

Quito, D.M., 01 de agosto de 2024

CASO 85-21-IN y acumulados

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

SENTENCIA 85-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del Reglamento de Elecciones y Designación de Vocales Representantes del Personal de Tropa y Oficiales en Servicio Pasivo al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. En atención a los cargos planteados, se desestima la demanda al considerar que los requisitos para ser candidato a vocal del Consejo Directivo del ISSFA impugnados por los accionantes no contravienen los derechos a la igualdad y no discriminación y a elegir y ser elegido.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de septiembre de 2021, Ángel Alfonso Fernández Pallo presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Reglamento de Elecciones y Designación de Vocales Representantes del Personal de Tropa y Oficiales en Servicio Pasivo al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“**Reglamento**”), emitido por el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“**ISSFA**”) el 11 de marzo de 2021, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento No. 492 de 12 de julio de 2021 y reformado el 24 de agosto de 2021 (causa número **79-21-IN**). Por sorteo electrónico, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
2. El 14 de septiembre de 2021, Carlos Hernán Cuaical Farinango presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Reglamento (causa número **80-21-IN**). Por sorteo electrónico, su sustanciación correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.
3. El 14 de septiembre de 2021, Mesías Ricardo Chicaiza Chicaiza presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Reglamento (causa número **81-21-IN**). Por sorteo electrónico, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
4. El 22 de septiembre de 2021, Nolberto Ignacio Sarango Estrada presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Reglamento (causa número **85-21-IN**).

Por sorteo electrónico, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

5. El 28 de septiembre de 2021, Segundo Pacífico Bernal Arellano presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Reglamento (causa número **91-21-IN**). Por sorteo electrónico, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 05 de noviembre de 2021, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las acciones **80-21-IN**, **85-21-IN** y **91-21-IN**¹ y negó el pedido de suspensión provisional de la norma impugnada.²
7. El 19 de noviembre de 2021, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción **79-21-IN**, negó el pedido de suspensión provisional de la norma y resolvió que el caso se acumule a la causa 80-21-IN, por tener identidad de objeto y acción.³
8. El 19 de noviembre de 2021, el Primer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción **81-21-IN**, negó el pedido de suspensión provisional de la norma y resolvió que el caso se acumule a la causa 80-21-IN, por tener identidad de objeto y acción.⁴
9. En sesión de 16 de mayo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud de acumulación de la causa 80-21-IN y acumulados a la causa 85-21-IN y acumulado, solicitada por el juez constitucional Alí Lozada Prado mediante memorando CC-JAL-2024-106 de 10 de mayo de 2024.⁵

¹ Respecto de la causa 91-21-IN, se dispuso su acumulación al caso 85-21-IN por tener identidad de objeto y acción.

² Además, la Sala de Admisión corrió traslado con los autos de admisión al Consejo Directivo del ISSFA, al director general del ISSFA y a la Procuraduría General del Estado (“PGE”) a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad del reglamento impugnado; requirió al Consejo Directivo del ISSFA y al director del ISSFA remitir los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia de los procesos.

³ Además, la Sala de Admisión corrió traslado con el auto al Ministerio de Defensa Nacional, al Consejo Directivo del ISSFA, al director del ISSFA, a la Presidencia de la República, al presidente de la Asamblea Nacional y a la PGE a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad del reglamento impugnado y dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso.

⁴ Además, la Sala de Admisión corrió traslado con el auto al Consejo Directivo del ISSFA a fin de que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del reglamento impugnado; requirió al director ejecutivo del Consejo Directivo del ISSFA remitir los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; dispuso poner en conocimiento del público y de la Presidencia de la República, del presidente de la Asamblea Nacional y la PGE sobre la existencia del proceso.

⁵ CCE, expediente constitucional del caso 80-21-IN, fojas 114 y vta.

10. El 13 de junio de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa 85-21-IN y acumulados y dispuso notificar con el contenido del auto al director general del ISSFA, al Consejo Directivo del ISSFA y a la PGE a fin de que remitan un informe actualizado respecto de la vigencia del Reglamento. Adicionalmente, el 19 de junio de 2024, solicitó un informe a la Superintendencia de Bancos respecto de las alegaciones contenidas en las demandas presentadas.
11. Dentro de la causa 80-21-IN, se presentaron escritos de *amicus curiae* por parte de Gabriel Ángel Martínez Robalino, Sucre Agustín Calderón Cobeña, Luis Enrique Gavilanes Martínez, Carlos Alberto Paredes Leyton, Claudio Pompeyo Bravo Jurado, Aland Javier Molestina Malta, Carlos Gerardo Escalante Miño y Wilfrido Genaro Morales Garcés, en calidad de pensionistas del ISSFA.

2. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

13. Las demandas de acción pública de inconstitucionalidad se presentaron en contra del “contenido íntegro” del Reglamento. Por su extensión no resulta conveniente transcribir la totalidad de sus disposiciones, mismas que se encuentran publicadas en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 492 de 12 de julio de 2021.⁶
14. Sin perjuicio de lo anterior, los accionantes hicieron mención expresa de las siguientes disposiciones del Reglamento:

Art. 1.- Finalidad.- Establecer las normas y procedimientos generales a las disposiciones establecidas en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en lo referente a la calificación, elección y designación de los Vocales del Consejo Directivo, de manera específica a los representantes del personal de oficiales y tropa en servicio pasivo, quienes servirán a la institución dentro del máximo organismo de gobierno institucional.

Art. 2.- Alcance.- Regular el proceso de calificación de candidatos, elección, nombramiento o designación de los vocales representantes de los señores oficiales y personal de tropa en servicio pasivo al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, quienes provendrán de las organizaciones sociales legalmente

⁶ CCE, sentencias 2-21-IA/23, 02 de agosto de 2023, párr. 6; 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 12; y, 59-19-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 13.

constituidas de militares en servicio pasivo que oficialicen a sus representantes o candidatos a ocupar las vocalías del Consejo Directivo del ISSFA, en base a lo que establece el artículo 6 de la Ley de Seguridad Social de Fuerzas Armadas.

