

ANÁLISIS TÉCNICO DE LOS RENDIMIENTOS DE FONDOS DE RESERVA Y CESANTÍA DE EDUCADORES COMUNITARIOS

DIRECCIÓN ACTUARIAL, DE INVESTIGACIÓN Y ESTADÍSTICA

JULIO DE 2022

RESUMEN EJECUTIVO

Se presenta el resumen del Análisis Técnico de los Rendimientos de Fondos de Reserva y Cesantía de Educadores Comunitarios, según lo dictamina la normativa interna y Leyes vigentes.

1. Conclusiones

- 1.1. Según lo establecido en el literal 3) del artículo 1 de la Resolución No. C.D. 101, las multas y recargos por obligaciones pendientes del Seguro General Obligatorio se destinarán al fondo de gastos administrativos del IESS.
- 1.2. En cumplimiento a la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en Registro Oficial el 19 de Abril del 2021, el pago de aportes atrasados de los educadores comunitarios no generará interés alguno a favor del IESS, ni responsabilidad patronal.
- 1.3. Se concluye que las cuentas individuales de los educadores comunitarios del Seguro de Cesantía General y Adicional, y Fondos de Reserva deben pagar intereses desde la fecha en la que se depositaron los aportes correspondientes en las cuentas del IESS; caso contrario, no se contaría del financiamiento para pagar rendimientos desde enero de 1996 hasta la fecha del depósito de los aportes al IESS.

2. Recomendaciones

- 2.1. Disponer a la Dirección de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo pagar rendimientos de las cuentas individuales de los educadores comunitarios del Seguro de Cesantía General y Adicional, y Fondos de Reserva desde la fecha en la que se depositaron los aportes correspondientes en las cuentas del IESS.
- 2.2. No se entregarán beneficios que no estén debidamente financiados, tampoco se pagarán rendimientos de Fondos de Reserva y Seguro de Cesantía General y Adicional de períodos anteriores a la fecha del depósito de los aportes correspondientes en las cuentas del IESS.

ANÁLISIS TÉCNICO DE LOS RENDIMIENTOS DE FONDOS DE RESERVA Y CESANTÍA DE EDUCADORES COMUNITARIOS

1. Antecedentes

Mediante memorando Nro. IESS-SDNACGI-2021-2113-M, de fecha 26 de noviembre de 2021, el Mgs. Marcelo David Narváez Burbano, subdirector nacional de afiliación cobertura y gestión de la información, subrogante de la época, indica el proceso de carga masiva de aportes al sistema HOST – Profesores Comunitarios, con las siguientes palabras:

“La Subdirección de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información con memorando Nro. IESS-SDNACGI-2021-2095-M de 22 de noviembre de 2021, el cual guarda relación al proceso de carga masiva de aportes al sistema Host, a fin de realizar el ingreso de aportes de los profesores comunitarios inmersos en los Títulos de Crédito que fueron cancelados por el Ministerio de Educación, se indicó que “Toda vez que este proceso es prioritario y se tiene tiempos establecidos de cumplimiento, me permito solicitar se designe un servidor que será el responsable de ejecutar lo citado (...).”

Cabe mencionar que el plazo para el cumplimiento de este proceso será de 30 días contados a partir del día señalado para la capacitación”

Mediante memorando Nro. IESS-DNAC-2021-1203-M, de fecha 29 de diciembre de 2021, la Mgs. Grace Karina Atencia Verdezoto, Directora Nacional de Afiliación y Cobertura, encargada de la época, informa sobre la carga masiva de aportes de los educadores comunitarios, con las siguientes palabras:

“La Subdirección de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información con memorando Nro. IESS-SDNACGI-2021-2095-M de 22 de noviembre de 2021, y memorando N° IESS-SDNACGI-2021-2113-M de 25 de noviembre de 2021 emitió directrices en relación al proceso de carga masiva de aportes al sistema Host, a fin de realizar el ingreso de aportes de los profesores comunitarios inmersos en los Títulos de Crédito que fueron cancelados por el Ministerio de Educación”.

Con memorando Nro. IESS-DNGF-2022-1049-M, de fecha 31 de mayo de 2022, la Ing. María Cristina Cajiao Luna, Directora Nacional de Gestión Financiera, convoca a reuniones de trabajo para levantar los lineamientos de contabilización de títulos de crédito de pago de fondos de reserva maestros comunitarios a las áreas inmersas en el proceso.

