diversas contingencias previstas bajo similares condiciones”*.
90. Según la Presidencia de la República, 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, lo que además tenía como consecuencia una profunda crisis del sistema y problemas de desfinanciamiento. Indica que las prestaciones eran distintas respecto a oficiales frente a otros miembros de la tropa, el régimen de cesantía estaba regentado por organismos ajenos al sistema de seguridad social, se beneficiaba a quienes más tenían en perjuicio de las personas de menores recursos, se establecían prebendas

⁵ Escrito presentado el 19 de enero de 2017 a fojas 50 a 75 del expediente del caso No. 83-16-IN.

ilegítimas a través de la indexación de prestaciones respecto de miembros pasivos, además de que los estudios actuariales demostraban la grave descapitalización del sistema, cuyo mantenimiento era insostenible.

91. A decir de la Presidencia de la República:

“[a] través de la ley impugnada, se establecen contingencias, aportaciones y prestaciones comunes y similares en todo el sistema de seguridad social bajo los criterios de universalidad y obligatoriedad establecidos en la Carta Fundamental [...] la ley impugnada, al contrario de lo que señala el actor, 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”.

92. Por lo dicho, la Presidencia de la República sostiene 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”.* Así, solicita se inadmitan las acciones planteadas y se declare sin lugar la demanda de inconstitucionalidad.

93. Mediante escrito de 6 de octubre de 2020, compareció Johana Pesantez en su calidad de secretaria general jurídica de la Presidencia y delegada del presidente de la República, dentro de la causa No. 60-19-IN. En su escrito manifiesta que la demanda del caso referido es igual a otras previamente presentadas y acumuladas a este trámite, por lo que no aporta al debate y a la argumentación constitucional del caso, y que por el contrario, ha tenido como efecto congestionar el procedimiento.

94. En dicho escrito, la Presidencia de la República se ratifica en las contestaciones que ha presentado previamente. Niega la falta de exposición de motivos de la norma impugnada, así como de los demás requisitos formales de la norma impugnada. En particular, señala el cumplimiento de la obligación de que la norma cuente con financiamiento al señalar que se adjuntó el *“oficio No. MINFIN-DM-2016-354 de 7 de julio de 2016, que contiene el Dictamen Favorable”* correspondiente.

95. Según la Presidencia, en la demanda, cuando se reclama derechos de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, *“[s]e limita a realizar afirmaciones generales, sin relacionarlas con la aplicación y vigencia de la ley objeto de la acción”.*

96. Según la Presidencia de la República:

“Las contradicciones conceptuales de la demanda quedan en clara evidencia cuando se analiza el artículo 12 de la Ley de Fortalecimiento de los Regímenes Especiales de Seguridad Social de Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que reformó el artículo 21 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, relativa a la pensión de retiro; que inusitadamente, es confundida por el accionante

con la pensión de invalidez, razonamiento que le conduce a una conclusión equivocada. La primera se concede siempre que, la desaparición, enfermedad, invalidez o fallecimiento se produzcan como consecuencia o durante actos propios del servicio; mientras que la restante, conforme dispone el artículo 26 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, procede en caso de producirse fuera del cumplimiento de sus funciones. Por lo tanto, no existe una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, pues las disposiciones señaladas son perfectamente inteligibles y no producen antinomias de ninguna clase. (...) Además, el contenido del artículo 12 antedicho amplía la cobertura de la pensión de retiro que, anteriormente solo correspondía a quienes se separan de la Institución por baja y con veinticinco años de servicio, alcanzando a aquellos efectivos que, sin completar ese tiempo de servicio, recaen en una de las cuatro causales señaladas; es decir, es una norma que desarrolla esta prestación sobre la base de los derechos constitucionales.”

97. A decir de la Presidencia de la República, la ley impugnada permite armonizar el sistema de seguridad social según lo previsto por la Constitución, buscando garantizar el cumplimiento del derecho a la igualdad formal y material, en reconocimiento de la tarea que realizan los miembros de la fuerza pública, así como las circunstancias particulares y especiales de la carrera.

98. Sostiene la Presidencia de la República que:

“En este contexto, la norma cuya constitucionalidad se impugna, como lo ha señalado el accionante, ha restringido el acceso a prestaciones, de forma justificada; puesto que, según refiere el accionante, anteriormente los hijos de los beneficiarios del sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas, podían beneficiarse de la pensión de montepío, hasta los veinticinco años de edad -aun cuando si están en la aptitud de estudiar una carrera universitaria también lo estarán para laborar y solventar sus propios estudios- con lo cual se obligaba a la institucionalidad de la seguridad social militar, y al propio Estado, a cubrir y garantizar el pago de pensiones hasta por medio siglo; así, por ejemplo, si un militar pasaba a servicio pasivo con veinticinco años de servicio alrededor de los cincuenta años de edad, tenía derecho a percibir su pensión correspondiente de veinte a treinta o más años, generando el derecho de montepío a favor de cónyuge sobreviviente, y de sus hijos, que podrían sumar otros diez, quince o más años de pensiones, representando una carga excesiva para un Estado en circunstancias de apremio financiero. Estas situaciones, motivaron al legislador a modificar y limitar el acceso a tales derechos, con lo cual, el contenido de las reformas de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se habría justificado de forma por demás razonable”.

99. En dicho escrito, la Presidencia de la República concluye solicitando que se declare improcedente la demanda y se ratifique la constitucionalidad de la norma impugnada.

9.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

100. A su vez, la Procuraduría General del Estado, en los escritos presentados tanto dentro de la causa No. 83-16-IN⁶, como en algunas de las acumuladas, señala que:

“[e]n el caso sub judice el accionante no ha señalado de manera clara y razonada cuál es la supuesta inconstitucionalidad por la forma y fondo de las disposiciones antes citadas contenidas en la [ley impugnada], su actuar se ha limitado a señalar de manera general que las normas son inconstitucionales, por lo que su demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad” (énfasis parte del texto original).

101. A decir de la Procuraduría General del Estado, 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.

102. Según la Procuraduría General del Estado:

“las acciones u omisiones que permitan limitar de alguna forma el ejercicio de los derechos deben estar plenamente justificadas, sin que estas puedan entenderse como absolutamente prohibidas [...] La Corte Constitucional del Ecuador ha reconocido que, cuando las circunstancias así lo exigen, es necesario limitar derechos constitucionales, cuando ha encontrado que existe una colisión entre dos principios o derechos constitucionales. [...] Si bien puede existir ciertas restricciones en las normas impugnadas, ha quedado demostrado de forma fehaciente que no constituyen regresividad y que las mismas están plenamente justificadas, y éstas se sujetan a los principios de legalidad, necesidad o idoneidad y proporcionalidad; y, han sido expedidas en cumplimiento con las disposiciones constitucionales. Además, queda demostrado que el núcleo central del derecho a la seguridad social no ha sido afectado”.

103. En particular, sobre la inconstitucionalidad de forma reclamada, la Procuraduría General del Estado señala 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”*. Así, la Procuraduría niega la falta de estudios financieros y actuariales para sustentar la ley impugnada, pues señala que los propios accionantes han manifestado que al proyecto de ley se acompañó el dictamen favorable del Ministro de Finanzas remitido mediante oficio No. MINFIN-DM-354 de 7 de julio de 2016.

104. En referencia a la alegada inconstitucionalidad de fondo, la Procuraduría General del Estado señala 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 dado que *“el núcleo esencial del derecho a*

⁶ Escrito presentado el 19 de enero de 2017 a fojas 93 a 111 del expediente del caso No. 83-16-IN.

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”.

105. Asimismo, la Procuraduría General del Estado señala 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”*. Y concluye señalando 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, debiendo aplicarse al resolver tal acción, el principio *in dubio pro legislatore*, de tal manera que *“el examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir su permanencia en el ordenamiento jurídico interno; y, que, se declarará la inconstitucionalidad de la Ley en cuestión únicamente como último recurso”*.

106. Por lo indicado, la Procuraduría General del Estado solicita que se rechacen las acciones de inconstitucionalidad propuestas, *“por improcedentes y carentes de sustento jurídico”*.

9.4. Argumentos de los terceros con interés: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)

107. Mediante escrito de 11 de abril de 2017, el ISSFA señaló que con la norma impugnada se violan los principios del derecho a la seguridad social y que resulta regresivo el que la ley impugnada, *“en su régimen de transición no considera a todos los grupos que venían siendo protegidos por la seguridad social militar, especialmente los militares en servicio pasivo, otros pensionistas y dependientes, (...) y que además conforman un grupo de atención prioritaria por estar constituidos por adultos mayores, en condiciones de doble vulnerabilidad”* (énfasis constante en el texto original).

108. Adicionalmente, señala como regresiva *“la eliminación de beneficios de la seguridad social denominados ‘servicios sociales’ que complementaban la atención integral de afiliados, especialmente de niños y adultos mayores con discapacidad o portadores de enfermedades graves, servicios vinculados a la cobertura de contingencias de la seguridad social (salud integral, vida digna)”*. Asimismo, califica de regresivo a la eliminación de los servicios sociales (educación, recreación y vivienda), la exclusión de cobertura de prestaciones (artículo 63 de la ley impugnada), la exclusión de grupos antes protegidos, el establecer niveles mínimos de las pensiones del régimen general de seguridad social (pensiones de retiro, invalidez, montepío e incapacidad), *“inferiores hasta en un 50% a los mínimos dispuestos para el régimen especial”*.

109. Señala el ISSFA que se violenta el régimen especial de la seguridad social de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, cuando la ley impugnada se *“remite al cálculo y a los techos de pensiones de retiro, invalidez, incapacidad y de montepío al régimen general de la seguridad social (...) porque (...) las condiciones particulares de trabajo, inseguridad, riesgos asumidos, tiempo de servicio activo y efectivo distinto a los de aportación del seguro universal obligatorio, no tener horarios de jornadas establecidas, y las actividades relacionadas con su misión constitucional, determina la necesidad de la existencia de una protección que tenga sus propias características”*.
110. Señala que los límites de las pensiones del régimen militar no deben ser establecidos por el Consejo Directivo del IESS, sino por el Consejo Directivo del ISSFA, sobre la base de informes actuariales basados en los haberes militares y en los porcentajes de aportación propios de dicha institución.
111. Según señala el ISSFA, la ley impugnada *“reduce sustancialmente los ingresos para el financiamiento de los seguros administrados, reduciendo el aporte individual en el 50,22% de 23,00% a 11,45% (art. 93), disminuyendo el aporte patronal en el 64,81% de 26,00% a 9,15% (art. 95) y derogando el artículo 97 que contenía rubros de financiamiento para las pensiones del seguro de retiro, invalidez y muerte y su revalorización, incluida la contribución del Estado de hasta el 60% de las pensiones pagadas por el ISSFA”*, lo que afecta el financiamiento del sistema.
112. Además señala que *“El incremento de pensiones establecido en el artículo 110 carece de financiamiento, además de resultar inaplicable al limitar dicho incremento de todas las pensiones otorgadas por el ISSFA, **a los niveles máximos por años de aportación del régimen general de seguridad social**, que en el IESS se aplica de manera diferenciada únicamente a las pensiones de vejez, no así a las pensiones de montepío, invalidez e incapacidad, **por cuanto sus niveles máximos no tienen relación con los años de aportación**”* (énfasis constante en el texto original).
113. Adicionalmente, el ISSFA indica que la ley impugnada vulnera la seguridad jurídica, en la medida en que muchas de sus normas han generado problemas de aplicación (anomias, antinomias, contradicciones y obscuridad en la redacción), las cuales incluso han sido objeto de consulta al Procurador General del Estado, quien no las ha resuelto dado la existencia de la presente acción de inconstitucionalidad.
114. Finalmente, el ISSFA señala que la ley impugnada no contó con los estudios financieros y actuariales necesarios para acreditar su viabilidad, su sostenibilidad y establecer los impactos financieros de las normas reformadas, incorporadas o derogadas, pues se sustentó en estudios de 2007 y 2011.

9.5. Argumentos de los terceros con interés: Ministerio de Defensa Nacional

115. Mediante escrito de 28 de agosto de 2020 compareció al proceso el Ministerio de Defensa Nacional y dio respuesta a la providencia de 6 de agosto de 2020, mediante la cual se dio a conocer a las partes la acumulación de la causa No. 60-19-IN a la presente causa.
116. En dicho escrito, el Ministerio de Defensa señala 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.
117. Según el Ministerio de Defensa:
- “la Ley de Fortalecimiento de los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, transgrede flagrantemente los artículos 34, 160 y 370 de la Constitución de la República, 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”.*
118. Indica 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. En este contexto, 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. Al respecto indica que *“los aportes para el nuevo sistema de cotización y prestaciones, se tomaron de la Resolución CD 501 y CD 515 del Consejo Directivo del IESS, considerando la tabla de los servidores públicos que se aplicaría en enero de 2021, por lo que no responden a la realidad de los asegurados y prestaciones del ISSFA, violentando al régimen especial de las Fuerzas Armadas”.*
119. A decir del Ministerio de Defensa, el régimen que plantea la ley impugnada tiene como resultado *“una fuerte 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”.*
120. Para el Ministerio, 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.
121. Según el Ministerio de Defensa:

“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”.

122. A decir del Ministerio de Defensa, la ley impugnada es regresiva en las prestaciones de retiro, cesantía, discapacidad, montepío, mortuoria y gastos de funerales.
123. El Ministerio concluye haciendo un detalle de los artículos contenidos en la norma impugnada que a su criterio son inconstitucionales.

9.6. Argumentos de los terceros con interés: Comandancia General de la Policía Nacional

124. Mediante escrito de 30 de octubre de 2020, compareció mediante oficio No. 2020-378-CG la Comandancia General de la Policía Nacional representada por Hernán Patricio Carrillo Rosero en su calidad de General Inspector y presentó su posición coadyuvante sobre la *“necesidad de implementar una reforma importante al sistema que nos presentó ésta Ley”*, en referencia a la ley impugnada.
125. Según la Comandancia General de la Policía Nacional, 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. Señala 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”*. Indica además lo siguiente:

“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”.

126. A decir de la Comandancia General de la Policía Nacional, 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. Al respecto señala:

“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-SIN-CC, de 1 de agosto de 2018, afectando la vigencia de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta de la Ley íbidem, situación que agrava aún más la situación prestacional del Instituto. (...) 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 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”.

127. Según la Comandancia General de la Policía Nacional, 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”.*

128. La Comandancia General de la Policía Nacional indica además 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. Sobre ello indica 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”.*

129. Según indica la Comandancia General de la Policía Nacional, 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. Indica que:

“esto provoca al interior del sistema de aseguramiento 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. 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”.

9.7. Argumentos de los terceros con interés: Comandancia General de las Fuerzas Armadas

- 130.** Mediante escritos de 25 de agosto, 14 de septiembre y 28 de diciembre de 2020 la Comandancia General de las Fuerzas Armadas expresa que la norma impugnada contiene normas regresivas de derechos y por ello ha sido objeto de estas acciones.
- 131.** Señala que *“desde la aplicación de la Ley de Fortalecimiento, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se ha visto afectado en sus recursos, creciendo de forma alarmante el déficit actuarial, que pone en peligro el funcionamiento del ISSFA y causando un enorme perjuicios (sic) a sus afiliados tanto pasivos como activos”*, además de que dicho déficit actuarial *“es de conocimiento público, al haberse difundido su situación en los medios de comunicación social, colocando en un grave riesgo el funcionamiento y continuidad del ISSFA”*.
- 132.** Concluye sus escritos solicitando que el Pleno de la Corte Constitucional atienda los pedidos contenidos en las acciones presentadas.

10. Sobre lo manifestado por las partes en la audiencia pública de 6 de abril de 2017

- 133.** Como se señaló en los antecedentes, la audiencia pública en el presente caso se realizó el 6 de abril de 2017, conforme consta en el acta y en la razón respectiva que obran del proceso a fojas 141 y 142 del expediente del caso No. 83-16-IN.
- 134.** Del audio de la diligencia se encuentra que a nombre de los legitimados activos intervino Marcia Goyes Sánchez, en representación de los accionantes Luis Eduardo Lara Jaramillo, Juan Rodolfo Delgado Pacheco, Luis Enrique Andrade González, Mario Eduardo Crespo Rubio y Adriano Ludovico Montenegro Gómez, y manifestó que la inconstitucionalidad por la forma se produjo cuando los miembros de las Fuerzas Armadas pretendieron ser escuchados durante el tratamiento de la ley impugnada, pero recibieron una negativa por parte de la Presidenta de la Asamblea Nacional y la Presidenta de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social. Según la compareciente, dicha negativa se fundamentó en que el único representante que debía ser escuchado durante el tratamiento de la Ley era el Ministro de Defensa, sin considerar que éste no forma parte del ISSFA. Además, señaló que la norma no contó con el sustento correspondiente, pues si bien el proyecto de ley fue acompañado por un informe elaborado por el Ministerio de Finanzas, el informe se realizó para un proyecto de ley que fue aprobado en 2011, sin haber sido debidamente actualizado. Respecto a la inconstitucionalidad sobre el fondo indicó que la norma impugnada elimina el régimen especial que la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas tenía para los miembros de esta institución, lo que implicó una reducción de una serie de beneficios sociales de los miembros de las Fuerzas Armadas, de manera regresiva. Señaló que al eliminar el régimen especial, no sólo se afecta a los miembros activos, sino también a los

miembros del servicio pasivo y a sus familias; se les quita la posibilidad de contar con sistemas de ayuda para adultos mayores, niños, personas con discapacidad y derechohabientes. Dijo además que los fondos del ISSFA no corresponden al Estado, pues pertenecen a los afiliados debido a sus aportaciones, sobre las cuales, hasta la fecha, existe un vacío legal en cuanto a su devolución, de tal manera que la ley impugnada viola el artículo 372 de la Constitución, según el cual ninguna institución estatal podrá intervenir o disponer de los fondos y reservas y menoscabar su patrimonio, esto en virtud de que dicha ley pretende transferir fondos al seguro social general.

135. En dicha diligencia, participó a nombre de los legitimados pasivos, Vicente Peralta León, en representación de la Presidencia de la República, y sobre la inconstitucionalidad sobre el fondo señaló que los accionantes alegan que han perdido beneficios sociales, sin considerar que la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas fue aprobada en 1992 y la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional en 1995, por lo que son preconstitucionales. La Constitución de 2008, aprobada por el pueblo ecuatoriano, es actualmente la norma suprema, de modo que todos los regímenes preconstitucionales debían adecuarse a la Constitución vigente. Indicó además que los estudios técnicos establecen que los regímenes especiales estaban completamente desfinanciados, por lo que era necesario aumentar el número de años de aportaciones. Según el compareciente, esta Ley ha fortalecido los regímenes especiales, dándoles un carácter sistémico para que puedan ser sostenibles en el tiempo, y para eliminar las distorsiones que beneficiaban mucho a muy pocos. Señaló que nadie desconoce el sacrificio de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, pero eso no quiere decir que puedan constituirse en instituciones separadas del Estado, bajo sus propios regímenes de seguridad social.

136. Participó en la referida audiencia Francis Xavier Abad, en representación de la Asamblea Nacional, y sobre la inconstitucionalidad por la forma dijo que del expediente del caso se desprende que, tanto el proyecto elaborado por el Presidente de la República, como la Ley aprobada por la Asamblea Nacional, cuentan con la debida motivación, de conformidad con el artículo 76, numeral 7, literal 1 de la Constitución. Señaló que pese a que los accionantes aseguran que el proyecto de ley no contó con el informe de financiamiento, consta del proceso el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas, elaborado mediante oficio No. MINFIN-DM-2016-254 del 7 de julio de 2016, certificación que da fe de que financiera y actuarialmente, el proyecto era viable. Sobre la inconstitucionalidad por el fondo manifestó que a partir del 2008, los paradigmas constitucionales cambiaron radicalmente. Señaló que según el artículo 367 de la Constitución, el sistema de seguridad social es público y universal y que no podrá privatizarse, pues el Estado debe ser el que norme y regule la seguridad social y esto es precisamente lo que ha hecho la ley impugnada. Indicó que el artículo 370 de la Constitución establece que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional *podrán* contar con un régimen especial de seguridad social, lo que significa que es facultativo; puede o no haber un régimen especial. Señaló que lo mismo sucede con el régimen especial del seguro social campesino que debido a las

particularidades del oficio, lo sostiene la solidaridad de los ecuatorianos, y funciona bajo reglas distintas al seguro social general. Indicó que la ley ha buscado terminar con privilegios y con tratos discriminatorios, pues es incoherente que el Estado siga aportando el 23% como aporte patronal para el régimen de seguridad social especial, mientras que para el resto de los ciudadanos aporta el 9.15%. De igual manera dijo, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional ya no aportan sobre el 21% de sus remuneraciones, ahora deben hacerlo, al igual que el resto de los ciudadanos, sobre el 11.15%.

137. En la audiencia participó también Jimmy Carvajal, en representación de la Procuraduría General del Estado y sobre la inconstitucionalidad por el fondo dijo que no se ha establecido el nexo causal entre las disposiciones de la ley impugnada y las supuestas violaciones a la Constitución. Indicó que los accionantes se han limitado a enunciar normas constitucionales sin realizar un análisis jurídico de por qué estarían siendo vulneradas por la ley bajo análisis.

138. Entre los terceros con interés, intervino en la audiencia María Fernanda Rodríguez Maldonado, en representación del ISSFA, y sobre la inconstitucionalidad de fondo manifestó que no es posible realizar una comparación entre distintos regímenes de seguridad social, ya que no constituyen términos de comparación homogéneos. Dijo que *“La existencia de un régimen especial prestacional de seguridad social, implica la imposibilidad de someter a sus beneficiarios al sistema normativo general. Por el contrario, su especialidad conduce a crear o regular distintas modalidades de prestaciones que permitan reconocer el fin constitucional que legitima su exclusión del sistema general, es decir, es indispensable adoptar medidas de protección superiores, en aras de propender por la igualdad material, la equidad y la justicia social”*.

139. También en representación del ISSFA compareció Francisco Peña, y sobre la alegada inconstitucionalidad en la forma manifestó que los estudios actuariales en los que se basó el proyecto de ley están desactualizados. Dijo que no se ha podido realizar un nuevo informe actuarial por falta de un reglamento general, puesto que la ley indica que la distribución de aportes debe constar en su Reglamento; lo mismo sucede con la base remunerativa, que es parte de la composición del cálculo de las pensiones. En relación con la inconstitucionalidad en el fondo dijo que se debe enfatizar que los aportes de los miembros de las Fuerzas Armadas se reducirán del 23% al 11.45%, y los aportes del Estado también se reducirán del 26% al 9.15%, lo que tiene como consecuencia que las reservas del ISSFA se verán seriamente reducidas, lo que se verá también reflejado en una cesantía disminuida hasta en un 10%.

11. Sobre lo manifestado por las partes en la audiencia de 16 de diciembre de 2019

140. Mediante auto de 26 de noviembre de 2019, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa, y en consideración de que a la audiencia llevada a cabo el 6 de abril de 2017 fueron convocadas solamente las partes de las causas

acumuladas a ese momento (Nos. 83-16-IN, 92-16-IN, 97-16-IN, 103-16-IN y 113-16-IN), así como para mejor resolver la presente causa, se convocó a una nueva audiencia para el 16 de diciembre de 2019.

- 141.** En representación de los legitimados activos Luis Ernesto González Villareal y otros, compareció Byron Vaca Martínez y señaló que existe inconstitucionalidad de forma en la norma impugnada, puesto que se ha vulnerado el artículo 137 de la Constitución, toda vez que en el primer debate hubo un reducido número de artículos, mientras que en el segundo aparecieron el 85% de las disposiciones aprobadas en la ley. Dijo además que la ley impugnada no contó con un estudio actuarial con permanencia y proyección en el tiempo, especialmente en cuanto al seguro de retiro, invalidez y muerte. Sobre la inconstitucionalidad por el fondo dijo que no se puede concebir un trato igualitario entre servidores públicos generales y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, pues debe haber un trato diferenciado hacia servidores que se encuentran en condiciones diferentes.
- 142.** En representación del accionante Bolívar Ernesto Caranqui Cajamarca, compareció Hernán Tenesaca Lapo. Sobre la inconstitucionalidad por la forma dijo que el proyecto inicial presentado por la Presidencia constaba de 9 artículos, pero que en el primer debate habían 10, y en el segundo 52 artículos, para que finalmente se aprueben 59 artículos, sin que todos ellos hayan sido analizados en dos debates. Respecto a la inconstitucionalidad por el fondo indicó que el artículo 370 de la Constitución garantiza un régimen especial para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, derecho que ha sido consagrado en la ley desde 1992 y en 2008 fue elevado a jerarquía constitucional, por lo que la ley impugnada es regresiva al desconocer este hecho. Dijo además, que la ley impugnada crea dos subsistemas de aportación, uno de transición y un nuevo sistema, siendo el segundo idéntico al del seguro social general. Mencionó que actualmente, alrededor de 12.000 miembros de las Fuerzas Armadas se rigen bajo el nuevo sistema, pero se estima que en quince años habrá un desfinanciamiento que acabará con el régimen especial. Manifestó además, que el sistema de transición aporta al ISSFA el 49% y el nuevo sistema el 20.6%, y como resultado de esto, el ISSFA deja de percibir USD 240 millones al año, lo que acabará con sus reservas en poco tiempo.
- 143.** En representación de los accionantes Washington Rubén Herrera Galarza y otros, compareció Marcia Goyes Sánchez, quien sobre la inconstitucionalidad por la forma dijo que de acuerdo con el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el proyecto de ley presentado por el Presidente de la República debía cumplir con ciertos requisitos: en primer lugar, debe referirse a una sola materia, hecho que por sí solo contraviene ciertas disposiciones de la ley, ya que el proyecto enviado abarcaba distintos tópicos, como lo son el derecho al trabajo, el derecho a la salud y el beneficio social; en segundo lugar, debe contener una exposición de motivos y encontrarse plenamente articulado, lo que hasta la fecha se desconoce la existencia de un justificativo que plenamente demuestre la necesidad de los cambios implementados por la ley; y, en tercer lugar, debe cumplir con los requisitos que la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa disponen. Al respecto, no

hubo la iniciativa legislativa. A decir del compareciente, se dio un tratamiento apresurado de una ley que, sin conocimiento mayor del caso, fue tratada y aprobada con el mayor alejamiento al debido proceso. Señaló que de conformidad con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la comisión especializada debe estar abierta a escuchar a los ciudadanos que se creen afectados por el proyecto de ley analizado durante al menos quince días, pero que durante ese período de tiempo, los miembros del servicio activo y pasivo comparecieron a la Asamblea Nacional y fueron rechazados. Dijo que la única persona que pudo comparecer a nombre de las Fuerzas Armadas fue el entonces Ministro de Gobierno, Ricardo Patiño. No obstante, el Ministro no representaba al ISSFA, pues ésta es una entidad autónoma, independiente desde su creación, y de carácter privado, en el que el Estado no tiene injerencia alguna. Sostuvo que en segundo debate, con fecha 7 de octubre de 2016, se aprobó en un acto apresurado, la ley impugnada, a pesar de ser muy distinta al proyecto presentado por la Presidencia, pues se aprobaron 42 artículos, 13 disposiciones transitorias, una reformatoria y la derogatoria de 22 artículos de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Estos artículos no fueron analizados en dos debates y tampoco socializados. A decir de la compareciente, el texto de aprobación de la Ley fue remitido el 13 de octubre de 2016 a la Presidencia de la Asamblea Nacional, en un informe que, por el apuro de la exposición, no contaba con la debida motivación, violentando los artículos 76 numeral 7 y 136 de la Constitución.

144. En representación del accionante Luis Marcelo Altamirano Junqueira, compareció a la audiencia Luis Eduardo Noroña Ramírez y señaló que la inconstitucionalidad por el fondo se da en vista de que la norma impugnada contraría el artículo 3 numeral 1 de la Constitución, pues los regímenes especiales consagrados en la Constitución responden al hecho de que los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se enfrentan a riesgos distintos que los servidores públicos generales. Dijo que por su función y naturaleza, los miembros uniformados no podrían estar 60 años en servicio, de modo que no se puede asimilar el régimen de seguridad social especial al régimen general.

145. En representación de los legitimados pasivos, en particular de la Presidencia de la República compareció Michel Pineda Cordero, y sobre la inconstitucionalidad por la forma señaló que sobre la base del informe de disponibilidad presupuestaria elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas de conformidad con el artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, existen tres informes actuariales cuyas recomendaciones fueron recogidas en la ley impugnada. Por su parte, sobre la inconstitucionalidad por el fondo dijo que la ley impugnada no violenta el régimen especial de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, dado que expresamente lo reconoce. Señaló que en virtud de los principios constitucionales aplicables, la ley impugnada eliminó normas que generaban discriminación dentro del propio grupo de policías y militares.

146. En representación de la Asamblea Nacional, compareció Francis Xavier Abad y señaló que el proyecto inició con 15 artículos y se aprobaron 52. Al respecto,

manifestó que se debe considerar que el proceso de creación de leyes es elástico y tiene sus propias complejidades. Dijo que cuando un tema es tratado en el primer debate pueden quedar asuntos pendientes para el segundo debate, y en este último pueden presentarse nuevas consideraciones. Eso, a criterio del compareciente, ha sido aceptado por la Corte Constitucional, en su sentencia No. 003-14-SIN-CC. Sobre la alegada inconstitucionalidad de fondo, indicó que los legitimados activos no consideran que la ley impugnada ha igualado las oportunidades y ha corregido una deformación del sistema que daba privilegios a un grupo de ciudadanos, considerando que no se puede justificar privilegios a título de derechos adquiridos. Señaló que hoy por hoy, el riesgo que corre un policía y un militar, si bien es respetable, es igual al que corre un bombero y menor al que corre un fiscal en este país.

147. En representación del ISSFA compareció María Fernanda Rodríguez Maldonado, quien manifestó que los informes actuariales demuestran que, a partir de la vigencia de la Ley de Fortalecimiento ha habido una disminución en aportes al ISSFA de USD 280 millones.

148. Asimismo, en representación del ISSFA compareció Francisco Peña e indicó que la orientación de la ley impugnada es que el Estado reconozca el pago de todas las pensiones, y con esa proyección, los aportes del Estado en 50 años que inicialmente eran de USD 9 mil millones ascendieron a USD 18 mil millones, por lo que el principal afectado por la referida ley es el Estado. Dijo que los aportes se han reducido del 49% al 20.60%, y dado que la ley y su reglamento disponen que el 0.70% de éstos sean transferidos al IESS, en realidad se ha reducido al 19.80%. Mencionó que los aportes individuales se redujeron del 26% al 9.35%. Dijo además que con estas reducciones, las reservas del ISSFA se han visto seriamente afectadas y ha generado el riesgo de que el seguro se desfinancie. Respecto al seguro de retiro, invalidez y muerte, señaló que el mayor afectado es nuevamente el Estado, que pasó de aportar del 60% al 67%, y si sigue así, llegará un momento en el que tendrá que aportar el 90%.

12. Análisis constitucional

149. A fin de realizar el análisis constitucional correspondiente, en primer lugar, se analizarán los cargos relacionados con la presunta inconstitucionalidad por la forma de la norma impugnada para luego proceder a analizar los cargos de fondo respecto de la ley objeto de impugnación.

12.1. Control formal

150. Al analizar la presunta inconstitucionalidad por la forma, los cargos que han sido planteados en las distintas demandas que se han acumulado se resumen en los siguientes: 1. La ley impugnada no cuenta con la exposición de motivos ni considerandos, lo que afectaría el requisito de motivación previsto en los artículos 76, numeral 7, literal l y 136 de la Constitución; 2. La norma impugnada no cuenta

con los avales necesarios por parte del Ministerio de Finanzas, a saber los estudios financieros y actuariales actualizados que acrediten su viabilidad y sostenibilidad, lo cual sería contrario al procedimiento de formación de la norma; 3. La ley impugnada no siguió el trámite establecido en la Constitución y en la ley para su aprobación, lo que violentaría la seguridad jurídica reconocida en el artículo 82 de la Constitución; y, 4. El procedimiento legislativo no permitió al personal militar en servicio activo concurrir a la Asamblea Nacional, a pesar del requerimiento expreso que algunos accionantes señalan haber realizado.

- 151.** A continuación, se abordará cada uno de los cargos planteados en la medida en que guardan relación con el análisis del control formal de constitucionalidad de la norma impugnada, a través de cuatro problemas jurídicos específicos, en atención a la forma como han sido planteados por los accionantes.

12.1.1. ¿La ley impugnada cuenta con exposición de motivos y considerandos, conforme lo previsto en el artículo 136 de la Constitución?

- 152.** Según los accionantes, la norma impugnada incumple lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución, al no contar con exposición de motivos ni considerandos necesarios en toda norma de origen parlamentario. El artículo 136 de la Constitución dispone que *“Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”*.

- 153.** Por su parte, la LOGJCC en su artículo 114 hace referencia a los principios que guían el control formal de constitucionalidad de las disposiciones legales de origen parlamentario, en particular el principio de publicidad⁷. Mientras que el artículo 115 del mismo cuerpo legal, se refiere a dicho principio de publicidad y dispone:

“El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la adopción de todas las medidas idóneas y eficaces para que las propuestas legislativas sometidas a debate y votación, y las modificaciones que se introduzcan, sean conocidas por todas las y los asambleístas. Para tal efecto la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas que: 1. Los proyectos parlamentarios incluyan un título o nombre que los identifique; 2. Los proyectos parlamentarios incluyan una exposición y una descripción de su contenido; 3. Los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y, 4. Las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas”.

- 154.** De lo indicado se tiene que dentro del control formal de las normas de origen parlamentario, le corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento

⁷ Art. 114.- Alcance del control formal.- El control formal de constitucionalidad tendrá en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución y la ley que regula la Función Legislativa, y el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de materia.

del principio de publicidad, el cual incluye la verificación de que los proyectos de origen parlamentario incluyan una exposición y una descripción de su contenido. Cabe señalar que la Constitución de la República señala que es el proyecto de ley el que debe contener la exposición de motivos (la que se debe adjuntar al momento de presentar el proyecto y expresa las razones por las que se impulsa la iniciativa). La ley, en cambio, nunca se publica con una exposición de motivos, si no únicamente con los considerandos, que constituyen el fundamento jurídico para acreditar su validez.

- 155.** De la revisión de la norma impugnada se verifica que cuenta con doce considerandos, los cuales se resumen en los siguientes temas: a) Garantía y derecho a la igualdad (formal, material) y no discriminación; b) Sistema de seguridad social público (a través del seguro universal y obligatorio y sus regímenes especiales); c) Las prestaciones de la seguridad social se financian, entre otros, con los aportes individuales y patronales; d) Las normas que se reforman mantienen “*rezagos de discriminaciones en relación con la calidad de las personas y sus derechos*”; e) Que es necesario actualizar algunas disposiciones relacionadas con prestaciones, para asegurar la sostenibilidad de los regímenes especiales; y, f) El Ministerio de Finanzas expidió el informe previo (oficio No. MTNFIN-DM-2016-354 de 7 de julio de 2016). Además, el proyecto de ley, cuando fue presentado, contó con la exposición de motivos (lo cual consta en los documentos remitidos por la Asamblea Nacional).
- 156.** Si bien por las alegaciones que realizan los accionantes en sus demandas se verifica que no están de acuerdo con los motivos contenidos en el texto de la norma, en lo formal esta Corte verifica que ésta sí cuenta con exposición de motivos y considerandos para su incorporación al ordenamiento jurídico. Cabe señalar que no le corresponde a la Corte Constitucional verificar si los motivos y considerandos son correctos o incorrectos, pues el análisis debe limitarse a verificar que sean suficientes y pertinentes con el proyecto de ley.
- 157.** Por lo indicado, no se encuentra que en el presente caso exista inobservancia del artículo 136 de la Constitución, en lo relativo a que la norma cuente con exposición de motivos y considerandos.
- 158.** Cabe señalar que los accionantes, al referirse al incumplimiento de la obligación de que la norma cuente con la exposición de motivos y los considerandos necesarios, también mencionan como incumplido el artículo 76, numeral 7 literal l) de la Constitución que establece: “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados*”

se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”

159. Si bien la norma del artículo 76 de la Constitución establece el derecho al debido proceso, el cual contempla entre sus garantías básicas el derecho a la motivación, y la norma se refiere al debido proceso y a la motivación desde la perspectiva procesal, no es menos cierto que la Constitución exige que todas las actuaciones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, a fin de garantizar que provengan de decisiones debidamente razonadas y fundamentadas, libres de arbitrariedad. Cabe señalar que la garantía de la motivación no es aplicable a las leyes. Hay que considerar que cada decisión legislativa no debe contar con una justificación, a diferencia de las decisiones administrativas y judiciales. La Corte, al haber determinado que la norma impugnada sí cuenta con una exposición de motivos y con considerandos para su incorporación al ordenamiento jurídico, no procede que como parte del control formal de constitucionalidad se los analice a la luz de la garantía de motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución.

12.1.2. ¿La ley impugnada contó con los avales necesarios por parte del Ministerio de Finanzas, a saber, los estudios financieros y actuariales que acrediten su viabilidad y sostenibilidad, según lo previsto en los artículos 287 y 369 de la Constitución?

160. A decir de los accionantes, la norma impugnada no cuenta con los avales necesarios por parte del Ministerio de Finanzas, esto es los estudios financieros y actuariales que acrediten su viabilidad y sostenibilidad, lo que a su juicio es contrario al procedimiento de formación de la norma previsto en los artículos 287 y 369 de la Constitución. Afirman que el único documento con el que se contó *“fue el informe previo emitido por el Ministerio de Finanzas con fecha 7 de julio de 2016, el cual corresponde a la propuesta original, esto es, a la reforma del seguro de retiro, invalidez y muerte, en base al informe de valuación actuarial desarrollado en el 2012 y que tomó como referencia el último estudio actuarial ejecutado en el año 2010; por lo tanto, no aborda los seguros, prestaciones y cotizaciones antes indicadas, ni tampoco, incluye las hipótesis previstas en la nueva Ley, situación que se evidencia por la fecha de su elaboración”*.

161. El artículo 287 de la Constitución dispone que *“Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley”*. Por su parte, el último inciso del artículo 369 del mismo cuerpo normativo dispone que *“La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”*.

162. De la revisión del expediente, en la carpeta adjunta y que forma parte del caso No. 83-16-IN, con el oficio No. T.7329-SGJ-16-433 de 18 de julio de 2016 remitido por el presidente de la República a la presidenta de la Asamblea Nacional, consta el

oficio No. MINFIN-DM-2016-354 de 7 de julio de 2016 suscrito por Fernando Soria Balseca, Ministro de Finanzas Subrogante, y enviado a Alexis Mera Giler, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, según el cual: *“dentro del ámbito de competencia de esta Cartera de Estado, este Ministerio emite DICTAMEN FAVORABLE al Proyecto de Ley reformativa (sic) de las Leyes de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Ley de Seguridad social (sic) de la Policía Nacional y Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas. Cumpliendo así con lo que establece el artículo 74 numeral 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”*.

- 163.** En el informe para primer debate de la Asamblea Nacional que forma parte del expediente, consta: *“Con Oficio No. MDN-MDN-2016-008 de 17 de agosto de 2016, el señor Ministro de Defensa Nacional, remitió los estudios técnicos y actuariales del seguro de retiro, invalidez y muerte para el personal militar (...) También se debe considerar que, conforme varios estudios actuariales, esta reforma conlleva a disminuir el déficit actuarial e impedir su agravamiento y, por tanto, coadyuva a la sostenibilidad del fondo del seguro de retiro, invalidez y muerte, dentro del principio constitucional de solidaridad, según el cual, los nuevos asegurados obligatoriamente colaboran en el financiamiento para las prestaciones de los pensionistas”*. Cabe señalar que la referencia a dicho oficio también consta en el informe para segundo debate.
- 164.** Al revisar el informe para primer debate, se verifica que éste hace referencia a los siguientes estudios de valuación actuarial: 1. Del seguro de retiro, invalidez y muerte, a noviembre de 2001 (páginas 28-29); 2. A septiembre 2002 (página 30); 3. Al 31 de diciembre de 2006 (páginas 52, 56); 4. Al 31 de agosto de 2007 (página 118); 5. Al 31 de octubre de 2010 (página 72); 6. Al 31 de marzo de 2012 (páginas 15, 16); todos estos para justificar la ampliación del período de aportaciones de 20 a 25 años para acceder al seguro de retiro en caso de baja voluntaria.
- 165.** De la revisión del informe para segundo debate se verifica que existen varias referencias a estudios actuariales, emitidos en un período de tiempo que comprende los años 2001 y 2012, para sustentar los textos que propone la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, siendo que menciona las conclusiones a las que llegan los estudios de valuación actuarial del seguro de retiro, invalidez y muerte, a noviembre de 2001, a septiembre de 2002, al 31 de diciembre de 2006, al 31 de agosto de 2007 y al 31 de marzo de 2012.
- 166.** Sobre la importancia de contar con estudios actuariales a fin de dar un tratamiento técnico a la materia de la seguridad social, esta Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“No es la primera vez que en el Ecuador, se crean prestaciones sin financiamiento. Por esta razón esta Corte Constitucional hace un llamado de atención a la Función Legislativa, a dar un tratamiento técnico a la materia de la seguridad social y no

plantear beneficios para los afiliados que no tengan el debido financiamiento y que, posteriormente, pongan en peligro la sostenibilidad de los distintos fondos prestacionales administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”⁸.

- 167.** En el presente caso, se verifica que la Asamblea Nacional se refirió a varios estudios actuariales periódicos, conforme se ha señalado. Ahora bien, para la Corte es claro que contar con estudios actuariales actualizados y específicos, constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones adecuadas respecto a la seguridad social y de particular importancia para la adopción de la ley impugnada, que contiene reformas profundas respecto a porcentajes de aportación, prestaciones, etc.
- 168.** Al revisar el presente caso, llama la atención de la Corte Constitucional que si bien la ley impugnada tomó en cuenta los estudios actuariales periódicos que se habían realizado hasta el 2012, no se verifica que para su promulgación la Asamblea Nacional haya justificado varias de sus decisiones de reforma a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en estudios actuariales específicos que midan el impacto de la norma discutida respecto de la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Tampoco se verifica que dichos estudios actuariales periódicos hayan sido actualizados, considerando que la norma fue discutida y entró en vigencia en el año 2016, esto es, cuatro años después del último informe actuarial utilizado. Así, resulta llamativo el hecho de que se haya utilizado estudios actuariales periódicos de cuatro años o más de antigüedad como fundamento para la adopción de la norma en cuestión y que no se haya realizado estudios actuariales especializados y específicos para esta reforma que determinen la incidencia de lo propuesto en el financiamiento del sistema.
- 169.** Asimismo, llama la atención de la Corte Constitucional que incluso el informe del Ministerio de Finanzas invocado por la Asamblea Nacional en el proceso de discusión y promulgación de la norma impugnada, estuvo desactualizado. Cabe señalar que dicho informe solamente tomó en cuenta el proyecto inicial enviado por la Presidencia de la República, pero no fue actualizado en el marco de los debates de la Asamblea Nacional, pese a que para el segundo debate la norma incluyó varios aspectos que no habían sido contemplados inicialmente, y que tenían que ver con temas de financiamiento.
- 170.** Ahora bien, a pesar de que los accionantes han reclamado la falta de estudios actuariales como un defecto de forma y de fondo de la ley impugnada, a juicio de esta Corte, al estar relacionado con la alegada incidencia en la sostenibilidad del sistema, esta alegación será analizada como parte del control material.
- 171.** En ese sentido, a la Corte Constitucional, en el marco del control abstracto de constitucionalidad desde el punto de vista del control formal, no le compete determinar a partir de qué fecha se puede considerar desactualizados a los estudios actuariales periódicos, ni verificar si los estudios utilizados eran los adecuados para

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 23-18-IN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 48.

las reformas propuestas en la ley impugnada, ni calificar la utilidad y calidad del informe emitido por el Ministerio de Finanzas, razón por la cual no se pronunciará al respecto en esta sección, más que para reiterar el llamado de atención al órgano legislativo respecto de la necesidad de abordar de manera técnica la legislación en materia de la seguridad social con el fin de asegurar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

172. Por lo dicho, esta Corte encuentra que en el presente caso, no existe fundamento para declarar la inconstitucionalidad formal de la norma impugnada, en función del argumento analizado en párrafos anteriores.

12.1.3. ¿La ley impugnada siguió el trámite establecido en la Constitución y en la ley para su aprobación?

173. A decir de los accionantes, la ley impugnada no siguió el trámite establecido en la Constitución y en la ley para su aprobación, lo que sería contrario a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). En particular, señalan que las disposiciones de la ley impugnada, *“no fueron sometid[a]s a los dos debates legislativos, conforme lo ordena el artículo 137 de la Constitución de la República, pues tales disposiciones fueron introducidas de manera sorpresiva en el segundo debate”*. Afirman que aproximadamente el 85% de la ley, no fue discutida en el primer debate, y que por ello existieron varias materias que se discutieron en un único debate.

174. El artículo 137 de la Constitución dispone lo siguiente:

“El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite. Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos. Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.”

175. A fin de analizar el presente cargo, a la luz de los documentos que han sido anexados al expediente constitucional, se hará un recuento cronológico de los hechos que se encuentran evidenciados, respecto a la tramitación de la ley impugnada: i. Mediante oficio No. T.7329-SGJ-16-433 de 19 de julio de 2016, recibido el mismo día, el presidente de la República remitió a la presidenta de la Asamblea Nacional el “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y Ley de

Pensiones de las Fuerzas Armadas”, adjuntado la exposición de motivos, el proyecto constante de dieciséis considerandos, quince artículos, dos disposiciones generales, dos disposiciones transitorias y una disposición derogatoria, además del informe favorable del Ministro de Finanzas Subrogante⁹. ii. En memorando No. SAN-2016-2719 de 21 de julio de 2016 recibido el mismo día, la secretaria general de la Asamblea Nacional da a conocer a la presidenta de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social del organismo la resolución No. CAL-2015-2017-172, en la que calificó el proyecto y ordenó su remisión a dicha comisión para que inicie el trámite correspondiente; iii. En oficio No. 1139-CEPDTSS-MVA-08-16 de 29 de agosto de 2016 la secretaria relatora de la comisión especializada permanente referida remitió a la presidenta de la Asamblea Nacional el informe para primer debate del proyecto, señalando que la denominación del proyecto fue modificada a “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”; iv. En acta de sesión No. 407 del Pleno de la Asamblea Nacional llevada a cabo el 1 de septiembre de 2016, consta la discusión en primer debate del proyecto de ley presentado; v. En oficio No. 1205-CEPDTSS-MVA-10-16 de 7 de octubre de 2016, recibido el 10 de octubre de 2016, la secretaria relatora de la comisión especializada permanente remitió el informe para segundo debate del proyecto de ley en cuestión a la Presidenta de la Asamblea Nacional, indicando el cambio de denominación por “Proyecto de Ley de Fortalecimiento de los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”; vi. En acta de sesión No. 414 del Pleno de la Asamblea Nacional llevada a cabo el 13 de octubre de 2016, consta la discusión del segundo debate del proyecto de ley en cuestión, siendo que en la página 133 de dicha acta, se verifica que el proyecto fue aprobado con ochenta y nueve votos afirmativos, treinta y un negativos, cero blancos y cero abstenciones; vii. En acta de sesión No. 415 del Pleno de la Asamblea Nacional llevada a cabo el 17 de octubre de 2016, consta la votación sobre la reconsideración de la votación anterior del proyecto aprobado, mocionada por el entonces asambleísta Fausto Cayambe, de tal manera que una vez debatida la reconsideración y efectuada la modificación de los textos propuesta, se procedió a la nueva votación del proyecto, el cual fue aprobado con ochenta y cuatro votos afirmativos, veinticinco negativos, cero blancos y cero abstenciones; viii. Mediante oficio No. PAN-GR-2016-2492 de 18 de octubre de 2016, la Presidenta de la Asamblea Nacional remitió al Presidente de la República el proyecto aprobado para su objeción y sanción; y, viii. Mediante oficio No. T.7329-SGJ-16-614 de fecha 19 de octubre de 2016, luego de la sanción presidencial, el secretario jurídico de la Presidencia de la República remitió al director del Registro Oficial el texto de la ley aprobada para su correspondiente publicación.

- 176.** Cabe señalar que en el proyecto enviado por la Presidencia de la República a la Asamblea Nacional, como el nombre propuesto inicialmente lo indica (“Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y Ley de Pensiones de las Fuerzas

⁹ Oficio No. MINFIN-DM-2016-354 de 7 de julio del 2016.

Armadas”), reformaba los artículos 15, 18, 122 y 134 de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas (publicada en el RO No. 356 de 6 de noviembre de 1961), así como derogaba los artículos 10, 11, 12, 13, 15, 17, 19, 20, 21, 39, 40, 45, 46, 47, 49, 134-I y los artículos añadidos a continuación del artículo 140 de la misma ley. Sin embargo, conforme consta en el Informe para Primer Debate, dicha Ley de Pensiones “*fue sustituida por la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 995 de 07 de agosto de 1992, que en el artículo 115 deroga toda norma que se oponga a dicha Ley (...) con la expedición de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial No. 707 de 01 de junio de 1995, quedó derogada tácitamente*”. Por lo indicado, y en virtud de que la norma que se pretendía reformar con la propuesta de la Presidencia de la República se encontraba derogada de manera tácita, en la Asamblea Nacional le cambiaron de nombre a “*Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional*”, eliminando además las normas que reformaban la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y derogando dicha ley de manera expresa.

177. De la revisión de los expedientes procesales se verifica que formalmente existieron dos debates: el primero fue el 1 de septiembre de 2016 conforme consta del Acta No. 407 y el segundo fue el 13 de octubre de 2016 según el Acta No. 414 y el 17 de octubre de 2016 según el Acta No. 415. De los documentos señalados en el párrafo anterior, la Corte no identifica irregularidades en el proceso de tramitación de la norma.

178. Comparando el proyecto que se sometió al primer debate con el proyecto que se sometió a segundo debate se verifican las diferencias que se presentan en el siguiente cuadro:

Proyecto enviado para el primer debate (tomado del Informe para Primer Debate)	Proyecto enviado para segundo debate (tomado del Informe para Segundo Debate)	Medida	Justificación de la reforma según los informes de la Asamblea Nacional
Nombre: “Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la	Nombre: “Proyecto de Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”	N/A	N/A

Policía Nacional”			
Señala un tiempo de aportación para solicitar la baja voluntaria para acogerse al retiro	Señala un tiempo de aportación para solicitar la baja voluntaria para acogerse al retiro	Para acceder a las prestaciones del seguro de retiro, en caso de baja voluntaria, debe acreditar 25 años de servicio activo y efectivo en la institución (no cambia en nada cuando la baja se produce de manera obligatoria, pues siguen siendo 20 años); aplicable exclusivamente a quienes sean dados de alta con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia.	Disminuir el déficit actuarial e impedir su agravamiento (coadyuva a la sostenibilidad del fondo del seguro de retiro, invalidez y muerte)
Define la base para el cálculo de las pensiones de retiro, invalidez y muerte por accidente no profesional o enfermedad común	Define la base para el cálculo de las pensiones de retiro, invalidez y muerte por accidente no profesional o enfermedad común	Se determinará tomando en cuenta el promedio de los sesenta mejores haberes militares o policiales registrados hasta la fecha en que se produce la baja.	Disminuir el déficit actuarial e impedir su agravamiento (evitar distorsiones entre las aportaciones y los beneficios)
Establece que el incremento de las pensiones se efectuará en la misma proporción que la inflación promedio anual	Establece que el incremento de las pensiones se efectuará en la misma proporción que la inflación promedio anual	Las pensiones se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales (excepción: cuando las pensiones superen los niveles máximos por años de aportación, establecidos para el régimen general de seguridad social)	Ninguna
Determina un régimen transitorio para los miembros en servicio activo de las FFAA y la Policía Nacional	Determina un régimen transitorio para los miembros en servicio activo de las FFAA y la Policía Nacional	Dos partes: 1. A los miembros en servicio activo se les excluye completamente de la aplicación de la reforma sobre el período de aportación para solicitar la baja voluntaria para acogerse al retiro; 2. Se refiere al cálculo de las pensiones del seguro de retiro en invalidez, así como de las pensiones que se causen por muerte debida a accidente no profesional o enfermedad común, estableciendo la aplicación gradual, durante los primeros 5 años de vigencia de la	Ninguna

		<p>Ley reformativa, de la base de cálculo de las pensiones sobre los 60 mejores haberes militares o policiales, multiplicado por el factor regulador establecido en el Reglamento. En caso de que el monto de la pensión supere los niveles máximos establecidos en el régimen general de seguridad social, la base del cálculo de la pensión considerará los 60 mejores haberes militares y policiales vigentes a la fecha de expedición de la ley reformativa; si la pensión resultante es menor a esos niveles máximos, se entregará la pensión de mayor cuantía. (Se exime al personal en servicio activo de la aplicación de la reforma, pero de una forma que no afecte la sostenibilidad del fondo del seguro de retiro, invalidez y muerte. Los miembros de las FFAA y Policía Nacional en servicio activo a la fecha de expedición de la ley reformativa, se sujetan a las disposiciones legales vigentes con antelación a la expedición de la misma; con excepción de la cuantía de la indemnización por el seguro de vida. Los miembros en servicio activo en los grados de soldado, cabo segundo, subteniente y teniente, o sus equivalentes, que cumplan los requisitos previstos en la ley reformativa, pueden pasar voluntariamente al nuevo sistema de cotización y prestaciones.</p>	
Deroga la Ley de Pensiones de las FFAA.	Deroga la Ley de Pensiones de las FFAA.	Es una ley que ha quedado derogada tácitamente con la expedición de la Ley de Seguridad Social de las FFAA y por la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.	Derecho a la seguridad jurídica Art. 82 CRE., por lo que la ley debe ser derogada expresamente.
N/A	Establece que el ISSFA y el ISSPOL	Según el mandato constitucional, existe un solo sistema de seguridad social, reconociendo la existencia	Ninguna

	pertenecen al sistema de seguridad social	de los regímenes especiales	
N/A	Reforma el Consejo Directivo de ISSFA y el ISSPOL y establece requisitos para la designación de sus Directores Generales	Solventar el problema de la reducida participación del personal en servicio pasivo, y dentro de éstos, del personal de tropa; que los delegados acrediten título de tercer nivel, además de conocimientos técnicos y experiencia en seguridad social o áreas afines (para Directores Generales: acreditar 5 años de experiencia en seguridad social); la Superintendencia competente en materia de seguridad social verificará el cumplimiento de los requisitos previo a la designación.	Ninguna
N/A	Define un monto único de indemnización para el seguro de vida para todo el personal de las fuerzas públicas	Establece un valor de indemnización por seguro de vida único para militares y policías (US \$ 50.000 para oficiales y personal de tropa; US \$ 10.000 para aspirantes a oficiales, aspirantes a tropa y conscriptos de las FFAA y aspirantes a oficiales y policías de la Policía Nacional); este cambio no afecta el valor que actualmente reciben, pero constituye una mejora para quienes reciben menos. Los valores definidos se incrementan cada año en proporción a la inflación promedio anual.	Eliminar el trato desigual entre el personal militar y el personal policial, y entre personal de oficiales y personal de tropa.
N/A	Regula el subsidio de funerales	Establece que el valor de la prestación es igual al establecido para los afiliados y jubilados fallecidos del régimen general de seguridad social.	Evitar la desigualdad y discriminación entre lo que reciben los militares (8 salarios mínimos vitales), frente a lo que reciben los policías (4 veces el sueldo promedio).
N/A	Establece un	Dispone que el seguro de cesantía	Evitar la

	seguro de cesantía basado en el aporte a un fondo individual	se hace efectivo por una sola vez en un valor equivalente al fondo acumulado en su cuenta individual de cesantía, que obtendrá como rendimiento financiero la tasa pasiva referencial del Banco Central del Ecuador (aplicable por igual al personal militar y al policial, sin distinción entre oficiales y tropa) Establece como único requisito que acrediten al menos dos años de servicio activo y efectivo en la institución. Si no se cumple esta condición, el militar o policía dado de baja tiene derecho a que el IESS habilite su tiempo de servicio militar o policial como tiempo de afiliación para acceder a la prestación, debiendo el ISSFA e ISSPOL transferir los aportes al IESS.	desigualdad entre el personal militar y el personal policial (la ley establecía fórmulas de cálculo distintas).
N/A	Extiende el beneficio de desvinculación previsto en la LOSEP a todos los miembros de FFAA y Policía Nacional	Reconoce un nuevo beneficio: aquel previsto en la LOSEP (compensación por desvinculación laboral).	Evitar un discrimen entre los servidores públicos y los miembros de las fuerzas públicas
N/A	Define los tipos de incapacidades y, en función de ellas, determina los montos de las prestaciones del seguro de accidentes profesionales	Define las incapacidades como permanente, parcial, total o absoluta, de conformidad con el cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional, según lo cual establece la indemnización. Se incluye en este seguro la prestación que se origina por el fallecimiento del militar o policía en servicio activo en actos de servicio y que se hace efectivo mediante el pago de una pensión destinada a resarcir a los derechohabientes por la pérdida del ingreso familiar. La cuantía de esta pensión será equivalente a la pensión de incapacidad permanente total.	Ninguna
N/A	Regula los aportes	Establece un aporte individual obligatorio del personal militar	Parte de las políticas de

	individual y patronal	equivalente al 11.45% del haber militar o policial y que servirá para cubrir el seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluye mortuoria, y los seguros de cesantía, enfermedad y maternidad. Establece que el aporte patronal (Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior) corresponde al 9.15% del haber militar o policial, y se utilizará para cubrir las contingencias del seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluye mortuoria, y los seguros enfermedad, maternidad, vida y accidentes profesionales. Además se incluye el aporte solidario al Seguro Social Campesino y para la atención a las personas con discapacidad.	prevención de las discapacidades y procura de la equiparación de oportunidades
--	-----------------------	---	--

• Cuadro Elaborado por la Corte Constitucional

179. De lo señalado anteriormente se concluye que entre el primer debate y el segundo debate de la ley reformativa se incluyeron los siguientes temas: 1. Establece que el ISSFA y el ISSPOL pertenecen al sistema de seguridad social; 2. Reforma el Consejo Directivo de ISSFA y el ISSPOL y establece requisitos para la designación de sus Directores Generales; 3. Define un monto único de indemnización para el seguro de vida para todo el personal de las fuerzas públicas; 4. Regula el subsidio de funerales; 5. Establece un seguro de cesantía basado en el aporte a un fondo individual; 6. Extiende el beneficio de desvinculación previsto en la LOSEP a todos los miembros de FFAA y Policía Nacional; 7. Define los tipos de incapacidades y, en función de ellas, determina los montos de las prestaciones del seguro de accidentes profesionales; y, 7. Regula los aportes individual y patronal.

180. A fin de atender el cargo indicado por los accionantes, corresponde preguntarse: ¿La inclusión de estos siete temas en el proyecto para el segundo debate, implica una inobservancia del trámite legislativo?

181. En sentencia No. 003-14-SIN-CC, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

“los proyectos de orden legislativo siempre pueden admitir cambios mientras dure el segundo debate, el que se cierra con la votación; y con el fin de lograr un sólido instrumento normativo estos cambios sugeridos en el Pleno pueden ser considerables dentro de los temas centrales del proyecto, ya que lo contrario sería coartar la discusión parlamentaria (...) el ordenamiento legal vigente, específicamente la ley que regula a la Función Legislativa, abre la posibilidad para la incorporación de cambios en el proyecto durante el segundo debate hasta el

momento de la votación (...) dentro del procedimiento legislativo se realizó el segundo debate en varias reuniones, el cual es determinante para un adecuado ejercicio democrático, pues en él se pueden realizar modificaciones al proyecto de ley; adicionalmente, el segundo debate concluye al momento en que se efectúa la votación del proyecto de ley, ocasión en la que el máximo órgano de decisión de la Asamblea Nacional, el Pleno, acepta o no, mediante votación, los textos puestos a su consideración, perfeccionando así el ejercicio democrático de construcción de un cuerpo legal; por tanto, esta Corte Constitucional determina que en el trámite de aprobación de la ley, la incorporación de textos previo a la votación por parte del ponente, que fueron sometidos a decisión del Pleno, observa, en lo concerniente a este punto de análisis, los principios y reglas previstos en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa”¹⁰.

182. Lo dicho en la sentencia citada fue recogido por la Corte Constitucional en la sentencia No. 002-18-SIN-CC dictada el 21 de marzo de 2018, en la cual además señaló lo siguiente: *“la asambleísta ponente tiene la facultad constitucional de efectuar los cambios que estime necesarios a un proyecto de ley en cualquier momento del segundo debate, antes de la votación, siempre que tengan relación con la temática general del proyecto, y en tanto hayan sido sugeridos en la discusión del Pleno”¹¹.*

183. Por lo dicho, es claro que la Corte Constitucional ya ha señalado que es posible incluir textos en los proyectos legislativos durante el segundo debate y antes de la votación, siempre y cuando lo que se incluya en el texto tenga concordancia con la temática general del proyecto y sea el resultado de la discusión de los legisladores¹². Si no se podría realizar modificaciones al proyecto de ley inicialmente propuesto, los dos debates previstos en el artículo 137 de la Constitución de la República perderían su sentido. Asimismo, los artículos 60 y 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa prevén la posibilidad de que los asambleístas presenten observaciones por escrito y que se *“podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno”*.

184. En el presente caso, se verifica que los cambios incorporados al proyecto para el segundo debate, presentan concordancia con la temática del proyecto, son el resultado de las discusiones de los legisladores conforme consta en las actas que son parte del expediente y fueron introducidas en el proyecto antes de la votación, por lo que no se encuentra que en este caso se haya infringido el procedimiento de aprobación de la ley previsto en la Constitución. Asimismo, no se encuentra que

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 003-14-SIN-CC, de 17 de septiembre de 2014, caso No. 0014-13-IN, páginas 24 a 26. Este criterio es concordante con lo resuelto por la Corte Constitucional en sentencia No. 002-18-SIN-CC dictada el 21 de marzo de 2018 dentro del caso No. 0035-15-IN y acumulados.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 002-18-SIN-CC, de 21 de marzo de 2018, caso No. 0035-15-IN y acumulados, página 49.

¹² Artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, *“Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno”*.

exista una infracción por este cargo a la seguridad jurídica, en la forma como ha sido planteado por los accionantes.

185. Por lo indicado, esta Corte no encuentra que exista inconstitucionalidad formal en función del argumento que ha sido analizado en párrafos anteriores.

12.1.4. ¿En el procedimiento legislativo se impidió al personal militar en servicio activo concurrir a la Asamblea Nacional?

186. Según los accionantes, el procedimiento legislativo no fue democrático, pues no se permitió al personal militar en servicio activo concurrir a la Asamblea Nacional, a pesar del requerimiento expreso que se habría realizado.

187. Tanto el informe del proyecto de ley reformativa para primer debate, como en el correspondiente al segundo debate consta la participación de varias personas en las sesiones de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, en representación de los miembros de las fuerzas públicas, tanto en servicio activo como pasivo¹³.

188. Del expediente no obra prueba alguna que lleve a la Corte a la conclusión que se excluyó o que se impidió la comparecencia de los sectores implicados a las sesiones

¹³ En los informes para primer y segundo debate consta lo siguiente: “En la sesión 173 de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, celebrada el 03 de agosto de 2016, comparecieron el señor economista Ricardo Patiño Aroca, Ministro de Defensa Nacional, el señor doctor Diego Fuentes, Ministro del Interior Subrogante, y el señor ingeniero César Navas Vera, Ministro Coordinador de Seguridad, quienes expusieron sus criterios y los objetivos del Proyecto de Ley. En la sesión de la Comisión No. 175 de 08 de agosto de 2016, comparecieron y expusieron sus criterios sobre el Proyecto de Ley, el señor Sargento en Servicio Pasivo Carlos Urbina, Presidente de la Confederación Nacional de Militares en Servicio Pasivo y Montepío de las FF.AA. ‘República del Ecuador’; el señor Juan Patricio Patiño, Ex Presidente de la Asociación de Policías en Servicio Pasivo de la Provincia de Zamora Chinchipe; el señor Sargento en Servicio Pasivo Máximo René Benítez Ríos, Presidente del Comité Cívico Patriótico de Tropa del Sur de Quito; y, el señor doctor Stalin Raza Castañeda, Representante del Frente de Pensionistas del ISSFA y Defensa de las Fuerzas Armadas ‘Patria’. En la sesión de la Comisión No. 176 de 10 de agosto de 2016, a las 10h00, comparecieron y expusieron sus criterios sobre el Proyecto de Ley, el señor SUBP – SP Felipe Salvatierra Cruz, Presidente de la Asociación de Militares Activos, Pasivos y Montepío de las Tres Ramas de las Fuerzas Armadas ‘Libertad’; el señor SUBP – SP – CPA Carlos Vera del Pezo, Presidente de la Federación Regional Costa de Militares en Servicio Pasivo de las Fuerzas Armadas ‘Huancavilca’; el señor Pedro José Remache Loarte, Vicepresidente de la Asociación de Militares Nueva Visión de las Fuerzas Armadas; la señora ingeniera María Dolores García Salgado; el señor Coronel de Policía E.M. (SP) Patricio Hadathy Moreno, Presidente de la Corporación de Asociaciones de la Policía Nacional en Servicio Pasivo; y, el señor SP Lenin A. Montalvo E., Presidente de la Asociación de Sargentos en Servicio Pasivo de las Fuerzas Armadas del Ecuador. En la sesión de la Comisión No. 177 de 10 de agosto de 2016, a las 15h00, comparecieron y expusieron sus criterios sobre el Proyecto de Ley, el señor economista Francisco Peña Jarrín, Asesor actuarial del ISSFA, delegado del Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas – ISSFA; el señor ingeniero Fabián Vallejo, Experto en Seguridad Social; y, la señora doctora Karina Arguello, Subsecretaria de Seguridad Interna, delegada del Presidente del Consejo Superior del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional – ISSPOL”.

de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.

- 189.** Por su parte, los accionantes se han limitado a señalar que no se les permitió concurrir a la Asamblea Nacional, a pesar de haber realizado un requerimiento al respecto, sin embargo, no han aportado pruebas que lleven a esta Corte a la conclusión de que tales hechos efectivamente se produjeron, esto es, que realizaron un requerimiento expreso y que fueron impedidos de comparecer.
- 190.** Más allá de la falta de evidencia de lo señalado, cabe indicar que la falta de comparecencia de expertos, sociedad civil, afectados principales, etc., a las discusiones que se producen en las comisiones especializadas, no vulnera por sí sola el procedimiento de formación de la ley. Esta Corte reconoce que la Asamblea Nacional tiene la obligación de promover la transparencia y el acceso a los procesos de formación de la ley, sin embargo, la recepción de comparecencias se rige a un momento y tiempo específico conforme el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa¹⁴. Adicionalmente, el artículo 137 de la Constitución de la República establece que los ciudadanos “*podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos*”. Esto quiere decir que ante un pedido de comparecencia, la Asamblea Nacional tiene el deber de responder de forma motivada si procede o no receptor la comparecencia solicitada, mas no está en la obligación de recibir a cada persona que solicite comparecer. Tampoco le corresponde a esta Corte, como parte del control abstracto de constitucionalidad, determinar afectaciones concretas a determinados grupos en sus derechos de participación en los procedimientos legislativos.
- 191.** Por lo indicado, la Corte no encuentra causa para declarar la inconstitucionalidad formal de la norma impugnada por el cargo indicado.
- 192.** En conclusión, luego de haber analizado los cuatro cargos que sobre el control formal han planteado los accionantes, 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 a las que se refiere el artículo 115 de la LOGJCC respecto del control formal de constitucionalidad. En consecuencia, la Corte no identifica motivos para declarar que la norma impugnada es inconstitucional por la forma.

¹⁴ Artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa: “*Dentro del referido plazo, se deberá considerar un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos*”.

12.2. Control material

- 193.** El artículo 118 de la LOGJCC dispone que *“Para realizar el control material la Corte Constitucional tendrá en cuenta los principios generales de la justicia constitucional y los métodos de interpretación establecidos en esta Ley”*.
- 194.** La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad social ocupa un papel central para el efectivo goce del régimen del buen vivir, pues se encuentra interrelacionada principalmente con los derechos a una vida digna, a la igualdad, a la salud y al trabajo¹⁵.
- 195.** Los cargos planteados por los accionantes respecto a la inconstitucionalidad de fondo de la norma impugnada son los siguientes: a) La ley impugnada reduce los ingresos de la seguridad social militar y policial, poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema; b) La norma impugnada afecta el régimen especial de seguridad social para militares y policías, pues se remite a montos, procesos, porcentajes y fórmulas de cálculo que son del régimen general de la seguridad social, lo que tiene como consecuencia que el ISSFA queda supeditado a las decisiones del Consejo Directivo del IESS; c) La ley impugnada vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos al eliminar servicios sociales, modificar las condiciones de ciertas prestaciones, reducir prestaciones y eliminar grupos beneficiarios; d) Varias normas de la ley impugnada vulneran el principio constitucional de reserva de ley; e) Las reformas sobre la calificación de incapacidad retiran del ISSFA la posibilidad de realizar tal calificación y se refieren a un cuadro valorativo que debía ser expedido por el Ministerio de Salud Pública, pero que hasta la fecha no ha sido emitido, lo que afecta el seguro de accidentes profesionales; f) El régimen de transición de la norma impugnada violenta el principio de igualdad, pues beneficia solamente al personal en servicio activo; g) Las reformas menoscaban el ejercicio de los derechos constitucionales que garantizan trabajo y estabilidad a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.
- 196.** Respecto al cargo descrito en el literal g) del párrafo anterior, esta Corte Constitucional encuentra que no existe un argumento claro y completo para hacer un pronunciamiento al respecto en el marco del control abstracto de constitucionalidad. Los accionantes se limitan a señalar que las reformas en general son contrarias a los derechos al trabajo y estabilidad de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, sin especificar las normas individuales que afectarían estos derechos y las razones por las cuales consideran que serían contrarias a la Constitución. El requerimiento de argumento claro y completo es una regla general que se aplica respecto a todas las acciones públicas de inconstitucionalidad, en la medida en que en su ausencia no es posible atenderlo, dado la exigencia que consta en el artículo 79 numeral 5 de la LOGJCC. Por lo indicado, el cargo referido no será analizado de manera independiente.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 005-13-DTI-CC, caso 0028-11-TI, 05 de marzo de 2013.

197. A continuación, se hará el análisis de cada uno de los cargos planteados que guardan relación con el análisis del control material de constitucionalidad de la norma impugnada, a través de seis problemas jurídicos específicos, en atención a los planteamientos que han realizado los accionantes.

12.2.1. ¿La ley impugnada reduce los ingresos de la seguridad social militar y policial, poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema?

198. A decir del ISSFA, la ley impugnada reduce los ingresos de la seguridad social de la siguiente manera:

“El aporte personal de los nuevos afiliados se reduce en un 50,22%, es decir del 23% al 11,45%. El aporte patronal de los nuevos afiliados se disminuye en un 64,80%, del 26% al 9,15%. Posibilitó que esta reducción de aportes pueda aplicarse optativamente también a los actuales soldados, cabos segundos, subtenientes y tenientes; al momento en estos grados se encuentran 11.013 personas (noviembre/2019), cuya masa remunerativa anual es de 132.894.547,00 dólares de donde el aporte individual del 23% equivalente a 30.565.745,81 dólares anuales, se reduce a 15.216.425,63 dólares anuales; igualmente, el aporte patronal disminuyó de 34.552.582,22 dólares anuales a 12.159.851,05 dólares anuales, que totaliza un decrecimiento de 37.742.051,35 dólares. En el caso del seguro de cesantía ya no se contaría con la aportación de los nuevos afiliados que ingresan a un sistema de cuentas individuales, ni de los que se cambiaron al nuevo régimen, convirtiendo al sistema de capitalización colectiva en un grupo cerrado, sin la presencia de nuevos cotizantes y su consecuente desfinanciamiento. El Estado reconoce una condición de remuneración consistente con las obligaciones constitucionales asignadas al personal militar, sin embargo la reforma no mantiene dicha consistencia con la protección ni la equidad para las cotizaciones y prestaciones de seguridad social militar. La reforma determina el incremento o modificación de prestaciones sin que se exprese su financiamiento específico: Incremento de las pensiones al ritmo de inflación, cuya cuantía no supere los máximos diferenciados por años de aportación determinados por el Consejo Directivo del IESS, lo cual incide directamente en la contribución estatal. Aumento de la cuantía del beneficio del seguro de vida en un 62%, para el 88% de los siniestros estimados, afectando el financiamiento de este seguro. Entrega de auxilio de funerales a cargo del seguro de retiro, invalidez y muerte (RIM), con la consecuente afectación al mismo e incrementando la contribución del Estado, por la eliminación del aporte para nuevo régimen y su incorporación dentro del financiamiento del RIM. La modificación del tiempo de retiro para la baja obligatoria de 20 a 25 años producirá su efecto en la sostenibilidad luego de 20 años”¹⁶.

199. Según lo manifiesta el ISSFA, la ley reformativa impugnada ha debilitado el sistema de seguridad social militar *“al reducir los aportes individual y patronal en un 29.20% (...) Lo referido provoca, que el Estado tenga que incrementar la contribución para el pago de las pensiones militares, generando desde su vigencia, mayores y crecientes obligaciones para este financiamiento y en el futuro el de las*

¹⁶ Escrito presentado el 20 de diciembre de 2019, fs. 1479 vuelta y 1480.

otras prestaciones, lo que afecta la sostenibilidad del sistema, como se demuestra con los flujos reales de los recursos recibidos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y su proyección”. Por lo que indica que la presente acción de inconstitucionalidad busca “Racionalizar y reducir las obligaciones del Estado establecidas en la Ley de Fortalecimiento a los regímenes especiales de seguridad social de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y su impacto en el Presupuesto General del Estado”¹⁷.

200. Para responder al problema jurídico, la Corte debe primero determinar si a través de la norma impugnada se han producido modificaciones respecto al financiamiento de las distintas prestaciones que se ofrecen a los beneficiarios y beneficiarias del sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas, así como de la Policía Nacional.

201. De la revisión de la norma, se verifica que el artículo 39 de la ley impugnada dispone lo siguiente respecto a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas:

Art. 39.- Sustitúyase el artículo 93 por el siguiente:

"Art. 93.- El aporte individual obligatorio del personal militar en servicio activo que financiará las prestaciones y servicios contemplados en la presente Ley, será equivalente al once punto cuarenta y cinco por ciento (11.45%) del haber militar mensual y servirá para cubrir las siguientes contingencias y conceptos:

- a) El seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluirá mortuoria;*
- b) El seguro de cesantía;*
- c) El seguro de enfermedad y maternidad;*
- d) Aporte solidario para el Seguro Social Campesino;*
- e) Aporte solidario para la atención a las personas con discapacidad; y,*
- f) Aporte para cubrir gastos administrativos.*

No se podrán crear aportaciones obligatorias para cubrir contingencias, servicios o beneficios que no consten en la presente Ley.

Los porcentajes del aporte individual obligatorio por las contingencia y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley."

202. En la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el artículo 93 determinaba que el aporte individual se establecía de acuerdo a los siguientes porcentajes del sueldo imponible: *“a) Diez punto cinco por ciento (10.5%) para cubrir el Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte; b) Cero punto veinte y cinco por*

¹⁷ *Ibíd.* Fs. 1481 vuelta y 1482 y vuelta.

ciento (0.25%) para Mortuoria; c) Ocho punto cinco por ciento (8.5%) para el Seguro de Cesantía; d) Cuatro punto cinco por ciento (4.5%) para el Seguro de Enfermedad y Maternidad; e) Cero punto setenta y cinco por ciento (0.75%) para el Seguro de Vida y Accidentes Profesionales; f) Cero punto cinco por ciento (0.5%) para el Fondo de Contingencia; y, g) Uno punto cero por ciento (1.0%) para el Fondo de Vivienda”.

203. El artículo 40 de la norma impugnada reforma el artículo 95 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en el siguiente sentido:

Art. 40.- Sustitúyase el artículo 95 por el siguiente:

"Art. 95.- El Ministerio de Defensa Nacional en su calidad de empleador, aportará para cubrir las contingencias del personal de las Fuerzas Armadas, correspondiente al nueve punto quince por ciento (9.15%) del haber militar mensual, para cubrir las siguientes contingencias y conceptos:

a) El seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluye mortuoria;

b) El seguro de enfermedad y maternidad;

c) El seguro de vida y accidentes profesionales;

d) Aporte solidario para el Seguro Social Campesino; y,

e) Aporte para cubrir gastos administrativos.

No se podrá pagar en calidad de aporte patronal obligatorio, conceptos y valores que no consten en la presente Ley.

Los porcentajes del aporte patronal por las contingencias y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley."

204. Por su parte, el artículo 95 de dicha norma antes de la reforma, establecía los siguientes porcentajes para el aporte patronal: *"a) Diez punto cinco por ciento (10.5%) para cubrir el Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte; b) Cero punto veinte y cinco por ciento (0.25%) para Mortuoria; c) Ocho punto cinco por ciento (8.5%) para el Seguro de Cesantía; d) Tres punto cinco por ciento (3.5%) para el Seguro de Enfermedad y Maternidad; e) Cero punto setenta y cinco por ciento (0.75%) para el Seguro de Vida y Accidentes Profesionales; f) Cero punto cinco por ciento (0.5%) para el Fondo de Contingencia; g) Dos punto cero por ciento (2.0%) para el Fondo de Vivienda; y, h) El Fondo de Reserva establecido en la ley”.*

205. El artículo 87 de la ley impugnada reforma el artículo del mismo número de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional en el siguiente sentido:

"Art. 87.- El aporte individual obligatorio del personal policial en servicio activo que financiará las prestaciones contempladas en la presente Ley será equivalente al

once punto cuarenta y cinco por ciento (11.45%) del haber policial mensual y servirá para cubrir las siguientes contingencias y conceptos:

- a) El seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluye mortuoria;*
- b) El seguro de cesantía;*
- c) El seguro de enfermedad y maternidad;*
- d) Aporte solidario para el Seguro Social Campesino;*
- e) Aporte solidario para la atención a las personas con discapacidad; y,*
- f) Aporte para cubrir gastos administrativos.*

No se podrán crear aportaciones obligatorias para cubrir contingencias, servicios o beneficios que no consten en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Los porcentajes del aporte individual obligatorio por las contingencias y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley."

206. Antes de la reforma, la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en su artículo 87, disponía:

"Art. 87.- El aporte individual obligatorio del miembro en servicio activo de la Policía Nacional para financiar las prestaciones, servicios y beneficios contemplados en la presente Ley, será equivalente a los siguientes porcentajes de su sueldo imponible: a) Para cubrir el Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte: 12.5%; b) Para cubrir el Seguro de Mortuoria: 0.25%; c) Para cubrir el Seguro de Enfermedad y Maternidad: 2.5%; d) Para cubrir el Seguro de Vida: 0.5%; e) Para cubrir el Seguro de Accidentes Profesionales: 0.25%; f) Para conformar la Reserva Contingente: 0.5%; y, g) Para financiar el Servicio de Vivienda: 1%".

207. Asimismo, el artículo 88, derogado por la norma impugnada, establecía lo siguiente:

"Art. 88.- Los pensionistas de Retiro, Discapacitación, Invalidez y Montepío y los pensionistas del Estado, aportarán obligatoriamente los siguientes porcentajes de su pensión mensual: a) Para el Seguro de Mortuoria: 0.25%; y, b) Para el Seguro de Enfermedad y Maternidad: 2.5%."

208. El artículo 88 de la ley impugnada a su vez reforma el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y dispone:

Art. 88.- *Sustitúyase el artículo 89 por el siguiente:*

"Art. 89.- El Ministerio de Gobierno en su calidad de empleador, aportará para cubrir las contingencias del personal de la Policía Nacional, en un porcentaje

correspondiente al nueve punto quince por ciento (9.15%) del haber policial mensual, para cubrir las siguientes contingencias y conceptos:

- a) El seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluye mortuoria;*
- b) El seguro de enfermedad y maternidad;*
- c) El seguro de vida y accidentes profesionales;*
- d) Aporte solidario para el seguro social campesino; y,*
- e) Aporte para cubrir gastos administrativos.*

No se podrá pagar en calidad de aporte patronal obligatorio, conceptos y valores que no consten en la presente Ley.

Los porcentajes del aporte patronal por las contingencias y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley.

209. El artículo 89 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional antes de la reforma disponía:

Art. 89.- Además del Fondo de Reserva, el Ministerio de Gobierno y Policía en su calidad de patrono, aportará por los siguientes conceptos y porcentajes calculados sobre el sueldo imponible mensual del asegurado en servicio activo: a) Para cubrir el Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte: 10.5%; b) Para cubrir el Seguro de Mortuoria: 0.25%; c) Para cubrir el Seguro de Enfermedad y Maternidad: 3%; d) Para cubrir el Seguro de Vida: 0.75%; e) Para cubrir el Seguro de Accidentes Profesionales: 0.25%; f) Para conformar la Reserva Contingente: 0.5%; y, g) Para financiar el Servicio de Vivienda: 2%.

Las aportaciones patronales del Ministerio de Gobierno y Policía constarán en el presupuesto General del Estado y serán transferidas por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público a la cuenta del ISSPOL en el Banco Central del Ecuador”.

210. Finalmente, cabe señalar que la norma impugnada, en sus disposiciones derogatorias, ha derogado los siguientes artículos que guardan relación con el financiamiento de los regímenes especiales de seguridad social de la fuerza pública: artículo 97 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y artículos 88, 91 y 93 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

211. De la revisión de las normas citadas, en comparación con las normas vigentes antes de la reforma, se verifica que tanto en el caso de la seguridad social de las Fuerzas Armadas, como en el caso de la seguridad social de la Policía Nacional, a través de la norma impugnada se han producido modificaciones importantes respecto al financiamiento de las distintas prestaciones que se ofrecen a los beneficiarios y beneficiarias del sistema.

212. Es claro para la Corte que una reforma sobre los mecanismos de financiamiento de las prestaciones del sistema de seguridad social, es un aspecto que necesariamente debe estar basado en datos técnicos amparados en estudios actuariales específicos, rigurosos y actualizados, a fin de asegurar la sostenibilidad del sistema¹⁸. De la revisión del informe para segundo debate consta la introducción de este tema al proyecto de ley, sin que medie una justificación técnica, limitándose a señalar lo siguiente:

“El Proyecto de Ley establece un aporte individual obligatorio del personal militar equivalente al once punto cuarenta y cinco por ciento (11.45%) del haber militar o del haber policial y que servirá para cubrir el seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluirá mortuoria; el seguro de cesantía; y, el segundo de enfermedad y maternidad. Así como establece que el aporte del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio del Interior, en su calidad de empleadores, corresponderá al nueve punto quince por ciento (9.15%) del haber militar o policial, respectivamente, y se utilizará para cubrir las contingencias del seguro de retiro, invalidez y muerte, que incluye mortuoria; el seguro de enfermedad y maternidad; y, el seguro de vida y accidentes profesionales”.

213. Del expediente no se verifica la existencia de estudios que justifiquen de manera particular las reformas en el sistema de financiamiento de las distintas prestaciones necesarias de la seguridad social de los regímenes especiales de la fuerza pública. De hecho, como se ha señalado previamente en el control formal de la norma, los estudios actuariales periódicos a los que se hace referencia como sustento de la ley impugnada, no se encontraban debidamente actualizados al momento de la discusión y entrada en vigencia de la ley, y menos aún contenían un estudio sobre el impacto financiero actuarial de cada una de las reformas que se estaban debatiendo, lo que a su vez incidiría directamente en la sostenibilidad del sistema.

214. Respecto de la sostenibilidad del sistema de seguridad social, la Constitución señala en el artículo 368 que:

“El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social”.

215. A la luz de esta norma constitucional, el sistema de seguridad social debe funcionar con base en criterios de sostenibilidad, considerando tanto lo relativo a aportes, como a las prestaciones, para verificar que se cumpla este principio, como se analiza más adelante. La ausencia de estudios actuariales específicos y

¹⁸ “De acuerdo con la jurisprudencia constitucional el principio de sostenibilidad financiera tiene como finalidad que exista ‘correspondencia entre los recursos que ingresan al sistema de seguridad social y los recursos que deben destinarse a la protección de las personas que han asegurado su contingencia de vejez” Corte Constitucional Colombiana No. SU143/20 de 13 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/SU143-20.htm>

actualizados que justifiquen de manera técnica las reformas en el sistema de financiamiento de las distintas prestaciones básicas de la seguridad social de los regímenes especiales de la fuerza pública, sugiere que las reformas podrían haber comprometido la sostenibilidad del sistema.

216. La Corte Constitucional Colombiana, sobre este aspecto, ha aclarado que

“La sostenibilidad financiera del sistema pensional supone [...] la adecuada correspondencia entre los recursos que ingresan al sistema de seguridad social y los recursos que deben destinarse a la protección de las personas que han asegurado su contingencia de vejez. En esa dirección, es relevante a la luz de tal exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales [...]. Por regla general, el control de la validez constitucional de una medida legislativa acusada de desconocer la sostenibilidad financiera o fiscal debe encaminarse a verificar si en el proceso de valoración, explicación y discusión en el Congreso de la medida se cumplieron condiciones mínimas de deliberación. Ello impone determinar si en el trámite en el que se plantearon reservas relacionadas con los impactos negativos de determinada medida sobre la sostenibilidad fiscal fueron considerados de manera pública, informada y explícita los efectos fiscales, valorando los costos de las medidas y los instrumentos o mecanismos para asumirlos. [...] No le corresponde a esta Corte, prima facie, realizar valoraciones de la utilidad y oportunidad del gasto, ni comparar su cuantía con el marco fiscal de mediano plazo. Su tarea, al estudiar el eventual desconocimiento de la sostenibilidad financiera del sistema pensional en su dimensión hetero-referente o del criterio de sostenibilidad fiscal (arts. 48 y 334 de la Constitución), consiste en asegurar que el debate en el Congreso haya permitido identificar (a) el impacto de la medida en las finanzas públicas y (b) las razones del Congreso para no atender el concepto negativo emitido por el Gobierno en el curso del trámite legislativo. En ese contexto, advierte este Tribunal, es obligación del Congreso propiciar y desarrollar una deliberación específica y explícita sobre el impacto fiscal de la reforma propuesta, que aborde los siguientes asuntos: (i) los costos fiscales de la iniciativa, (ii) su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo y (iii) las posibles fuentes de financiación. Esto, en todo caso, no supone reconocer un poder de veto por parte del Gobierno Nacional en tanto, como se ha dejado dicho, lo que se activa es una obligación particular de deliberación”¹⁹.

217. Según quedó establecido, durante el proceso de debate de la norma impugnada, la Asamblea no contó con informes técnicos que le permitan medir el impacto de las reformas legislativas en la viabilidad del sistema de seguridad social de la Fuerza Pública en el largo plazo, así como su impacto en las finanzas públicas. No existió ningún informe que estudie de manera específica el costo fiscal de las reformas que se discutían ni el impacto en sus fuentes de financiación. Estas omisiones en las que se incurrió durante la deliberación de las medidas implicaron un desconocimiento del principio de sostenibilidad financiera o fiscal consagrado constitucionalmente.

¹⁹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia No. C-110/19 de 13 de marzo de 2019.

- 218.** Tan es así que, si bien el análisis del impacto de estas reformas en el tiempo excede el control abstracto de constitucionalidad que debe realizar esta Corte, en los 4 años de vigencia de la ley, el déficit actuarial se incrementó²⁰. Según las cifras proporcionadas por el ISSFA, en los cuatro años de vigencia de la ley impugnada, se verifica que ha existido una disminución importante de los ingresos del organismo, debido a la reducción de los aportes prevista en la disposición impugnada. Frente a esto, los egresos por la prestación de beneficios para las y los afiliados se han mantenido en el tiempo e incluso han ido en aumento. Cabe señalar que es indispensable considerar en el análisis el nivel de prestaciones, como se ha referido previamente. Esto en virtud de que los afiliados que aportaban más en el régimen anterior, han ido cumpliendo la edad y retirándose, mientras que los afiliados que pertenecen al nuevo sistema aportan menos y sus aportes no alcanzan a cubrir las prestaciones que les corresponde a los del primer grupo.
- 219.** Asimismo, la reducción de las aportaciones principalmente ha representado una afectación respecto a los seguros de: retiro, invalidez y muerte (reducción de 15,09% de 25.55% a 10.46%), cesantía (reducción de 10,50% de 12,50% a 2,00%), y enfermedad y maternidad (reducción de 4,04% de 9,20% a 5,16%). Esto tiene como consecuencia que progresivamente se acentúa el desfinanciamiento de los seguros administrados por la reducción significativa de aportaciones, que bajó del 49% para el régimen transitorio al 19.80% para el nuevo sistema de cotización y prestaciones. Esto considerando que a junio de 2017 se redujeron los aportantes dentro del régimen anterior a la reforma de 33.220 militares a 28.860 a diciembre de 2020, y se incrementaron los aportantes del nuevo régimen de 7.452 militares a junio de 2017 a 12.262 a diciembre de 2020.
- 220.** Esto a su vez afecta el presupuesto general del Estado en la medida en que es el Estado quien debe asumir el déficit, en función de lo prescrito en el inciso tercero del artículo 370 de la Constitución²¹ que dispone: “*El Estado garantiza el pago de las pensiones de retiro de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional*”. Si bien con la Ley de Fortalecimiento se disminuyeron las obligaciones del Estado por el pago de aportes patronales, al reducirse el porcentaje total del 26% al 9.15% para el grupo que corresponde al nuevo sistema de cotizaciones, esto es en 16.85%, esta diferencia se traslada directamente a las obligaciones del Estado por el lado de la contribución, en su calidad de responsable y garante de los derechos de la seguridad social, debido a la percepción de menores ingresos por aportes (decrecientes de forma progresiva para los años subsiguientes), frente a los egresos

²⁰ Escrito presentado por el ISSFA el 20 de diciembre de 2019 a fojas 1475 a 1479 vuelta. Dicha información tiene sustento en estudios de Valuación Actuarial del Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte por el período de proyección 2016 – 2066, aprobado por el Consejo Directivo del ISSFA, en la sesión ordinaria de 6 de noviembre de 2017 y el de Valuación Actuarial del Seguro de Enfermedad y Maternidad, con corte al 31 de diciembre de 2017 y un período de proyección hasta al 31 de diciembre de 2027 aprobado por el Consejo Directivo en la sesión ordinaria No. 19-06 llevada a cabo el 9 de julio de 2019, estudios que fueron elaborados por empresas calificadas por la Superintendencia de Bancos.

²¹ Inciso agregado por el artículo 12 de la enmienda constitucional publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 653 de 21 de diciembre de 2015.

(crecientes). Según los datos proporcionados por el ISSFA en función de los resultados de la valuación actuarial del Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte, las obligaciones del Estado por efecto de las reformas normativas, en el período proyectado 2016 – 2066, se incrementan en cerca del 100%, esto es de 9.930 a 18.279,55 millones de dólares.

- 221.** Por lo indicado, la Corte Constitucional considera que al aprobar la ley impugnada, en particular en lo que respecta al financiamiento de la seguridad social de la fuerza pública, sin contar con los estudios actuariales específicos que permitan medir el impacto financiero que tendría, se puso en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social. En función de lo dicho, al analizar la constitucionalidad material de la norma, la Corte encuentra que dado que la norma impugnada se aprobó sin contar con los estudios actuariales específicos y actualizados, dio como resultado una reforma que ha significado menores ingresos, afectando el financiamiento de las prestaciones, y a la vez, incrementando en el largo plazo el aporte del Estado para el sistema de seguridad social de la Fuerza Pública, lo que ha puesto en riesgo su sostenibilidad, contrariando la disposición contenida en el artículo 368 de la Constitución. La Corte reitera lo expresado respecto a la importancia de que el órgano legislativo cuente con informes técnicos actualizados a fin de que las normas que reformen los sistemas de financiamiento de la seguridad social en general, y en particular de la que corresponde a los regímenes especiales, tenga un sustento suficiente y puedan garantizar de manera adecuada la sostenibilidad de la seguridad social.
- 222.** En particular, la Corte identifica que los artículos 39, 40, 87 y 88, que reducen el porcentaje del aporte individual obligatorio del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, así como el aporte del Estado como empleador para cubrir las prestaciones, servicios y contingencias contemplados en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, dado su impacto en el financiamiento del sistema, no podrían haber sido aprobados sin considerar el principio de sostenibilidad. Asimismo, la derogatoria de los artículos 97 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y 88, 91 y 93 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, incumple con el respeto al principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social especial.
- 223.** En consecuencia, al haber la Asamblea Nacional realizado reformas sobre el financiamiento de la seguridad social en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional sin contar con los estudios actuariales especializados para ello, esta Corte encuentra que son inconstitucionales las normas de la ley impugnada contenidas en los artículos 39, 40, 87 y 88, así como la derogatoria de los artículos 97 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y 88, 91 y 93 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional por haber sido aprobadas de manera contraria a lo dispuesto en el artículo 368 de la Constitución, esto es, en afectación al principio de sostenibilidad del sistema.

12.2.2. ¿La ley impugnada es contraria a las normas constitucionales relativas al régimen especial de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional e implica que el ISSFA quede supeditado a las decisiones del Consejo Directivo del IESS, así como sus efectos en la sostenibilidad del sistema?

224. Los accionantes afirman que la ley impugnada, al afectar el régimen especial previsto en la Constitución, correspondiente a la seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, dándole el tratamiento de la seguridad social general, es contraria a los preceptos constitucionales establecidos en los artículos 160 inciso 2, 367 y 370 inciso 2 de la Constitución que establecen un régimen especial acorde a las particularidades de la profesión militar y policial. Los artículos citados establecen lo siguiente:

“Art. 160.- [...] Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones con base en méritos y con criterios de equidad de género. Se garantizará su estabilidad y profesionalización.[...]”

Art. 367.- El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.

Art. 370.- [...]. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social”.

225. A decir de los accionantes, la ley impugnada se remite a montos, procesos, porcentajes y fórmulas de cálculo del régimen de la seguridad social general y por ello varias normas de la ley impugnada son además incompatibles con el principio de igualdad en su dimensión material (artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución).

226. Afirman los accionantes que existen suficientes razones que justifican las diferencias e independencia de la seguridad social militar y policial, como son las particularidades y complejidad de las actividades propias de la vida militar, entre ellas, las menores posibilidades de reinserción laboral y el sacrificio familiar. Según los accionantes, los artículos de la ley impugnada *“establecen restricciones desproporcionadas que desnaturalizan y anulan el régimen especial de seguridad social de Fuerzas Armadas”*; *“[l]a seguridad social de las Fuerzas Armadas está reconocida como un régimen especial, legalmente autónomo que es parte del Sistema Nacional de Seguridad Social; dicho régimen especial proporciona*

cobertura social militar integral ya que protege al militar frente a todos los riesgos profesionales propios de la carrera militar”.

227. Para los accionantes, no es posible subordinar el régimen de seguridad social militar a las disposiciones de seguridad social general, puesto que esto *“conlleva a que los órganos del ISSFA se encuentren subordinados a las decisiones del Consejo Directivo del IESS, hecho que jurídica, legal, moral y técnicamente es inaplicable, porque simple y llanamente nuestras actividades de soldados, de Fuerza Pública, determinan condiciones y determinaciones que sólo nosotros mismos dentro de nuestro régimen especial debemos hacerlo, como en efecto, por 25 años lo hemos venido haciendo”.*

228. A decir del ISSFA:

“la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, homologa las condiciones de los regímenes especiales a las del régimen general administrado por el IESS, de manera obligatoria para los nuevos militares y policías y optativamente para los grados iniciales de soldados, cabo segundo, subteniente y teniente en los siguientes aspectos: 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%. 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. 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. Las prestaciones de accidentes profesionales se asimilan a las de riesgos del trabajo del IESS. Incremento de pensiones igual al del IESS. Cesantía de cuenta individual con acumulación del 2%. 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. Se eliminan los servicios sociales. Se subordina al ISSFA a la Ley de Seguridad Social del régimen general y a las resoluciones del Consejo Directivo del IESS. 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. 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”²².

229. Según el ISSFA, *“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 (...) 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*

²² Escrito presentado el 20 de diciembre de 2019, fs. 1472 y vuelta del expediente.

*Consejo Directivo IESS no es adecuado por tratarse de grupos poblacionales bajo condiciones distintas y no equiparables*²³.

- 230.** La Asamblea Nacional indica que la referida reforma se justifica en la medida en que lo que se ha buscado es evitar la existencia de “*beneficios desmesurados fuera del ámbito del sistema de seguridad social general*”. Señala que “*existe un solo sistema de seguridad social, en donde la protección de las contingencias se hace efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales*”.
- 231.** Por su parte, la Presidencia de la República ha manifestado que antes de la reforma impugnada, la ley establecía tratos discriminatorios, de tal manera que lo que se ha buscado con la reforma es “*establecer un régimen adecuado de seguridad social, reforzar la protección, considerando la universalidad de la seguridad social, reforzar la protección de las diversas contingencias previstas bajo similares condiciones*”.
- 232.** Tanto la Presidencia de la República como la Procuraduría General del Estado sostienen que la ley impugnada ha buscado adecuar la normativa de los regímenes especiales de seguridad social al ordenamiento constitucional vigente, en favor de la igualdad y la no discriminación, razón por la cual niegan que los cambios propuestos puedan ser considerados inconstitucionales.
- 233.** A fin de analizar los argumentos que se han presentado respecto de la incompatibilidad de la norma impugnada con los citados artículos 160 inciso 2, 367 y 370 inciso 2 de la Constitución, así como con los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución, es preciso determinar primero si existen o no normas en la ley impugnada que equiparen la seguridad social especial de la fuerza pública a la general.
- 234.** Al revisar la ley reformativa impugnada se verifica que el artículo 13 de la ley reformativa impugnada señala: “*Art. 13.- Sustitúyase el artículo 22 por el siguiente: "Art. 22.- La base para el cálculo de las pensiones de retiro se determinará tomando en cuenta el promedio de los sesenta mejores haberes militares registrados hasta la fecha en que se produce la baja. La pensión de retiro se determinará de acuerdo a la forma de cálculo establecida para la prestación de jubilación ordinaria de vejez del **régimen general de seguridad social**, y estará sujeta a los niveles máximos y mínimos establecidos en dicho régimen*” (énfasis añadido).
- 235.** El artículo 14 de la ley reformativa impugnada dispone: “*Sustitúyase el artículo 27 por el siguiente: "Art. 27.- El asegurado en servicio activo que se invalida sin haber cumplido veinte años de servicio y acredita un mínimo de cinco años de servicio activo y efectivo en la institución, tiene derecho a una pensión de invalidez que se determinará considerando la base para el cálculo prevista para las*

²³ Escrito presentado el 20 de diciembre de 2019, fs. 1473 y 1476.

*pensiones de retiro según lo dispuesto en el primer inciso del artículo 22 de esta Ley, y de acuerdo a la forma de cálculo establecida para la prestación de jubilación por invalidez del **régimen general de seguridad social. La pensión de invalidez estará sujeta a los niveles máximos y mínimos establecidos en el régimen general de seguridad social**" (énfasis añadido).*

236. El artículo 19 de la ley impugnada sustituye el artículo 38 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas por el siguiente: “Art. 38.- *El asegurado en servicio activo que fallezca a consecuencia de accidente no profesional o enfermedad común y acredite un mínimo de cinco y menos de veinte años de servicio, causará derecho a pensión de montepío cuya cuantía se determinará de acuerdo a la forma de cálculo establecida para las pensiones de montepío del **régimen general de seguridad social, y se sujetará a los niveles máximo y mínimo establecidos en dicho régimen**" (énfasis añadido).*

237. Por su parte, el artículo 22 de la ley impugnada sustituye el artículo 41 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas por el siguiente: “Art. 41.- *El seguro de muerte incluirá un subsidio destinado a los derechohabientes del fallecido, en actos de servicio o fuera de éstos, para cubrir los gastos que demandan sus funerales. El valor de esta prestación es igual a la establecida para los afiliados y jubilados fallecidos del **régimen general de seguridad social**. El aspirante a oficial, aspirante a tropa y el conscripto que fallezcan en actos de servicio, causarán derecho al pago del subsidio por funerales. Serán beneficiarios de este subsidio los derechohabientes de montepío por viudez y orfandad. A falta de éstos, podrá reclamar el subsidio la persona que demostrare ante el ISSFA haber cancelado los costos del funeral. De no existir alguno de los anteriores, el ISSFA asumirá esta obligación e invertirá la suma prevista para los gastos de funerales” (énfasis añadido).*

238. El artículo 33 de la norma impugnada sustituye el artículo 63 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas por el siguiente:

*“Art. 63.- El seguro de accidentes profesionales es la prestación destinada a compensar el ingreso del militar en servicio activo que se incapacita por enfermedad o accidente profesional, y consiste en el pago de una indemnización única por incapacidad y/o de una pensión por incapacidad. Este seguro incluye la prestación que se origina por el fallecimiento del militar en servicio activo en actos de servicio o a consecuencia de enfermedad o accidente profesional y que se hace efectivo mediante el pago de una pensión destinada a resarcir a los derechohabientes por la pérdida del ingreso familiar. La indemnización por incapacidad es el pago en dinero que por una sola vez se reconoce al militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, dependiendo si es calificado con incapacidad parcial **permanente, incapacidad total permanente o incapacidad permanente absoluta, de conformidad con el cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional**. El valor de la indemnización no superará el monto de la indemnización por seguro de vida, se diferenciará según el tipo de incapacidad, y su cálculo se realizará de conformidad*

*con el Reglamento de esta Ley. La pensión por incapacidad es la renta vitalicia que se otorga al militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, calificado con incapacidad permanente total o incapacidad permanente absoluta. Esta pensión tiene una cuantía equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio mensual del haber militar del último año anterior en el caso de incapacidad permanente total, y del cien por ciento (100%) del promedio mensual del haber militar del último año anterior en el caso de incapacidad permanente absoluta. El cálculo en caso del aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto se hará en base al haber militar de un soldado en su primer año de servicio. La cuantía de la pensión de montepío que cause el asegurado militar en servicio activo que fallezca en actos de servicio o a consecuencia de enfermedad o accidente profesional, será equivalente a la pensión de incapacidad permanente total que le habría correspondido al causante al momento de su muerte, aun cuando no hubiera recibido dicha pensión. El aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto que fallezcan en actos de servicio, o a consecuencia de accidente profesional, causará derecho a una pensión de montepío equivalente al setenta por ciento (70%) de la pensión por incapacidad permanente total que le hubiere correspondido a un soldado en su primer año de servicio. En caso de que el fallecido fuese ascendido post mortem, el valor de la pensión de montepío será equivalente a la pensión por incapacidad permanente total que hubiere recibido en el grado correspondiente. La pensión de montepío a favor de los derechohabientes del asegurado que fallezca en goce de pensión por incapacidad se determinará en base al cien por ciento (100%) de la última pensión vigente a la fecha de su fallecimiento. Las pensiones de montepío se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 40 de la presente Ley. Las pensiones mencionadas en los incisos precedentes estarán sujetas a los niveles máximos y mínimos establecidos en el **régimen general de seguridad social**" (énfasis añadido).*

- 239.** El artículo 43 de la norma impugnada, sustituye el artículo 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas por el siguiente: “*Art. 110.- Las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales. Se exceptúan de dicho incremento aquellas pensiones que, en cada año en que se aplique el mismo, superen los niveles máximos por años de aportación, establecidos para el **régimen general de seguridad social**" (énfasis añadido).*
- 240.** La Disposición Transitoria Décima Tercera de la norma impugnada, en referencia a la Ley de Seguridad de las Fuerzas Armadas, regula la forma de cálculo del seguro de retiro e invalidez, así como las pensiones que se causen por muerte debida a accidente no profesional o enfermedad común, para los miembros que, antes de la expedición de la referida ley, se encontraren en servicio activo. En este contexto, dicha disposición señala en su parte pertinente lo siguiente:

*“En el caso de que el monto de la pensión, calculado según lo prescrito en los numerales 2 y 3, sea superior a los niveles máximos por años de aportación, o al nivel máximo en caso de invalidez, respectivamente, establecidos en el **régimen***

general de seguridad social, se realizará un nuevo cálculo de la pensión en el que la base de cálculo considerará, además del factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley, el promedio de los sesenta mejores haberes militares contados retroactivamente desde el grado con el cual el asegurado obtuvo la baja y que estuvieron vigentes a la fecha de expedición de la presente Ley reformativa. En el caso de que, después del cálculo previsto en el inciso anterior, la pensión resultante sea menor a los niveles máximos por años de aportación, o al nivel máximo en caso de invalidez, establecidos en el **régimen general de seguridad social**, se entregará la pensión de mayor cuantía por ser más favorable al asegurado” (énfasis añadido).

241. En relación con la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, la ley impugnada en su artículo 64 sustituye el artículo 25 de la precitada ley por el siguiente: “Art. 25.- La base para el cálculo de las pensiones de retiro se determinará tomando en cuenta el promedio de los sesenta mejores haberes policiales registrados hasta la fecha en que se produce la baja. La pensión de retiro se determinará de acuerdo a la forma de cálculo establecida para la prestación de jubilación ordinaria de vejez del **régimen general de seguridad social**, y estará sujeta a los niveles máximos y mínimos establecidos en dicho régimen” (énfasis añadido).
242. El artículo 65 de la ley impugnada sustituye el artículo 29 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional por el siguiente: “Art. 29.- El asegurado en servicio activo que se invalida sin haber cumplido veinte años de servicio y acredite un mínimo de cinco años de servicio activo y efectivo en la institución tendrá derecho a una pensión de invalidez que se determinará considerando la base para el cálculo prevista para las pensiones de retiro según lo dispuesto en el primer inciso del artículo 25 de esta Ley, y de acuerdo a la forma de cálculo establecida para la prestación de jubilación por invalidez del **régimen general de seguridad social**. La pensión de invalidez estará sujeta a los niveles máximos y mínimos establecidos en el **régimen general de seguridad social**” (énfasis añadido).
243. El artículo 69 de la norma impugnada, sustituye el artículo 39 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, por el siguiente: “Art. 39.- El asegurado en servicio activo que fallezca a consecuencia de accidente o enfermedad no profesional y acredite un mínimo de cinco y menos de veinte años de servicio, causará derecho a pensión de montepío, cuya cuantía se determinará de acuerdo a la forma de cálculo establecida para las pensiones de montepío del **régimen general de seguridad social**, y se sujetará a los niveles máximo y mínimo establecidos en dicho régimen” (énfasis añadido).
244. Por su parte, el artículo 71 de la ley impugnada sustituye el artículo 41 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional por el siguiente: “Art. 41.- El seguro de muerte incluirá un subsidio por funerales destinado a los derechohabientes del asegurado o pensionista fallecido, para cubrir los gastos que demandan sus funerales. El valor de esta prestación es igual a la establecida para los afiliados y jubilados fallecidos del **régimen general de la seguridad social**. El aspirante a

oficial y aspirante a tropa que fallezca en actos del servicio, causará derecho al pago del subsidio por funerales. Serán beneficiarios de este subsidio los derechohabientes de montepío por viudez y orfandad. A falta de éstos, podrá reclamar el subsidio la persona que demostrare ante el ISSPOL haber cancelado los costos del funeral. De no existir alguno de los anteriores, el ISSPOL asumirá esta obligación e invertirá la suma prevista para los gastos de funerales” (énfasis añadido).

245. El artículo 78 de la ley impugnada establece la sustitución del artículo 49 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, por el siguiente:

*“Art. 49.- La pensión por incapacidad es la renta vitalicia que se otorga al policía en servicio activo, al aspirante a oficial y policía, calificado con incapacidad permanente total o incapacidad permanente absoluta. Esta pensión tiene una cuantía equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio mensual del haber policial del último año anterior en el caso de incapacidad permanente total, y del cien por ciento (100%) del promedio mensual del haber policial del último año anterior en el caso de incapacidad permanente absoluta. El cálculo en caso del aspirante a oficial y policía se hará en base al haber policial de un policía en su primer año de servicio. La incapacidad permanente total y absoluta da lugar a la separación del servicio activo. La cuantía de la pensión de montepío que cause el personal policial en servicio activo que fallezca en actos de servicio o a consecuencia de enfermedad o accidente profesional, será equivalente a la pensión de incapacidad permanente total que le habría correspondido al causante al momento de su muerte, aun cuando no hubiera recibido dicha pensión. El aspirante a oficial y policía que fallezcan en actos de servicio, o a consecuencia de accidente profesional, causará derecho a una pensión de montepío equivalente al setenta por ciento (70%) de la pensión por incapacidad permanente total que le hubiere correspondido a un policía en su primer año de servicio. En caso de que el fallecido fuese ascendido post mortem, el valor de la pensión de montepío será equivalente a la pensión por incapacidad permanente total que hubiere recibido en el grado correspondiente. La pensión de montepío a favor de los derechohabientes del policía en servicio activo y aspirante a oficial y policía que fallezcan en goce de pensión por incapacidad se determinará en base al cien por ciento (100%) de la última pensión vigente a la fecha de su fallecimiento. Las pensiones de montepío se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 33, 34 y 40 de la presente Ley. Las pensiones mencionadas en los incisos precedentes estarán sujetas a los niveles máximos y mínimos establecidos en el **régimen general de seguridad social**” (énfasis añadido).*

246. El artículo 90 de la norma impugnada dispone la sustitución del artículo 122 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, por el siguiente: “Art. 122.- Las pensiones de retiro, invalidez y montepío que otorga el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales. Se exceptúan de dicho incremento aquellas pensiones que, en cada año en que se aplique el mismo, superen los niveles máximos por años de aportación, establecidos para el **régimen general de seguridad social**” (énfasis añadido).

247. Finalmente, la Disposición Transitoria Décimo Quinta de la norma impugnada, al regular sobre el cálculo de las prestaciones del seguro de retiro o invalidez, así como las pensiones que se causen por muerte debida a accidente no profesional o enfermedad común de los miembros que, antes de la expedición de la ley reformativa, se encontraban en servicio activo en la Policía Nacional, dispone:

*“En el caso de que el monto de la pensión, calculado según lo prescrito en los numerales 2 y 3, sea superior a los niveles máximos por años de aportación, o al nivel máximo en caso de invalidez, respectivamente, establecidos en el **régimen general de seguridad social**, se realizará un nuevo cálculo de la pensión en el que se considerará, además del factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley, el promedio de los sesenta mejores haberes policiales contados retroactivamente desde el grado con el cual el asegurado obtuvo la baja y que estuvieron vigentes a la fecha de expedición de la presente Ley reformativa. En el caso de que, después del cálculo previsto en el inciso anterior, la pensión resultante sea menor a los niveles máximos por años de aportación, o al nivel máximo en caso de invalidez, establecidos en el **régimen general de seguridad social**, se entregará la pensión de mayor cuantía por ser más favorable al asegurado” (énfasis añadido).*

248. De lo señalado, es claro para esta Corte que la ley impugnada, en varios de sus artículos hace referencia y establece como tope o valor máximo de determinadas prestaciones, tanto de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas como de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, a los valores que corresponden al régimen general de seguridad social, que a su vez son dispuestos por el Consejo Directivo del IESS.

249. Una vez que se ha establecido que las normas referidas en efecto asimilan ciertos aspectos de los sistemas de seguridad social militar y policial al régimen de seguridad social general, es necesario analizar si tales normas son contrarias a las normas constitucionales que se refieren a la existencia de regímenes especiales para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

250. Los artículos de la Constitución que los accionantes identifican como incompatibles con la especialidad del régimen de seguridad social militar y policial son el inciso 2 del artículo 160, el artículo 367 y el inciso 2 del artículo 370. La Corte observa que el artículo 160 señala que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, sin referirse de manera expresa a la seguridad social. El artículo 367 afirma que la protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales, sin que esto implique que obligatoriamente debe existir un régimen especial de seguridad social para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Finalmente, el inciso 2 del artículo 370 señala que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas **podrán** contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley, sin que pueda interpretarse que necesariamente **deberán** contar con un régimen especial de seguridad social. Además, el citado artículo 370 establece que las entidades de

seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.

- 251.** A la luz de lo anterior, la Corte observa que si bien la norma impugnada en efecto asimila ciertos aspectos de los sistemas de seguridad social militar y policial al régimen general de seguridad social, ello no resulta en abstracto incompatible con las normas constitucionales que se refieren a la existencia de un régimen especial de seguridad social. En otras palabras, el hecho de que la ley reformativa equipare montos, procesos, porcentajes, fórmulas, entre otros, al régimen general de seguridad social, no es en sí mismo contrario a la Constitución. Tampoco, en abstracto, pueden considerarse incompatibles estas disposiciones con la norma constitucional, ya que las normas que corresponden al IESS en el fondo tienen la misma función, esto es, el manejo de fondos previsionales para la seguridad social en general, aplicables al sector policial o militar.
- 252.** A juicio de esta Corte, si bien se puede sostener que equiparar el régimen especial de seguridad social de la fuerza pública al régimen general puede ser anti técnico, inapropiado o inconveniente, ello no implica que necesariamente sea inconstitucional, aunque sí puede afectar los principios constitucionales que deben ser observados para el desarrollo de la seguridad social.
- 253.** Dicho esto, es necesario analizar si, como afirman los accionantes, asimilar el régimen de seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, al régimen de seguridad social general, es incompatible con su derecho a la igualdad y no discriminación consagrado en la Constitución en los siguientes términos: el artículo 66 numeral 4 reconoce el derecho a la igualdad que incluye la *“igualdad formal, igualdad material y no discriminación”*, al tiempo que el artículo 11 numeral 2 establece que *“[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.”*
- 254.** Al respecto, la Corte considera necesario subrayar que la existencia misma de un régimen especial de seguridad social para la fuerza pública, no puede entenderse de modo alguno como una forma de discriminación o trato diferenciado injustificado. Por el contrario, el artículo 11 numeral 2 de la Constitución también es claro al mencionar que se puede hacer diferenciaciones en cumplimiento de la obligación del Estado de adoptar medidas que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.
- 255.** Ello se explica porque, así como el trato diferenciado a grupos que se encuentran en situación de igualdad puede constituir discriminación, el trato idéntico a grupos que se encuentran en una situación diferenciada también puede resultar discriminatorio. En ese sentido, esta Corte pasa a analizar si el hecho de que las normas impugnadas no reconozcan un régimen de seguridad social especial y por lo tanto, un tratamiento diferenciado para los militares y policías en función de las actividades y tareas propias de su profesión, los sitúa en una situación de desventaja capaz de afectar el derecho a la igualdad y no discriminación.

- 256.** En función de la naturaleza particular y especial de las actividades y funciones que cumplen los miembros de la fuerza pública, esta Corte advierte que existen circunstancias relevantes que merecen una regulación particular dentro del régimen de seguridad social especial y que lo justifican, como son: (i) la limitación en los años de servicio que pueden los militares y policías brindar a las instituciones a las que pertenecen, dado el desgaste físico, mental y emocional que sobrellevan, además de las exigencias propias de la carrera; y, (ii) el riesgo que representan para su vida, salud e integridad, las actividades propias de la profesión.
- 257.** La Corte observa que, si bien las normas impugnadas asimilan en la mayoría de aspectos el régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional al régimen general de la seguridad social, respecto de estas circunstancias particulares sí establecen diferenciaciones. Así, con las reformas planteadas por la ley impugnada, el régimen especial, habiendo sido amplio antes de la reforma, quedó limitado a solamente dos aspectos, tanto respecto a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, como respecto a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, a saber: 1. El tiempo de servicio para el retiro de 20 años en el caso de baja forzosa y de 25 años para baja voluntaria; y, 2. El seguro de vida con unificación de la cuantía de la suma asegurada para oficiales y tropa, en 50.000 dólares creciente anualmente en función de la inflación.
- 258.** La pensión de retiro voluntario establece como requisito para poder acceder a ella, que el asegurado o asegurada que se separa mediante la baja del servicio activo en las Fuerzas Armadas o en la Policía Nacional acredite un mínimo de 25 años de dicho servicio activo y efectivo en la institución.
- 259.** En la ley impugnada, se estableció que para acceder a las prestaciones del seguro de retiro en caso de baja voluntaria, los miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional deben acreditar al menos 25 años de servicio activo y efectivo en la institución, lo que implicó un aumento en el tiempo de aportaciones en estos casos, de cinco años. La reforma no afectó el tiempo de aportaciones cuando la baja es obligatoria, la cual se mantiene en el mínimo de 20 años de servicio activo y efectivo en la institución. La Corte considera que tal medida estuvo debidamente sustentada, pues conforme consta en los informes para primer y segundo debate, respondió a las recomendaciones constantes y reiterativas señaladas en los estudios actuariales del seguro de retiro, invalidez y muerte a noviembre 2001, septiembre 2002, diciembre 2006, agosto 2007, octubre 2010 y marzo 2012. Si bien dichos informes no eran actualizados al momento de la discusión y posterior aprobación de la ley impugnada, es claro que su justificación estuvo en que *“el elevado déficit financiero y actuarial se explica, entre otras causas, por la jubilación temprana, elevada tasa de retiro e incidencia del causamiento temprano de la jubilación militar; estructura biométrica de pasivos, población pensionista joven; y, elevada esperanza de vida de la población militar”*.
- 260.** Por su parte, el régimen de seguridad social general prevé como condición para acceder a la jubilación ordinaria por vejez, sesenta años de edad y un mínimo de

trescientas sesenta imposiciones mensuales (30 años de servicio) o un mínimo de cuatrocientas ochenta imposiciones mensuales (40 años de servicio) sin límite de edad. En el presente caso, la remisión que hace la ley reformativa al régimen general de seguridad social tiene que ver solamente con la fórmula de cálculo de la pensión.

- 261.** Y, en lo que respecta al riesgo y peligro que representa para la vida, integridad y subsistencia de la fuerza pública y su familia, la ley impugnada reconoce a favor de los miembros de la fuerza pública (artículo 29 que reforma el artículo 58 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y artículo 81 que reforma el artículo 52 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional) el reconocimiento de un seguro de vida por un valor único y uniforme para todos los miembros de la fuerza pública sin distinción del cargo, el cual tiene lugar únicamente dentro de los regímenes especiales de seguridad social de la fuerza pública en razón de la naturaleza de sus actividades. Es así, que esta es una prestación que no está prevista en el régimen de seguridad social general.
- 262.** Cabe señalar que en la ley reformativa se unifica el monto del seguro de vida (indemnización por muerte) para los miembros de la fuerza pública que fallecen estando en servicio activo, a US \$ 50.000, sin distinción del cargo. La Corte considera que dicha medida es positiva y favorable para garantizar un trato equitativo entre los miembros de la fuerza pública, además de que responde al principio de progresividad de los derechos.
- 263.** De lo anterior se sigue que las normas impugnadas sí reconocen diferenciaciones respecto de aquellas situaciones que sitúan a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en una posición diferenciada respecto de otros contribuyentes del sistema de seguridad social. Esta Corte resalta que si bien el reconocer otras diferenciaciones o beneficios no sería en sí mismo discriminatorio, tampoco lo es el hecho de que, en lo que no tiene relación con la edad de retiro voluntario y el riesgo que corren los miembros de la fuerza pública, se haya asimilado el régimen especial de la fuerza pública al régimen de seguridad social general.
- 264.** En el mismo sentido, respecto al argumento de que con las normas reformativas se modifica el régimen especial de seguridad social de la fuerza pública al punto que el ISSFA y el ISSPOL quedan supeditados a las disposiciones del Consejo Directivo del IESS, esta Corte no encuentra que exista una transgresión de carácter constitucional, en la medida en que en la Constitución no existe una norma específica que establezca una potestad exclusiva de dichos organismos. Por lo dicho, si bien podría ser inconveniente para el sistema que las decisiones sobre seguridad social del régimen especial queden en manos del órgano rector de la seguridad social general, ello no resulta en sí mismo inconstitucional.
- 265.** A pesar de lo señalado anteriormente y en función de lo indicado en el análisis del problema jurídico anterior, esta Corte Constitucional encuentra que las

disposiciones de la ley impugnada que se remiten a parámetros de la seguridad social general para regular la seguridad social de la fuerza pública, se adoptaron sin justificación técnica alguna. En el presente caso, las reformas señaladas previamente, regulan y modifican los cálculos de las prestaciones de la seguridad social, así como otros aspectos de éstas, equiparándolos al sistema general de la seguridad social sin un sustento técnico que asegure tanto el financiamiento, como la accesibilidad de la seguridad social especial.

- 266.** Al tramitar estas reformas, el órgano legislativo realizó un proceso de deliberación democrática con poca información técnica, que permita que en la discusión se puedan prever los efectos de las reformas propuestas. Es claro para la Corte Constitucional, que el proceso de discusión democrática que debe llevar a cabo el órgano legislativo, es fundamental para garantizar que las normas que se dicten desde ésta función del Estado, cumplan su finalidad. Dado que en la deliberación de la ley impugnada faltó información técnica necesaria, no se cumplió a cabalidad con el cometido y se inobservó la norma constitucional que establece la obligación del Estado de velar por la sostenibilidad del sistema de seguridad social.
- 267.** Toda vez que se ha verificado que las normas que equiparan el sistema de seguridad social de la fuerza pública al sistema general de seguridad social, han sido adoptadas sin contar con los estudios técnicos suficientes, como se analizó en el problema jurídico anterior, se entiende que son contrarias al deber de resguardar la estabilidad financiera del sistema, según lo previsto en el artículo 368 de la Constitución.
- 268.** Esto implica que el legislativo, al adoptar las reformas contenidas en los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 43 Disposición Transitoria Décima Tercera, 64, 65, 69, 71, 78, 90 y Disposición Transitoria Décimo Quinta, que remiten el sistema de seguridad social especial al sistema general, no garantizó la sostenibilidad del sistema, conforme lo previsto en la Constitución, ni sustentó su proceder de manera técnica para garantizar su viabilidad en el largo plazo.
- 269.** La Corte recuerda al Legislativo la importancia de que cualquier cambio estructural que afecte el régimen especial de la seguridad social de la fuerza pública, o el régimen de seguridad social general, esté sustentado técnicamente a fin de evitar poner en riesgo la sostenibilidad del sistema y la viabilidad de las reformas.
- 270.** Sobre la base de este análisis, la Corte Constitucional considera que si bien las normas impugnadas no son en sí mismas incompatibles con las normas constitucionales que se refieren al régimen especial de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en función de los argumentos planteados en las acciones presentadas, sí se verifica que la norma impugnada se adoptó sin considerar criterios técnicos que aseguren que las prestaciones del régimen de seguridad social especial reformadas sean sostenibles en función del financiamiento contemplado en la norma impugnada, así como su viabilidad financiero actuarial.

271. Por lo indicado, en principio las normas impugnadas no serían en sí mismas incompatibles con la Constitución, sin embargo al verificar que la norma impugnada se adoptó sin considerar criterios técnicos que aseguren que las prestaciones del régimen de seguridad social especial, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 43 Disposición Transitoria Décima Tercera, 64, 65, 69, 71, 78, 90 y Disposición Transitoria Décimo Quinta de la ley impugnada, por haber sido aprobados de manera contraria a lo dispuesto en el artículo 368 de la Constitución, esto es, sin velar por el respeto al principio de sostenibilidad del sistema.

12.2.3. ¿La ley impugnada vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos al eliminar los servicios sociales, modificar las condiciones de ciertas prestaciones, reducir prestaciones y eliminar grupos beneficiarios?

272. Previo a resolver el presente problema jurídico es necesario señalar que en las distintas demandas, los accionantes alegan que varias normas de la ley impugnada modifican y reducen ciertas prestaciones sociales, y eliminan servicios sociales y grupos beneficiarios, al punto que restringen derechos y a su vez son medidas regresivas. No obstante, de la revisión integral de las demandas esta Corte no encuentra que los accionantes señalen cuál o cuáles son los derechos que se estarían restringiendo con las normas impugnadas. Por lo indicado, el presente problema jurídico se enfocará en determinar si las reformas referidas son contrarias o no al principio de progresividad y no regresividad de derechos.

273. La Corte Constitucional ha precisado que los derechos sociales se regulan constitucionalmente como mandatos de optimización, puesto que postulan la necesidad de alcanzar ciertos fines, pero dejan de alguna manera abierta las vías para lograrlo²⁴.

274. En relación con el principio de progresividad y no regresividad de derechos, el artículo 11 numeral 8 de la Constitución establece que:

“El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.

275. Este principio se encuentra asimismo reconocido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Ecuador es parte, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁵, su protocolo adicional en

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 115-14-SEP-CC de 6 de agosto de 2014.

²⁵ Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos: *“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de*

materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador”²⁶, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²⁷

- 276.** Por un lado, el principio de progresividad y no regresividad reconoce la obligación del Estado, a partir de los contenidos mínimos o niveles esenciales de derechos, de avanzar lo más expedita y eficazmente posible a la plena efectividad de estos²⁸. Por otra parte, también reconoce que toda medida de carácter deliberadamente regresivo en el goce o ejercicio de un derecho, requiere la consideración más cuidadosa y deberán justificarse por referencia en los demás derechos²⁹ y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos disponibles³⁰.
- 277.** Al respecto, esta Corte ha señalado que el goce y ejercicio de los derechos no puede ser disminuido si no es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución o en alguna norma que forme parte del bloque de constitucionalidad³¹. Es así que el principio de progresividad y no regresividad, *“limita el margen de decisión tanto en la normativa como en las políticas públicas que tienen los órganos estatales, estableciendo que dichas decisiones no pueden empeorar injustificadamente las condiciones generales en el ejercicio de un derecho”*³².
- 278.** Asimismo esta Corte ha determinado que la Asamblea Nacional, en el ejercicio de su obligación de adecuación normativa según el artículo 84 de la Constitución, se encuentra constreñida por el deber de no regresividad, y ha determinado que “el

las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

²⁶ Artículo 1 del Protocolo de San Salvador: “Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”.

²⁷ Artículo 2.1 del PIDESC: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 129-12-SEP-CC de 10 de abril de 2012; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 005-13-SIN-CC de 9 de abril de 2013.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 037-16-SIN-CC de 15 de junio de 2016; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 049-16-SIN-CC de 21 de septiembre de 2016.

³⁰ Comité DESC, Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1 de enero de 1990, párr. 9; Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia Nro. 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018 (Casos N. 0035- 15-IN y acumulados), p. 73.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 49-16-IN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 55.

³² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 9-20-IA/20 de 31 de agosto de 2020, párr. 159.

*orden constitucional prohíbe que el desarrollo legislativo sea contrario y regresivo a los derechos*³³.

279. La obligación de no regresividad no es una prohibición absoluta, sino que presume la invalidez de una medida regresiva de derechos e impone la carga de justificación en el Estado³⁴. Por lo que esta Corte reconoce que el Estado puede enfrentar dificultades para mantener un grado específico de protección de un derecho que había sido alcanzado, lo que implica de una u otra manera, que la prohibición de posibles retrocesos no puede ser absoluta. Por ello, se entiende que cualquier retroceso en la protección de los derechos, debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello necesariamente debe estar sometido a un control judicial severo. Esto implica que para que una reforma en el ámbito de la seguridad social, que represente regresividad en el reconocimiento de derechos, pueda ser constitucional, las autoridades que la promueven tienen la obligación de demostrar la existencia de una necesidad imperiosa para su aplicación, sin perjuicio de que se verifique en el caso concreto otras garantías, como la intangibilidad de las prestaciones prevista en el inciso final del artículo 371 de la Constitución³⁵.

280. En relación con el derecho a la seguridad social, la Corte Constitucional ha reconocido que la disminución de este derecho a través, por ejemplo, de ajustes a los aportes y beneficios, solo puede adoptarse cuando exista una razón plenamente justificada en la consecución de otro derecho constitucional, y siempre que las medidas adoptadas sean proporcionales y razonables³⁶. Una vez alcanzado un determinado nivel de protección del derecho a la seguridad social, la libertad de configuración del legislador se ve restringida frente al nivel de protección alcanzado.

281. En el presente caso, resulta relevante determinar si entre las reformas introducidas por la ley impugnada se identifican algunas de carácter regresivo y, de ser el caso, si se adoptaron con una cuidadosa consideración y justificación³⁷, y se

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 14-11-IN/20 de 22 de enero de 2020, párr. 17.

³⁴ El Comité de DESC ha señalado que, *“todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”*. Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (pár. 1 del art.2 del Pacto), párr. 9.

³⁵ Artículo 371 inciso final de la Constitución: *“Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos”*.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 23-18-IN/19 de 18 de diciembre de 2019; Sentencia No. 49-16-IN/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 55.

³⁷ Comité DESC, Observación General No. 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/23, 26 de abril del 2016, párr. 52.

encuentran amparadas por razones de suficiente peso³⁸. Para ello, corresponde a la Corte determinar si: i) la medida adoptada busca satisfacer un fin constitucionalmente válido; ii) la medida es conducente para alcanzar ese fin; iii) luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece ser la menos lesiva y necesaria para alcanzar el fin; iv) la medida no afecta el contenido mínimo o niveles esenciales del derecho comprometido; y, v) el beneficio alcanzado por la medida es superior al costo que implica la regresión³⁹.

282. A continuación, se analizarán las normas impugnadas que a juicio de la Corte y de conformidad con los argumentos de los accionantes, podrían ser regresivas en comparación con la normativa vigente antes de la reforma. Así, la Corte analizará las normas relativas a la eliminación de servicios sociales, la reducción de prestaciones sociales, la eliminación de grupos beneficiarios y las reformas a las causales de retiro forzoso de manera individual, a la luz de los principios de progresividad y no regresividad de los derechos.

12.2.3.1. Eliminación de servicios sociales

283. A decir de algunos accionantes, al suprimir la atribución del ISSFA para prestar servicios sociales, se causa un deterioro en la calidad de vida de los afiliados en lo relacionado con la seguridad integral, salud y recuperación de habilidades, terapias ocupacionales y educativas, vivienda, actividad física y recreación. En su demanda, los accionantes citan las normas contenidas en los artículos 35 y 38 de la Constitución⁴⁰ como vulneradas, y sustentan su argumento señalando que las reformas implican un menoscabo en su calidad de vida en general y en particular de los grupos de atención prioritaria, debido a la supresión de los denominados servicios sociales, como competencia del ISSFA. A decir de los accionantes, la norma impugnada elimina servicios sociales, lo que afecta a grupos vulnerables (adultos mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas o de alta complejidad).

³⁸ CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo No. 38/09, Caso 12.670, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Vs. Perú, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de marzo de 2009, párrs. 140 a 147.

³⁹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C - 313/14, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, 29 de mayo de 2014.

⁴⁰ Artículo 35 de la Constitución: *“Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”*.

Artículo 38 de la Constitución, primer inciso: *“El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas”*.

- 284.** A fin de realizar el análisis que corresponde, a continuación la Corte pasa a identificar las reformas que guardan relación con la supresión de los servicios sociales, para luego analizar si tales reformas son medidas regresivas justificadas o no.
- 285.** El artículo 2 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en su texto original señalaba lo siguiente: “*Art. 2.- El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas es el organismo ejecutor de esta Ley y su finalidad es proporcionar la seguridad social al profesional militar, a sus dependientes y derechohabientes, a los aspirantes a oficiales, aspirantes a tropa y conscriptos, mediante un sistema de prestaciones y servicios sociales*”. La reforma suprimió la frase “y servicios sociales”⁴¹.
- 286.** Por su parte, el artículo 3, literales e) y f) de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, al regular las atribuciones del ISSFA, en su texto original disponía: “*Art. 3.- El ISSFA cumplirá las siguientes funciones: (...) e) Planificar y ejecutar programas de capacitación, bienestar, rehabilitación y recreación; f) Financiar programas de atención médica, provisión de medicinas, vivienda, educación y otros*”. Respecto a este artículo, la ley reformativa en su artículo 3 dispone: **Art. 3.-** *En el artículo 3, elimínese el literal e); y, sustitúyase el literal f) por el siguiente: "f) Financiar programas de atención médica y provisión de medicinas;"*.
- 287.** El artículo 5 de la ley reformativa impugnada modifica el artículo 7 literales g), h) y p) de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el cual establece las atribuciones del Consejo Directivo del ISSFA. El texto original antes de la reforma establecía: “*Art. 7.- Son deberes y atribuciones del Consejo Directivo: (...) g) Expedir resoluciones para optimizar el trámite y otorgamiento de las prestaciones y servicios sociales; h) Dictar normas que aseguren la solvencia, la eficiencia administrativa y económica del Instituto; (...) p) Elevar a consulta de la Corte de Justicia Militar asuntos de carácter general sobre la materia, cuando lo considere necesario*”. Por su parte, la reforma establece: “**Art. 5.-** *En el artículo 7, en el literal g), elimínese las palabras: "y servicios sociales"; en el literal h), a continuación de la palabra: "Instituto", añádase las palabras: "de conformidad con esta Ley y que deberán ser publicadas en el Registro Oficial"; y, elimínese el literal p).*” En definitiva, la reforma suprime la potestad del Consejo Directivo del ISSFA de emitir resoluciones relacionadas con servicios sociales, dispone que las normas que dicte dicho Consejo para garantizar la solvencia, eficacia administrativa y económica del organismo deben fundamentarse en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y publicarse en el Registro Oficial, y además, suprime la potestad del Consejo para consultar a la Corte de Justicia Militar sobre estos asuntos.

⁴¹ El artículo 2 de la ley reformativa dispone: **Art. 2.-** *En el artículo 2, elimínese las palabras: "y servicios sociales"*.

- 288.** El artículo 8 de la ley reformativa modifica el artículo 16 literales b) y d) de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el cual contiene un glosario de términos para aplicación de dicha ley. El texto original de la norma antes de la reforma disponía: “*Art. 16.- Para la aplicación de esta Ley, se entiende: (...) b) Por pensionista, al beneficiario en goce de pensión de retiro, discapacidad, invalidez, montepío o que percibe Pensión del Estado; (...) d) Por dependiente, al familiar del militar, calificado como tal, de conformidad con la Ley, preceptor de los servicios sociales y con posibilidad de acceder a las prestaciones que concede el ISSFA, en virtud de los derechos generados por el afiliado*”. La reforma en su artículo 8 dispone: “*Art. 8.- En el artículo 16, en el literal b), sustitúyase la palabra: "discapacitación", por: "incapacidad"; y, en el literal d), elimínese las palabras: "preceptor de los servicios sociales y"*”.
- 289.** El artículo 17 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas original antes de la reforma disponía: “*Art. 17.- EL ISSFA concede a sus afiliados las siguientes prestaciones: a) Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte; b) Segundo de Cesantía; c) Seguro de Enfermedad y Maternidad; d) Seguro de Mortuoria; e) Seguro de Vida y Accidentes Profesionales; y, f) Fondo de Reserva. Otorga los servicios sociales de: educación, subsistencia, vivienda, crédito, de funerales, albergue, guardería, capacitación, readaptación y recreación*”. La reforma dispone: “*Art. 9.- En el artículo 17, en el literal a), después de la palabra: "Muerte", agréguese la siguiente frase: ", que incluye mortuoria"; suprimase los literales d) y f); y, el último inciso sustitúyase por el siguiente: "El ISSFA administrará los Fondos de Reserva y podrá otorgar préstamos quirografarios, ordinarios y de emergencia, préstamos hipotecarios y préstamos prendarios de conformidad con esta Ley.*” Así, la reforma incorpora el seguro de mortuoria en el seguro de muerte, suprime el fondo de reserva del listado de prestaciones y en su lugar sustituye el inciso final que hacía referencia a los servicios sociales, por uno en el cual reconoce la atribución del ISSFA para administrar los fondos de reserva y para otorgar préstamos.
- 290.** El artículo 18 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas antes de la reforma disponía: “*Art. 18.- Tienen derecho a las prestaciones y servicios sociales contemplados en la presente Ley: a) El militar en servicio activo; b) El militar en servicio pasivo que cumple con todos los requisitos legales y es calificado como pensionista; y, c) Los familiares dependientes y los derechohabientes, calificados como tales, de conformidad con la presente Ley*”, siendo que el artículo 10 de la ley reformativa impugnada elimina la frase “y servicios sociales”.
- 291.** El título séptimo de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas titulado “*De los servicios sociales*” contenía tres capítulos, el primero referido a “*Del fondo de vivienda*”, el segundo denominado “*De la indemnización global*” y el tercero “*De los préstamos a los asegurados*”. Mediante derogatoria segunda de la ley impugnada, se derogaron los capítulos primero y segundo referidos, esto es los artículos del 78 al 83, en su totalidad. Por su parte, el capítulo tercero, que tiene que

ver con los préstamos a los asegurados (artículos del 84 al 91), se conserva, pero ha sido reformado su texto a través de la ley impugnada.

- 292.** De las reformas señaladas en los párrafos anteriores, se verifica que la normativa impugnada suprime de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas toda referencia a los servicios sociales que estaban considerados como un componente de la seguridad social militar, excepto en lo relacionado con los préstamos a las y los asegurados. Los servicios sociales que fueron eliminados en la ley impugnada se encontraban regulados, en lo principal, en el inciso final del artículo 17 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, reformado por el artículo 9 de la ley reformativa impugnada, citados *supra*, a saber: “*educación, subsistencia, vivienda, crédito, de funerales, albergue, guardería, capacitación, readaptación y recreación*”. Asimismo, entran dentro de esta categoría el fondo de vivienda y la indemnización global, que a su vez fueron derogados por la norma impugnada.
- 293.** Sobre la base de lo anterior, esta Corte observa que los servicios sociales que reconocía la anterior Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, complementan el derecho a la seguridad social y promueven el ejercicio efectivo de otros derechos sociales interrelacionados con este último, como la educación, el trabajo y la vivienda, en particular, de las y los asegurados.
- 294.** En relación con los servicios sociales, varios instrumentos internacionales han reconocido que estos complementan el derecho a la seguridad social⁴². Asimismo, el Comité de DESC ha enfatizado que los servicios sociales permiten reforzar el ejercicio de otros derechos enunciados en el PIDESC. Por ejemplo, ha señalado la importancia de que las prestaciones de vejez y familiares reconozcan servicios sociales y otros tipos de ayuda para todas las personas mayores al cumplir la edad de jubilación, así como alimento, vestido, vivienda, agua y saneamiento, según proceda. Además, ha reconocido que,

“los Estados Partes deben prestar servicios sociales para la rehabilitación de las personas lesionadas y personas con discapacidad de conformidad con el artículo 6 del Pacto; proporcionar cuidados a los niños y servicios para su bienestar; proporcionar asesoramiento y asistencia para la planificación de la familia, así como servicios especiales para las personas con discapacidad y personas de edad (art. 10); adoptar medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social y prestar servicios sociales de apoyo (art. 11); y adoptar medidas para prevenir las enfermedades y mejorar las instalaciones, los bienes y los servicios de salud (art. 12)...”⁴³.

- 295.** Los servicios sociales como “*educación, subsistencia, vivienda, crédito, de funerales, albergue, guardería, capacitación, readaptación y recreación*” no

⁴² El Convención 102 de la OIT reconoce distintos servicios sociales como vivienda, alimentación y vestido, como parte del contenido de las prestaciones familiares. Asimismo, el Convenio 128 de la OIT, reconoce en las prestaciones de invalidez los servicios de readaptación profesional.

⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 9, el derecho a la seguridad social (artículo 9), E/C.12/GC/19 4 de febrero de 2008, párr. 15, 18 y 28.

forman parte de contenido mínimo o de los niveles esenciales del derecho a la seguridad social ni de otros derechos económicos, sociales o culturales. Sin embargo, dichos servicios sociales constituyen medidas que promueven la garantía, el cumplimiento y efectividad de estos derechos de carácter social. Por lo dicho, el Estado en principio, no puede adoptar medidas que disminuyan o alteren el cumplimiento actual de la garantía de estos derechos, a menos que medie una justificación debidamente sustentada en aspectos técnicos.

- 296.** En esa línea, la Procuraduría General del Estado ha señalado que las reformas no afectan el “*contenido intrínseco*” del derecho a la seguridad social y, en consecuencia, no serían inconstitucionales. Al respecto, es importante diferenciar entre las obligaciones de cumplimiento inmediato frente a las obligaciones de cumplimiento progresivo, en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Mientras las primeras incluyen el deber de garantizar de forma inmediata el contenido mínimo o los niveles esenciales de los derechos, las segundas se miden a partir de la garantía del contenido mínimo y consideran los avances alcanzados para el cumplimiento pleno de un determinado derecho. Tanto las obligaciones de cumplimiento inmediato como las de cumplimiento progresivo, son deberes que parten de alcances distintos de la garantía del derecho.
- 297.** Por lo indicado, no es suficiente justificación para una medida regresiva el hecho de que no afecte el contenido mínimo o los niveles esenciales de un derecho. Las medidas regresivas se miden a partir de los desarrollos alcanzados y de que exista una justificación de suficiente peso exigible al Estado, para que sea aceptable retroceder en dichos avances, teniendo en cuenta siempre la intangibilidad de las prestaciones prevista en el inciso final del artículo 371 de la Constitución. Así, toda vez que los señalados servicios sociales promueven la efectividad del derecho a la seguridad social, corresponde a la Corte determinar si su eliminación en la ley reformativa impugnada se encuentra o no justificada.
- 298.** De la revisión integral de los expedientes constitucionales, esta Corte no observa que la Asamblea Nacional haya justificado la supresión de los servicios sociales que reconocía la anterior Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. En los informes para primer y segundo debate de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social, no se hace referencia alguna a la justificación necesaria para la eliminación de los servicios sociales, y tampoco consta referencia alguna en las actas del Pleno de la Asamblea Nacional, en primer y segundo debate. Por otra parte, en los considerandos de la ley impugnada solo consta que las reformas se fundamentan en “*rezagos de discriminaciones en relación con la calidad de las personas y sus derechos frente a dichos sistemas*”, que a su decir, constaban en ciertas disposiciones de la seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional antes de la reforma, y que su justificación estaría dada por el evidente desfinanciamiento del régimen especial de la seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

- 299.** Ahora bien, la Corte observa que los servicios sociales eliminados solo eran en beneficio de las Fuerzas Armadas, mientras que la Policía Nacional no era beneficiaria de dichos servicios. Si bien los considerandos de la ley impugnada establecen que uno de los fines de la reforma era eliminar “*rezagos discriminatorios*” entre los distintos sistemas de seguridad social de la fuerza pública, esta Corte no encuentra que esta justificación sea válida para suprimir los servicios sociales referidos a favor de las Fuerzas Armadas. La afectación al beneficio alcanzado por las prestaciones sociales que promueven la efectividad del derecho de la seguridad social, es mayor frente al supuesto fin de eliminar rezagos de discriminación entre ambos sistemas, por el solo hecho de que dichos servicios sociales no constaban en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. A criterio de esta Corte, el principio de progresividad exigiría que dichos servicios sociales también sean reconocidos a la Policía Nacional y así asegurar de forma gradual la efectividad del derecho a la seguridad social, siempre que exista financiamiento.
- 300.** En relación con la justificación constante en los considerandos de la ley impugnada, que se refiere a la sostenibilidad del régimen especial, esta Corte considera que dicha justificación podría ser válida puesto que, sin afectar el contenido mínimo o los niveles esenciales del derecho a la seguridad social, resultaría necesario reducir prestaciones o servicios sociales con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema conforme el artículo 368 de la Constitución. Ahora bien, en el expediente constitucional no existe información ni estudios técnicos actualizados que permitan a esta Corte evidenciar que la eliminación de los servicios sociales analizados, tenga un impacto real en la sostenibilidad del sistema.
- 301.** Para que exista la posibilidad de que el ISSFA provea a sus afiliados y afiliadas de los servicios sociales referidos en esta sentencia es necesario que la sostenibilidad del sistema se encuentre garantizada y existan mecanismos adecuados de financiamiento de dichos servicios. Por lo indicado, es indispensable contar con estudios actuariales actualizados y especializados que permitan la implementación y funcionamiento de dichos servicios sociales.
- 302.** En consecuencia, ante la falta de justificación por parte de la Asamblea Nacional para la eliminación de los servicios sociales reconocidos en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas antes de la reforma y en consideración de que la provisión de los servicios sociales depende de la sostenibilidad del sistema garantizado en el artículo 368 de la Constitución, esta Corte encuentra que son inconstitucionales los artículos 2, 3, 5, 8, 9, 10 y 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), de la norma impugnada que eliminan servicios sociales, por ser una medida regresiva injustificada, conforme el artículo 11 numeral 8 de la Constitución.

12.2.3.2.Reducciones de prestaciones sociales

- 303.** Los accionantes señalan que la ley reformativa impugnada elimina de forma injustificada prestaciones sociales a las que los asegurados tenían acceso. A fin de realizar el análisis que corresponde, a continuación, se identifican las reformas que guardan relación con posibles reducciones de prestaciones sociales, para luego analizar si tales reformas son medidas regresivas que se encuentran o no justificadas.
- 304.** El artículo 9 de la ley reformativa impugnada dispone: *“En el artículo 17, en el literal a), después de la palabra: "Muerte", agréguese la siguiente frase: ", que incluye mortuoria"; suprimase los literales d) y f); y, el último inciso sustitúyase por el siguiente: "El ISSFA administrará los Fondos de Reserva y podrá otorgar préstamos quirografarios, ordinarios y de emergencia, préstamos hipotecarios y préstamos prendarios de conformidad con esta Ley”.*
- 305.** Al respecto, el primer inciso del artículo 17 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas antes de la reforma disponía: *“El ISSFA concede a sus afiliados las siguientes prestaciones: a) Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte; b) Seguro de Cesantía; c) Seguro de Enfermedad y Maternidad; d) Seguro de Mortuoria; e) Seguro de Vida y Accidentes Profesionales; y, f) Fondo de Reserva(...).”.*
- 306.** De la revisión de la ley impugnada se verifica que las normas relativas al seguro de mortuoria de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas fueron derogadas con la Disposición Derogatoria Segunda de la ley reformativa impugnada, cuando establece que se derogan los artículos 54 a 57 de la referida ley.
- 307.** Por otra parte, el artículo 57 de la ley reformativa impugnada, que reforma la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional dispone: *“En el artículo 16, en el literal a), después de la palabra: "Muerte", añádase: ", que incluye mortuoria"; en el literal c), después de la palabra: "Vida", agréguese: "y accidentes profesionales"; sustitúyase el literal d), por: "Cesantía"; y elimínese los literales e), f) y g)”.*
- 308.** En este sentido, el artículo 16 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, antes de la reforma, disponía: *“Las prestaciones que concede el ISSPOL corresponden a los siguientes seguros: a) De Retiro, Invalidez y Muerte; b) De Enfermedad y Maternidad; c) De Vida; d) De Accidentes Profesionales; e) De Mortuoria; f) Fondos de Reserva; y, g) Indemnización Profesional”.*
- 309.** Asimismo, la Disposición Derogatoria Tercera de la ley reformativa impugnada, derogó los artículos 57 a 60, 62 y 63 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, derogando así todas las normas que establecían el seguro de mortuoria y la indemnización profesional.

310. De lo anterior se desprende que la única prestación que se eliminó con base en la ley reformativa impugnada fue la de “indemnización profesional” en el caso de la Policía Nacional. Si bien las normas individuales que regulaban el seguro de mortuoria, tanto en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional como en la de las Fuerzas Armadas, fueron también derogadas, conforme los artículos 9 y 57 de la ley reformativa impugnada, esta prestación se incluye dentro del seguro por muerte⁴⁴, razón por la cual no se considera como una prestación eliminada del sistema de seguridad social de la fuerza pública.

311. Respecto a la prestación denominada “indemnización profesional”, se verifica que la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en sus artículos 62 y 63 (artículos derogados), antes de la reforma impugnada, disponía:

“Art. 62.- El asegurado que se separe del servicio activo en la institución policial sin tener derecho a los Seguros de Retiro y Cesantía y acredite un mínimo de cinco (5) años de servicio activo y efectivo, recibirá, por una sola vez, una indemnización por cesación equivalente a una mensualidad de su sueldo imponible, y, además, a la devolución total de los aportes individuales realizados al Servicio de Vivienda y Fondo de Reserva, capitalizados a la tasa actuarial. El asegurado que acredite menos de cinco (5) años de servicio activo y efectivo recibirá únicamente la indemnización señalada en este artículo.

Art. 63.- En caso de muerte del asegurado a causa de accidente o enfermedad no profesional y se hallare en cualquiera de las situaciones señaladas en el artículo anterior, la indemnización profesional será entregada a sus derechohabientes en el orden de prelación y cuantía que establece la presente Ley para el Seguro de Muerte”.

312. Con el fin de analizar si la eliminación de la prestación de “indemnización profesional” es una medida regresiva justificada, corresponde a esta Corte determinar cuál o cuáles son los fines constitucionales que la Asamblea Nacional consideró para derogar dicha prestación. En los considerandos de la ley impugnada consta que en las disposiciones que regulan la seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, existen “rezagos de discriminaciones en relación con la calidad de las personas y sus derechos frente a dichos sistemas”, y que además es necesario asegurar la sostenibilidad de los regímenes especiales.

313. De las normas anteriormente citadas se desprende que la “indemnización profesional” solo era una prestación en beneficio de la Policía Nacional mientras que las Fuerzas Armadas no tenían dicha prestación. Ahora bien, esta Corte no encuentra que dicha justificación sea suficientemente válida para suprimir dicha prestación a favor de la Policía Nacional. Al contrario, el principio de progresividad

⁴⁴ De hecho, tanto en el régimen de seguridad social de las Fuerzas Armadas, como en el de la Policía Nacional, se reconoce esta prestación a los derechohabientes de los asegurados activos y pasivos fallecidos, de conformidad con el monto establecido por el régimen general de la seguridad social, que para el año 2020 ha sido fijado en la cantidad de US \$ 1.357,73 como valor máximo. <https://www.iess.gob.ec/es/web/pensionados/auxilio-para-funerales>

exigiría que dicha prestación social también sea garantizada a favor de las Fuerzas Armadas, si contara con financiamiento. Tampoco observa esta Corte que la supresión de dicha prestación tenga un efecto en la sostenibilidad del sistema conforme se señala en los considerandos de la ley impugnada. Esto no puede ser determinado debido a la falta de información técnica actualizada en el expediente constitucional conforme se ha hecho notar en varias secciones de esta sentencia.

- 314.** En consecuencia, esta Corte no cuenta con una justificación o un fin constitucional de peso, para determinar que la medida regresiva está justificada, considerando además que dicha prestación depende de la sostenibilidad del sistema y su financiamiento adecuado, previsto en el artículo 368 de la Constitución. Por lo indicado, se declara la inconstitucionalidad del artículo 57 y de la Disposición Derogatoria Tercera de la ley impugnada (en lo concerniente a la derogatoria de los artículos 62 y 63 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional), por disminuir injustificadamente el ejercicio del derecho a la seguridad social conforme el artículo 11 numeral 8 de la Constitución.

12.2.3.3. Eliminación de grupos de beneficiarios

- 315.** Según los accionantes, la ley reformativa impugnada restringe las prestaciones que algunos grupos de beneficiarios venían percibiendo, al eliminar al grupo de hijos de entre 18 y 25 años como beneficiarios de montepío y del seguro de salud.
- 316.** El artículo 31 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas antes de la reforma establecía:

“Tienen derecho a la pensión de montepío: a) El viudo, la persona que mantuvo unión libre, estable y monogámica y los hijos menores de dieciocho años del asegurado fallecido; b) Los hijos mayores de dieciocho años de edad incapacitados en forma total y permanente; c) Los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, siempre que probaren anualmente hallarse estudiando en establecimientos reconocidos por el Estado y que no mantengan relación laboral; d) El viudo incapacitado en forma total y permanente, que no goce de pensión alguna ni disponga de medios para subsistir. En este caso, tendrá los mismos derechos que se asignan a la viuda; y, e) A falta de los derechohabientes mencionados en los literales anteriores, tendrá derecho la madre y a falta de ésta, el padre que carezca de medios para subsistir y este incapacitado para el trabajo. En estos casos, la pensión de montepío será igual al cincuenta por ciento (50%) de la originada por el causante. La viuda, viudo o conviviente tendrá derecho al doble de la pensión asignada a un hijo” (énfasis añadido).

- 317.** El artículo 16 de la ley reformativa impugnada establece:

*“Art. 16.- En el artículo 31, en el literal a), sustitúyase las palabras: "unión libre, estable y monogámica", por: "unión de hecho reconocida legalmente"; en el literal b), sustitúyase la palabras: "incapacitados en forma total y permanente", por: "con incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta"; **elimínese el literal c)**; en el literal d), sustitúyase las palabras: "incapacitado en forma total y*

permanente", por: "con incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta"; en el literal e), sustitúyase las palabras: "al cincuenta por ciento (50%) de la originada por el causante", por: "a la pensión de montepío por orfandad"; y, sustitúyase el último inciso por el siguiente: "El viudo o la viuda o el o la sobreviviente de la unión de hecho, reconocida legalmente, cuando sea único o única beneficiaría de la pensión de viudedad, percibirá el 60% de la renta que le corresponde al causante. En caso de que exista grupo familiar se entregará a la viuda el 60%) y el 40% restante se dividirá de manera proporcional para el número de hijos o hijas menores de edad habientes que tuvieren derecho" (énfasis añadido).

- 318.** Por su parte, el artículo 33 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, antes de la reforma, establecía:

*"Tienen derecho a la pensión de montepío: a) El cónyuge sobreviviente o la persona que mantuvo unión libre estable y monogámica, y los hijos del asegurado fallecido menores de dieciocho años. El cónyuge sobreviviente o persona que mantuvo unión libre estable y monogámica, tendrá derecho al doble de la pensión asignada a un hijo; b) Los hijos mayores de dieciocho años de edad incapacitados en forma total permanente; c) **Los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, siempre que no mantengan relación laboral y prueben, anualmente, que se hallan estudiando en establecimientos educativos legalmente reconocidos;** y, d) A falta de los derechohabientes mencionados en los literales anteriores, tendrán derecho la madre a falta de ésta, el padre que carezca de medios para subsistir y esté incapacitado para el trabajo. En estos casos, la pensión de montepío será igual al cincuenta por ciento (50%) de la originada por el causante" (énfasis añadido).*

- 319.** El artículo 67 de la ley reformativa impugnada dispone:

Art. 67.- *Sustitúyase el artículo 33 por el siguiente:*

"Art. 33.- Tienen derecho a la pensión de montepío:

a) El cónyuge sobreviviente o la persona que mantuvo unión de hecho legalmente reconocida, y las hijas y los hijos del asegurado fallecido menores de dieciocho años;

b) Las hijas y los hijos mayores de dieciocho años de edad con incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta; y,

c) A falta de los derechohabientes mencionados en los literales anteriores, tendrán derecho la madre; a falta de ésta, el padre que carezca de medios para subsistir y esté con discapacidad. En estos casos, la pensión de montepío será igual a la pensión de montepío por orfandad.

El viudo o la viuda o el o la sobreviviente de la unión de hecho, reconocida legalmente, cuando sea único o única beneficiaría de la pensión de viudedad, percibirá el 60% de la renta que le corresponde al causante. En caso de que exista grupo familiar se entregará a la viuda el 60% y el 40%) restante se dividirá de

manera proporcional para el número de hijos o hijas menores de edad habientes que tuvieran derecho".

- 320.** De la revisión de las normas indicadas se verifica que la ley reformativa impugnada efectivamente elimina, tanto en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas como en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, como beneficiarios del montepío a los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, que se encuentran estudiando y que no mantienen una relación laboral. Pese a lo alegado por los accionantes, no se ha verificado que la norma impugnada elimine beneficiarios del seguro de salud, ni en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ni en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.
- 321.** Respecto a la eliminación de los beneficiarios del montepío, en el expediente constitucional no consta otra justificación más que lo señalado en los considerandos de la ley impugnada (supuestos “rezagos de discriminación”, así como la sostenibilidad del sistema).
- 322.** En relación con los supuestos “rezagos de discriminación” entre los sistemas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, esta Corte no encuentra que la eliminación como beneficiarios del montepío a los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, tanto en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas como en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, tiene relación con esta justificación. Por otra parte, respecto al considerando que hace referencia a la sostenibilidad del sistema, esta Corte tampoco dispone de suficiente información que permita concluir que la eliminación como beneficiarios del montepío de los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad permita o sea conducente para garantizar la sostenibilidad de los distintos sistemas y del régimen especial. Esto se debe a la falta de información técnica actualizada en el expediente constitucional, así como en los expedientes remitidos por la Asamblea Nacional.
- 323.** En consecuencia, al no verificarse una justificación que permita analizar si la presente medida regresiva es o no legítima y dado que el mantener a este grupo como beneficiarios depende de la sostenibilidad del sistema, principio dispuesto en el artículo 368 de la Constitución, esta Corte determina que los artículos 16 y 67 de la ley impugnada son inconstitucionales, conforme lo dispuesto en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, al considerarse una medida regresiva injustificada.

12.2.3.4. Reformas a las causales de retiro forzoso

- 324.** En las distintas demandas, los accionantes han argumentado que las reformas a las causales de retiro forzoso son inconstitucionales, puesto que solamente una de ellas puede cumplirse mientras que las demás causales agregadas en la reforma no generan pensiones de retiro.
- 325.** El artículo 21 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, antes de la reforma impugnada, señalaba: “*El Seguro de Retiro es la prestación que consiste en*

el pago de una pensión vitalicia al asegurado que se separa del servicio activo de las Fuerzas Armadas mediante la baja, que acredita un mínimo de veinte años de servicio activo y efectivo en la Institución y cumpla con los requisitos establecidos en la Ley”.

326. Por su parte, el artículo 12 de la ley reformativa impugnada establece:

“Art. 12.- Sustitúyase el artículo 21 por el siguiente:

"Art. 21.- El seguro de retiro es la prestación que consiste en el pago de una pensión vitalicia en dinero al asegurado que se separa mediante la baja del servicio activo en las Fuerzas Armadas, habiendo acreditado un mínimo de veinticinco años de servicio activo y efectivo en la Institución, y cumplido con los requisitos establecidos en la Ley.

El seguro de retiro también se otorgará al asegurado que se separa de manera forzosa mediante la baja del servicio activo en las Fuerzas Armadas, habiendo acreditado un mínimo de veinte años de servicio activo y efectivo en la institución, y cumplido con los requisitos establecidos en la Ley, exclusivamente en cualquiera de los siguientes casos:

a) Por no poder continuar con la carrera militar por falta de la correspondiente vacante orgánica;

b) Por haber sido declarado desaparecido, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Personal de Fuerzas Armadas;

c) Por enfermedad o invalidez, una vez cumplido el período de disponibilidad, conforme las disposiciones de la Ley de Personal de Fuerzas Armadas; y

d) Por fallecimiento."

327. El artículo 24 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, antes de la reforma establecía lo siguiente: *“El Seguro de Retiro es la prestación en dinero de carácter vitalicio, a la que se hace acreedor el asegurado que se separa del servicio activo de la Policía Nacional mediante baja, que acredite un tiempo mínimo de veinte (20) años de servicio activo y efectivo en la Institución y cumpla con los requisitos establecidos en la Ley.”*

328. Asimismo, el artículo 63 de la ley reformativa impugnada dispone:

“Art. 63.- Sustitúyase el artículo 24 por el siguiente:

"Art. 24.- El seguro de retiro es la prestación que consiste en el pago de una pensión vitalicia en dinero al asegurado que se separa mediante la baja del servicio activo en la Policía Nacional, habiendo acreditado un mínimo de veinticinco años de servicio activo y efectivo en la Institución, y cumplido con los requisitos establecidos en la Ley.

El seguro de retiro también se otorgará al asegurado que se separa de manera forzosa mediante la baja del servicio activo en la Policía Nacional, habiendo acreditado un mínimo de veinte años de servicio activo y efectivo en la institución, y cumplido con los requisitos establecidos en la Ley, exclusivamente en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Por no poder continuar con la carrera policial por falta de la correspondiente vacante orgánica;*
- b) Por haber sido declarado desaparecido, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Personal de la Policía Nacional;*
- c) Por enfermedad o invalidez, una vez cumplido el período de situación transitoria, conforme las disposiciones de la Ley de Personal de la Policía Nacional; y*
- d) Por fallecimiento."*

329. Del análisis de las normas mencionadas se verifica que efectivamente, la ley impugnada establece cuatro causas para que opere el seguro de retiro forzoso, que no estaban especificadas en la ley antes de la reforma. Por lo indicado, corresponde analizar si la norma es inconstitucional en la medida en que sea regresivo de derechos.

330. A decir de los accionantes la causal signada en el literal a) puede cumplirse, esto es la “*falta de la correspondiente vacante orgánica*”, pues las otras, (desaparecido, enfermedad o invalidez, y muerte) no generan pensiones de retiro, sino de montepío o de invalidez. Por lo cual, señalan que dichas disposiciones son inaplicables, lo que afecta la seguridad jurídica. Adicionalmente, según los accionantes estas reformas no toman en cuenta que en la realidad, esas no son las únicas causas de retiro forzoso en la vida militar y policial.

331. Al respecto, el ISSFA indica lo siguiente:

“los casos establecidos en los literales b) c) y d del mismo artículo que se refieren a desaparición, enfermedad o invalidez y fallecimiento, que por su propia naturaleza no generan pensiones de retiro sino pensiones de montepío o invalidez de ser el caso. Es decir, se produce inseguridad jurídica porque la norma es inaplicable o imposible de ejecutar, una pensión que tiene el carácter de vitalicia de qué forma puede ser entregada a una persona desaparecida o a alguien que ha fallecido, si la primera condición de su otorgamiento es que se encuentre viva; con lo referido es fundamental para el actuar de una entidad pública como el ISSFA y para sus asegurados, el contar con normas jurídicas previas, claras y públicas y no dejar al arbitrio de sus funcionarios o cualquier interpretación”⁴⁵.

⁴⁵ Escrito presentado el 20 de diciembre de 2019, fs. 1483 vuelta

332. De la revisión de las normas citadas, se verifica que la ley reformativa complementa los artículos correspondientes de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, y especifica cuatro causales para el retiro forzoso que no se encontraban previstas en las normas referidas.
333. El hecho de que tres de las cuatro causales previstas en la norma citada sean consideradas inaplicables por parte de los accionantes por no corresponder con la naturaleza del seguro de retiro, no es un asunto que revista naturaleza constitucional o que deba ser subsanada por la vía del control abstracto de constitucionalidad.
334. Cabe señalar que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos legales adecuados para subsanar posibles inconsistencias de las normas, como conflictos entre normas legales relacionadas con la interpretación, anomias, antinomias, ambigüedades u otros posibles vicios de claridad, en manos de los intérpretes ordinarios de la ley.
335. Por lo dicho, la Corte encuentra que las inconsistencias alegadas por los accionantes en relación con el artículo 12 de la ley impugnada, no comportan una violación al derecho a la seguridad jurídica que pueda ser atendida a través de la presente acción de inconstitucionalidad.

12.2.4. ¿Existen normas en la ley impugnada que vulneran el principio de reserva de ley?

336. Si bien una incompatibilidad con el principio de reserva de ley puede ser analizada por la Corte Constitucional como una cuestión de forma o una cuestión de fondo, en el presente caso no se está cuestionando que a través de una norma infralegal se haya emitido disposiciones que exijan una norma con rango de ley, lo que podría ser una cuestión de forma, sino que se está cuestionando si el contenido de una norma con rango de ley ha remitido a la regulación reglamentaria aspectos que deberían constar en el texto de la ley impugnada. Así, a decir de los accionantes, varias normas de la ley impugnada vulneran el principio constitucional de reserva de ley contenido en el artículo 132 numeral 1 de la Constitución, *“dado que se está delegando al Ejecutivo para que a través de Reglamentos regule precisamente el contenido esencial de los derechos prestacionales, al concedérseles la facultad de establecer sus cuantías y modalidades”*. De ahí que la Corte considera que este cargo exige un análisis como parte del control material y no del control formal de constitucionalidad.
337. Según los accionantes, la norma impugnada ha dejado la regulación a través de normas reglamentarias, en lo relativo a cuantías, modalidades, porcentajes y cálculos de las diversas prestaciones que se ofrecen a los beneficiarios de la seguridad social de la fuerza pública.

- 338.** El artículo 132 numeral 1 de la Constitución establece que se requerirá de ley para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 002-14-SIN-CC, señaló que el principio constitucional de reserva de ley o reserva legal establece que determinadas materias deben ser reguladas exclusivamente por normas expedidas por el órgano legislativo, constituyéndose en una importante garantía del orden democrático que asegura a la ciudadanía representada por el Parlamento, la facultad de definir y regular las materias de especial importancia a través de debates plurales y transparentes dotados de legitimidad. Toda vez que las normas impugnadas fueron promulgadas por la Asamblea, su existencia no es en sí misma contraria al principio de reserva legal.
- 339.** Ahora bien, en la citada sentencia también se reconoció que las normas de carácter infralegal, como es el caso de los reglamentos, de acuerdo a lo que señala el artículo 11 numeral 4 de la Constitución, pueden complementar o pormenorizar la regulación de los derechos constitucionales contenida en la ley. En este punto, la Corte destacó que: “[...] *en materia de derechos constitucionales la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución, está encaminada precisamente a viabilizar la aplicación, tanto de las leyes como de los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad, con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos, siempre que de su contenido no se desprenda una afectación a la esfera material de los mismos*”⁴⁶.
- 340.** En el mismo sentido, de manera más reciente en la sentencia No. 38-13-IS/19 la Corte señaló que:
- “Es la propia Constitución, la que establece una reserva de ley para la regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales, y en atención a ello, se permite que normas inferiores a la ley puedan regularlos, siempre que existan delegación expresa del legislador y sujeción a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales”.*
- 341.** En razón de lo anterior, la Corte debe determinar si las normas impugnadas se han limitado a permitir una reglamentación que complete o detalle lo establecido en la ley, o si, por el contrario, alguna materia que por su trascendencia deba ser regulada necesariamente por el legislador, se ha encomendado a normativa infralegal.
- 342.** El artículo 4 de la ley impugnada reforma el artículo 6 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y establece que los vocales del Consejo Directivo del ISSFA que corresponden a los Comandantes Generales de Fuerza o sus delegados y dos representantes por el personal de tropa en servicio pasivo, “*serán designados de conformidad con lo previsto en el Reglamento de esta Ley*”.

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 002-14-SIN-CC, de 14 de agosto de 2014, p. 42.

- 343.** El artículo 33 de la norma impugnada, que reforma el artículo 63 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, dispone que, sobre el seguro de accidentes profesionales *“El valor de la indemnización no superará el monto de la indemnización por seguro de vida, se diferenciará según el tipo de incapacidad, y su cálculo se realizará de conformidad con el Reglamento de esta Ley”*.
- 344.** El artículo 34 de la norma impugnada, que reforma el artículo 64 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, dispone que *“La Junta de Médicos Militares calificará la incapacidad del militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, en base al cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional y al respectivo Reglamento, y elevará sus informes a la Junta de Calificación de Prestaciones”*.
- 345.** El artículo 39 de la norma impugnada, reforma el artículo 93 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, dispone en su inciso final *“Los porcentajes del aporte individual obligatorio por las contingencias y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley”*.
- 346.** El artículo 40 de la ley impugnada, que reforma el artículo 95 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, dispone en su inciso final *“Los porcentajes del aporte patronal por las contingencias y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley”*.
- 347.** La primera y cuarta disposiciones constantes en la Disposición Transitoria Décima Tercera de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, reformada en la ley impugnada por el artículo 46 de la ley impugnada, disponen lo siguiente:

“1) La base para el cálculo de las pensiones de retiro e invalidez se determinará tomando en cuenta el promedio de los sesenta mejores haberes militares registrados hasta la fecha en que se produce la baja multiplicado por el factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley; Para la aplicación de lo previsto en el inciso anterior, en el primer año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley reformativa, la base para el cálculo de las pensiones de retiro e invalidez considerará, además del factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley, el promedio de los doce mejores haberes militares. A partir del segundo año, cada año, se incrementará en doce el número de haberes seleccionados para el cálculo promedio, hasta alcanzar los sesenta mejores, que se aplicará a partir del quinto año;

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

- 348.** El artículo 49 de la ley impugnada que reforma el artículo 5 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional dispone en su inciso final que *“Los vocales previstos en los literales f) y g) serán designados de conformidad con lo previsto en el Reglamento de esta Ley”* refiriéndose a *“un representante por los oficiales en servicio pasivo”* y *“dos representantes por el personal de tropa en servicio pasivo”*.
- 349.** El artículo 77 de la norma impugnada que reforma el artículo 48 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional señala en su inciso final: *“El valor de la indemnización no superará el monto de la indemnización por seguro de vida, se diferenciará según el tipo de incapacidad, y su cálculo se realizará de conformidad con el Reglamento de esta Ley”*.
- 350.** El artículo 87 de la ley impugnada que reforma el artículo del mismo número de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en su inciso final dispone: *“Los porcentajes del aporte individual obligatorio por las contingencias y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley”*.
- 351.** El artículo 88 de la norma impugnada que reforma el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, dispone: *“Los porcentajes del aporte patronal por las contingencias y conceptos definidos en este artículo serán definidos en el Reglamento de esta Ley”*.
- 352.** El artículo 93 de la norma impugnada que añade disposiciones transitorias a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en la décima quinta, incluye en los números 1 y 4, lo siguiente:

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

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

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

353. De la revisión de las normas detalladas anteriormente se verifica que efectivamente la ley impugnada determina que varios aspectos de las disposiciones deben ser desarrollados en el reglamento respectivo. Sin embargo, del análisis de las normas de la ley impugnada esta Corte no encuentra que exista una remisión indebida de la ley a la regulación a través de normas reglamentarias. Por el contrario, las normas señaladas de la ley impugnada, se limitan a especificar que a través de normas reglamentarias deben desarrollarse aspectos que tienen que ver con el mecanismo de designación de determinados vocales del Consejo Directivo del ISSFA y del ISSPOL, con las formas de cálculo de determinadas prestaciones, con el proceso para establecer la calificación de incapacidad, con la determinación de los porcentajes de aportes por las distintas contingencias reconocidas en la ley y con la determinación del factor regulador para la base de cálculo cuando se requiera establecer montos para determinadas prestaciones.

354. Para esta Corte es claro que si bien la seguridad social es una materia de especial interés y se le aplica el principio de reserva de ley absoluta para los asuntos fundamentales de su regulación, resulta indispensable que buena parte de su aplicación se especifique a través de reglamentos para viabilizar su cumplimiento y adecuación a la realidad⁴⁷. Toda vez que a juicio de esta Corte las normas impugnadas no remiten aspectos fundamentales de la seguridad social a normas reglamentarias, sino que únicamente lo hacen respecto de asuntos cuya regulación es necesaria a fin de asegurar la aplicación de la ley, no se verifica que las normas que han sido reformadas y que se remiten a disposiciones reglamentarias para su aplicación, afecten el principio de reserva de ley.

12.2.5. ¿La ley reformativa impugnada vulnera el derecho a la seguridad social, al dificultar el otorgamiento de determinadas prestaciones por parte del ISSFA, pues para la calificación de incapacidad se refiere a un cuadro valorativo de incapacidades a cargo de la autoridad sanitaria nacional?

355. A decir de los accionantes, las reformas sobre la calificación de incapacidad *“deja[n] sin posibilidad al ISSFA para efectuar dicha calificación y otorgar prestaciones de seguridad social”*, pues no se cuenta con un cuadro valorativo que debía ser expedido por el Ministerio de Salud Pública. Según los accionantes, pese a la inexistencia del cuadro valorativo señalado, la ley reformativa impugnada no ha previsto un mecanismo de transición, lo que trae como consecuencia que el ISSFA no pueda efectuar la calificación correspondiente para poder otorgar las prestaciones que lo requieren. Los accionantes señalan que esta situación afecta las prestaciones *“tales como seguro de accidentes profesionales, ya sea como indemnización o pensión; lo cual vulnera el derecho a la seguridad social, al no contar con un*

⁴⁷ Como ha señalado la Corte Constitucional: “[U]n reglamento es el camino por el cual la ley se hace aplicable; es el medio a través del cual se imponen las directrices para evitar la mala o errónea aplicación de la norma a la cual reglamentan”. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 021-12-SIN-CC dentro de la causa No. 63-09-IN de 7 de junio de 2012.

mecanismo transitorio que permita realizar esta calificación de forma temporal hasta la expedición del cuadro valorativo” (el énfasis es parte del texto original).

356. De la revisión de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, se verifica que el artículo 12 antes de la reforma impugnada disponía: “*La Junta de Médicos Militares es órgano de gestión administrativa, tiene a su cargo la calificación de la discapacidad e invalidez del militar siniestrado, en base al cuadro valorativo de incapacidades e informes médicos correspondientes*”.

357. Por su parte, el artículo 7 de la ley impugnada reformó el artículo 12 citado en el siguiente sentido: “*En el artículo 12, sustitúyase la palabra: “discapacitación”, por: “incapacidad”; y, a continuación de la frase: “cuadro valorativo de incapacidades”, agréguese: “emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional”*”.

358. El artículo 33 de la ley reformativa impugnada dispone:

“Sustitúyase el artículo 63 por el siguiente: “Art. 63.- El seguro de accidentes profesionales es la prestación destinada a compensar el ingreso del militar en servicio activo que se incapacita por enfermedad o accidente profesional, y consiste en el pago de una indemnización única por incapacidad y/o de una pensión por incapacidad. Este seguro incluye la prestación que se origina por el fallecimiento del militar en servicio activo en actos de servicio o a consecuencia de enfermedad o accidente profesional y que se hace efectivo mediante el pago de una pensión destinada a resarcir a los derechohabientes por la pérdida del ingreso familiar.

La indemnización por incapacidad es el pago en dinero que por una sola vez se reconoce al militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, dependiendo si es calificado con incapacidad parcial permanente, incapacidad total permanente o incapacidad permanente absoluta, de conformidad con el cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional. El valor de la indemnización no superará el monto de la indemnización por seguro de vida, se diferenciará según el tipo de incapacidad, y su cálculo se realizará de conformidad con el Reglamento de esta Ley.(...)”.

359. Asimismo, el artículo 64 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas antes de la reforma impugnada, establecía lo siguiente: “*Art. 64.- La Junta de Médicos Militares calificada la incapacidad del militar en servicio activo en base al cuadro valorativo de incapacidades y respectivo Reglamento y eleva sus informes a la Junta de Calificación de Prestaciones*”. La ley reformativa impugnada reformó este artículo en el siguiente sentido: “*Art. 34.- El artículo 64 sustitúyase por el siguiente: “Art. 64.- La Junta de Médicos Militares calificará la incapacidad del militar en servicio activo, aspirante a oficial, aspirante a tropa y conscripto, en base al cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional y al respectivo Reglamento, y elevará sus informes a la Junta de Calificación de Prestaciones”*”.

360. El artículo 105 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas antes de la reforma impugnada disponía: “*La discapacidad por lesiones ocasionadas en*

actos del servicio o a consecuencia de éstos, será calificada con el informe emitido por la Junta de Médicos Militares en base al cuadro valorativo de incapacidades y el Reglamento correspondiente. La invalidez del militar en servicio activo será calificada en base al informe de la Junta de Médicos Militares". Por su parte, la ley reformativa impugnada señala: "Art. 42.- En el artículo 105, en el inciso primero, sustitúyase la palabra: "discapacitación", por: "incapacidad"; y, a continuación de las palabras: "cuadro valorativo de incapacidades", añádase: "emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional".

361. El artículo 45 de la ley reformativa impugnada incluye a continuación del artículo cuarto innumerado agregado a continuación del artículo 113, varios artículos innumerados, siendo que el último dispone lo siguiente: "Art....- El cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional considerará las especificidades propias de la actividad militar".

362. Por su parte, respecto a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, el artículo 48, antes de la reforma, disponía: "La indemnización de discapacidad es el pago en dinero que, por una sola vez, se reconoce al asegurado en servicio activo, calificado con incapacidad parcial permanente, de conformidad con la Tabla Valorativa de Incapacidades. La incapacidad parcial permanente no implica la separación del servicio activo".

363. El artículo 77 de la norma impugnada dispone lo siguiente:

"En el artículo 48, sustitúyase el inciso primero por el siguiente: "La indemnización por incapacidad es el pago en dinero que por una sola vez se reconoce al policía en servicio activo, así como al aspirante a oficial y policía, dependiendo si es calificado con incapacidad parcial permanente, incapacidad total permanente o incapacidad permanente absoluta, de conformidad con el cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional. El valor de la indemnización no superará el monto de la indemnización por seguro de vida, se diferenciará según el tipo de incapacidad, y su cálculo se realizará de conformidad con el Reglamento de esta Ley."

364. El artículo 50 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, antes de la reforma impugnada disponía: "El asegurado siniestrado, calificado con incapacidad total permanente, accederá a la pensión de discapacidad y, además, percibirá la respectiva indemnización de discapacidad, de conformidad con la Tabla Valorativa de Incapacidades. La calificación de la incapacidad parcial, por una misma lesión, se realizará por una vez". Por su parte, la ley reformativa en su artículo 79, dispone:

"En el artículo 50, sustitúyase el inciso primero por el siguiente: "El policía en servicio activo, y el aspirante a oficial y policía siniestrado, calificado con incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta, accederá a la pensión por incapacidad y, además, percibirá la respectiva indemnización por

incapacidad, de conformidad con la Tabla Valorativa de Incapacidades emitida por la Autoridad Sanitaria Nacional”.

- 365.** Y el artículo 92 de la norma impugnada introduce un tercer artículo innumerado a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, que señala *“El cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional considerará las especificidades propias de la actividad policial.”*
- 366.** A continuación, la Corte analizará el cargo formulado, en función de la alegada falta de un cuadro valorativo de incapacidades por parte de la autoridad de salud competente.
- 367.** El argumento por medio del cual los accionantes reclaman la inconstitucionalidad respecto a este cargo, guarda relación con la ausencia o falta de cumplimiento en la emisión del cuadro valorativo de incapacidades dispuesto en la norma impugnada, lo que a su criterio resulta violatorio de derechos constitucionales. Sin embargo, a través de la acción pública de inconstitucionalidad no le corresponde a la Corte determinar violaciones concretas de derechos constitucionales. La Corte encuentra que lo señalado por los accionantes no implica un análisis de constitucionalidad abstracto y para ello existen otras vías de reclamación correspondientes a una acción distinta.
- 368.** Por lo indicado, a fin de no desnaturalizar la presente acción, la Corte Constitucional no puede, en el ejercicio de su facultad de control abstracto de constitucionalidad, responder el cargo en la forma como ha sido planteado. No obstante, la Corte analizará si las disposiciones contenidas en la ley reformativa, al establecer que la valoración de las incapacidades por parte de los órganos del ISSFA y del ISSPOL debe realizarse en función de un cuadro de valoración de incapacidades que guíe tal determinación a cargo de la autoridad sanitaria nacional, son contrarias a la Constitución.
- 369.** Para la Corte es claro que las normas referidas en los párrafos anteriores otorgan la atribución a la autoridad sanitaria nacional para fijar el cuadro valorativo de incapacidades, tanto respecto a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, como respecto a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.
- 370.** El artículo 361 de la Constitución establece la competencia de la autoridad sanitaria nacional cuando dispone que *“El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector”*. Así, dicha autoridad tiene a su cargo la emisión de políticas públicas nacionales que orienten las acciones de los miembros del sistema, así como la potestad constitucional para emitir las normas necesarias para el adecuado y oportuno desarrollo del sector de la salud, así como vigilar el cumplimiento de sus decisiones.

371. Ni la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ni la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, ni la ley reformativa impugnada, definen lo que debe entenderse por “cuadro valorativo de incapacidades”. Sin embargo, del contexto de las normas que se refieren a este se verifica que consiste en un cuadro que tiene por objeto establecer el nivel, porcentaje o grado de incapacidad que padece una persona, a raíz de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional. Así, dicho cuadro sirve para valorar el impacto que tal accidente o enfermedad ha causado en el estado de salud de la persona para que el órgano correspondiente, en este caso la Junta de Médicos Militares o la Junta de Médicos del ISSPOL, determine la prestación a la que tiene derecho.
372. En función de la norma constitucional citada, a la autoridad sanitaria nacional le corresponde la rectoría del sistema de salud, en consecuencia, dicha autoridad puede emitir el cuadro de incapacidades, y esta Corte Constitucional no encuentra que tales disposiciones sean inconstitucionales. Cabe señalar que puede ser inconveniente para el sistema que sea el Ministerio de Salud quien determine estos temas en lugar de Junta de Médicos Militares o la Junta de Médicos del ISSPOL, en vista de que estos últimos probablemente sean quienes más conocen de los posibles accidentes en funciones y sus efectos prácticos en razón de sus conocimientos específicos sobre las ocupaciones militares y policiales, sin embargo, tal inconveniencia no es un tema cuyo análisis le compete a la Corte Constitucional a través de la presente acción. Así, la Corte concluye que esta cuestión constituye un asunto de libre configuración legislativa y en consecuencia, las disposiciones que establecen esta competencia, no son en sí mismas inconstitucionales.
373. A pesar de lo señalado, esta Corte no puede dejar de indicar que la potencial inexistencia del “cuadro valorativo de incapacidades” referido en el presente análisis, puede sin duda afectar el ejercicio del derecho a la seguridad social, en tanto constituya un obstáculo para el ejercicio de la capacidad administrativa para determinar el grado de incapacidad del solicitante de una determinada prestación. Es por esta razón que la Corte Constitucional insta a las autoridades competentes, en particular al Ministerio de Salud, en coordinación con el ISSFA y el ISSPOL, a evitar que por la ausencia de los instrumentos necesarios para acceder a las distintas prestaciones de la seguridad social, se dificulte dicho acceso, por lo que de no existir tal instrumento debe procederse a su realización.

12.2.6. ¿El régimen de transición de la norma impugnada violenta el principio de igualdad, al beneficiar solamente al personal en servicio activo?

374. A decir de los accionantes, el régimen de transición de la norma impugnada violenta el principio de igualdad (artículo 11 numeral 2 de la Constitución), pues beneficia solamente al personal en servicio activo *“sin considerar a todos los grupos beneficiarios como asegurados”*.

375. Según el ISSFA, “*el régimen de transición no considera a todos los grupos que venían siendo protegidos por la seguridad social militar, especialmente los militares en servicio pasivo, otros pensionistas y dependientes (viudas y huérfanos) lo que se evidencia en el contenido de las disposiciones transitorias décima cuarta, décima sexta y décima octava, que además conforman un grupo de atención prioritaria por estar constituidos por adultos mayores, en condiciones de doble vulnerabilidad; lo que convierte a la Ley de Fortalecimiento en REGRESIVA*”⁴⁸.

376. En párrafos anteriores de esta sentencia se ha hecho referencia a las normas constitucionales que reconocen el derecho a la igualdad, así como a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema, por lo que cabe solamente remitirse a tal análisis, para responder al problema jurídico.

377. De la revisión de la ley reformativa impugnada se verifica que el régimen de transición realiza una serie de precisiones sobre la aplicación de las normas reformadas en relación con el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se encuentran en servicio activo.

378. En particular, en relación con la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, las disposiciones transitorias regulan, para los miembros en servicio activo, respecto a los seguros de retiro, invalidez y muerte (duodécima, décima tercera, décima cuarta, vigésima tercera), cesantía (décima quinta), mortuoria (décima sexta), de vida (décima séptima), accidentes profesionales (décima octava), indemnización global (décima novena), Fondo de Vivienda (vigésima primera), así como el régimen de aportaciones (vigésima) y la posibilidad de los miembros en servicio activo de acogerse al nuevo régimen previsto en ley reformativa (vigésima segunda). En este contexto, la única disposición transitoria que se refiere expresamente a los miembros en servicio pasivo de las Fuerzas Armadas, señala:

“DÉCIMA SÉPTIMA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de vida a los miembros que se encontraren en servicio activo en las Fuerzas Armadas a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 58, 61 y 62 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

La cuantía de la indemnización se determinará conforme lo dispuesto por el artículo 60 reformado por esta Ley.

El personal militar en servicio pasivo beneficiarios de pensión de retiro, discapacidad o invalidez, y que estén en goce del seguro de vida potestativo previsto en el artículo 59 vigente con antelación a la presente Ley reformativa, podrán continuar asegurados pagando la prima correspondiente”.

379. Y, en relación con la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, las disposiciones transitorias regulan, para los miembros en servicio activo, respecto a

⁴⁸ Escrito presentado el 20 de diciembre de 2019, fs. 1477 vuelta.

los seguros de retiro, invalidez y muerte (décima cuarta, décima quinta, décima sexta, vigésima quinta), mortuoria (décima séptima), de vida (décima octava), accidentes profesionales (décima novena), indemnización profesional (vigésima), cesantía (vigésima primera), servicio de vivienda (vigésima tercera), así como el régimen de aportaciones (vigésima segunda) y la posibilidad de los miembros en servicio activo de acogerse al nuevo régimen previsto en ley reformativa (vigésima cuarta). En este contexto, la única disposición transitoria que se refiere expresamente a los miembros en servicio pasivo de la Policía Nacional, señala:

“DÉCIMA OCTAVA.- Para la aplicación de las prestaciones del seguro de vida a los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 52, 55 y 56 vigentes con antelación a la expedición de la presente Ley reformativa.

La cuantía de la indemnización se determinará conforme lo dispuesto por el artículo 54 reformado por esta Ley.

El personal policial en servicio pasivo beneficiarios de pensión de retiro, discapacidad o invalidez, y que estén en goce del seguro de vida potestativo previsto en el artículo 53 vigente con antelación a la presente Ley reformativa, podrán continuar asegurados pagando la prima correspondiente”.

- 380.** De las normas referidas se verifica que el régimen de transición previsto en la ley impugnada sí contempla al personal en servicio pasivo, tanto de las Fuerzas Armadas, como de la Policía Nacional, pero de manera limitada al establecer que las pensiones de retiro, invalidez y del seguro de vida se regulan de conformidad con las normas previas a la reforma, en la medida en que los asegurados paguen la prima correspondiente.
- 381.** Pese a las verificaciones realizadas en párrafos anteriores, esta Corte Constitucional encuentra que las alegaciones de los accionantes tienen que ver con asuntos de técnica y configuración legislativa propia del régimen de transición, cuyo análisis no le compete a la Corte Constitucional a través de una acción de control abstracto de constitucionalidad. En este sentido, es tarea del órgano legislativo velar porque las normas que producen reformas, contemplen un régimen que dé claridad a los destinatarios de la ley sobre la transición del cambio normativo. En particular, los destinatarios de la ley deben tener claro los aspectos relativos a la posible continuidad temporal de la norma reformada, así como las modulaciones en la aplicación de la nueva normativa hacia lo venidero.
- 382.** Respecto al argumento planteado por los accionantes en el sentido de que el régimen de transición violenta el principio de igualdad al discriminar al personal en servicio pasivo, frente al personal en servicio activo, esta Corte no encuentra un argumento completo y claro respecto a los aspectos en que la norma supuestamente establece beneficios exclusivamente para el personal en servicio activo. A fin de que la Corte Constitucional pueda establecer desde el punto de vista del control

abstracto, la inconstitucionalidad de una norma por ser discriminatoria, los accionantes deben ser claros al establecer los aspectos específicos en los cuales se evidencia tal discriminación y que éstos sean claramente evidenciables.

- 383.** Por lo dicho, esta Corte no identifica una inconstitucionalidad material de la norma impugnada por las razones analizadas en este acápite, en particular respecto al régimen de transición de ley bajo análisis.

13. Consideraciones adicionales

- 384.** En varias de las intervenciones que han realizado los accionantes, así como terceros con interés en la presente causa, han alegado que debido a la norma impugnada, el sistema cuenta con dos regímenes de seguridad social que coexisten. En particular, mediante escrito de 11 septiembre de 2020 Oscar Patricio Viscarra Solíz (por sus propios derechos como tercero interesado), plantea lo siguiente al respecto:

“una de las tantas afectaciones a los derechos de los afiliados militares y policiales es que el legislador permitió la creación y existencia de dos (02) regímenes de aportación con diferentes sistemas de cotización y prestaciones económicas dentro del mismo ISSFA e ISSPOL, cuando el derecho a la seguridad social por mandato constitucional en su Art. 34 establecer que la seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. Estos (02) regímenes; 1.- El anterior o de transición, está Integrado por los militares activos que obtuvieron el alta hasta diciembre de 2016, con un número actualmente aproximado en Fuerzas Armadas de 30.326 afiliados y por su parte 2.- El nuevo sistema de cotización y prestaciones integrado por los militares que ingresaron (se graduaron) a partir de enero de 2017. (Altas), los militares que en servicio activo decidieron cambiarse: (Soldado, Cabio Segundo, Subteniente, Teniente) se cambiaron: 7.429, quienes a la presente fecha en el nuevo sistema son más de 11.013. (estos datos solo en Fuerzas Armadas, en la Policía Nacional superan las 12.000 personas en el nuevo régimen). La existencia de estos dos regímenes de seguridad social militar para los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, sometidos a los mismos riesgos por la propia misión constitucional asignada, genera diferentes prestaciones económicas para un mismo conglomerado militar que necesita COHESIÓN, para enfrentar los diversos riesgos...”

- 385.** Si bien este argumento no es tratado dentro de la presente sentencia como un cargo específico en función de que no consta en las demandas de las acciones presentadas, ni ha sido planteado como tal, la Corte Constitucional encuentra que es importante hacer un pronunciamiento al respecto.
- 386.** Es claro para la Corte que las reformas propuestas por la ley impugnada eran de tal naturaleza y profundidad respecto a los regímenes especiales de seguridad social de la fuerza pública, que desembocaron en que en la práctica se cuenta con dos regímenes vigentes que coexisten en la actualidad.

- 387.** La Corte reconoce que cuando se producen reformas estructurales en la legislación, esta puede ser una consecuencia lógica de tales reformas. Sin embargo, la existencia de dos regímenes de seguridad social no reviste relevancia constitucional, en el sentido de que puede resultar una consecuencia inevitable cuando el legislador adopta un cambio normativo profundo en determinadas materias.
- 388.** Sin embargo, la Corte no puede dejar de hacer un llamado al órgano legislativo respecto de su obligación de prever en las reformas normativas, la posibilidad de que esto se produzca y en consecuencia establecer mecanismos para que los regímenes de transición no afecten el contenido de los derechos y su ejercicio.
- 389.** En materia de seguridad social, este elemento es de particular importancia, debido a que la coexistencia de dos regímenes de seguridad social como consecuencia de las normas impugnadas, puede traer consecuencias graves respecto a la sostenibilidad del sistema, los cuales solamente podrían ser mitigados y previstos, a través del análisis y utilización de informes técnicos rigurosos y especializados. Particularmente preocupantes resultan los cambios que se adoptan en la norma impugnada en lo relativo al sistema de financiamiento de las prestaciones de la seguridad social, frente a un grupo importante de beneficiarios del sistema respecto a quienes las nuevas regulaciones sobre dicho financiamiento pueden resultar insuficientes e insostenibles en el tiempo.
- 390.** Por otro lado, en varias de las acciones se ha solicitado a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de toda la norma impugnada. Sin embargo, la Corte sólo está facultada para actuar de esta manera en casos en los que se haya verificado la inconstitucionalidad por la forma. Y aún en ese supuesto, la Corte debe asegurarse de que esta declaratoria no produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños (art. 95 LOGCC).
- 391.** Resulta imprescindible recordar que en Ecuador, el control abstracto de constitucionalidad en sus diversas materias se encuentra regido por una serie de principios establecidos en la Constitución y la LOGJCC que son de obligatorio cumplimiento para todo ejercicio de control de constitucionalidad que realice la Corte Constitucional. El respeto a estos principios y a sus consecuencias a la hora de realizar el control de constitucionalidad abstracto no es una mera cuestión formal. Estos principios, establecidos principalmente en el artículo 76 de la LOGJCC, imponen límites a la forma en la cual la Corte ejerce el control abstracto de constitucionalidad.
- 392.** A la luz de los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad en nuestro sistema, la Corte Constitucional debe partir siempre de una presunción de constitucionalidad de la norma impugnada (principio 2) y, en caso de duda, debe optar por su constitucionalidad (principio 3); además, debe orientar su análisis a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico (principio

4), debe agotar absolutamente todas las interpretaciones que permitan la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico (principio 5) y, solo debe recurrir a la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso (principio 6).

393. Todos estos principios implican necesariamente que la Corte Constitucional debe recurrir a una alta carga argumentativa que logre desvirtuar la presunción de constitucionalidad y evidenciar que ha analizado todas las justificaciones o interpretaciones posibles de la norma antes de declararla inconstitucional. Así, la Corte debe partir desde el presupuesto que la norma en cuestión es constitucional y dirigir su análisis a desvanecer tal presunción en su totalidad, antes de proceder a una declaratoria de inconstitucionalidad que conlleve a la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico.

394. En respeto a estos principios que guían el actuar de la Corte, resulta necesario partir de una presunción de adecuación al texto constitucional y sólo como último recurso la Corte puede contemplar la posibilidad de desechar total o parcialmente una norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

395. De ahí que la Corte no tiene elementos para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la que está revestida la norma impugnada en su totalidad, con excepción de aquellos artículos cuya inconstitucionalidad se ha identificado debido a su incompatibilidad con el principio de sostenibilidad, así como con la prohibición de regresividad, garantizados en la Constitución.

14. Efectos del fallo

396. Toda vez que la Corte determinó que los artículos 2, 3, 5, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 57, 64, 65, 67, 69, 71, 78, 87, 88, 90, así como de la Disposición Transitoria Décimo Tercera, la Disposición Transitoria Décimo Quinta, la Disposición Derogatoria Segunda y la Disposición Derogatoria Tercera de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, son contrarios a la Constitución, además de la necesidad de dejar sin efecto la derogatoria establecida en la norma impugnada respecto a los artículos 97 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y 88, 91 y 93 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, corresponde establecer los efectos de la presente decisión.

397. En primer lugar, por la urgencia que existe de precautelar la sostenibilidad del sistema y en función de la gravedad que se ha evidenciado en la afectación que existe respecto al financiamiento de los sistemas de seguridad social de la fuerza pública, 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, de tal manera que 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 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.

- 398.** En función de lo señalado en el párrafo anterior, 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.
- 399.** En segundo lugar, como ya se señaló, de conformidad con los principios establecidos en el citado artículo 76 de la LOGJCC, 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.
- 400.** Ahora bien, de acuerdo con el análisis realizado en la presente sentencia, 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 social⁴⁹, 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.
- 401.** Por las razones expuestas, 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

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 23-18-IN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 48.

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. En consecuencia, 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.

- 402.** Con el fin de que la Asamblea Nacional cuente con una iniciativa legislativa para cumplir con la presente sentencia, esta Corte dispone que el Consejo Directivo del ISSFA y el Consejo Directivo del ISSPOL procedan 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 elaborar un Proyecto de Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y un Proyecto de Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Así mismo, 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.
- 403.** 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.

- 404.** Los sujetos obligados deberán informar periódicamente a la Corte Constitucional sobre el avance en el cumplimiento de la presente sentencia, según lo dispuesto en el decisorio de esta sentencia.

15. Decisión

- 405.** 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.** Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 64, 65, 69, 71, 78, 87, 88, 90, Disposición Transitoria Décimo Tercera y Disposición Transitoria Décimo Quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con efectos inmediatos, quedando dichas normas expulsadas del ordenamiento jurídico, de tal manera que entran en vigencia las normas contempladas en los artículos 22, 27, 38, 41, 63, 93, 95, 97 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas anterior a la reforma que se deja sin efecto, así como en los artículos 25, 29, 39, 41, 49, 87, 88, 89, 91, 93 y 122 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional antes de la reforma, normas que tienen que ver con el financiamiento del sistema, así como la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública a la seguridad social general. Entiéndase que la referencia a "efectos inmediatos" significa desde la publicación de la sentencia en el Registro Oficial.
- 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 social.

Notifíquese, publíquese y cúmplase. -

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 10 de marzo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 83-16-IN/21

VOTO CONCURENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

I. Objeto del voto concurrente

1. Estando conforme con la mayoría del análisis constitucional que se adoptó en la resolución de la causa N°. 83-16-IN y sus acumulados, el objeto del presente voto concurrente se circunscribe en enfatizar el análisis sobre la naturaleza especial del régimen de seguridad social que rige para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Esto, a efecto de dar contestación a las alegaciones de los propios accionantes, y establecer las respectivas distinciones entre los distintos regímenes creados por otras instituciones del Estado.

II. Análisis constitucional

2. Observo que existen alegaciones de la parte accionante, relacionadas a la “*naturaleza específica y particular de (sus) servicios, en cuanto al tiempo en que se puede ejercer el cargo y el riesgo constante que deben enfrentar,*” y sobre la necesidad de que se establezca “*una regulación propia y diferenciada, sin que esto implique una situación de privilegio* (Acción N°. 60-19-IN).
3. Asimismo, la parte accionante manifestó que, por su función y naturaleza, los miembros uniformados no podrían estar 60 años en servicio. De tal modo, no se puede asimilar el régimen de seguridad social especial al régimen general. (Acción N°. 12-17-IN).
4. En el análisis de la sentencia, se concluyó:

que las normas impugnadas sí reconocen diferenciaciones respecto de aquellas situaciones que sitúan a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en una posición diferenciada respecto de otros contribuyentes del sistema de seguridad social.

5. Al respecto, considero oportuno enfatizar que el régimen de seguridad social que rige para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, a más de mantener diferenciadores respecto de otros contribuyentes del régimen de seguridad social general, es distinto de aquellos regímenes de jubilación adicionales o complementarios que otorgaron privilegios a funcionarios y/o ex funcionarios de otras instituciones del Estado. Así, sobre la fase de fundamentos legales y técnicos que difieren esencialmente del que nos ocupa en el caso N°. 83-16-IN.

6. Lo anterior encuentra justificación en las actividades y funciones que cumplen los miembros de la fuerza pública, pues éstas se distinguen de las desarrolladas por otras entidades del Estado. Así, a partir de ello, se justifica una regulación específica a su favor, pues de esta forma se atiende a necesidades particulares en el marco de sus funciones.¹
7. De esta manera expreso mi voto concurrente, que busca la comprensión efectiva² en el receptor de la decisión y de la ciudadanía en general, sobre uno de los puntos que conformaron la *litis* dentro del proceso 83-16-IN y sus acumulados.

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 83-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 11 de marzo de 2021, mediante correo electrónico a las 22:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹ Por ejemplo, el desgaste físico, mental y emocional que sobrellevan, así como el riesgo que representan para su vida, salud e integridad, las actividades propias de la profesión.

² Artículo 4, número 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “(...) Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”.