Art. 14.- Para ser considerado como candidato a Vocal del Consejo Directivo del ISSFA se deberá cumplir con los siguientes requisitos: [...] c. Acreditar título de tercer nivel registrado en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación en carreras relacionadas a la seguridad social, como es el caso de administración de empresas, administración pública, finanzas, economía, auditoría, derecho, matemáticas, estudios actuariales;

Art. 24.- Como parte del proceso previo, el Tribunal Electoral deberá considerar los siguientes aspectos al momento de calificar a las listas presentadas:

a. Cada Asociación, Federación y Confederación calificará previamente a los potenciales candidatos al Pleno de Representantes Electores quienes a más de cumplir los requisitos y no caer en las causales de inhabilidad establecidos en el presente Reglamento, confirmarán las siguientes condiciones:

a.1 Pertenecer en calidad de socio activo a una Asociación, Federación o Confederación de militares en servicio pasivo, la cual se encuentre registrada ante autoridad competente, con su personería jurídica legalmente reconocida, la misma que tendrá una directiva debidamente posesionada.

b. Verificar la realización del procedimiento previo de elección de candidatos por cada una de las Asociaciones, Federaciones, Confederaciones, particularmente lo relativo a contar con un apoyo mínimo del 2% del padrón electoral a nivel nacional, lo cual será validado por el Consejo Nacional Electoral, y los listados serán remitidos al ISSFA con la siguiente documentación habilitante:

b.1 Copia Certificada, actualizada del reconocimiento legal, aprobación y registro de directiva de la Asociación, Federaciones y Confederaciones, del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

b.2 Copia Certificada del Acta de Asamblea General en la cual fue elegido.
[...]

b.6 Declaración juramentada presentada por parte del candidato en donde se indique que el mismo se presenta al proceso de elecciones al cumplir con todos los requisitos y no estar incurso en ninguna inhabilidad, establecidos en el presente Reglamento.

Art. 51.- Los candidatos elegidos serán posesionados por el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, previa suscripción del acuerdo de confidencialidad y buen uso de la información; lo cual será notificado a la Superintendencia de Bancos.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA.- La aprobación del presente Reglamento deroga todos los instrumentos relacionados a la calificación, elección y nombramiento de

Vocales Representantes de los Militares en Servicio Pasivo ante el Consejo Directivo del ISSFA.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de los accionantes⁷

- 15.** Los accionantes sostienen que el Reglamento contraviene los artículos 11 numeral 4 (prohibición de restringir el contenido de los derechos y las garantías constitucionales) y numeral 7 (derechos derivados de la dignidad de las personas); 40 (confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior); 61 numerales 1 y 2 (derechos de participación); 66 numeral 4 (igualdad y no discriminación); 75 (tutela judicial efectiva); 76 numeral 1 (debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes), numeral 4 (debido proceso en la garantía de invalidez e ineficacia de las pruebas obtenidas con violación a la Constitución y a la ley), numeral 7 (derecho a la defensa); 82 (seguridad jurídica); 117 (prohibición de realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones); 147 numeral 13 (facultad del presidente de la República de expedir reglamentos para la aplicación de leyes); 362 (confidencialidad de la información de los pacientes); y, 425 (jerarquía normativa).
- 16.** Explican que el ISSFA cuenta con un Consejo Directivo que está conformado por el ministro de Defensa Nacional (quien lo preside), el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el comandante de la Fuerza Terrestre, el comandante de la Fuerza Naval, el comandante de la Fuerza Aérea, un oficial en servicio pasivo y dos representantes del personal de tropa en servicio pasivo.
- 17.** Alegan que, para la designación de los tres representantes en servicio pasivo, se realizaban “elecciones libres y voluntarias a nivel nacional, en las que participaba todo el personal militar en servicio pasivo”, en cumplimiento del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, esas disposiciones habrían sido derogadas con la expedición del Reglamento impugnado, mismo que sería discriminatorio dado que “únicamente ciertos grupos puedan (sic) participar violando el derecho constitucional de elegir y ser elegido”. Asimismo, aducen que “limita la pluralidad política violentando así el derecho de igualdad y no discriminación y la participación política lo cual significa una regresión de los derechos constitucionales”.
- 18.** Señalan que el Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas contiene el procedimiento para la designación de los vocales del Consejo

⁷ Toda vez que los cargos planteados por los accionantes guardan identidad, en esta sección se sintetizará lo argumentado en las demandas presentadas de forma conjunta.

Directivo representantes de los militares en servicio pasivo y “permit[e] a todos los pensionistas el derecho de elegir y ser elegidos”, mismo que fue expedido en virtud de la facultad del artículo 147 numeral 13 de la Constitución.⁸ No obstante, al haber sido derogadas las normas relacionadas a la calificación, elección y nombramiento de vocales representantes de los militares en servicio pasivo, “existe contradicción entre dos normas de distinto valor jerárquico, por lo que la norma superior prima sobre la inferior”.

19. Agregan que en el Reglamento impugnado “no se debe incluir la CONFIDENCIALIDAD por el buen uso de la información”. Señalan que la confidencialidad consta en los artículos 40 y 362 de la Constitución,⁹ “únicamente para mantener la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior y la información de los pacientes”.
20. Aducen que el Reglamento transgrede el artículo 117 de la Constitución y el artículo 6 del Código de la Democracia, que prohíben “realizar reformas legales en materia electoral que entren en vigencia durante el año anterior a la celebración de elecciones que va a normar”, puesto que el Reglamento fue dictado el 12 de julio de 2021 (con reformas de 24 de agosto de 2021) y se convocó a elecciones para el 07 de noviembre de 2021.
21. Mencionan que “[l]a existencia de normas que restringen derechos de los pensionistas del ISSFA, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, concebida en una de sus dimensiones como la confianza legítima en el Estado y las instituciones, que incluye un ámbito de certeza para que no se cometan abusos y arbitrariedades”.
22. Por lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad del Reglamento, “[s]e ordene la suspensión inmediata del proceso electoral, y se fije nueva fecha para su reanudación”, se llame la atención al Consejo Directivo del ISSFA, se ofrezcan disculpas públicas “a todos los pensionistas” y se ordenen medidas de reparación.

⁸ Constitución, artículo 147 numeral 13: “Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...] 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.

⁹ Constitución, artículo 40 numeral 5: “[...] El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria: [...] 5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior” y 362: “[...] Los servicios de salud serán seguros, de calidad y calidez, y garantizarán el consentimiento informado, el acceso a la información y la confidencialidad de la información de los pacientes [...]”.