Mediante memorando Nro. IESS-DNGF-2022-1120-M, de fecha 14 de junio de 2022, la Ing. María Cristina Cajiao Luna, Directora Nacional de Gestión Financiera, emite los lineamientos de contabilización de títulos de crédito de pago de fondos de reserva maestros comunitarios consensuados con las direcciones del IESS, con las siguientes palabras:

“4. LINEAMIENTOS

Por lo expuesto al estar bajo la responsabilidad de las Direcciones Provinciales, la coordinación y ejecución de los procesos financieros y contables de su ámbito de gestión, se solicita difundir y disponer el cumplimiento:

- *Lineamientos para contabilización referente a la Distribución de Aportes y Fondos de Reserva de Educadores Comunitarios “MICROS”.*
- *Ejemplo de matriz de asientos contables referente a la Distribución de Aportes y Fondos de Reserva de Educadores Comunitarios “MICROS”.*

Cabe indicar que de existir diferencia de decimales en el Reporte de Contabilización de Liquidación de la cuenta Abono a Cta. Cte. Patronal por Aportes enviado por la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura, dicha Dirección al ser dueño del Aplicativo solicitará a la Dirección Nacional de Tecnología de la Información las correcciones pertinentes en el aplicativo y hasta que se solventa dicho requerimiento:

- *La Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura remitirá por memorando a las Direcciones Provinciales, el detalle por cada uno de los conceptos del Reporte de Contabilización de Liquidación de la cuenta Abono a Cta. Cte. Patronal por Aportes, el valor correcto con los dos decimales.*
- *Las Direcciones Provinciales, consideraran al momento del registro el Reporte de Contabilización de Liquidación de la cuenta Abono a Cta. Cte. Patronal por Aportes, los valores que se deben considerar informados en el Memorando por la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura.*

De tener alguna consulta sobre el "Lineamientos para contabilización referente a la Distribución de Aportes y Fondos de Reserva de Educadores Comunitarios "MICROS"", deberán comunicarse con la Subdirección Nacional de Contabilidad".

Con memorando Nro. IESS-DAIE-2022-0507-M, de fecha 14 de junio de 2022, el Lcdo. Gilberto Ramiro Vega Suárez, Director Actuarial de Investigación y Estadística, solicitó a la Dirección Nacional de Gestión Financiera, el estado del cumplimiento del siguiente compromiso relacionado a los Fondos de Reserva de Educadores Comunitarios:

"...solicitamos se envíen: "las directrices nacionales para la contabilización de la distribución de aportes y fondos de reserva de Educadores Comunitarios..."

Mediante memorando Nro. IESS-DNGF-2022-1167-M, de fecha 23 de junio de 2022, la Mgs. Sandy Geovanna Flores Zambrano, Directora Nacional de Gestión Financiera, Encargada, pone en conocimiento los lineamientos para la contabilización y distribución de aportes, con las siguientes palabras:

"Con Memorando Nro. IESS-DNGF-2022-1120-M de fecha 14 de junio de 2022 la Dirección Nacional de Gestión Financiera remitió a las Direcciones Provinciales, a la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión Cartera, a la Dirección Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, a la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura el:

"Lineamientos para la Contabilización y Distribución de Aportes y Fondos de Reserva de Educadores Comunitarios. Micros".

Adjunto sírvase encontrar toda la información soporte".

2. Base Legal

2.1. Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)

La Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en Registro Oficial el 19 de Abril del 2021, establece:

“La Constitución de la República establece la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la seguridad social de los educadores comunitarios y populares para cuyo efecto se obliga a:

- 1. Dentro de sesenta días plazo, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social conforme sus atribuciones legales, impulsará las acciones de cobro de las glosas y títulos de crédito que contienen obligaciones de aportes y fondos de reserva, emitidos en contra del Ministerio de Educación (correspondiente a trece provincias, por no afiliar a educadores comunitarios o populares, de acuerdo con los detalles que constan en los oficios No. 13111700-362 y No. 13111700 R-9440 de fechas 29 de mayo de 2009 y 23 de febrero de 2010, respectivamente, expedidos por el Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial de Pichincha del IESS).*
- 2. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el literal a), el Ministerio de Educación en coordinación con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social actualizará los valores adeudados a la fecha; lo cual, servirá de base para que el Ministerio de Economía y Finanzas realice de manera inmediata los ajustes y traspasos presupuestarios para el pago correspondiente, dentro de los sesenta días dispuestos,*
- 3. Dentro del mismo plazo de sesenta días, el Ministerio de Educación y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, validará de manera obligatoria con las organizaciones representativas de los educadores comunitarios o populares a nivel nacional, el catastro y los valores monetarios que garantizarán el derecho a la seguridad social para aquellos educadores comunitarios o populares que acrediten su condición y para quienes se encuentren en trámite de verificación de sus documentos ante el IESS.*
- 4. La información mencionada en el literal c. servirá de base para que el Ministerio de Economía y Finanzas realice las reformas, ajustes, el traspaso presupuestario necesario y la asignación de los recursos para cancelar las obligaciones de pago a los educadores comunitarios, dentro del plazo de 30 días inmediatamente posteriores a los sesenta días mencionados en los incisos anteriores.*

