

ISSFA Y LORESSFA BAJO LA LUPA

Un conflicto estructural en manos de los asambleístas



General Oswaldo Moreno —
ASOCID-ECUADOR |
Quito, 04-feb-2026

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

En el “Reloj del Conflicto by Osmov”, el debate tiene dos planos simultáneos: el dominio físico (prestaciones, financiamiento, sostenibilidad) y el dominio cognitivo (confianza, cohesión, legitimidad). Cuando se prolonga la decisión legislativa, crece la fricción institucional y se abre espacio para la desinformación que divide a los asegurados y debilita la gobernabilidad.

Este artículo integra ambos planos y recoge, como fuentes de consulta, los criterios técnico-jurídicos publicados en los canales oficiales del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante ISSFA) y en los comunicados públicos de la Asamblea Nacional.

Resumen ejecutivo

La LORESSFA busca cumplir el mandato constitucional y sostener el régimen especial militar con base en evidencia actuarial, control técnico interinstitucional y corresponsabilidad. A febrero de 2026, el proceso legislativo supera ampliamente el plazo fijado por la Corte, lo que incrementa el riesgo jurídico y acelera la fricción cognitiva (desinformación) que afecta a asambleístas y asegurados.

Abstract

LORESSFA is a mandatory legislative response to Ecuador’s Constitutional Court ruling (Judgment 83-16-IN/21). It aims to restore constitutional compliance and ensure long-term sustainability of the Armed Forces’ special social security regime through actuarial evidence, institutional co-responsibility and transparent governance. Prolonged legislative delay increases legal uncertainty and cognitive-domain risks such as misinformation and polarization.

Palabras clave

LORESSFA; ISSFA; Sentencia 83-16-IN/21; sostenibilidad actuarial; solidaridad intergeneracional; no regresividad; seguridad jurídica; desinformación; dominio cognitivo; gobernabilidad.

1. Antecedentes

El punto de partida es constitucional. En el Caso 83-16-IN/21, la Corte Constitucional declaró inconstitucionalidades estructurales en la Ley de Fortalecimiento (2016) y difirió efectos para que el Estado emita una normativa conforme a parámetros constitucionales, técnicos y financieros.

En cumplimiento de ese mandato, el 13 de septiembre de 2021 se entregó a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Especial del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. En esa fecha, el suscrito actuó como Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional y fue el asesor directo del ministro

Alm. (S.P.) Fernando Donoso Morán, en temas afines.

La Corte Constitución (en adelante la Corte) fijó un parámetro temporal claro: la Asamblea debía tramitar y aprobar la normativa en el plazo máximo de un año desde la recepción del proyecto. A febrero de 2026 han transcurrido 4 años, 4 meses y 22 días desde la entrega del proyecto (13-sep-2021) y 3 años, 4 meses y 22 días desde el vencimiento del plazo máximo (13-sep-2022).

El sustento técnico se apoya en la evidencia actuarial oficial. Se consideran, entre otros, el balance actuarial con corte 31-dic-2020 (contratado en 2021) y el estudio con corte 31-dic-2023 (contratado en 2024), que ratifican que el problema es estructural y exige decisiones responsables.

2. Análisis institucional verificable

A continuación se amplían, los principales criterios técnico-jurídicos institucionales. Se los presenta como insumos verificables para el debate legislativo y para una comprensión clara por parte de los asegurados.

Punto 1 — Mandato constitucional obligatorio

La reforma no responde a una preferencia política, sino a un mandato expreso de la Corte Constitucional. La inacción legislativa no preserva el statu quo: prolonga un escenario declarado inconstitucional, mantiene la inseguridad jurídica y expone al sistema a nuevos cuestionamientos.

Punto 2 — Alcance integral de la inconstitucionalidad: financiamiento, equiparación y contingencias

El financiamiento es central, pero no único. La Corte cuestionó la equiparación del régimen militar al régimen general por desconocer contingencias diferenciadas: riesgo profesional, carrera y condiciones del servicio armado. La igualdad, recuerda la Corte, se vulnera tanto al tratar igual a situaciones distintas como al tratar diferente a situaciones equivalentes; por ello, el régimen especial requiere tratamiento diferenciado sin privilegios indebidos.