4.2. Argumentos de la parte accionada

4.2.1. Argumentos del ISSFA

23. El ministro de Defensa Nacional y presidente del Consejo Directivo del ISSFA y el director general encargado y representante legal del ISSFA manifiestan, sobre el derecho a la igualdad, que “no todo trato diferente es inconstitucional” ni vulnera el derecho a la igualdad. Al respecto, explican que el trato diferenciado se encuentra justificado “por su aplicación en el sistema de seguridad social general y porque garantiza la participación y representación en condiciones similares”. A continuación, realizan un test de igualdad.¹⁰
24. Señalan que, en la elaboración del Reglamento, se consideró el artículo 113 de la Constitución¹¹ y la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos y el IESS para garantizar que los representantes del personal en servicio pasivo del Consejo Directivo participen en igualdad de condiciones con requisitos mínimos de formación y experiencia a fin de que puedan resolver “temas complejos [...] en protección del derecho a la seguridad social militar” y cumplir las “competencias específicas de dirección superior, vigilancia y control administrativo y financiero del ISSFA”.
25. Sobre los derechos de participación, afirman que no son absolutos y, para el caso de los representantes de servicio pasivo del Consejo Directivo, están regulados en el Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, indican que existen 74 asociaciones, centros, clubes, federaciones y confederaciones que han sido conformadas y regularizadas y que, por lo tanto, están habilitadas para participar en el proceso electoral.
26. En cuanto a los requisitos personales de los candidatos, estiman que permiten “participar en igualdad de condiciones, con fines de representación, restringiendo

¹⁰ En el test de igualdad señalan: “i) el fin constitucionalmente válido es otorgar igualdad de condiciones para participar en elecciones democráticas y universales para integrar el Consejo Directivo, a través del establecimiento de requisitos mínimos, los cuales se aplican en el sistema general de seguridad social, [...]; ii) la idoneidad [...] de conformidad con la complejidad de los temas a ser tratados en el Consejo Directivo y la necesidad de adoptar resoluciones que se sustentan en los principios del derecho a la seguridad social, como criterios rectores; iii) la necesidad, [...] se requiere una autoridad que cumpla con perfiles técnicos, [...] garantiza que las políticas y decisiones, sean adoptadas en resguardo del grupo poblacional al que se protege, pues el Consejo Directivo del ISSFA, emite políticas, normas internas, aprueba balances, estudios actuariales, presupuestos e inversiones y verifica el adecuado financiamiento de las prestaciones; [...]; iv) la proporcionalidad estricta, [...]; corresponde comparar la posibilidad de participar de todos los pensionistas, [...] frente a la participación de pensionistas agrupados en asociaciones debidamente reconocidas, que cumplan requisitos mínimos de formación personal como contar con título de tercer nivel, que no tengan inhabilidades que luego los excluyan de Consejo Directivo, lo cual determinaría que la representación de los pensionistas no sea efectiva y no se materialice en las decisiones del Consejo [...]”.

¹¹ El artículo se refiere a quiénes no pueden ser candidatos de elección popular.

intereses particulares o personales”. Además, señalan que estos requisitos los exige la Superintendencia de Bancos, como organismo de control de las entidades de seguridad social. Concluyen señalando que la existencia de requisitos e inhabilidades para ser candidatos, o para calificar listas no es incompatible con la existencia de elecciones democráticas y universales y buscan asegurar la representación del personal en servicio pasivo dentro del Consejo Directivo.

27. En cuanto a la confidencialidad, alegan que la alusión a los artículos 40 y 362 de la Constitución por parte de los accionantes, resulta “impertinente y no se vincula de ninguna manera a la norma materia de esta controversia”. Sin perjuicio de aquello, añaden que “la obligación de buen uso y confidencialidad de información, responde a los deberes de los ‘dignatarios por elección popular’ regulados en la Ley Orgánica de Servicio Público” y busca

proteger la información que los Vocales conocen y podrían conocer por sus funciones, conforme las otras normas que la regulan se someten a reserva o confidencialidad, considerando los temas sensibles y delicados que son sometidos a conocimiento y resolución del Consejo Directivo del ISSFA, que garantizan la obligación de su custodia y protección como entidad pública, particularmente en resguardo de la protección de datos establecida en el artículo 66.19 de la Norma Suprema.

28. En lo relativo a la prohibición de realizar reformas legales el año anterior a las elecciones, manifiestan que la norma constitucional “se refiere a cargos de elección popular, tal como lo señala el artículo 113 de la Constitución”. Además, el artículo 117 de la Constitución “se refiere a prohibición de reforma ‘legal’”. Por lo que, el Reglamento no contraría dicha norma y “obedece a la necesidad de establecer normas básicas para realizar el proceso de elecciones interno, que permita contar con vocales representantes del servicio pasivo en el seno de su Consejo Directivo”.
29. Señalan que no existe vulneración a la seguridad jurídica dado que “la norma cumple los parámetros de ser previa, clara, pública y aplicada por autoridad competente; lo cual determina desestimar los argumentos expuestos por el accionante al no corresponder a la realidad institucional”. Agrega, sobre la presunta vulneración de los artículos 11 numerales 4 y 7, 75 y 76 numeral 1 de la Constitución, que “constituyen aseveraciones que no cuentan con la carga argumentativa ni los soportes respectivos” y el Reglamento no es regresivo ni desconoce ningún derecho.
30. Sostienen que el presidente de la República dictó el Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas sin que se haya menoscabado su facultad reglamentaria. Alegan que dicha normativa regula la designación de los representantes del servicio pasivo mediante elecciones democráticas y universales, por listas, así como “la creación de un Tribunal Electoral interno, su conformación, con facultades

expresas para calificar listas de acuerdo con ‘las disposiciones pertinentes’”. Asimismo, mencionan que el Reglamento impugnado no derogó o reformó el Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y solo dejó sin efecto “instrumentos”, entendidos como actos administrativos que fueron aplicados en 2017 y 2019. Finalmente, consideran que el Reglamento se dictó con apego a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por lo que, no existe vulneración de los artículos 147 numeral 13 y 425 de la Constitución.¹²

31. Aducen que la norma impugnada cumplió el procedimiento establecido en el Reglamento para el Funcionamiento del Consejo Directivo del ISSFA, esto es, que “ha sido expedido por el Consejo Directivo en uso de sus atribuciones normativas [conforme al artículo 7 de la Ley de Seguridad de las Fuerzas Armadas], discutido y resuelto en dos sesiones tanto para la expedición de actos normativos como de sus reformas”.
32. Agregan que, si bien se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del contenido íntegro del Reglamento, únicamente se hace referencia a seis de sus artículos, “sin desarrollar los argumentos relativos a la presunta vulneración, pero expresamente reconocen que ha sido emitido por el Consejo Directivo en uso de sus atribuciones normativas, al no haber expuesto dichas observaciones la acción de inconstitucionalidad debe ser desechada”.
33. Solicitan que se rechacen las demandas de acción pública de inconstitucionalidad.
34. En escrito de 25 de junio de 2024, el director general y representante legal del ISSFA informó que el Reglamento “emitido el 11 de marzo de 2021, ya no está vigente, en virtud de que el mismo fue reformado integralmente y se procedió a su codificación por parte del Consejo Directivo del Issfa (sic) mediante Resolución N.º 23-08.4 de fecha 30 de mayo de 2023, publicada en el Registro Oficial No. 338 de 23 de junio de 2023”.