El Ministerio de Educación dentro del plazo previsto en el literal a) podrá en su calidad de empleador deudor para con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme al artículo 91 de la Ley de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial, Suplemento 465 del 30 de noviembre del 2001 celebrar convenios de purga de mora patronal debidamente garantizados o acuerdos de pagos parciales, conforme el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera, contenido en la Resolución No. C.D. 516, expedida por el Consejo Directivo del IESS, publicada en el Registro Oficial, Edición Especial 687 del 15 de agosto de 2016, que contengan las obligaciones patronales respecto a los educadores populares o comunitarios, cuyos derechos han sido

reconocidos como sujetos de protección conforme lo establece el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social.

El pago de aportes atrasados que se haga exclusivamente dentro del plazos previstos en el literal a. y c. no generará interés alguno a favor del IESS, ni responsabilidad patronal.

En caso que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas incurrieren en mora del pago de aportes, fondos de reserva y más descuentos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme lo establece el artículo 90 de la Ley de Seguridad Social, el Contralor General del Estado, a solicitud del IESS, ordenará el bloqueo de fondos y la inmediata retención y entrega al Instituto de una cantidad igual al monto de la liquidación que, conjuntamente con la solicitud, presentará éste. Esta medida no limitará la facultad del IESS de perseguir el cobro de lo adeudado mediante la acción coactiva.

Las acciones mencionadas en el inciso anterior solamente se interrumpirán si tales entidades suscribieron convenios de purga de mora patronal, debidamente garantizados.

La mora en el pago de aportes, fondos de reserva y otros descuentos dispuestos por el IESS en perjuicio de los educadores comunitarios y populares, causará un interés equivalente al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador, a la fecha de liquidación de la mora, incrementado en cuatro puntos conforme lo estipula el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social.

En caso de fallecimiento de la o el educador comunitario y popular que tenga a su favor un título de crédito o una glosa, los derechohabientes podrán cobrar el valor correspondiente a los fondos de reserva, actualizados a la fecha, incluidos los intereses generados por mora; así como acceder a los otros beneficios sociales, para lo cual, justificarán ante el IESS, el derecho a recibir los beneficios conforme a la ley.

El incumplimiento de lo establecido en la presente disposición transitoria será sancionado con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación, conforme los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley.

El ente rector verificará la relación laboral que existió en el desempeño de funciones como docentes comunitarios por todos los medios verificables dentro de la Cartera de Estado correspondiente sin solicitar nueva documentación a las y los profesores o herederos. En el caso que no exista documentos de verificación que prueben la relación laboral, se solicitará y aceptará una declaración juramentada ante Notario Público en la cual la o el docente comunitario junto a dos testigos declararán que desempeñaron esas funciones, especificando el lugar donde lo realizaron.

Este documento solemne bastará para el pago inmediato de haberes y de reconocimiento de seguridad social; toda vez que es responsabilidad de la persona declarante caer en perjurio. Si se llegase a demostrar que incurrió en perjurio, el ente rector deberá proceder conforme a la ley”.

La Disposición General Octavade la Ley Orgánica reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en Registro Oficial el 19 de Abril del 202, establece:

“El Estado ecuatoriano, a través de la Autoridad Nacional de Educación, como su patrono, así como los maestros, aportarán sobre la remuneración mensual unificada, con todos sus componentes e ingresos que perciban de manera mensual, por concepto de afiliación al Seguro General Obligatorio, de acuerdo a lo establecido por la autoridad competente. La aportación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será sobre el cien por ciento de la remuneración mensual unificada. La aportación patronal será de nueve punto quince por ciento y la personal será de once punto treinta y cinco por ciento”.

2.2. Ley de Seguridad Social

El artículo 3 de la Ley de Seguridad Social establece los riesgos cubiertos por el Seguro General Obligatorio:

“Art. 3.- RIESGOS CUBIERTOS.- El Seguro General Obligatorio protegerá a sus afiliados obligados contra las contingencias que afecten su capacidad de trabajo y la obtención de un ingreso acorde con su actividad habitual, en casos de:

- a. Enfermedad;*
- b. Maternidad;*
- c. Riesgos del trabajo;*
- d. Vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad; y,*
- e. Cesantía.*

El Seguro Social Campesino ofrecerá prestaciones de salud y, que incluye maternidad, a sus afiliados, y protegerá al Jefe de familia contra las contingencias de vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad.

Para los efectos del Seguro General Obligatorio, la protección contra la contingencia de discapacidad se cumplirá a través del seguro de invalidez”.

El artículo 27 de la Ley de Seguridad Social establece las atribuciones del Consejo Directivo del IESS para expedir normas técnicas:

“Art. 27.- ATRIBUCIONES.- El Consejo Directivo tendrá a su cargo:

(...)

c. La expedición de las normas técnicas y resoluciones de cumplimiento obligatorio por las demás autoridades del IESS;

(...)”

El artículo 233 de la Ley de Seguridad Social dictamina que no se entregarán prestaciones no debidamente financiadas, con las siguientes palabras:

Art. 233.- CAMBIOS EN EL REGIMEN PRESTACIONAL.- No se creará prestación alguna ni se mejorarán las existentes a cargo del Seguro Social Obligatorio aplicado por el IESS, si no se encontraren debidamente financiadas y respaldadas en los resultados de estudios actuariales que demuestren su solvencia y sostenibilidad.

2.3. Resoluciones del Consejo Directivo del IESS

El artículo 1 de la Resolución No. C.D. 101 establece:

“ART. 1 Aprobar los fondos para gastos de administración del IESS, que estarán constituidos por:

(...)

3) Los recargos y multas que pagarán quienes incumplan sus obligaciones contributivas con el Seguro General Obligatorio, excepto los correspondientes a las contribuciones al Sistema de Pensiones, al Seguro de Riesgos del Trabajo, al Seguro de Salud Individual y Familiar y al Seguro Social Campesino, que se acreditarán a los fondos de los respectivos seguros.

4) Los recargos y las multas que pagarán los empleadores, los asegurados sin relación de dependencia y los afiliados voluntarios que incumplan sus obligaciones patronales con el IESS, de conformidad con la ley. Las cuantías recaudadas por responsabilidad patronal se acreditarán según correspondan, a los fondos del Seguro de Salud, del Seguro de Pensiones por Solidaridad Intergeneracional o del Régimen de Transición, del Seguro de Riesgos del Trabajo o del Seguro de Cesantía del Régimen de Transición.

(...)”

La Disposición General Sexta de la Resolución No. C.D. 101 establece:

“DISPOSICIONES GENERALES SEXTA. De producirse excedentes entre el monto presupuestado para gastos administrativos y el gasto real ejecutado por este concepto, el remanente ingresará al seguro al que corresponda, incrementando el fondo capitalizado correspondiente”.

3. Valores recaudados por aportes y fondos de reservas

Con memorando Nro. IESS-CPCCP-2019-8790-M del 11 de noviembre del 2019, la Mgs. Cristina Melissa Arteaga Coello, Coordinadora Provincial de Gestión de Cartera y Coactiva de Pichincha informa al Subdirector Nacional de Control Técnico respecto de las obligaciones pendientes de pago por parte del Ministerio de Educación, que se resumen en el siguiente cuadro:

CÓDIGO UNIDAD ADMINISTRATIVA IESS	PROVINCIA	FECHA DE GLOSA	N° DE TÍTULO DE CRÉDITO	VALOR
81170600	PICHINCHA	27/02/2008	2008201209	1.529.049,51
81170600	CAÑAR	22/11/2008	2008204467	884.848,68
81170600	CAÑAR	23/11/2008	2008204464	17.842,19
81170600	MORONA SANTIAGO	24/11/2008	2008204462	217.017,89
81170600	COTOPAXI	08/12/2008	2008204541	844.181,88
81170600	TUNGURAHUA	09/12/2008	2008204548	778.289,67
81170600	TUNGURAHUA	15/12/2008	2008204558	12.760,49
81170600	TUNGURAHUA	22/12/2008	2008204589	237.916,25
81170600	GUAYAS	18/02/2009	2009201314	4.850.550,26
81170600	CHIMBORAZO	16/03/2009	2009201314	71.029,32
36085600	ESMERALDAS	11/01/2008	2008200010	44.291,56
36085600	ESMERALDAS	19/07/2007	2007200091	988.977,34
81170600	CHIMBORAZO	15/09/2009	2009296534	1.177.826,40
13	TOTAL			10.876.291,77

Con memorando Nro. IESS-DNGF-2022-1167-M, de fecha 23 de junio de 2022, suscrito por la Mgs. Sandy Geovanna Flores Zambrano, Directora Nacional de Gestión Financiera, Encargada, pone en conocimiento del Lcdo. Gilberto Ramiro Vega Suárez, Director Actuarial, de Investigación y Estadística los valores recaudados por aportes realizados el 21 de octubre de 2021 por parte de la Dirección de Educación Hispana de Sucumbíos por el periodo enero de 1996 a julio de 2006 y los fondos de reserva por el período enero de 1997 y diciembre de 2005.

Concepto:	Período desde	Período hasta	Valor Total
Aportes	enero de 1996	julio de 2006	188.255,93
Fondos de Reserva	enero de 1997	diciembre de 2005	30.798,54
		Total	219.054,47

Por concepto de aportes se cancelaron USD 195.786,34, de los cuales USD 188.255,95 corresponden al capital original y USD 7.530,39 por multas. Además, por fondos de reserva se recaudó USD 32.030,48, de los cuales USD 30.798,54 por capital y 1.231,94 en multas. Cabe mencionar que, por la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en Registro Oficial el 19 de Abril del 202, los aportes atrasados que se haga exclusivamente dentro del plazos previstos no generarán interés alguno a favor del IESS, ni responsabilidad patronal.

Concepto:	Valor Capital	Valor IECE	Valor SECAP	Valor Intereses	Valor Multas	Total
Aportes	188.255,95	0,00	0,00	0,00	7.530,39	195.786,34
Fondos de Reserva	30.798,54	0,00	0,00	0,00	1.231,94	32.030,48
Total	219.054,49	0,00	0,00	0,00	8.762,33	227.816,82

El Director Nacional de Afiliación y Cobertura, Carlos Torres Chacha, notifica al Ministerio de Educación con Oficio Nro. IESS-DNAC-2020-0001-OF de 13 de enero del 2020, el listado de educadores populares y/o comunitarios que han interpuesto el reclamo por falta de afiliación ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, listado correspondientes a las provincias que se detalla a continuación (578 reclamantes):

Provincia	Educadores	Porcentaje
Cañar	14	2,38%
Chimborazo	69	11,73%
Guayas	393	66,84%
Loja	19	3,23%
Pichincha	93	15,82%
Total	588	100,00%

Como conclusión final el pago de aportes atrasados de los educadores comunitarios no generará interés alguno a favor del IESS, ni responsabilidad patronal. Además, los valores por aportes se depositan en las cuentas del IESS en octubre de 2021; por lo tanto, no existe los fondos necesarios para pagar rendimientos en el período enero de 1996 a octubre de 2021.

4. Conclusiones

- 4.1. Según lo establecido en el literal 3) del artículo 1 de la Resolución No. C.D. 101, las multas y recargos por obligaciones pendientes del Seguro General Obligatorio se destinarán al fondo de gastos administrativos del IESS.
- 4.2. En cumplimiento a la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en Registro Oficial el 19 de Abril del 2021, el pago de aportes atrasados de los educadores comunitarios no generará interés alguno a favor del IESS, ni responsabilidad patronal.
- 4.3. Se concluye que las cuentas individuales de los educadores comunitarios del Seguro de Cesantía General y Adicional, y Fondos de Reserva deben pagar intereses desde la fecha en la que se depositaron los aportes correspondientes en las cuentas del IESS; caso contrario, no se contaría del financiamiento para pagar rendimientos desde enero de 1996 hasta la fecha del depósito de los aportes al IESS.

5. Recomendaciones

- 5.1. Disponer a la Dirección de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo pagar rendimientos de las cuentas individuales de los educadores comunitarios del Seguro de Cesantía General y Adicional, y Fondos de Reserva desde la fecha en la que se depositaron los aportes correspondientes en las cuentas del IESS.
- 5.2. No se entregarán beneficios que no estén debidamente financiados, tampoco se pagarán rendimientos de Fondos de Reserva y Seguro de Cesantía General y Adicional de períodos anteriores a la fecha del depósito de los aportes correspondientes en las cuentas del IESS.

Atentamente,

Lcdo. Gilberto Ramiro Vega Suárez
**DIRECTOR ACTUARIAL, DE INVESTIGACIÓN Y ESTADÍSTICA DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE
SEGURIDAD SOCIAL**