Punto 3 — Progresividad, no regresión y razonabilidad de los ajustes

La no regresividad no es absoluta. Pueden introducirse modulaciones cuando están justificadas, se sustentan en criterios técnicos rigurosos y buscan preservar el derecho en el tiempo. La Corte advirtió que no es constitucional consolidar beneficios sin respaldo financiero o actuarial suficiente; por eso, en montepíos, condicionó definiciones a la existencia de financiamiento y estudios específicos.

Punto 4 — Aspectos no declarados inconstitucionales y su modulación técnica

Que ciertos componentes no hayan sido declarados inconstitucionales no significa intangibilidad. La propuesta normativa puede mantenerlos modulados, condicionando su aplicación a recomendaciones actuariales oficiales. Esto no contradice la sentencia: la cumple, porque traslada la discusión desde el voluntarismo hacia la evidencia técnica.

Punto 5 — Sustento actuarial y secuencia constitucional cumplida

La Corte condicionó la validez de la reforma a informes especializados. Los estudios con corte 2020 corroboraron riesgos; el estudio con corte 2023 ratificó su carácter estructural. La secuencia correcta es: control constitucional → validación técnica → decisión normativa responsable. Saltarse la validación técnica erosiona la legitimidad y abre flancos jurídicos.

Punto 6 — Solidaridad intergeneracional y sostenibilidad estructural

La seguridad social se sustenta en solidaridad intergeneracional: impedir trasladar el costo del sistema a generaciones futuras o concentrarlo en un solo actor. El incremento de esperanza de vida amplía el período de pago de prestaciones; por eso, mantener beneficios sin ajustes razonables traslada obligaciones insostenibles al futuro, lo que resulta materialmente injusto e incompatible con sostenibilidad.

Punto 7 — Corresponsabilidad institucional y rol de SB y MEF

La adecuación normativa del régimen especial de seguridad social militar responde a un esfuerzo coordinado y corresponsable entre el legislador, el Ejecutivo, ISSFA y asegurados, y exige una participación activa de órganos técnicos. La Superintendencia de Bancos (en adelante SB) aporta control y supervisión actuarial; el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) aporta consistencia fiscal. Este diseño reduce discrecionalidad y fortalece la confianza pública, especialmente en escenarios de polarización.

Punto 8 — Sistema remunerativo, equidad interna y esfuerzo contributivo

El sistema remunerativo militar se organiza por escalas vinculadas a responsabilidades. Esa estructura define límites y promedios que permiten coherencia entre aportes y prestaciones. La clave es comunicarlo con claridad: diferencias asociadas a carrera y tiempo de servicio no son discriminación, sino criterios objetivos generalizables que mantienen equidad interna.

Punto 9 — Efectos de no aprobar la ley: riesgo jurídico y técnico

No aprobar la LORESSFA no ‘congela’ el régimen; perpetúa la inconstitucionalidad, impide corregir desequilibrios estructurales y aumenta el riesgo de afectación futura de prestaciones. En el dominio cognitivo, prolonga el espacio para la desinformación y la fragmentación; en el dominio físico, agrava el descalce entre obligaciones y financiamiento.

3. Análisis por dominios dominantes

En el dominio militar, lo físico se expresa en la continuidad de pensiones, salud, montepío y prestaciones vinculadas al riesgo profesional. Lo cognitivo se expresa en cohesión: si el debate se vuelve una disputa entre activos y pasivos; oficiales y tropa, la institución pierde su principal capital intangible: la confianza.

En el dominio social, la seguridad social militar funciona como infraestructura de

estabilidad familiar y reconocimiento al servicio. La desinformación convierte ajustes técnicos en conflicto identitario; por eso, la comunicación pública debe traducir la técnica actuarial a lenguaje simple y verificable.

