

SEGURIDAD SOCIAL

General Oswaldo Moreno ★
ABOGADO



Miércoles, 04 de febrero de 2026 / 12:20

EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS —ISSFA— Y LA 'LORESSFA'

UN CONFLICTO ESTRUCTURAL EN 'MANOS' DE LOS ASAMBLEÍSTAS

QUITO — La Ley Orgánica del Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (LORESSFA) no es una iniciativa política discrecional: es la respuesta normativa obligatoria al mandato de la Corte Constitucional en la Sentencia 83-16-IN/21. El objetivo es restablecer constitucionalidad y asegurar que el derecho a la seguridad social militar sea **ejercible en el tiempo**, con rigor técnico y consistencia financiera.

A febrero de 2026, han transcurrido **4 años, 4 meses y 22 días** desde la entrega del proyecto a la Asamblea (septiembre de 2021) y **3 años, 4 meses y 22 días** desde el vencimiento del plazo máximo para su trámite legislativo (septiembre de 2022). En términos del “Reloj del Conflicto by Osmov”, este diferimiento prolongado incrementa una grave fricción institucional y abre espacio a una guerra cognitiva (desinformación) que erosiona la cohesión de la familia militar y la legitimidad del proceso democrático.

El debate debe salir del ruido y volver a lo esencial: **cumplir la sentencia**, preservar el régimen especial por sus contingencias diferenciadas, y sostener el sistema con base en estudios actuariales (cortes 2020 y 2023) y control técnico interinstitucional.

1. Antecedentes

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

En efecto, con fecha 10 de marzo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional (CC) dictó por unanimidad la sentencia del Caso No. 83-16-IN (Caso 83, presentado en el año 2016, como **una Acción Pública de Inconstitucionalidad IN**) y lo declaró inconstitucional por el fondo de las normas que

tienen que ver con: el financiamiento del sistema; la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública a la seguridad social general; la eliminación de servicios sociales de las Fuerzas Armadas; la eliminación de la indemnización profesional de la Policía Nacional; la calidad de beneficiarios del montepío de los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, entre otras.

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

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

Podríamos decir, entonces, que el punto de partida es jurídico y constitucional: como se mencionó, la Corte Constitucional, en la Sentencia 83-16-IN/21 (emitida en marzo de 2021 y publicada en el Registro Oficial en

mayo de 2021), declaró inconstitucionalidades estructurales en la Ley de Fortalecimiento de 2016 y difirió sus efectos legales para que el Estado emita una normativa ajustada a parámetros constitucionales, técnicos y financieros.

Ese diferimiento no fue un “permiso para postergar”, sino una oportunidad para legislar con responsabilidad.

En ese marco, el **13 de septiembre de 2021**, el Consejo Directivo del ISSFA, entregó a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Quien suscribe, en esa fecha, actuó como **asesor jurídico del Ministro de Defensa Nacional, Alm. (S.P.) Fernando Donoso Morán**, participando activamente en la elaboración del proyecto y por responsabilidad personal y afecto institucional, me veo obligado a explicar el alcance legal y jurídico del documento en referencia.



Fotografía oficial del ISSFA

La presidenta de la Asamblea Nacional, Abg. Guadalupe Llori, recibió oficialmente del Sr. Alm (S.P.) Fernando Donoso Morán, ex ministro de Defensa Nacional, el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Queda dicho que la Corte Constitucional fijó un parámetro temporal: el trámite legislativo debía realizarse **en el plazo máximo de un año contado desde la recepción de los proyectos de ley** presentados por los institutos involucrados. Para el caso del régimen militar, el propio seguimiento institucional ubica el vencimiento de ese plazo máximo en **septiembre de 2022**. A febrero de 2026, han pasado **3 años, 4 meses y 22 días** desde el vencimiento del plazo; y **4 años, 4 meses y 22 días** desde la entrega del proyecto en septiembre de 2021. Esta aritmética no es retórica: describe una realidad de diferimiento que multiplica riesgos legales, técnicos y de confianza pública.

En paralelo, el sustento técnico se apoya en la evidencia actuarial. Existen estudios oficiales con cortes a los años **2020** y **2023**, que sostienen que **el problema no es coyuntural sino estructural**. El balance actuarial con corte 31 de diciembre de 2020 (contratado en 2021) sustentó escenarios de sostenibilidad para el proyecto; y la contratación de un nuevo estudio con corte 31 de diciembre de 2023 (contratada en 2024) responde a obligaciones de supervisión y control, reforzando la secuencia: control constitucional → validación técnica → decisión normativa responsable.

