

# Veto Presidencial a la reforma a Ley de Seguridad Social sobre conformación del Directorio del IESS

Nicole Abad Valverde\* e Isaac Herrera Almeida\*\*

**E**l pasado 29 de abril de 2021, la Asamblea reformó la Ley de Seguridad Social (Congreso Nacional, 2001) donde modificaba, la forma de designar a los tres vocales del Consejo Directivo del IESS. Con esta reforma, el consejo estaría integrado por un representante del Ejecutivo, uno del sector empresarial y otro de los trabajadores. El Legislativo aprobó que sea el Consejo Nacional Electoral (CNE) el organismo responsable del proceso de convocatoria, elección y designación de los nuevos vocales. En particular, de los representantes de los trabajadores y del sector empresarial. Además, la reforma establecería que la Presidencia del Consejo Directivo sería rotativa entre sus tres vocales y cada uno tendrá períodos de 16 meses. Y, por último, que los vocales durarían cuatro años en funciones y podrían ser reelectos por una sola vez. Estas reformas respondían a la sentencia<sup>1</sup> N° 019-16-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional (2016), referente a los cambios que debían realizarse respecto a la conformación del consejo directivo del

IESS y criterios de paridad en la participación de hombres, mujeres y de los sectores agremiados y no agremiados como vocales del Consejo Directivo del IESS.

La propuesta de ley planteada por la Asamblea al Art. 28 proponía:

**Art. 28.- INTEGRACIÓN.** - El Consejo Directivo estará integrado en forma tripartita y paritaria con un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva, quien lo presidirá. 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 conjuntamente por las Centrales Sindicales legalmente reconocidas, la Confederación Nacional de Servidores Públicos, la Unión Nacional de Educadores, la Confederación Nacional de Jubilados, y las organizaciones legalmente constituidas de los afiliados al Seguro Social Campesino.

---

\* Estudiante de 7mo. semestre de la carrera de Derecho, asistente de investigación del Proyecto Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador y Observatorio Financiero, Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: enabad@uce.edu.ec

\*\* Egresado de la carrera de Derecho, asistente de investigación del Proyecto Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador y Observatorio Financiero, Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: imherrera@uce.edu.ec

<sup>1</sup> CASO N.° 0090-15-IN, 22 de marzo de 2016.

El representante de los empleadores y su alterno serán designados conjuntamente por las Federaciones Nacionales de Cámaras: de Industrias, de Comercio, de Agricultura y Ganadería, de la Construcción, y de la Pequeña Industria.

El representante de la Función Ejecutiva y su alterno serán designados por el Presidente de la República para un período que terminará conjuntamente con el período presidencial. Sin embargo, continuará en funciones hasta cuando el siguiente Presidente electo y posesionado realice la designación de su nuevo representante.

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.

Con esta reforma, se buscaba que este Consejo esté integrado en forma tripartita, entre hombres y mujeres, por un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva.

El presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, notificó, el 2 de junio del 2021 (con un lapso de menos de 10 días de haber sido posesionado como actual presidente de la República), a la Asamblea Nacional la objeción total al proyecto de esta Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social Referente a la Conformación del Consejo Directivo del

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El argumento por parte de la Presidencia reside en que estas reformas pueden afectar el funcionamiento, solvencia, sostenibilidad y viabilidad del Instituto amparado en los siguientes tres puntos:

Primero, lo que podía haber sido resuelto eliminando la referencia específica a ciertas cámaras o sindicatos, es reemplazado en el proyecto de ley por un mecanismo de designación alejado de las necesidades de una institución técnica administradora de fondos de retiro y seguros de salud. Lo cual complica el proceso de elección de los representantes de los trabajadores y empleadores, y alarga la representación de estos ante las decisiones tomadas dentro del Consejo Directivo.

Segundo, de acuerdo a la perspectiva del Ejecutivo, el mecanismo de selección propuesto en el proyecto de Ley llevaría a “una absoluta politización del Consejo Directivo del IESS” (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2021) puesto que, la elección de sus representantes mediante un proceso electoral –así sea de democracia indirecta- podría contaminar con intereses políticos la gestión y administración de un organismo técnico, altamente sensible para el futuro del país.