4.2.2. Argumentos de la Superintendencia de Bancos

¹² Constitución, artículo 425: “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

35. El 25 de junio de 2024, la intendente nacional de control del sistema de seguridad social de la Superintendencia de Bancos manifestó:

este organismo de control, únicamente registra la designación de los vocales al Consejo Directivo del ISSFA, mas no realiza una calificación de idoneidad de los candidatos. [...] El Consejo Directivo del ISSFA, [...] es el organismo competente para adoptar las acciones y medidas que correspondan respecto del cumplimiento y observancia de la ley del ISSFA y de su reglamentación, la cual incluye el funcionamiento del Consejo Directivo.

5. Cuestión previa

36. Previo a analizar los cargos que controvierten la constitucionalidad del Reglamento, es necesario determinar si el mismo sigue vigente y, en caso de que no lo esté, si el contenido de las disposiciones impugnadas se encuentra reproducido en otro texto normativo que actualmente se encuentre vigente o si las disposiciones derogadas surten efectos ultractivos.¹³
37. Al respecto, conforme alegó el director general y representante legal del ISSFA, esta Corte constata que el Reglamento publicado en el Registro Oficial 492 de 12 de julio de 2021 fue reformado por el Reglamento de Elecciones y Designación de Vocales Representantes del Personal de Tropa y Oficiales en Servicio Pasivo al Consejo Directivo, publicado en el Registro Oficial 338 de 23 de junio de 2023.¹⁴
38. No obstante, de una comparación del contenido de ambos instrumentos, se constata que las disposiciones que han sido expresamente referidas por los accionantes en sus demandas¹⁵ constan, aunque no de forma idéntica, en el reglamento actualmente vigente, como se puede advertir del siguiente cuadro comparativo:

¹³ LOGJCC, artículo 76 numerales 8 y 9: “El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad. 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.

¹⁴ Su disposición derogatoria única establece: “La aprobación de la **presente reforma integral del Reglamento** deroga todos los instrumentos relacionados a la calificación, elección, registro y posesión de los vocales representantes del servicio pasivo de tropa y oficiales al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas” (énfasis añadido).

¹⁵ A pesar de que los accionantes reclaman la inconstitucionalidad del “contenido íntegro” del Reglamento, en la presente sección se hará especial referencia a los artículos 1; 2; 14 literal c); 24 literales a), a.1), b),

Tabla 1

Reglamento impugnado publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 492 de 12 de julio de 2021 con reformas de 24 de agosto de 2021	Reglamento reformado vigente en el Registro Oficial 338 de 23 de junio de 2023
<p>Art. 1.- Finalidad.- Establecer las normas y procedimientos generales a las disposiciones establecidas en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en lo referente a la calificación, elección y designación de los Vocales del Consejo Directivo, de manera específica a los representantes del personal de oficiales y tropa en servicio pasivo, quienes servirán a la institución dentro del máximo organismo de gobierno institucional.</p>	<p>Artículo 1.- Objeto.- Establecer con base a las normas y procedimientos generales de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y su Reglamento General, el proceso electoral que comprende las fases de calificación, elección, impugnación, registro y posesión de los vocales representantes del servicio pasivo de tropa y oficiales al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.</p>
<p>Art. 2.- Alcance.- Regular el proceso de calificación de candidatos, elección, nombramiento o designación de los vocales representantes de los señores oficiales y personal de tropa en servicio pasivo al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, quienes provendrán de las organizaciones sociales legalmente constituidas de militares en servicio pasivo que oficialicen a sus representantes o candidatos a ocupar las vocalías del Consejo Directivo del ISSFA, en base a lo que establece el artículo 6 de la Ley de Seguridad Social de Fuerzas Armadas.</p>	<p>Artículo 2.- Ámbito.- Este Reglamento comprende las fases del proceso electoral para la designación de los vocales representantes del servicio pasivo de tropa y oficiales al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, quienes provendrán de las organizaciones sociales legalmente constituidas de militares en servicio pasivo que oficialicen a sus representantes o candidatos a ocupar las vocalías del Consejo Directivo del ISSFA, de conformidad a lo que establece la Ley de Seguridad Social de Fuerzas Armadas.</p>
<p>Art. 14.- Para ser considerado como candidato a Vocal del Consejo Directivo del ISSFA se deberá cumplir con los siguientes requisitos: [...]</p> <p>c. Acreditar título de tercer nivel registrado en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación en carreras relacionadas a la seguridad social, como es el caso de administración de empresas, administración pública, finanzas, economía, auditoría, derecho, matemáticas, estudios actuariales;</p>	<p>Artículo 13.- Para ser candidato a vocal del Consejo Directivo del ISSFA, se deberá cumplir con los siguientes requisitos: [...]</p> <p>c. Acreditar título de tercer nivel registrado en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, en carreras relacionadas a la seguridad social;</p>
<p>Art. 24.- Como parte del proceso previo, el Tribunal Electoral deberá considerar los siguientes aspectos al momento de calificar a las listas presentadas:</p>	<p>Artículo 23.- El Tribunal Electoral deberá considerar los siguientes aspectos al momento de calificar a las listas presentadas:</p>

b.1) y b.6); 51; y, la disposición derogatoria, toda vez que son los artículos que han sido individualizados por los accionantes en sus demandas.

