



LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Mediante Suplemento del Registro Oficial No. 465, de fecha 30 de noviembre de 2001, entró en vigencia la Ley de Seguridad Social. En dicho cuerpo normativo se agregaron algunas disposiciones que con los tiempos han sido declaradas inconstitucionales, entre ellas la dispuesta en el artículo 28 ejusdem. El artículo 28 de la Ley de Seguridad Social establece la forma en la que se integra el Consejo Directivo del IESS, el cual se conforma de manera tripartita y paritaria por uno de los representantes de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva, que es el que lo preside.

El artículo 28 ut-supra señala que el representante de los asegurados se lo designa a través de Centrales Sindicales, Confederaciones, Uniones y Organizaciones legalmente constituidas, es decir a través de grupos que ejercen representaciones gremiales, sin considerar a los demás asegurados que establece el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social, entre otros. Lo mismo ocurre cuando se designa al representante de los empleadores, para quienes se establece que lo harán a través de Federaciones de Cámaras, lo cual contraría el principio de igualdad y excluye a los demás empleadores que de una u otra forma también ejercen una actividad laboral sin pertenecer a ninguna Federación o Cámara.

La obligatoriedad de afiliarse a alguna Cámara o Colegios Profesionales, o de condicionar la afiliación previa, para ejercer alguna actividad o derecho para el otorgamiento de puestos públicos o de cualquier otra índole, fue declarado inconstitucional por resolución No. 0038-2007-TC, del ex Tribunal Constitucional del Ecuador, de lo cual se infiere que no es necesario afiliarse a un gremio para ejercer los derechos de inclusión, de participación o de democracia participativa al interior del IESS.

Por otro extremo es muy importante señalar que el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social establece quienes son los sujetos obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio en calidad de afiliado, entre ellos, se encuentran los siguientes:

“Todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la

particular: a. El trabajador en relación de dependencia, b. El trabajador autónomo, c. El profesional en libre ejercicio, d. El administrador o patrono de un negocio, e. El dueño de una empresa unipersonal, f. El menor trabajador independiente; y, g. Las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado. h. Las demás personas obligadas a la afiliación al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes o decretos especiales. Son sujetos obligados a solicitar la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino, los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora habitualmente en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.”

Concordantemente con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social, de acuerdo con información que reposa en el sitio web del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se hace constar a las personas sin relación de dependencia que pueden acogerse a la afiliación, entre ellas, se hace referencia a las siguientes:

“...el trabajador autónomo, profesional en libre ejercicio, administrador o patrono de un negocio, dueño de una empresa unipersonal, menor trabajador independiente y las demás personas obligadas a la afiliación del régimen del Seguro General Obligatorio, en virtud de leyes y decretos especiales, lo cual es consecuente con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social”

Continuando con la línea de análisis se hace trascendente que la Constitución de la República, reconoce distintos sistemas económicos y formas de producción, así como la libertad de acceder al trabajo o de emprender en actividades económicas o comerciales. Conforme se desprende del artículo 276 numerales 2 y 3 de la Constitución de la República:

“Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos 2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable. 3. Fomentar la participación y el control social con reconocimiento de las diversas identidades y



promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.”

Asimismo, y conforme lo disponen los artículos 34, 367, 369, 370 y 371 de la Constitución de la República del Ecuador, el sistema de seguridad social se rige por los principios de inclusión, equidad social, obligatoriedad, integración, solidaridad y subsidiariedad, universalidad, eficiencia, transparencia y participación. Estos principios constitucionales son de amplio espectro y ultra garantista, y sobre los cuales debe orbitar el sistema de seguridad social en su integralidad.

De acuerdo a información del IEES con corte al mes de agosto de 2018, en Ecuador se registran 3.685.007 afiliados activos. Del total 3.136.228 se encuentran dentro del régimen de seguridad social obligatorio, 167.202 en régimen voluntario, y 381.577 en el seguro social campesino.

Muy distante de lo que disponen las normas constitucionales ut-supra, con la norma vigente contenida en el artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, se ha excluido durante muchos años a aquellos empleadores que no se encuentran representados en las organizaciones del poder económico, lo cual ha perjudicado a otros asegurados y empleadores, que cumplen con un mismo objetivo que es emprender en la actividad económica o acceder a ella.

El artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el principio de igualdad formal, material y la no discriminación. La noción de igualdad como principio antidiscriminatorio constituye un insumo conceptual hábil para desactivar prácticas discriminatorias sobre todo en un estado constitucional de derechos y justicia, como lo es el Ecuador.

En este sentido todos los empleadores que aportan al IEES deben ser considerados para participar o postular al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, puesto que son varias las acciones que generan actividad económica y por ende empleo, como las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas, registradas legalmente en los sistemas de las diversas instituciones que integran el Estado.

De igual forma todos los asegurados deben ser considerados para participar o postular al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social,



ejercicio, administrador o patrono de un negocio, dueño de una empresa unipersonal, menor trabajador independiente y las demás personas también forman parte del sistema de la seguridad social y no merecen bajo ninguna circunstancia ser excluidos de la norma legal y mucho menos de los derechos de participación.

Quienes representen a los empleadores deben provenir de un proceso ampliamente democrático, participativo e incluyente, a la luz de los principios constitucionales de igualdad, se debe incluir en la integración del Consejo Directivo del IESS a las personas aseguradas, y empleadores mediante mecanismos de igualdad, inclusión, transparencia, participación, siendo importante generar garantías normativas para equiparar los derechos de participación democrática y el derecho de representatividad en el sistema de seguridad social, para que puedan participar todas las personas aseguradas que laboren en cualquier modalidad, así como las personas jurídicas o naturales que actúen en calidad de empleador, sin que el hecho de pertenecer a un gremio u organización limite sus derechos constitucionales, pues son parte activa y aportante del seguro social y tienen pleno derecho de participar.

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

Que, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República reconoce y garantiza a las personas el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

Que, el artículo 319 de la Constitución de la República reconoce las diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

Que, el artículo 367 de la Constitución de la República, refiere que el sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población y que se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.

Que, el artículo del 369 inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente. La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.

Que, el artículo 370 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

Que, el artículo 371 de la Constitución de la República establece que: Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en

Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna. Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.

Que, el artículo 61 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.

Que, el artículo 34 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

Que, el artículo 284 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: La política económica tendrá los siguientes objetivos: 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.

Que, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 24 establece que: Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Que, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y



efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Que, el artículo 10 del Código de Trabajo establece que empleador es la persona o entidad, de cualquier clase que fuere, por cuenta u orden de la cual se ejecuta la obra o a quien se presta el servicio, se denomina empresario o empleador.

Que, el ex Tribunal Constitucional del Ecuador (TCE) mediante resolución No. 0038-2007-TC, declaró la inconstitucionalidad de varias normas legales del país, entre ellas, las que contenían la obligatoriedad de afiliarse a alguna Cámara o Colegios Profesionales, por considerar que cada una de las normas demandadas contenían una carga impositiva de asociarse o afiliarse, llegando al extremo de condicionar en algunos casos la afiliación previa, para el otorgamiento de puestos públicos o de cualquier otra índole.

Que, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia No. 019-16-SIN-CC de fecha 22 de marzo de 2019 emitida dentro del caso No. 0090-15-IN, declaró la inconstitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, con los efectos hasta que la Asamblea Nacional dicte la norma que atienda a los derechos constitucionales de igualdad y participación en la integración del Consejo Directivo del IESS.

Que, la Asamblea Nacional del Ecuador tiene la facultad constitucional de emitir garantías normativas, para desarrollar leyes que hagan posible la aplicación y garantía de los derechos constitucionales, que le corresponden a las personas aseguradas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a los empleadores, de poder participar de manera democrática en la integración del Consejo Directivo del IESS, tomando en consideración las diferentes modalidades de producción y de trabajo que existen, en razón de aquello, corresponde adecuar formalmente los derechos establecidos en la Constitución de la República, para que puedan ser aplicados de manera fáctica.

Que, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente:



LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL

Sustitúyase el artículo 28 de la Ley de Seguridad de Social por el siguiente:

Art. 28.- Integración.- El Consejo Directivo estará integrado en forma tripartita y paritaria por un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva.

La presidencia será ejercida de manera alternativa y rotativa cada dos años.

Cada uno de los miembros del Consejo Directivo tendrá un alterno que subrogará al titular en caso de ausencia temporal o definitiva.

El representante de los asegurados y su alterno serán designados por votación de un padrón compuesto por todos los asegurados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

El representante de los empleadores y su alterno serán designados por votación de un padrón compuesto por los empleadores que consten registrados en el sistema informático del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En los procesos de votación, se garantizará la participación de todos los empleadores y asegurados, de manera preferente mediante la implementación del voto electrónico a través del sistema informático del IESS, con el acompañamiento y asesoría del Consejo Nacional Electoral.

El representante de la Función Ejecutiva y su alterno serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a través de un concurso de méritos y oposición de entre una terna enviada por el Presidente de la República, y durará en sus funciones el tiempo para el cual fue designado, sin que sus funciones se vean afectadas por la elección de un nuevo Presidente de la República.

El representante de los asegurados, de los empleadores y del ejecutivo, así como sus alternos, serán elegidos y designado en el último caso, para un período de cuatro (4) años.



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA EMPRESARIAL DE GUAYAQUIL

El procedimiento para la votación del representante de los asegurados, del representante de los empleadores y designación del ejecutivo, y sus respectivos alternos, será definido en el Reglamento que para el efecto expedirá el Presidente de la República.

Los miembros del Consejo Directivo ejercerán las atribuciones que señala esta Ley, desempeñarán sus funciones a tiempo completo y no podrán prestar otros servicios remunerados o desempeñar otros cargos, salvo la cátedra universitaria. Recibirán las retribuciones fijadas en el Presupuesto del Instituto, previa aprobación del Ministro de Economía y Finanzas.

Los representantes de los asegurados y de los empleadores, están sujetos al proceso de revocatoria del mandato a pedido de más del cincuenta por ciento del padrón vigente para la votación, podrá iniciarse la revocatoria del mandato de los mismos, la cual deberá contar con más del ochenta por ciento de los votos válidos para su remoción. La revocatoria del mandato solo podrá iniciarse por incumplimiento de funciones, siempre y cuando haya transcurrido más de un año desde el inicio de las mismas.

Para la solicitud de revocatoria del mandato del representante de la Función Ejecutiva, deberá contarse con más del cincuenta por ciento del padrón vigente para la votación total de los representantes de los asegurados y empleadores y para su remoción deberá contabilizarse más del 80 por ciento de los votos válidos. En este caso se solicitará al Presidente de la República que envíe una nueva terna para la elección del nuevo representante. El reglamento fijará las condiciones, procedimientos y requisitos para el trámite de revocatoria del mandato de los tres representantes.

Disposición Transitoria Primera.- El Presidente de la República en un plazo no mayor a 90 días, emitirá el reglamento que regule el proceso de elección, designación y revocatoria del mandato de los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Disposición Transitoria Segunda.- En un plazo no mayor a 180 días de la entrada en vigencia de esta ley, se iniciará el proceso de elección y designación de los miembros del Consejo Directivo, debiendo asumir inicialmente la presidencia del Consejo Directivo, el representante de los asegurados por el tiempo establecido en el segundo inciso del artículo 28 de esta ley.



Disposición Transitoria Tercera.- En un plazo máximo de 180 días de entrada en vigencia la presente ley, el Directorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dispondrá una intervención al IESS, que permita el mejoramiento de la gestión administrativa - financiera de los diferentes estamentos de la institución.

Disposición Final.-

Artículo 1.- La presente Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Seguridad Social entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

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