En el dominio económico, la sostenibilidad no es un argumento ‘contable’: es la condición para que el derecho exista en el tiempo. La evidencia actuarial exige coherencia entre obligaciones y fuentes de financiamiento, evitando consolidar beneficios sin respaldo.

En el dominio político, la Asamblea debe decidir con legitimidad procedimental: transparencia del texto, socialización real y control técnico. Una ley robusta reduce litigiosidad, baja la tensión y fortalece la gobernabilidad. En cambio, el diferimiento prolongado aumenta la fricción y deteriora la credibilidad del proceso.

En el dominio legal, el eje es cumplir el mandato constitucional y salir del escenario inconstitucional. No regresividad significa protección del derecho, pero no inmovilidad: admite ajustes razonables si están justificados y orientados a preservar la sostenibilidad.

En términos de integridad institucional, iniciativas como la implementación de estándares antisoborno (ISO 37001) fortalecen el ‘búnker ético’ que protege los recursos y refuerza su transparencia. Esto impacta directamente en el dominio cognitivo: la confianza.

4. Síntesis

- a. La sostenibilidad del régimen especial es un componente de cohesión institucional; prolongar la decisión alimenta la fricción interna y vulnera la confianza.
- b. La amenaza inmediata es cognitiva: la desinformación y la polarización erosionan la solidaridad y la legitimidad social.
- c. La presión estructural obliga a optar por la coherencia lógica entre prestaciones y financiamiento; la evidencia

actuarial respalda la urgencia de decidir.

- d. La legitimidad del proceso es parte del resultado; la transparencia y el control técnico reducen la tensión y fortalecen la gobernabilidad.
- e. La LORESSFA es cumplimiento obligatorio del mandato constitucional; no aprobarla perpetúa la inconstitucionalidad y aumentan los riesgos futuros.

5. Decisión y verificación

- a. Aprobar la LORESSFA con ‘candados de confianza’: ruta de seguimiento actuarial, mesa técnica permanente (Asamblea–ISSFA–SB–MEF) y reportes públicos de hitos.
- b. Intensificar las campañas de socialización verificable para todo el entorno de la seguridad social militar. Una narrativa unificadora, permitirá preservar los derechos con sostenibilidad.
- c. Explicar que la no regresividad como estándar de razonabilidad y prueba técnica, no como veto absoluto a ajustes.
- d. Reforzar los mecanismos de control, rendición de cuentas e integridad (incluidas las normas ISO 37001) para reducir la sospecha y el sobre costo.
- e. Consolidar, en la exposición de motivos y en la comunicación pública, una línea inequívoca de cumplimiento: mandato constitucional (Sentencia 83-16-IN/21) + sustento actuarial + corresponsabilidad institucional, dejando claro que la reforma busca preservar el derecho en el tiempo y restablecer seguridad jurídica.

Para poder verificar el proceso se requiere incorporar un mecanismo de seguimiento público (hitos y reportes técnicos periódicos con participación del ISSFA, de la

Superintendencia de Bancos y Ministerio de Economía y Finanzas, de modo que la ley no solo se apruebe, sino que se monitoree y ajuste con evidencia cuando corresponda.

MENSAJE FINAL

A las y los assembleístas:

Decidir no es una opción coyuntural; es una responsabilidad constitucional. Cumplir la sentencia y legislar con rigor técnico protege el derecho, reduce la incertidumbre y previene las tensiones innecesarias.

A los asegurados del ISSFA:

El derecho se defiende mejor con información verificable que con cadenas alarmistas. Exijan transparencia y control técnico; no permitan que el debate los divida.

Cumplir la sentencia no debilita derechos; los preserva. La razón no pide fuerza: exige coherencia constitucional, sustento técnico y decisiones responsables.

Referencias

- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados (10-mar-2021).
- Corte Constitucional del Ecuador. Seguimiento y criterio sobre plazo legislativo (referencias vinculadas a 83-16-IN/21).
- ISSFA. Comunicado Oficial ISSFA-LORESSFA (03-feb-2026).
- ISSFA. Implementación de política anti-soborno ISO 37001 (comunicación institucional).