<p>a. Cada Asociación, Federación y Confederación calificará previamente a los potenciales candidatos al Pleno de Representantes Electores quienes a más de cumplir los requisitos y no caer en las causales de inhabilidad establecidos en el presente Reglamento, confirmarán las siguientes condiciones:</p> <p>a.1. Pertenecer en calidad de socio activo a una Asociación, Federación o Confederación de militares en servicio pasivo, la cual se encuentre registrada ante autoridad competente, con su personería jurídica legalmente reconocida, la misma que tendrá una directiva debidamente posesionada.</p> <p>b. Verificar la realización del procedimiento previo de elección de candidatos por cada una de las Asociaciones, Federaciones, Confederaciones, particularmente lo relativo a contar con un apoyo mínimo del 2% del padrón electoral a nivel nacional, lo cual será validado por el Consejo Nacional Electoral, y los listados serán remitidos al ISSFA con la siguiente documentación habilitante:</p> <p>b.1. Copia Certificada, actualizada del reconocimiento legal, aprobación y registro de directiva de la Asociación, Federaciones y Confederaciones, del Ministerio de Inclusión Económica y Social.</p> <p>b.2. Copia Certificada del Acta de Asamblea General en la cual fue elegido. [...]</p> <p>b.6. Declaración juramentada presentada por parte del candidato en donde se indique que el mismo se presenta al proceso de elecciones al cumplir con todos los requisitos</p>	<p>1. Cada asociación, federación y confederación calificará previamente a los potenciales candidatos Representantes Electores quienes a más de cumplir los requisitos y no incurrir en las causales de inhabilidad establecidos en el presente Reglamento, confirmarán las siguientes condiciones: [...]</p> <p>a. Pertenecer en calidad de socio activo a una asociación, federación o confederación de militares en servicio pasivo, la cual se encuentre registrada ante autoridad competente, con personería jurídica legalmente reconocida y con una directiva debidamente posesionada.</p> <p>2. Verificar la realización del procedimiento previo de elección de candidatos por cada una de las asociaciones, federaciones, confederaciones, particularmente lo relativo a contar con un apoyo mínimo del 2% del padrón electoral a nivel nacional, lo cual será validado por el Consejo Nacional Electoral, y los listados serán remitidos al ISSFA con la siguiente documentación habilitante:</p> <p>a. Copia certificada, actualizada del reconocimiento legal, aprobación y registro de la directiva de la asociación, federación o confederación ante el organismo competente.</p> <p>b. Copia certificada del acta de Asamblea General de la organización en la cual fueron elegidos en el proceso electoral primario. [...]</p> <p>f. Declaración juramentada presentada por parte del candidato en donde se indique que el mismo se presenta al proceso de elecciones cumpliendo con todos los requisitos y no estar incurso en ninguna inhabilidad, establecidos en el presente Reglamento.</p>
--	--

y no estar incurso en ninguna inhabilidad, establecidos en el presente Reglamento.	
Art. 51.- Los candidatos elegidos serán posesionados por el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, previa suscripción del acuerdo de confidencialidad y buen uso de la información; lo cual será notificado a la Superintendencia de Bancos.	Artículo 50.- Los integrantes de lista electa que hayan obtenido su registro en la Superintendencia de Bancos serán posesionados por el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, previa suscripción del acuerdo de confidencialidad y buen uso de la información; lo cual, será notificado al organismo de control .
DISPOSICIÓN DEROGATORIA.- La aprobación del presente Reglamento deroga todos los instrumentos relacionados a la calificación, elección y nombramiento de Vocales Representantes de los Militares en Servicio Pasivo ante el Consejo Directivo del ISSFA.	DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.- La aprobación de la presente reforma integral del Reglamento deroga todos los instrumentos relacionados a la calificación, elección, registro y posesión de los vocales representantes del servicio pasivo de tropa y oficiales al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas .

- 39.** De lo anterior, se evidencia que, en las reformas al Reglamento de 2023, salvo por algunas modificaciones menores, subsiste el contenido de los artículos originalmente impugnados. Por lo que, procede realizar el análisis de los argumentos planteados por los accionantes.
- 40.** Ahora, en el párrafo 20 *ut supra*, los accionantes alegan la inconstitucionalidad del Reglamento por haber sido emitido en contravención de la prohibición constitucional de realizar reformas legales que entren en vigencia durante el año anterior a la celebración de las elecciones que va a normar, puesto que el Reglamento fue publicado en el Registro Oficial del 12 de julio de 2021 (con reformas del 24 de agosto de 2021) y se convocó a elecciones para el 07 de noviembre de 2021.
- 41.** Toda vez que se cuestiona la oportunidad de las reformas de 2021, dada la reforma integral del Reglamento de 2023 y el acaecimiento de las elecciones cuestionadas, esta Corte Constitucional advierte que resultaría infructuoso pronunciarse, a día de hoy, sobre el cargo planteado. De ahí que, el momento en que se realizaron las reformas de 2021 no tiene incidencia jurídica ni fáctica actualmente ni puede provocar efectos ultractivos. Por lo tanto, esta Magistratura no emitirá un pronunciamiento sobre el mentado cargo.¹⁶

¹⁶ A lo largo de la presente sentencia, se continuará utilizando la abreviatura “Reglamento” para hacer referencia la norma impugnada.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

42. Previo a analizar las alegaciones planteadas por los accionantes en sus demandas de inconstitucionalidad, es preciso señalar que el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC determina que en las acciones públicas de inconstitucionalidad los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa. Esto, en tanto dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”, pues debe existir un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas impugnadas (artículo 76.2 LOGJCC).¹⁷
43. En primer lugar, de las demandas presentadas se evidencia que los accionantes reclaman la inconstitucionalidad del “contenido íntegro” del Reglamento con fundamento en la presunta contravención del artículo 117 de la Constitución que fue descartada previamente. Además, citan los artículos 1, 2, 13 literal c), 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f), 50 y disposición derogatoria única del Reglamento. De modo que, el planteamiento de los problemas jurídicos y su resolución se efectuarán en función de las disposiciones sobre las que se hayan planteado argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes de incompatibilidades con el texto constitucional.
44. Sobre la base de lo anterior, en el párrafo 17 *ut supra*, los accionantes alegan que únicamente ciertos grupos pueden participar en el proceso de elección de vocales del Consejo Directivo del ISSFA, en contravención de los derechos a elegir y ser elegido y a la igualdad y no discriminación, lo cual guarda relación con los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento que fueron citados por los accionantes y que establecen requisitos para ser candidato a las vocalías en cuestión. A partir de lo anterior, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

¿Los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento son inconstitucionales porque habrían sido emitidos en contravención del derecho a la igualdad al exigir requisitos de formación académica, asociación y legitimación democrática a los candidatos a representantes del personal en servicio pasivo del Consejo Directivo del ISSFA?

¿Los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento son inconstitucionales porque habrían sido emitidos en

¹⁷ CCE, sentencia 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 69 y sentencia 9-14-IN/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 21.

contravención del derecho a elegir y ser elegido al exigir requisitos de formación académica, asociación y legitimación democrática a los candidatos a representantes del personal en servicio pasivo del Consejo Directivo del ISSFA?