Finalmente, el Ejecutivo considera que la propuesta de reforma tendría elevados costos para el erario nacional y que afecta la continuidad de los proyectos, planes y políticas públicas. Al proponerse que la presidencia del Consejo Directivo sea rotativa, cada 16 meses, en-

tre sus tres vocales, conllevaría un “inconveniente desde un punto de vista de eficiencia en la administración” y a “un gasto innecesario dentro del proceso electoral” , pues pondría en riesgo la continuidad de planes, proyectos y políticas del IESS; y llevaría a la institución (junto con el Estado) a un gasto inconveniente de realizar por cada año y cuatro meses.

La razón jurídica, que utiliza el Ejecutivo para sustentar el veto total, se entiende que nace en un problema más grande de lo que se creería. Pues al vetar totalmente un proyecto, este solo se puede retomar después de un año, lo que retrasa la necesidad de la Asamblea de realizar una propuesta idónea y competente Para cumplir con la sentencia establecida en el 2016 por la Corte Constitucional sobre la paridad y equidad que debe existir en el Consejo Directivo del IESS. El poder del Presidente sobre el veto total se ampara en el artículo 138 de la Constitución de la República:

**Art. 138.-** Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente **después de un año** contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación. [...]

Esta decisión de veto, generó cierto descontento y desconcierto respecto de sus motivaciones pues se debía dar cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional, en enero 2021 la asociación de afiliados, pensionistas y jubilados de Pichincha presentaron una carta a la Asamblea que se presenta como anexo a este artículo. Dentro de estas opiniones, encontramos las intervenciones que desarrollan la línea argumentativa de los organismos internacionales como la (OIT) que se orienta a brindar a la entidad una autonomía normativa, técnica, financiera y administrativa.

Entre las opiniones de los expertos ecuatorianos, se destaca la opinión de Cristian Pino (2021) durante el Laboratorio de Políticas Públicas, realizado el 30 de junio de 2021, en el cual se debatió respecto a la conformación de los directorios de seguridad social: Uruguay y Ecuador. El cual supo manifestar:

Se entiende que la distribución del directorio es tripartita y paritaria. Este ejerce actividad de definición de política pública y ejerce funciones como: i) la formulación de programas y proyectos efectivos para la ejecución de los derechos y las políticas; ii) capacidad normativa técnica y reguladora de actividades específicas, lo que otorga al Directorio un carácter más administrativo que ejecutivo; iii) la designación de autoridades, el control y el manejo del presupuesto; y iv) la aprobación

de informes de las distintas autoridades.

Así el experto comentó que de la asignación original de funciones<sup>2</sup>, se origina una crítica a este en 4 puntos:

### **1. Relativo a la deficiencia normativa y sus vacíos legales.**

En Ecuador, la ley de seguridad social vigente fue expedida en el 2001. Un periodo caracterizado por la inestabilidad política y altos niveles de conflictividad social, como consecuencia de varios intentos de privatización de instituciones públicas, entre ellas el Instituto de Seguridad Social; así como, de procesos de desregulación y la dolarización de la economía ecuatoriana. Esta ley refleja el espíritu privatizador imperante en la época y se ha mantenido prácticamente invariable hasta el 2019, lo que refleja las dificultades para llegar a acuerdos y la construcción de pactos sociales que recojan el espíritu y los mandatos constitucionales del 2008 en materia de seguridad social.

El marco normativo actual del IESS cuenta con vacíos y contradicciones. Debido a la deficiente intervención del Consejo no solo en cuanto a la normativa interna, sino a la emisión de políticas públicas, lo que ha devenido en una alta dispersión normativa a través de los años y contradicciones entre distintas normas que no responden a las anteriores, que no han sido cuidadosamente revisadas y que incluso pueden llegar

a contradecir a los principios constitucionales.