Este conjunto de antecedentes permite afirmar, con claridad, que la discusión real no es “si se quiere o no” reformar, sino **cómo se cumple el mandato constitucional** evitando dos errores igual de dañinos: legislar sin rigor técnico, o bloquear la ley bajo consignas que confunden no regresividad con intangibilidad absoluta.

2. Análisis integral

Toda controversia pública relevante opera en dos planos simultáneos. **El dominio físico** concentra lo medible: la sostenibilidad del sistema, las reglas claras, su financiamiento, sus prestaciones, y la capacidad institucional

de cumplirlas. **El dominio cognitivo** concentra lo decisivo en escenarios de tensión: credibilidad, cohesión, percepción de justicia, confianza en sus autoridades militares y aceptación social de la norma. Cuando el dominio cognitivo se contamina, el conflicto se acelera aunque el problema de fondo sea técnico y solucionable.

En el dominio militar, lo físico es evidente: la seguridad social de las Fuerzas Armadas protege contingencias vinculadas al riesgo profesional específico, a la carrera militar y a las condiciones propias del servicio armado. La equiparación mecánica con el régimen general no solo desconoce esa naturaleza diferenciada; también crea incentivos normativos que distorsionan el equilibrio del sistema. Pero lo más delicado actualmente está en el plano cognitivo: la familia militar (activos y pasivos) puede fragmentarse si el debate se convierte en una lucha de sospechas, donde cada ajuste se percibe como agresión. La cohesión —que es un activo estratégico— depende de que el asegurado entienda con precisión qué se corrige, por qué se corrige y cómo se preserva el derecho en el tiempo.

En el dominio social, la seguridad social militar es un contrato de confianza: no solo con el afiliado, sino con su familia y con la sociedad que reconoce el servicio y el riesgo al que son o fueron sometidos sus afiliados. Cuando el discurso público cae en dos extremos —“privilegio intocable” o “recorte inevitable”— se rompe el puente social. Aquí el dominio cognitivo es el campo principal: la desinformación se vuelve una fuerza de fricción que distorsiona la lectura de la realidad. Por eso, el debate requiere un lenguaje que explique que el trato diferenciado no es privilegio, sino correspondencia entre contingencias distintas y reglas coherentes; y que la igualdad también se vulnera cuando se trata igual a realidades distintas o diferente a realidades equivalentes.

En el dominio económico, lo físico es la sostenibilidad actuarial: aportes, obligaciones prestacionales, horizonte de pago y consistencia financiera. El incremento de esperanza de vida amplía el periodo de pago de prestaciones, y ese hecho estructural obliga a decisiones responsables si se quiere preservar el derecho a futuro. A la vez, el dominio cognitivo económico suele quedar capturado por una trampa emocional: “si tocan algo, me quitan derechos”. Esa lectura no solo es incompleta; es peligrosa, porque impide discutir lo esencial: un derecho sin sostenibilidad no desaparece mañana, pero se vuelve vulnerable pasado mañana. La solidaridad intergeneracional no es un eslogan: es el mecanismo constitucional que evita trasladar el costo completo al futuro o concentrarlo en un solo actor, sea el Estado o una generación específica de militares.

En el dominio político, lo físico es procedimiento legítimo: deliberación, socialización real, transparencia del texto y responsabilidad institucional compartida entre Asamblea, Ejecutivo y órganos técnicos. En el dominio cognitivo, el principal riesgo es la pérdida de legitimidad por percepción de opacidad, apuro o falta de escucha. Si el proceso no exhibe señales verificables de apertura técnica, el debate se polariza y el proyecto se convierte en bandera de enfrentamiento, no en solución estructural. Esto desplaza el sistema desde la estabilidad hacia una tensión por fricción política y narrativas antagonistas.

En el dominio legal, lo físico es la seguridad jurídica: cumplir el mandato expreso de la Corte Constitucional y salir del escenario inconstitucional prolongado. La no aprobación no “congela” la situación anterior; perpetúa distorsiones declaradas inconstitucionales, prolonga incertidumbre y aumenta su exposición a nuevos cuestionamientos. En el dominio cognitivo legal, el concepto más manipulado es el de no regresividad. La propia Corte ha desarrollado que no es un principio

absoluto: admite ajustes razonables si están técnicamente justificados y orientados a preservar la sostenibilidad del derecho. La clave es la razonabilidad y la prueba técnica: no es “regresión”, es “preservación en el tiempo” cuando se demuestra que consolidar beneficios sin respaldo actuarial y financiero es constitucionalmente inadmisibles.