45. Por otra parte, en el párrafo 18 *ut supra* los accionantes refieren que existe contradicción entre normas infraconstitucionales de distinto nivel jerárquico. Sin embargo, no le corresponde a este Organismo pronunciarse respecto de presuntas incompatibilidades entre normas infraconstitucionales, pues aquello desnaturalizaría la competencia de esta Corte. De modo que no se planteará un problema jurídico al respecto.
46. En el párrafo 21 *ut supra*, los accionantes establecen que “[l]a existencia de normas que restringen derechos de los pensionistas del ISSFA, vulnera el derecho a la seguridad jurídica”. En el párrafo 19 *ut supra* señalan que no se debería incluir una norma sobre la confidencialidad de la información en el Reglamento, esto es, lo establecido en el artículo 50 del Reglamento. Asimismo, no presentan argumentación sobre la presunta incompatibilidad del Reglamento con los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, invalidez e ineficacia de las pruebas obtenidas con violación a la Constitución y a la ley, y defensa; ni alegaciones respecto de los artículos 1 y 2 del Reglamento, que fueron citados en las demandas presentadas.
47. Esta Corte reitera que es carga de la parte accionante argumentar la inconstitucionalidad demandada de forma clara, cierta, específica y pertinente, de conformidad con el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC. En este caso, al no existir un mínimo argumentativo a partir del cual sea posible cuestionar la presunción de constitucionalidad del Reglamento, esta Corte se abstiene de formular problemas jurídicos relativos a las alegaciones mencionadas en el párrafo previo.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿Los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento son inconstitucionales porque habrían sido emitidos en contravención del derecho a la igualdad al exigir requisitos de formación académica, asociación y legitimación democrática a los candidatos a representantes del personal en servicio pasivo del Consejo Directivo del ISSFA?

48. La Constitución, en su artículo 11 numeral 2, reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y

oportunidades”. Adicionalmente, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.

49. En su *dimensión formal*, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico.¹⁸ En su *dimensión material*, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos.¹⁹
50. Ahora, como el resto de derechos, el derecho a la igualdad no es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que, un órgano con facultad normativa puede establecer diferencias entre sujetos, siempre que la medida esté debidamente justificada y sea razonable.²⁰
51. En el presente caso, los accionantes alegan que el Reglamento sería discriminatorio dado que “únicamente ciertos grupos puedan (sic) participar” en las elecciones para representantes del servicio pasivo. Adicionalmente, citan los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento que contemplan requisitos para ser candidato a vocal del Consejo Directivo del ISSFA y para la calificación de las listas en las que se presentarán los candidatos.
52. El artículo 13 literal c) del Reglamento exige que, para ser candidato, se debe acreditar título de tercer nivel registrado en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“SENESCYT”), en carreras relacionadas a la seguridad social.²¹ El artículo 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) dispone que, para la calificación de las listas presentadas, el Tribunal Electoral deberá considerar que:
- 52.1. Cada asociación, federación o confederación haya calificado a sus potenciales candidatos y confirme que sean socios activos de la misma. Además, la organización debe estar registrada ante autoridad competente, tener personería jurídica y una directiva debidamente posesionada.

¹⁸ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 18.

¹⁹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

²⁰ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 26.

²¹ Este requisito también está previsto en el artículo 6 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas: “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” (énfasis añadido).

- 52.2. Se haya realizado un proceso previo de elección de candidatos por cada asociación, federación o confederación y se haya contado con el apoyo mínimo del 2% del padrón electoral a nivel nacional, validado por el Consejo Nacional Electoral. Además, se debe remitir el listado de los candidatos con la siguiente documentación habilitante: (i) “copia certificada, actualizada del reconocimiento legal, aprobación y registro de la directiva de la asociación, federación o confederación ante el organismo competente”, (ii) “copia certificada del acta de Asamblea General de la organización en la cual fueron elegidos en el proceso electoral primario” y (iii) “declaración juramentada presentada por parte del candidato en donde se indique que el mismo se presenta al proceso de elecciones cumpliendo con todos los requisitos y no estar incurso en ninguna inhabilidad, establecidos en el presente Reglamento”.
53. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que deben concurrir tres elementos para que se configure un trato discriminatorio: (i) **la comparabilidad**, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) **la constatación de un trato diferenciado**, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo 11; y (iii) **la verificación del resultado**, producto del trato diferenciado.²² El último elemento puede consistir en una diferencia justificada que se presenta cuando promueve derechos y es objetiva y razonable, o en una diferencia discriminatoria que se da cuando su resultado es el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos.²³
54. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación o protegida en la que se presume la inconstitucionalidad del trato. En cambio, cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o protegida, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.²⁴
55. **Comparabilidad:** esta Corte identifica que los sujetos en cuestión son: (i) los pensionistas del ISSFA con un título de tercer nivel reconocido en la SENESCYT en carreras relacionadas a la seguridad social; que sean socios activos de una asociación, federación o confederación de militares en servicio pasivo legalmente reconocida; y,

²² CCE, sentencias 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31 y 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 32; [36-20-IN/23](#), 25 de octubre de 2023, párr. 57, [101-21-IN/23](#), 13 de diciembre de 2023, párr. 37, [69-21-IN/23](#), 13 de septiembre de 2023, párr. 36, y [603-12-JP/19](#) (acumulados), , 05 de noviembre de 2019, párr. 17.

²³ CCE, sentencia 48-16-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 15.

²⁴ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 27; [69-21-IN/23](#), 13 de septiembre de 2023, párr. 39, [28-15-IN/21](#), 24 de noviembre de 2021, párr. 146, [1043-18-JP/21](#), , 08 de diciembre de 2021, párr. 74.

que hayan superado un proceso electoral primario, y (ii) los pensionistas del ISSFA que no cumplen los requisitos descritos. De lo anterior, se verifica que, aunque estos grupos no están en supuestos idénticos, existe un fundamento de comparabilidad tomando en cuenta que en ambos pueden existir pensionistas del ISSFA con la intención de acceder a un cargo de elección democrática.