### **2. Relativo a su participación y conformación**

Composición del directorio: En la ley vigente corresponde la representación de empleadores y trabajadores a una serie de entidades que están taxativamente señaladas en la ley. En el caso de empleadores son las cámaras y en la de los trabajadores corresponde a diversos sindicatos y gremios. Esta forma de representación del Consejo Directivo, constituido por representantes de los empleadores y trabajadores fue discutida y observada durante el proceso constituyente, ya que no cumple con los principios de participación que están establecidos en la Constitución. No todos los empleadores están asociados a las cámaras indicadas en la Ley y no todos los trabajadores forman parte de los sindicatos ahí establecidos, además que hay un importante segmento de afiliación voluntaria a los sistemas de seguridad social y la incorporación del sector del servicio doméstico que no está agremiado. Adicionalmente, esta composición puede devenir en una coerción implícita a la asociación, limitando el derecho y las libertades de los ciudadanos de elegir si desean o no, ser parte de una asociación o gremio.

La Corte Constitucional (CC) en el 2016 entendió que estas disposiciones sobre la conformación del Directorio violan la constitución en su principio de participación y emitió una sentencia de in-

---

<sup>2</sup> Aquella sin la aprobación del proyecto de Ley sobre la conformación del Consejo Directivo debido al veto por parte del ejecutivo.

constitucionalidad. Es decir, mientras que el legislativo no dicte una norma que vuelva constitucional el texto en cuestión, este sigue vigente. La Asamblea, en consecuencia, aprobó un proyecto de reforma de conformación del Directorio del IESS el 29 de abril de 2021 para dar respuesta a las observaciones de inconstitucionalidad planteadas por la CC. Norma que fue vetada en su totalidad por el Ejecutivo.

El problema de esta disposición es que el representante de los trabajadores no ha podido aún ser designado, debido a que se espera que la Asamblea emita el nuevo texto legal que solucione el problema. Adicionalmente, el carácter de un veto total, supone que el tratamiento de una nueva ley solo pueda realizarse después de un año. Por lo que la conformación del Directorio sigue siendo la misma hasta el próximo periodo de elecciones de este.

### **3. Relativo a la efectiva autonomía**

El presidente del Consejo Directivo es designado por el presidente de la República, por lo que responde a los intereses planteados desde el Ejecutivo. Dada la actual conformación y el candado temporal fruto del veto presidencial, las decisiones que se toman al interno del Consejo pueden volver al Instituto de Seguridad Social del Ecuador una “dependencia” de la Presidencia de la República. Debe resaltarse que en el proyecto de ley vetado por el Ejecutivo, se planteaba la posibilidad de una presidencia alternada entre los distintos representantes del Consejo Directivo.

Actualmente, no existe una distinción clara entre las atribuciones que tiene el Consejo Directivo y las atribuciones que tiene el Director General del IESS. El Consejo se ve reducido a ser un mero ente administrativo y no de formulación de políticas.

### **4. Relativo a problemas vinculados a la falta de transparencia.**

Los funcionarios y prestadores de servicios del Instituto no se sienten representados y no pueden vigilar la transparencia en la gestión del Consejo Directivo.

A esta problemática se suma la propuesta del movimiento de jubilados, planteada al presidente de la República (en enero de 2021 y que se incluye como anexo), respecto a su participación directa en el Consejo Directivo. Es decir que se una a esta división tripartita un miembro más que sea representante de los jubilados. El problema de esta propuesta radica en que, de concretarse, los usuarios (jubilados y trabajadores) tendrían dos miembros en el Directorio, el que además estaría integrado por el representante de empleadores y el del Ejecutivo.

A manera de conclusión, la objeción de Presidencia se da en dos puntos. En un primer momento, se señala que el mecanismo propuesto para la designación del Directorio es poco técnica y tiende a la politización de la administración del IESS y, en segundo momento, se indica que una presidencia rotativa del IESS no es conveniente, ya que la entidad requiere continuidad de la for-

mulación y aplicación de sus políticas. Mientras que, dentro de la opinión por parte del experto, el veto del Lasso solo aplaza los problemas que ya existían dentro del IESS, respecto a su deficiencia normativa que genera una larga suma de contradicción dentro de las normas emitidas por el Consejo Directivo, respecto a su participación y conformación no paritaria y exclusiva de los sectores fundamentales como algunos sectores de los trabajadores, respecto a su falta de autonomía real ya que responde a un interés político del presidente antes que a sus propias decisiones y respecto a la falta de transparencia al no integrar a todos los sectores y su falta de vigilancia sobre este órgano.

### **Anexo: Carta de los jubilados al Legislativo**

EL 11 de enero de 2021, mediante Oficio No 001-ASO-AJP-IESS PICHINCHA, la Asociación de Afiliados, Jubilados y Pensionistas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS - PICHINCHA (2021) envió una carta dirigida al Presidente de la Asamblea donde estipulaban varias peticiones referentes a la conformación del directorio del IESS y una opinión:

#### **A. PETICIONES**

1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con efectos generales.
2. Declarar la inconstitucionalidad diferida de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, hasta que la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias, dicte la norma que atienda a los derechos constitucionales de igualdad y participación.
3. Disponer que la Asamblea Nacional de manera urgente, emita los actos normativos con efectos generales pertinentes para regular la integración del Consejo Directivo del IESS, garantizando la participación e inclusión de todos los asegurados y empleadores.
4. La Asamblea Nacional deberá informar periódicamente sobre el cumplimiento de esta sentencia a la Corte Constitucional del Ecuador.

#### **B. OPINION**

Es paradójico que los afiliados del seguro social obligatorio no tengamos a nuestro representante en el Consejo Directivo del IESS, el cual debe ser elegido por nosotros mediante los principios de PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN E IGUALDAD conforme lo dispuso la Corte Constitucional en referida SENTENCIA. Los afiliados del seguro social obligatorio no estamos informados de la forma como se administran nuestros recursos y prestaciones, las cuales se financian con nuestros aportes mensuales, los mismos que comprenden el 20.6% de la remuneración mensual.

Señor presidente, este pedido lo formulamos amparados en lo que disponen: Artículo 61, numerales 2 y 4 y Artículo 95 de la Constitución de la República en los que se establece los DERECHOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. En igual sentido estipulan los Artículos 1, 4 y 29

de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Señor presidente no más dilatorias en la ejecución de la referida SENTENCIA. La Asamblea Nacional debe dar ejemplo del cumplimiento de sus obligaciones.

## **Bibliografía**

Asamblea, C. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial.

Asociación de Afiliados, Jubilados y Pensionistas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IEISS - PICHINCHA. (2021, enero 11). 001-ASO-AJP-IEISS PICHINCHA. Recuperado de [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBldGE6J2VzY3JpdG8nLCBldWlk-OidlNDI4NTEwNyOzZjNlLTQ4MWMtOGRk-MyOzNDVmMWVmMzY5ZDkucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J2VzY3JpdG8nLCBldWlk-OidlNDI4NTEwNyOzZjNlLTQ4MWMtOGRk-MyOzNDVmMWVmMzY5ZDkucGRmJ30=)

Congreso Nacional. (2001). Ley de Seguridad Social (N.º 465; p. 48). Quito: Registro Oficial. Recuperado de Registro Oficial website: <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/6643aed0-9782-4ee9-b862-58cc95-b9b034>

Corte Constitucional. (2016). Sentencia N° 019-16-SIN-CC Caso N° 0090-15-IN (p. 40) [Corte Constitucional]. Quito: Corte Constitucional. Recuperado de Corte Constitucional website: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/e34d25a5-cc11-4d06-b9d4-9d33a-f4c7a63/0090-15-in-sen.pdf?guest=true>

Pino, C. (2021, junio). Gobernanza de la Seguridad Social en Ecuador. Presentado en Laboratorio Políticas Públicas. Conformación directorios de la seguridad social: Uruguay y Ecuador, virtual. Recuperado de [https://www.youtube.com/channel/UCeYtuTI3A-NuQ5P\\_1\\_6ciTOg](https://www.youtube.com/channel/UCeYtuTI3A-NuQ5P_1_6ciTOg)

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (2021). Presidente Lasso objetó totalmente la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social (Boletín Oficial N.º 026). Quito: Presidencia de la República. Recuperado de Presidencia de la República website: <https://www.comunicacion.gob.ec/presidente-lasso-objeto-totalmente-la-ley-reformatoria-a-la-ley-de-seguridad-social/>