Este análisis converge en una conclusión transversal: la LORESSFA no solo corrige normas; corrige un riesgo sistémico. Su aprobación responsable reduce amenazas en el plano físico y neutraliza el deterioro cognitivo que produce desinformación y polarización.

3. Conclusiones

- a. La sostenibilidad del régimen especial militar es un componente de cohesión institucional; prolongar el diferimiento alimenta la fricción interna y vulnera la confianza del asegurado activo y pasivo sobre la continuidad real del sistema.
- b. La principal amenaza inmediata no es técnica sino cognitiva: la desinformación y la narrativa de “bando contra bando” degradan la solidaridad interna de la familia militar y erosionan el contrato social de protección.
- c. La presión estructural (especialmente el aumento del tiempo de pago asociado a la longevidad) obliga a tener una coherencia lógica entre prestaciones y financiamiento; la evidencia actuarial con cortes 2020 y 2023 justifica que la decisión no puede postergarse sin costo.
- d. La legitimidad del proceso es parte del resultado: sin socialización verificable, el debate se convierte en conflicto político; con un proceso transparente y técnicamente guiado, la Asamblea fortalece su gobernabilidad y confianza pública.

- e. La LORESSFA es cumplimiento obligatorio del mandato constitucional; no aprobar no preserva derechos, sino que perpetúa un estado inconstitucional e incrementa el riesgo de afectación futura de prestaciones por falta de sostenibilidad y seguridad jurídica.

4. Recomendaciones

- a. Consolidar un mensaje institucional unificado —para afiliados activos y pasivos— que explique, sin ambigüedad, que el propósito es preservar el régimen especial y sus contingencias diferenciadas, evitando lecturas de “privilegio” o “recorte” como atajos narrativos. Complementar esa comunicación con mecanismos de integridad verificables que fortalezcan la confianza en la gestión realizada.
- b. Instalar una estrategia pública de “alfabetización anticadenas”: explicar en lenguaje simple los conceptos clave (régimen especial, contingencias diferenciadas, solidaridad intergeneracional, no regresividad no absoluta, secuencia técnica), e incluir canales claros para preguntas de asegurados, con respuestas oficiales trazables.
- c. Exigir que toda discusión de ajustes se ancle en la evidencia actuarial disponible, con explicación pedagógica de escenarios y efectos del diferimiento. Incorporar una cláusula de seguimiento: reportes periódicos de sostenibilidad y revisión técnica programada que permita corregir desviaciones sin volver a la etapa de crisis.
- d. Acompañar la aprobación con “candados de legitimidad”: cronograma público de socialización, recepción formal de observaciones, y una mesa técnica permanente Asamblea–ISSFA–Superintendencia de

Bancos–MEF con reportes verificables. La confianza no se pide: se diseña.

- e. Priorizar el cumplimiento de la sentencia como núcleo del debate y ordenar la discusión jurídica: la no regresividad exige justificación y proporcionalidad, no inmovilidad. Aprobar la ley con exposición de motivos robusta, referencias explícitas al mandato constitucional y a la validación técnica, para reducir litigiosidad futura y reforzar seguridad jurídica.

5. Mensaje final

Este debate no es un “tema administrativo” ni una disputa de consignas. La LORESSFA es una decisión estructural de estabilización: en el dominio físico, ordena constitucionalidad, sostenibilidad y reglas claras; en el dominio cognitivo, protege confianza, cohesión y legitimidad. Si se permite que la desinformación gobierne la conversación, la sociedad entra en fricción: se polariza la familia militar, se erosiona la credibilidad institucional y se incrementa la tensión política. Si, en cambio, se decide con coherencia constitucional y sustento técnico, el sistema vuelve a la etapa de normalidad: un régimen especial sostenible, comprensible y defendible ante el país.

Mensaje a los (as) asambleístas:

El llamado es directo: su decisión NO debería ser un cálculo coyuntural, ni discrecional; su decisión es una responsabilidad de Estado.

Cumplir el mandato constitucional que ya excedió los tiempos razonables y legislar con rigor técnico sustentable protege el derecho a la seguridad social militar hoy y mañana, reduce la incertidumbre jurídica y previene una tensión social innecesaria.

El país necesita que esta discusión salga del ruido y entre en la zona de decisiones responsables, con transparencia y sustento.

El aprobar este justo proyecto de ley, permitirá que la historia les recuerde por la responsabilidad de haber tomado una decisión proba que protegió el patrimonio social de quienes sirven y sirvieron a la nación con altruismo y sobrado patriotismo.

Recuerden lo que Lenin Moreno ex presidente del Ecuador, decía en el día del Ejército ecuatoriano un 26 de febrero de 2021:

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

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

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

“su presencia da tranquilidad y seguridad a la ciudadanía.”

Mensaje a los asegurados del ISSFA:

El mensaje es igual de claro: su derecho se defiende mejor con información verificable que con cadenas alarmistas. Exijan explicaciones comprensibles, procesos transparentes y control técnico; no permitan que nos dividan entre “unos” y “otros”. En un sistema solidario, la cohesión es una forma de protección: cuando la familia militar se fragmenta por miedo o rumor, el sistema se debilita; cuando se une alrededor de evidencia y corresponsabilidad, el sistema se preserva.

El derecho se defiende mejor cuando se entiende con precisión. La sostenibilidad no significa renuncia; significa preservación.

Finalmente, se debe comprender que, la idea rectora es simple y exigente: **cumplir la sentencia no debilita derechos; los preserva**. La razón no pide fuerza: exige coherencia constitucional, sustento técnico y decisiones responsables. (O)

Referencias

- Corte Constitucional del Ecuador. **Sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados** (sentencia fechada 10-mar-2021).
- Corte Constitucional del Ecuador (Sent. 221-22-IS/24). Se recoge que la sentencia 83-16-IN/21 ordenó tramitar la nueva normativa “**en el plazo máximo de un año desde la recepción** de los proyectos de ley”; además, se menciona su publicación en Registro Oficial el **4-may-2021**.
- Documento de seguimiento institucional en sede constitucional: se indica que la ley debió expedirse **hasta el 13-sep-2022** y se desarrollan antecedentes técnicos; además, consta la contratación del estudio actuarial con **corte 31-dic-2023** (contrato 22-jul-2024).
- Documento institucional (escrito/seguimiento) que registra que el proyecto fue presentado a la Asamblea en **septiembre de 2021** (oficio 13-sep-2021; presentación 14-sep-2021 en el registro del documento).
- ISSFA (Unidad de Comunicación Social). **Comunicado oficial (03-feb-2026)**: mandato obligatorio, alcance integral (no solo financiamiento), no regresividad no absoluta, cortes actuariales 2020 y 2023, solidaridad intergeneracional, corresponsabilidad con participación de SB y MEF, y efectos de no aprobar la ley.

- ISSFA. **“Implementamos Política Antisoborno con estándares internacionales (ISO 37001)”** (comunicación institucional sobre integridad y transparencia).
- Diario EL Comercio: 26 de febrero de 2021, Discurso del Presidente Moreno en la Escuela Militar “Eloy Alfaro”, por el día de Ejército Ecuatoriano.
- Moreno, Miguel, CASO ISSFA-ISSPOL: “LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL”, FORO DE EXPERTOS, ASOCID-ECUADOR, marzo, 2021.

https://www.asocid-ecuador.com/wp-content/uploads/2026/02/01_CASO-ISSFA-ISSPOL-LA-SENTENCIA-DE-LA-CC17mar21-1.pdf

Sobre el autor

Miguel Oswaldo Moreno Valverde (Osmov)

General de Brigada en servicio pasivo del Ejército ecuatoriano, abogado en libre ejercicio profesional, analista estratégico y consultor académico. Ha ocupado funciones de alto nivel en el ámbito militar y en la seguridad del sector energético, con experiencia en planificación estratégica, gestión de crisis y cooperación hemisférica en seguridad y defensa.

Lleva 7 años como presidente de la Asociación de Exasesores y Egresados del Colegio Interamericano de Defensa, Capítulo Ecuador (ASOCID-ECUADOR).

Es el creador del modelo de toma de decisiones estratégicas asistido con inteligencia artificial en cinco dimensiones, denominado “Reloj del Conflicto 5D by Osmov”.

osmov@hotmail.com