- 56. Constatación de un trato diferenciado:** se advierte que existe una distinción en los artículos 13 y 23 del Reglamento dado que los pensionistas que ostentan un título de tercer nivel debidamente registrado y cumplen los requisitos de asociación y legitimidad democrática, podrán ser candidatos para integrar el Consejo Directivo del ISSFA y quienes, siendo igualmente pensionistas, pero no cumplan los mismos requisitos, no podrán ser candidatos. Por lo que, existe un trato diferenciado entre ambos grupos.
- 57.** Al verificar que la distinción en este caso no surge de una categoría sospechosa o protegida, sino de la acreditación de requisitos de formación, asociación y legitimación democrática, se aplicará un estándar de mera razonabilidad. Aquel consiste en la verificación de si la norma objeto de análisis persigue un fin constitucionalmente válido y existe una conexión racional entre el fin y los medios para llegar a él.²⁵
- 58. Verificación del resultado:** Tras un examen de los argumentos presentados por las partes, así como del contenido de las normas impugnadas, se verifica que tienen como objetivo promover la capacitación y formación académica “en carreras relacionadas a la seguridad social” (artículo 13 del Reglamento) y garantizar la participación y legitimación democrática de los candidatos a través de la exigencia de que integren una asociación de personal en servicio pasivo y superen un proceso de elección primaria (artículo 23 del Reglamento).
- 59.** Respecto del requisito relativo a ostentar un título de tercer nivel, esta Corte verifica que promover la capacitación y formación académica especializada de los candidatos a representantes del Consejo Directivo del ISSFA a efectos de precautelar el manejo eficiente y sostenible del sistema de seguridad social militar es un fin legítimo previsto en los artículos 234 y 368 de la Constitución.²⁶

²⁵ CCE, sentencia 89-21-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 99.

²⁶ Constitución, artículo 234: “El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado” y artículo 368: “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”.

- 60.** A este respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “[l]os derechos de participación son regulables y configurables [...]. Se puede, por ejemplo, determinar edades, exigencia de títulos profesionales, años de experiencia y más sin que se pueda considerar que éstas afectan la igualdad, siempre que sean normas de carácter general y no establezcan diferencias discriminatorias”.²⁷
- 61.** Asimismo, este Organismo ha determinado que la meritocracia y tecnificación del servicio público “no son atinentes a las dignidades de elección popular, sino a los empleos y funciones públicas que demandan de sus titulares conocimientos técnicos especializados”.²⁸ De una revisión del artículo 7 de la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas,²⁹ esta Corte advierte que el Consejo Directivo del ISSFA tiene a su cargo atribuciones que guardan relación con actividades que requieren, en general, de un conocimiento técnico especializado relativo a la seguridad social.
- 62.** Así, por ejemplo, el Consejo Directivo del ISSFA tiene las atribuciones de dictar las políticas de seguridad social militar; controlar y evaluar las actividades administrativas y económicas del ISSFA; conocer y aprobar los estados financieros y balances actuariales; expedir resoluciones para optimizar el trámite y otorgamiento de las prestaciones; dictar normas que aseguren la solvencia, eficiencia administrativa y económica del ISSFA; resolver en última instancia, las apelaciones de los asegurados; vigilar la óptima utilización de los recursos económicos del ISSFA y controlar su asignación a los respectivos seguros para el cumplimiento de sus obligaciones. De estas, se observa que sus potestades, efectivamente, requieren de ciertos conocimientos técnicos especializados propios de la seguridad social.

²⁷ CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 49.

²⁸ CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 25.

²⁹ Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, artículo 7: “Son deberes y atribuciones del Consejo Directivo: a) Establecer las políticas generales para alcanzar los objetivos de la Institución; b) Cumplir y hacer cumplir esta Ley y sus reglamentos; c) Dictar las políticas de Seguridad Social Militar; d) Designar o remover al Director General; e) Designar, mediante concurso de merecimientos, al Subdirector General, directores y Auditor Interno y removerlos, por causas graves debidamente comprobadas; f) Controlar y evaluar las actividades administrativas y económicas del Instituto; g) Expedir resoluciones para optimizar del trámite y otorgamiento de las prestaciones; h) Dictar normas que aseguren la solvencia, la eficiencia administrativa y económica del Instituto de conformidad con esta Ley y que deberán ser publicadas en el Registro Oficial; i) Aprobar hasta el treinta y uno de octubre de cada año el Presupuesto y planes de inversión; j) Presentar hasta el treinta y uno de julio de cada año al Ministerio de Defensa Nacional las asignaciones que, en virtud de esta Ley, le corresponde al Estado; k) Conocer y aprobar los estados financieros y balances actuariales; l) Aprobar las modificaciones presupuestarias en base a los informes presentados por el Director General; m) Integrar comisiones de trabajo; n) Resolver en última y definitiva instancia, las apelaciones de los asegurados; o) Vigilar la óptima utilización de los recursos económicos del ISSFA y controlar su asignación específica a los respectivos seguros para el cumplimiento de sus obligaciones; p) [literal derogado]; q) Proponer reformas a esta Ley y al Reglamento Orgánico Funcional; y, r) Aprobar, reformar y expedir los reglamentos internos”.

63. Por lo que, aun cuando los representantes de los militares en servicio pasivo son designados a través de un proceso electoral, bajo un estándar de mera razonabilidad, la exigencia de que los candidatos cuenten con un título de tercer nivel en un ámbito relacionado a la seguridad social, al perseguir un fin constitucionalmente válido, no transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación, dada la naturaleza técnica y especializada de sus funciones y competencias.
64. En cuanto a las exigencias de ser socio activo de una asociación de militares en servicio pasivo que esté debidamente registrada y superar un proceso de elecciones primarias para ser candidato, esta Corte identifica que se busca garantizar el ejercicio del derecho de participación de forma organizada y precautelar la legitimación democrática de quienes aspiran a ser vocales del Consejo Directivo del ISSFA. De suerte que los fines perseguidos obedecen a razones de interés general.³⁰ Por tanto, bajo un estándar de mera razonabilidad, los requisitos mencionados no contravienen el derecho a la igualdad y no discriminación.
65. Además, existe una conexión racional entre las finalidades y los medios para alcanzarlas dado que los requisitos exigidos en el Reglamento son conducentes a promover una formación académica especializada que responda a las particularidades del sistema de seguridad social militar y que las elecciones en cuestión se desarrollen de forma organizada y atendiendo a la legitimación democrática de los candidatos a representantes del personal militar en servicio pasivo del Consejo Directivo del ISSFA, sobre lo cual se ahondará en la sección *ut infra*.
66. De lo expuesto, se concluye que las normas impugnadas son razonables, por lo que, no suponen un trato discriminatorio.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿Los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento son inconstitucionales porque habrían sido emitidos en contravención del derecho a elegir y ser elegido al exigir requisitos de formación académica, asociación y legitimación democrática a los candidatos a representantes del personal en servicio pasivo del Consejo Directivo del ISSFA?

67. El numeral 1 del artículo 61 de la Constitución reconoce el derecho de las personas ecuatorianas a elegir y ser elegidos como un derecho de participación. El artículo 95 de la Constitución, al referirse a los principios de participación, establece que “se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la

³⁰ CCE, sentencia 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 85.

ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

68. En este sentido, acerca del derecho a ser elegido, este Organismo ha indicado que “consiste en la facultad que tienen los ciudadanos de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos, para lo cual podrán ser elegidos en el marco de procesos democráticos”,³¹ cuyo ejercicio puede ser sujeto de regulación siempre que no sea arbitrario, por ejemplo, a fin de precautelar valores como la alternancia.
69. Del análisis de las normas impugnadas, esta Corte considera que existe una limitación del derecho a elegir y ser elegido, en tanto establecen que únicamente las personas que cumplan requisitos de formación académica, asociación y legitimación democrática, pueden ser candidatos a vocales del Consejo Directivo del ISSFA. *Contrario sensu*, no podrán ser candidatos y, por lo tanto, no podrán ser electos quienes no cumplan tales requisitos. Al haber identificado la existencia de una limitación, corresponde realizar un test de proporcionalidad con el fin de determinar si aquella limitación es legítima, o si, por el contrario, constituye una restricción injustificada. A tal efecto, corresponde analizar si las normas impugnadas persiguen un fin constitucionalmente válido; y si son idóneas, necesarias y proporcionales respecto de aquel fin.³²
70. Conforme a lo referido en los párrafos 59 y 64 *ut supra*, esta Corte verifica que las normas impugnadas persiguen un **fin constitucionalmente válido**, que es promover la capacitación o formación académica de los representantes del ISSFA para precautelar el manejo eficiente y sostenible del sistema de seguridad social militar, garantizar el ejercicio del derecho de participación de forma organizada y asegurar la legitimación democrática de los candidatos a vocales.
71. Sobre el presupuesto de **idoneidad**, esta Corte encuentra que, en cuanto al requisito de acreditar un título de tercer nivel, es plausible sostener que es adecuado para alcanzar el fin perseguido. El hecho de que un representante del Consejo Directivo del ISSFA cuente con título de tercer nivel en una carrera relacionada a la seguridad social, propicia la capacitación y formación académica y, en consecuencia, coadyuva a que los vocales del Consejo Directivo del ISSFA actúen con mayor eficacia y eficiencia en las actividades establecidas en el artículo 7 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, comparado con un representante que no tenga tal nivel de instrucción, incluso si cuenta con personal que cumpla funciones de asesoría.

³¹ CCE, dictamen 7-19-RC/19, 05 de noviembre de 2019, párr. 38.

³² CCE, sentencia 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 44.

72. En relación con los requisitos de ser miembro activo de una asociación debidamente reconocida y superar un proceso electoral primario, esta Corte considera que son conducentes a garantizar el derecho de participación de forma organizada dado que cada asociación que ha cumplido los requisitos para ser reconocida legalmente podrá seleccionar candidatos que sean visibles y representen los intereses de un conglomerado de pensionistas. Asimismo, la existencia de un proceso de elecciones primarias dentro de una asociación reconocida y registrada es idónea para asegurar la defensa de intereses coherentes entre sí con candidatos con un nivel mínimo de apoyo. De modo que, la selección de un candidato que represente a una asociación de personas le otorga la legitimación democrática necesaria para entender que encarna los intereses de un número de pensionistas que se sienten representados y que están dispuestos a brindar su respaldo.
73. Por lo mismo, esta Corte verifica que los requisitos impugnados son idóneos para garantizar los fines identificados.
74. Respecto de la **necesidad** de la limitación, tal como se señaló arriba, alternativas como contar con personal de asesoría no garantizarían la capacitación de los candidatos a vocales para cumplir las actividades del Consejo Directivo del ISSFA en la misma medida que si cuentan con una mayor preparación académica vinculada al ámbito de la seguridad social. En relación con los requisitos de pertenecer a una asociación debidamente reconocida y superar un proceso de elección primaria, esta Corte estima que no existen medios menos gravosos que garanticen la participación organizada y legitimación democrática de los aspirantes a vocales del Consejo Directivo del ISSFA. De suerte que, la limitación establecida en el Reglamento para ser candidato, cumple el mentado requisito de necesidad.
75. Finalmente, en cuanto a la **proporcionalidad** de la limitación, la Corte ha indicado que este criterio implica “efectuar un análisis sobre la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional [...] para que la medida sujeta a análisis sea proporcional el beneficio alcanzado debe ser acorde al sacrificio provocado”.³³ En el presente caso, aquel análisis supone verificar que la limitación del derecho a elegir y ser elegido no sea desproporcional frente al fin que se busca conseguir. Al respecto, la Corte estima que la limitación del derecho en cuestión, no implica un sacrificio desmedido frente a los fines constitucionalmente válidos de las normas impugnadas.
76. Esta Corte estima que la limitación no implica un sacrificio desmedido en tanto los pensionistas tienen la oportunidad de participar en los respectivos procesos electorales,

³³ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 40.

cumpliendo requisitos que pretenden abonar a su formación para cumplir las funciones de vocales del Consejo Directivo y, por ende, a la calidad del nivel de dirección superior del ISSFA que maneja asuntos administrativos y financieros de tal relevancia para el sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas que requiere de altos niveles de eficacia y aptitud. Asimismo, los requisitos de asociación y legitimación democrática buscan promover la participación dentro de un proceso electoral en el que no se dispersen los intereses de los pensionistas y se seleccionen candidatos que efectivamente pueden representar a los electores. De modo que, los requisitos que han sido impugnados por los accionantes, no desprotegen o anulan el derecho a ser elegido y se limitan a regularlo. En tal sentido, las normas impugnadas son proporcionales respecto del derecho analizado.

77. Por lo expuesto, esta Corte estima que los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) persiguen fines constitucionalmente válidos y que, si bien contienen limitaciones al derecho a elegir y ser elegido, son idóneas, necesarias y proporcionales. Es así que, no generan una restricción ilegítima del derecho a elegir y ser elegido para formar parte del Consejo Directivo del ISSFA.
78. Por lo tanto, esta Corte concluye que los requisitos del Reglamento establecidos en los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) para ser candidato a representante del personal militar en servicio pasivo dentro del Consejo Directivo del ISSFA son compatibles con la Constitución.

8. Decisión

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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **85-21-IN y acumulados**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 01 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL