

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 1-24-OP

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

DICTAMEN 1-24-OP/24

Resumen: En el presente dictamen la Corte Constitucional resuelve la objeción presidencial parcial por razones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 6, 7, 8, 9 y la disposición general primera del “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. Luego del análisis, la Corte acepta parcialmente la objeción presidencial planteada.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 14 de marzo de 2024, mediante oficio AN-PVP-2024-0029-O, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República el “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” (“**proyecto de ley**”),¹ aprobado en segundo debate, para la respectiva sanción u objeción presidencial.
2. El 12 de abril de 2024, mediante oficio T.178.SGJ-24-0167, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó (i) objeción parcial por razones de inconstitucionalidad a los artículos 6, 7, 8, 9, y a la disposición general primera del proyecto de ley. Adicionalmente, el presidente presentó (ii) objeción parcial por inconveniencia respecto de los artículos 5, 10, 11, disposición general segunda, disposición transitoria primera y disposición transitoria segunda del proyecto de ley.
3. Mediante escrito presentado el 26 de abril de 2024, el procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional solicitó a la Corte Constitucional que emita el correspondiente dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de ley.²

¹ En su escrito el abogado Christian Fabricio Proaño Jurado, procurador judicial del Ing. Henry Fabián Kronfle Kozhaya, presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador señaló que este proyecto de ley fue presentado a través de iniciativa popular normativa por parte del señor Henry Llanes Suárez el 19 de octubre de 2022.

² Junto al escrito se adjuntaron los siguientes documentos: (i) Documento denominado “Escrito en el que se exponen las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial”, suscrito digitalmente por el abogado Christian Fabricio Proaño Jurado, en calidad de coordinador general de asesoría jurídica de la

4. El 26 de abril de 2024, de conformidad con el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional, el conocimiento del caso recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la causa el 7 de mayo de 2024.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), y de los artículos 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”). De conformidad con las normas precitadas y la jurisprudencia constitucional, es competencia de esta Corte pronunciarse, exclusivamente, respecto de las objeciones por inconstitucionalidad mas no sobre las relativas a inconveniencia.³

3. Oportunidad

6. La Asamblea remitió el proyecto de ley al presidente de la República el 14 de marzo de 2024, y este fue objetado -por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia- el 12 de abril de 2024. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial se presentó oportunamente, en los 30 días establecidos en el artículo 137 de la CRE.

4. Normas objetadas por inconstitucionalidad

7. El presidente de la República ha objetado parcialmente por razones de inconstitucionalidad los artículos 6, 7, 8, 9, y la disposición general primera del proyecto de ley:

Asamblea Nacional; (ii) memorando AN-SG-2024-1786-M, suscrito digitalmente por la abogada María Soledad Rocha, prosecretaria general de la Asamblea Nacional, en el que informa al coordinador general de asesoría jurídica del oficio remitido por la Presidencia de la República en relación con la objeción al proyecto de ley; (iii) oficio T.178.SGJ-24-0167, suscrito digitalmente por Daniel Noboa Azín, presidente constitucional de la República; (iv) proyecto de ley; (v) Informe sobre los posibles efectos en el patrimonio del IESS que puede ocasionar el proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; (vi) oficio AN-PVP-2024-0029-O, por medio del cual la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el proyecto de ley; y, (vii) oficio 023-HLLS-2022” suscrito por el señor Henry Llanes Suárez, a través del cual remitió a la Asamblea Nacional la iniciativa popular normativa en relación con la “Reforma a la Ley del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”.

³ CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8; dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 8.

Artículo 6.- Sustitúyase el texto del artículo 28 por el siguiente:

Artículo 28.- Integración del Consejo Directivo. El Consejo Directivo del IESS estará integrado por cinco miembros principales:

- A. Uno en representación de los afiliados en relación de dependencia públicos y privados;
- B. Uno en representación de los afiliados sin relación de dependencia que son: los afiliados voluntarios residentes en el país, ecuatorianos domiciliados en el exterior, trabajadores autónomos e independientes, trabajadoras del hogar no remunerado, menores trabajadores independientes, y; seguro social campesino.
- C. Uno en representación de los jubilados.
- D. Uno en representación de los empleadores
- E. Uno en representación de la Función Ejecutiva, quien será elegido de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional dentro de los quince días posteriores desde su recepción, en caso de no existir pronunciamiento por parte de la Función Legislativa, será nombrado de manera directa el primero de la terna.

Cada uno de los miembros principales tendrá su respectivo alterno, observando la paridad de género y alternancia. El periodo de duración será de cuatro años y podrán reelegirse por una sola vez, de forma consecutiva o no.

El Presidente del Consejo Directivo del IESS, será el representante de la Función Ejecutiva, y se deberá elegir a un vicepresidente de los demás miembros del Consejo Directivo. El suplente del presidente subrogará, al presidente en caso de ausencia temporal o definitiva. Las decisiones del Directorio serán por mayoría de votos y en caso de empate Presidencia tendrá voto dirimente.

Artículo 7.- Sustitúyase el texto del artículo 28.1 por el siguiente:

Artículo 28.1.- De la elección. - En el marco de los principios de participación, de igualdad y de inclusión, los representantes de los asegurados dependientes, de los asegurados no dependientes, de los jubilados y de los empleadores del sector privado serán elegidos por los afiliados mediante elección directa a través de un registro electoral segmentado, proceso electoral que estará a cargo del Consejo Nacional Electoral conforme lo dispone el artículo 25, numeral 20 del Código de la Democracia.

La elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS es de carácter unipersonal. Los asegurados de acuerdo con su registro de participación podrán consignar un solo voto por un solo candidato de su correspondiente registro de participación. Resultarán electos los que obtengan la mayoría de los votos.

El Consejo Nacional Electoral elaborará los Reglamentos de Elecciones, y generará los padrones electorales conforme el número de electores, y por género, distribuidos por provincias de acuerdo con el registro de los afiliados, jubilados, y empleadores. El registro electoral del universo de asegurados y empleadores, deberá ser proporcionado por el Director General del IESS de manera actualizada y obligatoria, que deberá ser

contrastada con las bases de datos de Registro Civil, Servicio de Rentas Internas, y el ente rector de registro de datos públicos.

En los casos, en los que una persona pertenezca a más de un registro; afiliado con relación de dependencia, afiliado sin relación de dependencia, jubilado, o empleador, corresponde que este defina, conforme su voluntad, el sector en el que votará, el Consejo Nacional Electoral (CNE) determinará en el reglamento respectivo la normativa secundaria necesaria.

El costo operativo del proceso electoral para elegir a los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será elaborado por el Consejo Nacional Electoral, el mismo que será enviado para su aprobación al Director General del IESS para su respectivo financiamiento.

Los afiliados, jubilados y empleadores, que tengan interés en participar como candidatos para integrar el Consejo Directivo del IESS, deberán ser previamente calificados por la Superintendencia de Bancos. Una vez calificados deberán presentar el respaldo del dos por ciento (2%), del registro electoral al que corresponda, ya sea de los afiliados activos, de los jubilados y de los empleadores, conforme los formularios proporcionados por el Consejo Nacional Electoral.

No podrán ser candidatos los que tengan conflicto de intereses con el sistema financiero, y que estén impedidos de ejercer cargo público.

La votación para elección del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será voluntaria. La logística del proceso electoral será coordinada entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 8.- Sustitúyase el texto del artículo 28.2 por el siguiente:

Artículo 28.2.- Responsabilidades del Consejo Directivo. - En el ámbito de las competencias que señala esta ley, los miembros del Consejo Directivo del IESS deberán realizar sus funciones a tiempo completo, a fin de que cumplan con eficiencia, eficacia, transparencia y calidad total las competencias y por la prestación de sus servicios constará en el presupuesto del IESS y no podrán desempeñar otro cargo o servicio remunerado, salvo la docencia universitaria, siempre que su horario lo permita.

Los miembros del Directorio son sujetos de fiscalización y control político por parte de la Asamblea Nacional, conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Para proceder con la remoción de uno o varios miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, durante el ejercicio de su cargo, por incumplimiento de funciones o atribuciones, se garantizará el debido proceso para lo cual la Asamblea Nacional observará el procedimiento establecido en la Sección V del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Artículo 9.- Después del artículo 28.2, agréguese el siguiente texto:

Artículo 28.3 Quorum. - El quorum para la instalación de cada sesión estará conformado con mínimo 3 de sus miembros.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA. El Consejo Nacional Electoral, previo a la calificación de las candidaturas para ser miembro del Consejo Directivo del IESS, solicitará a la Superintendencia de Bancos que proceda con la calificación de idoneidad de los candidatos, de conformidad con la normativa legal vigente, en el plazo máximo de 30 días.

5. Argumentos de las partes

5.1. Fundamentos de la objeción presidencial por presunta inconstitucionalidad

8. El presidente de la República solicitó que se dictamine la inconstitucionalidad de los artículos 6, 7, 8, 9 y de la disposición general primera del proyecto de ley. Para ello, la Presidencia de la República remitió la siguiente construcción argumentativa:

5.1.1. Respetto del artículo 6

8.1. Inició manifestando que el Consejo Directivo del IESS (**CDIESS**) debe estar conformado por representantes del Estado, los asegurados (afiliados y jubilados) y empleadores, para lo cual transcribe el artículo 371 de la CRE.⁴ En esta línea, sostuvo que “ningún sector [de los antedichos] debe tener preponderancia frente a otro, puesto que la equidad en la composición del órgano garantiza que el poder de decisión no se concentre en un determinado interés sectorial”.

8.2. Continuó señalando que el proyecto de ley “desequilibra las relaciones del cuerpo colegiado”, ya que “acorde al texto aprobado se puede observar y entender que no existe igualdad para la toma de decisiones debido a que el sector de afiliados ocupa un 60% y entre el Estado y el sector de empleadores un 20% cada uno”. Esto, de acuerdo con lo expresado por el primer mandatario, ocasionaría que las decisiones que tome este cuerpo colegiado no sean el fruto de un debate, sino de “una mayoría

⁴ Artículo 371, CRE, 2008: “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 el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado. Los recursos del 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”.

pre establecida de un solo sector”, lo que afectaría al “principio de tripartismo”, previsto en la “Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social para una globalización equitativa”. A criterio del presidente, dicha declaración constituye “normativa internacional que el Estado ecuatoriano se encuentra en la obligación de cumplir”. También, cita el “Convenio sobre la consulta tripartita”. Adicionalmente, el presidente manifiesta que la reforma debe observar los artículos 424, 66.4 y 11.2 de la CRE, que garantizan la supremacía constitucional y convencional, y el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación:

En este punto es necesario analizar la dimensión formal y material de la igualdad. Si hacemos un análisis de igualdad formal, se puede observar una clara desigualdad en la conformación del Consejo Directivo del IESS, ya que el sector de afiliados tendría tres miembros (votos), frente al Estado (1) y a los empleadores (1). El proyecto de Ley reformativa diferencia a los afiliados en relación de dependencia, con los afiliados sin relación de dependencia, para concederles una participación adicional; así mismo, incluye a los jubilados (ex afiliados) con un voto adicional.

Respecto a la dimensión material de la desigualdad, la Corte Constitucional ha indicado que procede cuando los sujetos que se encuentran en una condición diferente requieren de un trato diferenciado para equiparar el goce de sus derechos. Sin embargo, en este caso el proyecto de Ley reformativa no aborda una justificación y motivación suficiente para determinar que los afiliados requieren un trato diferenciado, ya que como se ha explicado anteriormente las prestaciones de la seguridad social se financian con los aportes de afiliados, empleadores y el Estado. El trato diferenciado se configura al conceder tres votos en el Consejo Directivo del IESS a grupos de afiliados de distinta naturaleza; pero esta diferenciación no está justificada, y más bien discrimina a los otros dos sectores.

En primer lugar, consideramos que no existe un fin constitucionalmente válido, ya que la Constitución de la República del Ecuador no ha otorgado una protección distinta y especial a las categorías de afiliados. Las diferencias radican exclusivamente en el tipo de prestaciones que se otorgan según el tipo de afiliación, y en el caso de los jubilados, en la etapa de prestaciones en la que se encuentra quien en su momento fue un aportante afiliado.

8.3. Posteriormente, aseveró que la disposición impugnada es contraria al artículo 286 de la CRE,⁵ para lo cual menciona que:

La presente reforma, que propone en su artículo 6, que el Consejo Directivo será integrado por 5 vocales, mediante un proceso de elección directa, implica el aumento de

⁵ Artículo 286, CRE, 2008: “Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes”.

2 vocales del Consejo Directivo y como consecuencia conlleva el aumento del costo permanente por gastos de personal y gastos administrativos, por un monto promedio de trescientos sesenta y cuatro mil trescientos ochenta dólares con cincuenta y dos centavos (USD 364.380,52), por cada vocalía, que deberá ser cubierto con los recursos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Lo que generaría, un incremento adicional en los egresos del Instituto, que no están actualmente financiados y se contraponen a lo establecido en el artículo 287 de la Constitución de la República.

8.4. Luego, agregó que, según un informe elaborado por el IESS, se evidencian los efectos del proyecto de ley, entre ellas, la generación de obligaciones económicas no planificadas ni financiadas, un incremento en gastos, y la afectación a la financiación y sostenibilidad de los seguros.

8.5. Adicionalmente hizo alusión a una eventual lesión del principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social contemplado en el artículo 368 de la CRE,⁶ con relación al cual afirmó que **“restringe la posibilidad de que el IESS utilice los recursos para objetivos distintos al otorgamiento de las prestaciones que se encuentra obligado por Ley”**; puesto que considera que la realización de elecciones a cargo del CNE conllevaría a un gasto de recurso del IESS que podría afectar su sostenibilidad. Asimismo, hizo referencia a la prohibición de intervenir o disponer de sus fondos y reservas sancionada en el artículo 372 *ibídem*,⁷ manifestando que **“prohíbe, de manera expresa, que las instituciones del Estado intervengan los fondos del IESS y menoscaben su patrimonio, y la sostenibilidad a largo plazo”**.

8.6. Finalmente, mencionó que el artículo 6 del proyecto de ley lesionaría el artículo 147.9⁸ de la CRE, “[e]n cuanto a la elección del representante de la Función Ejecutiva a través de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional también existen vicios de inconstitucionalidad”, debido a que **“la designación y remoción de un representante de la Función Ejecutiva**

⁶ Artículo 368, CRE, 2008: “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”.

⁷ Artículo 372, CRE, 2008: “Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio. Los fondos provisionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente”.

⁸ Artículo 147.9, CRE, 2008: “Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.”

en el Consejo Directivo del IESS es potestad única del Presidente de la República por mandato constitucional”. Además, indica que la Asamblea Nacional exclusivamente tiene la potestad de posesionar a determinadas autoridades, mas no de seleccionarlas, puesto que aquello, a su decir, es una potestad reservada del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, conforme lo prevé el primer inciso del artículo 207 de la CRE. Así, para el presidente existiría en el texto del proyecto de ley “una extralimitación de competencias”, que “incidiría en la independencia de las Funciones del Estado”.

5.1.2. Respetto del artículo 7

8.7. Con relación al artículo 7 del proyecto de ley, empezó afirmando toda vez que la norma impugnada establece que “inclusive el representante de los empleadores será electo por los afiliados”, a criterio de la Presidencia, aquello sería desproporcional y constituiría una violación a la igualdad, puesto que “cuatro de los miembros del Consejo Directivo tendrían origen en los afiliados”;⁹ además agregó que esto infringiría los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación”, indicando que “[e]n virtud de lo [artículos] expuesto[s], queda claro que todo miembro de la organización de trabajadores y empleadores tienen derecho a redactar sus Estatutos y Reglamentos administrativos y elegir libremente a sus representantes”.

8.8. Posteriormente, afirmó que “el Consejo Nacional Electoral no debe estar a cargo del proceso electoral de quienes serán miembros del Consejo, sino conforme lo que establezca el IESS en sus Estatutos o Reglamentos”.

8.9. Luego, insistió en el “principio de tripartismo” alegado en la objeción al artículo 6 del proyecto de ley, y reiteró el argumento referente a que todos los sectores que conforman el Consejo Directivo del IESS deben encontrarse representados igualitariamente, en los términos del artículo 371 de la CRE. Esto, ya que, a su decir, un desequilibrio en estas relaciones ocasionaría que las decisiones no reflejen el debate de todos los sectores, sino solamente la posición de uno de ellos.

8.10. Luego, transcribió los artículos 61.7 y 210 de la CRE para referirse al “principio de representatividad que emana del derecho a la participación”, y a los procesos de

⁹ En el texto enviado a la Asamblea por el presidente de la República sobre este argumento señala que “Este artículo sin duda se suma y tiene relación con la objeción por inconstitucionalidad del artículo 6 del proyecto de Ley reformativa”.

selección por concursos de méritos y oposición dirigidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Así, señaló que “[l]a modalidad de elección de los representantes para los tres sectores, que conformarían el Consejo Directivo, es pertinente que sea a través de un concurso público de méritos y oposición, por sector, debido a la importancia que conlleva ser parte de este Consejo Directivo y ante todo de una institución pública del Estado”.

8.11. En este orden, señaló que -de acuerdo con los criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia con los que debe funcionar el sistema de seguridad social- es necesario que “el órgano de gobierno del IESS, se conforme por miembros con conocimientos técnicos de la materia, para una adecuada toma de decisiones. En ese sentido, la elección popular de los miembros del Consejo Directivo no resulta idónea, ya que más que criterios de representatividad, se requieren criterios de méritos que garanticen la solvencia técnica de la institución”.

8.12. Finalmente, indicó que su inciso quinto -al establecer el costo operativo del proceso electoral- no toma en cuenta que éste deberá ser cubierto con “los recursos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que se estima, aproximadamente en doce millones doscientos sesenta y dos mil setecientos cuarenta y ocho dólares con veinte y seis centavos (USD 12.262.748,26), por cada elección”. Esto, a su decir, significaría “un importante incremento en los egresos del IESS, que afectaría su sostenibilidad, sin tener justificación actuarial, y la de sus seguros, llevando inclusive a la necesidad de buscar otros mecanismos de financiamiento para poder cubrir los gastos de cada proceso de elección”. De acuerdo con la alegación del presidente, esto afectaría los principios de financiación y sostenibilidad del sistema de seguridad social, además del principio de no intervención del Estado (artículo 372 de la CRE), respecto de sus fondos y reservas, dado que se estaría menoscabando el patrimonio del IESS para cubrir cada proceso eleccionario.

5.1.3. Respetto del artículo 8

8.13. El presidente expresó que este artículo se refiere al proceso de elección de los vocales actuales, por lo que indica que, en caso de considerarse inconstitucionales los artículos objetados anteriormente, este artículo también debe ser objetado por la misma causa, puesto que “caso contrario se generaría un problema de seguridad jurídica”.

8.14. Concomitantemente aseveró que el segundo y tercer inciso del artículo que se

pretende sustituir señala que los miembros del Consejo Directivo son sujetos de fiscalización y control político por parte de la Asamblea Nacional. Sin embargo, alega que el artículo 131 de la CRE detalla qué autoridades pueden ser sujetas a un juicio político,¹⁰ por lo cual el proyecto de ley no puede establecer este hecho ya que existe reserva constitucional, y solamente la Constitución puede determinar las autoridades sujetas a este tipo de procedimiento.

5.1.4. Respeto del artículo 9 y de la disposición general primera

8.15. En lo relacionado a este artículo y a esta disposición, formuló lo siguiente:

En armonía con las objeciones expuestas en los acápites precedentes, en caso de que la Corte Constitucional dictaminare su inconstitucionalidad, el artículo 9 del proyecto de Ley reformativa también debe ser incluido en el dictamen para que se proceda con su eliminación, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica e integridad del proyecto de Ley.

5.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

9. En el documento denominado “Escrito en el que se exponen las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial”, la Asamblea Nacional citó los artículos 3.1; 11 numerales 1 y 2; 66; 8; 83; 86; 118; 120 numerales 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12 y 13; 126; 134 numerales del 1 al 6; 136; 137; 226 y 227 de la CRE. Adicionalmente se refirió a las atribuciones de la Asamblea Nacional y al trámite de una objeción presidencial establecidos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
10. De forma seguida detalló que el objetivo del proyecto de ley es “modificar la composición del Consejo Directivo del IESS, así como el procedimiento de integración del Directorio del BIESS”, con la finalidad de que “los afiliados y jubilados del seguro universal obligatorio tengan una mayor representación en estos órganos de gobierno”, puesto que,

¹⁰ Artículo 131, CRE, 2008: “La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes. La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente”.

a decir de la Asamblea, los afiliados -al aportar mensualmente para financiar las prestaciones del sistema de seguridad social- deberían tener una mayor representación en el Consejo Directivo del IESS.

11. Señaló el órgano legislativo que con la publicación de la “Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social”, la conformación del Consejo Directivo del IESS modificó el proceso de elección de los representantes de los asegurados y de los empleadores, e incluyó una disposición para que haya alternancia en la Presidencia del Consejo Directivo del IESS, definiéndose un período de 16 meses para cada vocal que cumpla esta función. Mencionó que este proceso establece que los representantes de los asegurados y de los empleadores requiere que los candidatos:

[...] sean postulados por un colegio electoral, integrado por organizaciones sociales de carácter nacional, que tengan al menos 10 años de vida jurídica o contar con el respaldo del 5% de firmas del sector que representan: en el primer caso, existe un desacato de la sentencia la Corte Constitucional del 22 de marzo del 2016, mediante la cual dictaminó la inconstitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social que se referían a la conformación de colegios electorales para elegir a los representantes de los asegurados y de los empleadores ante el Consejo Directivo del IESS; en el segundo caso, por el número de los asegurados que representa, es desproporcional el 5% de las firmas de respaldo.

12. De acuerdo con la alegación de la Asamblea, “el 5% de 4.312.661 afiliados es 215.633 asegurados”, por lo cual “es totalmente desproporcionado haber incluido el cumplimiento del 5% de las firmas de respaldo para el “binomio” que quiera participar como candidato ante el Consejo Directivo del IESS”. Así, afirmó que este requisito afecta la representación de los asegurados ya que no es exigido ni siquiera para los candidatos presidenciales del Ecuador, mientras que, a su decir, el representante de la Función Ejecutiva y su alterno “son designados por el presidente de la República para un período que terminará juntamente con el período de su mandato; sin embargo, continuará en funciones hasta cuando el Presidente de la República entrante realice la nueva designación”.
13. Así indicó que la Ley de Seguridad Social, vigente desde 2011, no se ha actualizado para cumplir con la Constitución. Señala que esta norma “no determina, que el Consejo Directivo esté conformado de manera tripartita y paritaria, integrado por un representante del Estado, un segundo de los asegurados y un tercero de los empleadores; ni tampoco dispone, que la elección de sus miembros ya sea de los empleadores o de los asegurados se realice mediante colegio electoral”.
14. También, mencionó que la participación de los asegurados representa solamente un voto,

frente a dos que representan al gobierno y a los empleadores, por lo que, a su decir:

[...] no existen las condiciones institucionales para que la representación de los asegurados haga cumplir lo que dispone la Ley de Seguridad Social, especialmente lo relacionado con las transferencias anuales que debe realizar el Estado, así como lo concerniente al pago de las deudas, acumuladas desde el año 2006 en materia de salud y del 40% para pagar las pensiones jubilares desde el año 2012; en ambos casos, más otros rubros, al 30 de septiembre del 2021, el monto total de la deuda estatal fue de USD 8.175 millones.

- 15.** Posteriormente, detalló cada una de las objeciones presentadas a cada artículo y a la disposición general primera del proyecto de ley. Inició con la objeción presentada en contra del artículo 6 del proyecto de ley, y señala que al emitirse se ha observado “lo que dispone la sentencia 019-16-SIN-CC”. Esto, en referencia a que la Asamblea Nacional debe emitir los actos normativos para reglar la integración del Consejo Directivo del IESS y garantizar la participación e inclusión de los asegurados y de los empleadores. Detalló que la propuesta fue consensuada y debatida en la Asamblea Nacional, y que la conformación de 5 miembros del Consejo Directivo se amplía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 374 de la CRE, que en su texto no contempla el “tripartismo” como afirma el presidente en su objeción. Señaló la Asamblea que el proyecto ha tratado de guardar coherencia con la normativa convencional, y que busca garantizar “políticas públicas alineadas con los intereses ciudadanos”, además de observar los principios de paridad de género y alternancia.
- 16.** Mencionó que trabajó con el Consejo Nacional Electoral para “garantizar procesos transparentes y democráticos para la elección de candidatos que ostenten un puesto de representación ante el Consejo Directivo del IESS, estableciéndose una votación de carácter unipersonal”. Además, estableció que el proyecto busca garantizar la idoneidad de los candidatos y limitar la participación de quienes tengan conflicto de intereses con el sistema financiero, y de quienes estén impedidos de ejercer cargo público.
- 17.** Respecto de la objeción presidencial presentada al artículo 7 del proyecto de ley, la Asamblea indica que “al calificar que el IESS es una entidad autónoma administrativa y financieramente, no depende de la Función Ejecutiva y quienes son los dueños de la seguridad social son sus afiliados; los gastos operativos que deriven de un proceso electoral para elegir a sus miembros del Consejo Directivo, deber ser asumidos como dispone la ley”.
- 18.** Sobre la objeción presentada en relación con el artículo 8 del proyecto de ley, la Asamblea Nacional señaló que a ella le corresponde proteger el sistema de seguridad social y velar por su eficiencia y transparencia, considerando que “[e]l Seguro Social es la columna

vertebral de nuestra estructura social y económica. Es más que una institución; es una promesa de bienestar, una garantía de acceso a servicios fundamentales y un respaldo financiero en tiempos de necesidad”. Por esta razón aludió a que “la atribución de fiscalización de la Asamblea Nacional no debe ser limitado sino regulado” puesto que los funcionarios públicos deben rendir cuentas de sus actos, sobre todo considerando que, en el caso de los miembros del Consejo Directivo del IESS, serán custodios de los fondos de la seguridad social.

19. Respecto de las alegaciones presentadas por el presidente de la República para fundamentar su objeción en contra del artículo 9 y de la disposición general primera del proyecto de ley, manifestó que “al no existir argumento claro y preciso del porque (sic.) sería inconstitucional, tampoco podemos referirnos al mismo”.

5.3. Amicus curiae

20. Henry Llanes Suárez, mediante escritos de 1 y 6 de mayo de 2024, compareció en calidad de *amicus curiae*.
21. Rommel Bolívar Vicente Valverde Mora, el 1 de mayo de 2024, mediante escrito compareció en calidad de *amicus curiae*.
22. Patricia Elizabeth Borja Laverde, el 12 de mayo de 2024, mediante escrito compareció en calidad de *amicus curiae*.

6. Cuestión previa

6.1. Contenido modificador de la reforma legal como ámbito objetivo del análisis constitucional

23. La Corte Constitucional ha establecido que el control constitucional de objeciones de proyectos de ley responde a las siguientes propiedades:
- (i) pertenece a la categoría de control abstracto “por cuanto se analiza el proyecto de ley según su armonía con el texto constitucional, sin efectuar una consideración particular de su aplicación a un caso concreto”;¹¹
 - (ii) consiste en un ejercicio de control *a priori*, “porque se efectúa durante el proceso

¹¹ CCE, dictamen 002-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 18.

de formación de ley, previo a que esta tenga su fuerza obligatoria”;¹²

- (iii) su ámbito objetivo se “circunscribe únicamente a las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, en razón de su inconstitucionalidad”; y, por regla general, se limitará a los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por la Presidencia de la República.¹³
- (iv) Los efectos del dictamen deberán adecuarse a los establecidos en el artículo 132 de la LOGJCC, no siendo posible que se opte por una interpretación conforme o constitucionalidad condicionada, en la medida de que el texto normativo analizado no ha entrado aún en vigencia y puede ser corregido plenamente por la función Legislativa.

24. Una de las consecuencias que engendran las propiedades prenombradas es la imposibilidad de analizar, mediante esta competencia de la Corte Constitucional, impugnaciones de inconstitucionalidad relativas a leyes o actos normativos que ya se encuentran vigentes, en tanto que aquello sería propio del control abstracto posterior. En este sentido, un elemento esencial para la operatividad de la competencia de control de objeciones presidenciales es que la disposición jurídica que se impugna no haya concluido su *iter* de configuración legislativa, es decir, no haya sido promulgada y publicada.

25. El objeto del análisis del control de objeciones presidenciales reside en disposiciones de proyectos de ley que tengan la potencialidad de crear, modificar o derogar normas del ordenamiento jurídico vigente. En este orden, un proyecto de ley que reproduce el texto –derechos, obligaciones, deberes, instituciones, etc.- de una ley ya existente, en realidad no está provocando una reforma al sistema jurídico y no sería objeto de esta competencia. Así las cosas, no cabe la posibilidad de que, a través de una objeción presidencial por inconstitucionalidad, se impugne una disposición que se limite a reproducir lo que una norma ya vigente prescribe o se presenten cargos de inconstitucionalidad sobre un tópico que concierne a un tema que ya se encuentra desarrollado en el ordenamiento jurídico vigente. Esto, con la finalidad de impedir que se desnaturalice el objeto y ámbito del control constitucional de objeciones presidenciales.

26. Admitir la hipótesis contraria, a saber, que la Presidencia de la República pueda objetar y la Corte Constitucional analizar, la constitucionalidad de un proyecto de ley que replica

¹² Íd.

¹³ Íd., párr. 19.

un contenido legal preexistente, traería como consecuencia que se confundan los límites y se sobrepongan el control constitucional *a priori* con el *a posteriori*; esto debido a que, se analizaría la constitucionalidad de una norma que si bien está contenida formalmente en un proyecto de ley inacabado -control *a priori*-, a su vez ya esté vigente, de manera formal y material, en el ordenamiento jurídico vigente-control *a posteriori*-. Esto también se presenta cuando, no habiendo una identidad completa entre la norma vigente y la objetada en el proyecto de ley, el cargo expresado por la Presidencia de la República refiere a un tópico o parte de la norma que sí se encuentra reproducida tanto en el ordenamiento jurídico vigente como en el proyecto de ley objetado.

27. Lo dicho, además de lesionar la autonomía de los procedimientos de control previo y control posterior, cuyas legitimaciones, fases, tiempos y efectos son diferentes; restaría eficacia a este último método de control. Para aquello, debe comprenderse que, la finalidad del control previo es evitar que una norma que contraviene el bloque de constitucionalidad entre en vigencia, es decir, prevenir una contradicción en el sistema jurídico con respecto a su criterio rector: la Constitución. De este modo, en el supuesto donde se impugna una disposición del proyecto de ley cuyo contenido ya está vigente en el ordenamiento actual, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, “existen acciones constitucionales distintas de control ex-post”.¹⁴ Lo mismo sucede, cuando no habiendo una identidad total entre la completitud de la norma vigente y la del proyecto de ley, el cargo formulado por la Presidencia de la República atañe a un punto que sí se reproduce en ambas.
28. Con esto, se recuerda que la vía idónea para la impugnación de la inconstitucionalidad de normas vigentes está dada por la acción pública de inconstitucionalidad –control posterior de constitucionalidad-.¹⁵
29. En la causa *subiudice*, la Presidencia de la República, conforme se lee en los párrafos 8.8., 8.10. y 8.11. *supra*, objeta la supuesta inconstitucionalidad del artículo 7 del proyecto de ley, al considerar que “el Consejo Nacional Electoral no debe estar a cargo del proceso electoral de quienes serán miembros del Consejo, sino conforme lo que

¹⁴ CCE, dictamen 3-22-OP, 3 de octubre de 2022, párr. 132.

¹⁵ CCE, dictamen 3-22-OP, 3 de octubre de 2022, párr. 132: “Por tanto, esta Magistratura reitera que, cuando ejerce su facultad de control preventivo de leyes y resuelve una objeción por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República – en el marco del proceso de formación de leyes – 85, no le compete pronunciarse sobre normas que ya fueron promulgadas, incluso si es que existe conexidad entre un artículo objetado y otra norma que ya está vigente en el ordenamiento jurídico⁸⁶, pues para estas normas existen acciones constitucionales distintas de control ex-post. Hacerlo implicaría ejercer simultáneamente la facultad de control preventivo y control posterior en el marco del control abstracto de constitucionalidad, lo cual es impropio”.

establezca el IESS en sus Estatutos o Reglamentos” puesto que contravendría los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. A esto le añade que el artículo en mención sería inconstitucional en tanto que contradeciría los artículos 61.7 y 210 de la CRE, toda vez que el proceso para la selección de los vocales del CDIESS, a su criterio, debería consistir en un concurso de mérito y oposición.

30. Al respecto, es importante hacer notar que, dichos cargos, en lo que atañen exclusivamente a que el Consejo Nacional Electoral (CNE) tenga la competencia para estar a cargo del proceso electoral de los vocales de los trabajadores y empleadores del CDIESS; así como, a que su elección se realice por este modo y no por un concurso de mérito y oposición, están enlazados con disposiciones que se encuentran en el ordenamiento jurídico actual, donde al CNE se le otorga esta competencia y se determina que el sistema de designación de los vocales de los empleados y empleadores del CDIESS sea por elección. Así, se puede verificar que el artículo 7 del proyecto de ley, en lo pertinente a lo impugnado en los párrafos 8.8., 8.10 y 8.11 *supra*, establece que: “los representantes de los asegurados dependientes, de los asegurados no dependientes, de los jubilados y de los empleadores del sector privado **serán elegidos por los afiliados mediante elección directa**” y que dicho “**proceso electoral que estará a cargo del Consejo Nacional Electoral**”; y el artículo 28.2 de la Ley de seguridad social vigente (LSS) dispone:

Art. 28.2.- Proceso de elección y designación de los vocales principales y suplentes de los empleadores y asegurados del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.- **La elección de los vocales, que representarán a los asegurados y a los empleadores en el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será a través de votación, igual, periódica, directa, secreta, adaptada a la realidad de las nuevas tecnologías y escrutada públicamente, siendo responsabilidad del Consejo Nacional Electoral, el proceso de convocatoria, elección y designación, al finalizar cada período.** [Énfasis añadido]

31. Comprobándose que tanto en el artículo 7 del proyecto de ley como en el artículo 28.2 de la LSS vigente se reitera que la elección de los integrantes se hará mediante elecciones directas a cargo del CNE; siendo estos los dos puntos que impugna la objeción presidencial en los párrafos 8.8, 8.10 y 8.11 *supra*.
32. En este orden de cosas, resultaría inviable que la Corte Constitucional, en ejercicio de un control *a priori*, se pronuncie sobre los cargos esgrimidos por la Presidencia de la República en los párrafos 8.8., 8.10. y 8.11. *supra*, en lo atinente a que el CNE ostente la competencia de estar a cargo del proceso electoral de los vocales de los empleados y

empleadores del CDIESS; así como que su elección se realice por este modo y no por un concurso de mérito y oposición; sin que esto implique paralelamente un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de normas contenidas en una ley vigente lo cual sería propio de un ejercicio de control posterior. De ahí que, so riesgo de desnaturalizar la competencia de control constitucional de objeciones presidenciales, esta Corte se abstendrá de emitir un análisis de los cargos aquí identificados.

7. Análisis constitucional

7.1. Determinación de los problemas jurídicos

- 33.** Los problemas jurídicos a resolverse en el ejercicio de control constitucional de objeciones presidenciales surgen de los argumentos expuestos por la Presidencia de la República en el libelo remitido a la Asamblea Nacional. Los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la CRE deben ser claros, ciertos, específicos y pertinentes.
- 34.** En este contexto, de las afirmaciones contenidas en los párrafos 8.1, 8.2 y 8.9 *supra* se observa que estas comparten un mismo núcleo argumental, relativo a un supuesto desequilibrio en la conformación del CDIESS, al haber tres representantes de los asegurados, lo cual provocaría que no haya “igualdad para la toma de decisiones debido a que el sector de afiliados ocupa un 60% y entre el Estado y el sector de empleadores un 20% cada uno”. Si bien la Presidencia identifica varios principios convencionales y disposiciones constitucionales como las presuntamente infringidas –“equidad”, “principio de tripartismo”¹⁶ y artículos 11.2, 66.4, 371 y 424 de la CRE-; toda vez que comparten un mismo núcleo argumental, este Organismo los analizará desde el principio de equidad en la composición del órgano.¹⁷ Con base en esto se formulará el siguiente problema jurídico: ¿La integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley contraviene el artículo 371 de la CRE?
- 35.** Por su parte, en lo que atañe a los cargos sintetizados en los párrafos 8.3, 8.4 y 8.12 *supra*, se evidencia que aquellos denuncian que la inclusión de dos vocales adicionales en representación de los asegurados, traduciría “un importante incremento en los egresos del IESS, que afectaría su sostenibilidad, sin tener justificación actuarial, y la de sus seguros, llevando inclusive a la necesidad de buscar otros mecanismos de financiamiento para

¹⁶ A criterio de la Presidencia de la República este principio se encuentra contemplado en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social para una globalización equitativa y el Convenio sobre la consulta tripartita de la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁷ CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 66 y pie de página 12.

poder cubrir los gastos de cada proceso de elección”, lo cual a criterio de la Presidencia conllevaría una contravención al artículo 287 de la CRE. En mérito de aquello se formulará el siguiente problema jurídico: ¿La inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS infringe el artículo 287 de la CRE, toda vez que se incurría en gastos administrativos que no cuentan con una identificación de las fuentes de su financiamiento?

- 36.** Luego, en lo atinente al cargo esgrimido en el párrafo 8.5 *supra*, se lee que aquel asevera que ha existido una infracción de los artículos 368 y 372 de la CRE; en razón de esto, se planteará un problema jurídico en los siguientes términos: ¿El costo de la realización de las elecciones de integrantes del CDIESS que estarían a cargo del CNE lesiona los artículos 368 y 372 de la CRE?
- 37.** En lo relativo, al cargo expuesto en el párrafo 8.6 *supra*, se comprueba que la Presidencia denuncia una eventual lesión del artículo 147 de la CRE, toda vez que considera que “la designación y remoción de un representante de la Función Ejecutiva en el Consejo Directivo del IESS es potestad única del Presidente de la República por mandato constitucional”. A partir de lo dicho se presentará el siguiente problema jurídico a resolver: ¿El artículo 6 del proyecto de ley infringe el artículo 147.9 de la CRE por establecer que el representante la Función Ejecutiva en el CDIESS, será elegido de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional?
- 38.** Por su lado, en cuanto al argumento especificado en el párrafo 8.7, se tiene que la Presidencia considera que habría una eventual lesión a los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, en la medida que el representante de los empleadores en el CDIESS también debe ser electo por los trabajadores. En este sentido, se analizará el siguiente problema jurídico: ¿La elección por parte de los trabajadores del representante de los empleadores en el CDIESS, conforme al artículo 7 del proyecto de ley, lesiona los derechos reconocidos en los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación?
- 39.** En cuanto al cargo, resumido en el párrafo 8.14, se observa que aquel cuestiona una posible lesión del artículo 131 de la CRE, en tanto que se estaría agregando a un nuevo órgano entre los sujetos pasivos del control político ejercido por la Asamblea Nacional. En este marco se elaborará y examinará el siguiente problema: ¿La posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS, prevista en el

artículo 8 del proyecto de ley, infringe el artículo 131 de la CRE?

40. Finalmente, en cuanto a lo dicho en los párrafos 8.13 y 8.15, toda vez que no existe la exposición de un cargo propio dirigido en contra de los artículos 8 y 9 del proyecto de ley; este Organismo se abstendrá de formular problemas jurídicos.

7.2. Resolución de problemas jurídicos

7.2.1. ¿La integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley contraviene el artículo 371 de la CRE?

41. En la causa *in examine*, la Presidencia de la República alega la inconstitucionalidad de la norma objetada, por cuanto en la integración del CDIESS “el sector de afiliados ocupa un 60% y entre el Estado y el sector de empleadores un 20% cada uno”, de igual forma, sostiene que el proyecto de ley “desequilibra las relaciones del cuerpo colegiado”, ya que “acorde al texto aprobado se puede observar y entender que no existe igualdad para la toma de decisiones”, lo que conllevaría a que las decisiones que adopte el CDIESS no sean el fruto de un debate, sino de “una mayoría pre establecida de un solo sector”.
42. Respecto a la presunta infracción alegada, se observa que el artículo 371 de la CRE dispone:

Art. 371.- 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 el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.
[...]

43. En esta línea, se subraya que la Corte Constitucional ha manifestado que por mandato constitucional el sistema de seguridad social debe ser **“incluyente, garantizando la igualdad, no discriminación y participación de los diferentes actores sociales”**.¹⁸ Además, ha vinculado los principios que rigen la seguridad social, con el hecho de que sus fuentes de participación provengan de distintos sectores:

[E]l sistema de seguridad social es incluyente, garantizando la igualdad, no discriminación y participación de los diferentes actores sociales; más aun considerando que conforme el artículo 371 de la Constitución, 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

¹⁸ CCE, sentencia 19-16-SIN-CC, caso 90-15-IN, 22 de marzo de 2016, pág. 25.

voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y con los aportes y contribuciones del Estado. Por lo tanto, nuestra Constitución reconoce dentro del sistema de seguridad social el aporte de distintos sectores productivos [...].¹⁹

44. Con relación a esto, resulta oportuno resaltar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha defendido la idea de que los órganos de gobierno de entidades encargadas de establecer políticas públicas en materia laboral, incluyendo las relativas a la seguridad social, deban observar una configuración plural donde se garantice la presencia de los actores sociales sobre quienes podrían tener efectos sus decisiones. Concretamente, la OIT²⁰ ha promovido un principio de tripartismo, de conformidad con el cual todos los tratos entre el Estado –representado por los gobiernos, los empleadores y los trabajadores que versan sobre la formulación o la aplicación de la política económica y social”, debe efectuarse en un contexto de “cooperación tripartita [...] en sentido amplio”.²¹
45. Sin embargo, el carácter incluyente y participativo del sistema de seguridad social, así como el principio de tripartismo, no pueden interpretarse de forma restrictiva y circunscrita a una visión formal y estructural; esto es, estos principios no deben limitarse a garantizar la presencia nominal de diferentes actores sociales en la composición de un órgano, sino que demandan que el órgano funcione de tal manera que el poder respete la posibilidad de debate democrático y participativo de los miembros, donde la potestad de deliberación y resolución no quede concentrado en uno solo, un grupo de miembros o un sector. En soporte de esto, el artículo 276.3 de la CRE establece que el “[Estado debe] **[f]omentar 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”. [Énfasis añadido]
46. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el CDIESS ha sido diseñado como un órgano colegiado encargado de ser “el órgano máximo de gobierno del IESS, responsable de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio”.²² Entre las competencias que tiene asignadas, se encuentra la “expedición de las normativas de organización y funcionamiento de los seguros generales administrados por el IESS, “el

¹⁹ Íd.

²⁰ Cfr. Conferencia Internacional del Trabajo, Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita, artículos 2 y 5; Recomendación N.º 202 relativa a los pisos de protección social, §3 r), §8 d), §13 1), §19 y §20; Conferencia Internacional del Trabajo, Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, artículo 3; Conferencia Internacional del Trabajo, Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa; Pacto Mundial para el Empleo; entre otros.

²¹ Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo, 1996, pág. 5.

²² Artículo 26 de la LSS.

planeamiento estratégico del ahorro previsional”, la regulación y supervisión de las direcciones de los seguros generales y especiales aplicados por el IESS”, y “la fiscalización de los actos de la administración del IESS”.²³

- 47.** Lo expresado en el párrafo precedente, deja en evidencia que el CDIESS se encarga de normar, regular y reglar la forma en la que se emplearán e invertirán los aportes recaudados provenientes de los sujetos identificados en el artículo 371 de la CRE, para financiar y sostener las prestaciones sociales que brinda el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En este sentido, al configurar un órgano que representa a actores de distintos sectores, éste debe ejercer, promover y exigir el debate democrático en los procesos de toma de decisiones, para lo cual, constituye una condición *sine qua non*, que ninguno de los sectores representados goce, por sí solo, de la capacidad para superponer su voluntad en la dirección, acciones y políticas del órgano.
- 48.** Ahora bien, el proyecto de ley prevé que la composición del CDIESS esté conformada por cinco integrantes, representantes de (i) “los afiliados en relación de dependencia públicos y privados”, (ii) “los afiliados sin relación de dependencia”, (iii) “los jubilados”, (iv) “los empleadores” y (v) “la Función Ejecutiva”.²⁴ Es decir, el proyecto de ley plantea una configuración del órgano de gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con tres representantes provenientes del sector trabajadores-jubilados, uno de los empleadores y otro del Estado.
- 49.** Ergo, los representantes de “los afiliados en relación de dependencia públicos y privados”, “los afiliados sin relación de dependencia” y “los jubilados” gozarían de un poder de propuesta y resolución equivalente al 60% de la capacidad deliberativa y decisoria del órgano. Esta concentración de poder los faculta para sobreponer su voluntad sobre la de los otros sectores representados, sin siquiera requerir de un ejercicio mínimo de comunicación, debate y consulta con aquellos. Con esto, la participación del representante de los empleadores no podría incidir en la toma de decisiones del CDIESS y su participación sería meramente formal.
- 50.** Esto es más evidente, si toma en consideración que, en concordancia con el artículo 9 del proyecto de ley, “[e]l quorum para la instalación de cada sesión estará conformado con mínimo 3 de sus miembros”; lo que permitiría que el sector de los trabajadores pueda instalar el CDIESS y decidir, sin que haga falta la presencia e intervención del representante del sector de los empleadores.

²³ Íd.

²⁴ Artículo 6 del proyecto de ley.

51. En el orden de lo manifestado, la Corte estima necesario advertir que, un diseño acorde con la CRE del CDIESS, exige que, indistintamente del número de integrantes que posea, garantice que los sectores que representa -en este caso, asegurados, empleadores y Estado- gocen de un poder deliberativo y resolutorio paritario. En virtud de este principio de distribución paritaria, las políticas, normas y acciones que adopte el CDIESS, por regla general, serán el resultado de un ejercicio de debate constructivo donde los criterios comunes y puntos de divergencia de cada sector contribuyan a una voluntad orgánica autónoma, diferente a la de sus miembros individualmente observados.
52. En mérito de lo analizado en los párrafos precedentes, toda vez que el diseño del CDIESS propuesto por los artículos 6 y 9 proyecto de ley posibilita que un solo sector pueda ostentar el 60% de la capacidad de instalación, deliberación y resolución, sin que se requiera de la intervención y participación de los otros sectores representados para la construcción y expresión de la voluntad orgánica; esta Corte concluye que es procedente la objeción presidencial sobre este punto.

7.2.2. ¿La inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS infringe el artículo 287 de la CRE, toda vez que se incurriría en gastos administrativos que no cuentan con una identificación de las fuentes de su financiamiento?

53. La CRE en su artículo 287, manda que: “[t]oda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales por ley”.²⁵ En el acápite anterior se mencionó que de conformidad con el artículo 371 de la CRE, las fuentes de financiamiento de la seguridad social son: afiliados, empleadores, aportes de voluntarios ecuatorianos dentro del territorio como fuera del territorio nacional y la Administración Pública Central, es decir, el Estado a través del gobierno.²⁶
54. El presidente de la República mediante su objeción presidencial ha alegado “que el Consejo Directivo [al ser] integrado por 5 vocales, mediante un proceso de elección directa, implica el aumento de 2 vocales del Consejo Directivo y como consecuencia conlleva el aumento del costo permanente por gastos de personal y gastos administrativos, por un monto promedio de trescientos sesenta y cuatro mil trescientos ochenta dólares con cincuenta y dos centavos (USD 364.380,52)”, respecto de lo cual no

²⁵ Artículo 287, CRE, 2008.

²⁶ Artículo 371, CRE, 2008.

habría una identificación de las fuentes de su financiamiento.

55. Resulta del todo pertinente traer a colación el criterio que este Organismo delimitó en la sentencia 32-21-IN/21 encaminada a operativizar el cumplimiento de los artículos 286 y 287 de la CRE. El mismo recuerda que la deliberación de la Asamblea Nacional debe tomar en cuenta un análisis de factibilidad financiera. El análisis de factibilidad financiera debe ir acompañado de dos elementos: (i) identificar el impacto en las finanzas públicas y (ii) la identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento.²⁷
56. Previo a esto, debe tenerse en consideración que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una entidad autónoma, con patrimonio propio, cuyos fondos son propios y distintos a los del fisco y no forman parte del Presupuesto General del Estado; el artículo innumerado posterior al 8 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, contempla que:

Entidades de la Seguridad Social: **Son entidades autónomas, con patrimonio propio, cuyos fondos son propios y distintos a los del fisco y no forman parte del Presupuesto General del Estado, creadas para fines de cobertura de contingencias y concesión de prestaciones y servicios de Seguridad Social, conformadas por: El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y otras de similar naturaleza y función creadas al amparo de estos regímenes de Seguridad Social. Se excluyen los fondos complementarios previsionales cerrados.**

Se respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley, así como la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las entidades de la Seguridad Social, del Banco Central del Ecuador y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -BIESS-. **Los fondos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Seguridad Social son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación de este Código no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos.**²⁸

[Énfasis añadido]

57. Bajo esta lógica, se revisará si la Asamblea Nacional en el proceso de configuración legislativa analizó el impacto económico de la propuesta y la identificación de fuentes de financiamiento del presupuesto y patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Así las cosas, respecto de (i) la estimación del impacto fiscal, la Corte constata que la Asamblea Nacional en el escrito mediante el cual expuso las razones por las cuales

²⁷ Dictamen 2-22-OP/22, Corte Constitucional del Ecuador, 20 de mayo de 2022, párr. 44.

²⁸ Artículo (...) del Título Preliminar del Código Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas, R.O. 306, 22 de octubre de 2010, agregado por el Art. 2 de la Ley s/n, en R.O. 253- S, 24-VII-2020.

consideraba infundada la objeción presidencial, no identificó el impacto económico que tendría la medida *in examine* sino que manifestó que es competencia del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social “elaborar su proforma presupuestaria considerando sus necesidades y la de los fondos previsionales” y que el “IESS es una entidad autónoma administrativa y financieramente, no depende de la Función Ejecutiva y quienes son los dueños de la seguridad social son sus afiliados”.

58. Con base en lo dicho por la Asamblea Nacional, por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se tiene que en el “Informe sobre los posibles efectos en el patrimonio del IESS que puede ocasionar el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” (“**informe actuarial**”), de 22 de marzo de 2024, elaborado por la Dirección actuarial, de investigación y estadística del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sí dio a conocer cuál sería el impacto económico de la medida, estableciendo que “de incluirse a dos nuevas vocalías, se tendría que para el período 2025-2028 el costo promedio estimado de cada vocalía por año sería de USD 316.535,64”.

59. Por su parte, en lo que concierne al (ii) segundo requisito, relativo a la identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento, el informe actuarial mencionó que:

[L]a implementación de la ley incurriría en la generación de nuevos gastos que como se evidenció podrían costear prestaciones y/o beneficios [...]; y dado que toda desinversión afecta directamente la Reserva Matemática de estos Seguros, su sostenibilidad podría verse afectada en el futuro, lo que eventualmente llevaría a buscar nuevas formas de financiamiento.

60. Respecto a esto, se advierte que si bien los recursos de la seguridad social deben ser dirigidos de forma prioritaria para el financiamiento de las prestaciones que están cargo del sistema; no es menos cierto, que la operatividad del sistema de seguridad social implica de costos administrativos relativos a la organización y funcionamiento interno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, vinculados entre otras cosas, con sueldos y salarios de servidores públicos y obreros, mantenimiento inmobiliario, adquisición y mantenimiento de mobiliario, gastos de procedimientos, etc. De esta forma, el costo provocado por los sueldos y prestaciones laborales conexas de dos posibles nuevas vocalías se adecua a la noción de gastos administrativos; semejante al que ocasionaría un eventual aumento en la contratación de talento humano para cubrir las demandas operativas de las prestaciones de la seguridad social –médicos especialistas, trabajadores sociales, administradores, etc.-.

- 61.** Claro está que los gastos administrativos bajo ninguna circunstancia pueden provocar un desbalance en las finanzas de la seguridad social que ponga en riesgo o afecte la sostenibilidad de las prestaciones a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Para esto, la LSS en su artículo 52.c ha establecido un techo para los rubros concernientes a este tipo de gastos:

El tres por ciento (3%) de las recaudaciones de los aportes de los afiliados y los empleadores al Seguro General Obligatorio, que se destinará a financiar los gastos administrativos del Instituto y que no podrá exceder, en ningún caso, del tres por ciento (3%) de los ingresos del Fondo Presupuestario de este seguro.

- 62.** Ergo, lo referido demuestra que el proyecto de ley, no altera la adecuación legislativa ya prevista en la ley a reformarse, que permite que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pueda solventar sus gastos administrativos sin que conlleve a un desbalance o afectación a la reserva del sistema de seguridad social. Debiendo ser esta institución la que deba adecuar en su proforma la distribución del gasto, conforme a los márgenes y techos de la ley.
- 63.** Así las cosas, esta Corte no encuentra que la eventual inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS infrinja el artículo 287 de la CRE. Por tanto, se declara improcedente la objeción presidencial.

7.2.3. ¿El costo de la realización de las elecciones de integrantes del CDIESS que estarían a cargo del CNE lesiona los artículos 368 y 372 de la CRE?

- 64.** El artículo 368 de la CRE establece que “[e]l Sistema de Seguridad Social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social”, y añade que dicho Sistema se regirá por el principio de “sostenibilidad”.²⁹
- 65.** Esta norma, además de servir al mencionado principio de sostenibilidad, constituye también una garantía del derecho a la seguridad social de las personas que ya reciben prestaciones financiadas por fondos previsionales, pues la creación de nuevas cargas para el fondo de invalidez, vejez y muerte, si ellas no tienen financiamiento, ponen en riesgo la continuidad en el pago de las prestaciones propias de dicho fondo. De ahí que la sostenibilidad no sea un principio opuesto al derecho a la seguridad social, sino una condición de realización: aquel principio obliga a mirar no solo a los supuestos beneficiarios, sino también a los potenciales perjudicados.³⁰

²⁹ Sentencia No. 32-21-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 11 de agosto de 2021, párr. 68

³⁰ Sentencia No. 32-21-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 11 de agosto de 2021, párr. 68

- 66.** Por su parte, el artículo 372 *ibídem*, en lo pertinente, determina que “[n]inguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de [los] fondos y reservas [de la seguridad social], ni menoscabar su patrimonio”.
- 67.** Sobre la alegación de la Presidencia de la República, a diferencia de lo resuelto en el problema jurídica previo, la celebración del proceso eleccionario contemplado por el proyecto de ley no configura *per se* un gasto administrativo, en tanto que no es relativo al costo de la operatividad y funcionamiento del sistema seguridad social, en lo concerniente a la satisfacción de las prestaciones que oferta a través de la contratación de talento humano, infraestructura, bienes y servicios inherentes a su actividad; sino que respondería a un procedimiento democrático a cargo del CNE.
- 68.** Por lo mismo, es imperante realizar el análisis de factibilidad financiera conforme la precitada sentencia 32-21-IN/21.³¹ En cuanto al (i) requisito acerca de si la Asamblea Nacional analizó el impacto en las finanzas del IESS, a este Organismo le resulta necesario observar lo dicho por el IESS en el informe actuarial, donde puntualizó que: “se estima que se destinen USD 28.499.851,15 para llevar a cabo los procesos electorales para la conformación del Consejo Directivo para los períodos 2025-2028 y 2029-2032 y para cubrir gastos de las dos nuevas vocalías incorporadas para período 2025-2028”.
- 69.** Por su parte, en lo que concierne al (ii) segundo requisito, relativo a si hubo una identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento; no se comprueba de la documentación remitida por la Asamblea Nacional, ni por otra entidad pública, que se haya adjuntado o explicado de manera plausible de dónde se obtendrán el dinero para financiar los procedimientos de elección directa y universal de los integrantes del CDIESS.
- 70.** Esta falta de identificación de fuentes de financiamiento, sí pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social, por cuanto, al no configurar propiamente un gasto administrativo, no tendría el techo máximo de hasta “tres por ciento (3%) de los ingresos del Fondo Presupuestario” previsto en el artículo 32.c de la LSS; lo que permitiría que se pueda ocasionar un desbalance en las reserva y presupuesto del sistema de seguridad social, ante el riesgo de que se empleen recursos destinados al financiamiento de sus prestaciones.
- 71.** Lo dicho, resulta aún más grave, si se tiene en cuenta que el artículo 7 del proyecto de

³¹ Dictamen 2-22-OP/22, Corte Constitucional del Ecuador, 20 de mayo de 2022, párr. 44.

ley determina que “[el] proceso electoral para elegir a los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será elaborado por el Consejo Nacional Electoral”. Esto es, permite que un órgano distinto al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social planifique el procedimiento eleccionario, lo que consecuentemente implica que tenga disposición sobre el costo de este, y a su vez la forma y cantidad de recursos del sistema de seguridad social que se emplearán; yendo en contra de lo establecido por el artículo 372 de la LSS, según el cual, “[n]inguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de [los] fondos y reservas [de la seguridad social], ni menoscabar su patrimonio”.

72. En mérito del examen precedente, se declara que el artículo 7 del proyecto de ley, en lo que atañe a los tópicos aquí revisados, sí contraviene los artículos 368 y 372 de la CRE, y se declara procedente la objeción de la Presidencia de la República.

7.2.4. ¿El artículo 6 del proyecto de ley infringe el artículo 147.9 de la CRE por establecer que el representante de la Función Ejecutiva en el CDIESS, será elegido de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional?

73. El artículo 147.9 de la CRE, dispone:

Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.

74. A criterio de la Presidencia de la República, el artículo 6 del proyecto de ley, en cuanto dicta que “[e]l Consejo Directivo del IESS estará integrado por cinco miembros principales: [...] Uno en representación de la Función Ejecutiva, quien será elegido de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional [...]”; contraviene el artículo 147 de la CRE, toda vez que la designación del representante del Ejecutivo en el CDIESS, configuraría una “potestad única del Presidente de la República por mandato constitucional”.

75. Con relación a este cargo, debe hacerse notar que, la Corte ha manifestado que el CDIESS es “un órgano cuyo origen es legal y cuyas funciones han sido fijadas exclusivamente por el legislador”;³² en consecuencia, siendo el CDIESS un ente colegiado de fuente legal, su estructura y gobierno está supeditado a un diseño de fuente legal. En este sentido,

³² CCE, dictamen 1-23-RC/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 26.

resultaría forzado interpretar que el Constituyente en el artículo 147.9 de la CRE haya introducido una regla aplicable a la integración de un órgano administrativo cuya existencia, estructura y competencias no se encuentra prevista en la propia CRE, y que, de hecho, depende de la voluntad del legislador.

- 76.** Con esto, la competencia de la Presidencia de la República de nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda establecida en el artículo 147.9 de la CRE, es aplicable únicamente respecto de los servidores públicos que se encuentran estatuidos por la CRE; situación que no se comprueba en el caso del CDIESS.
- 77.** En añadidura, este Organismo recuerda que las competencias asignadas a los miembros de las funciones del Estado en la CRE, no pueden ser interpretadas de forma absoluta e inconexa, en tanto que, como expresión del poder político, se encuentran sujetas a la “doctrina de preponderancia y coordinación de funciones y del mecanismo de frenos y contrapesos”,³³ en razón de la cual, las funciones del Estado “no se percatan como poderes excluyentes, sino que se entienden en la forma de funciones especializadas, las cuales deben trabajar de forma coordinada y concurrente para cumplir con el principal deber del Estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales”.³⁴
- 78.** La jurisprudencia constitucional ha precisado que la validez de los escenarios de cooperación y ejercicio coordinado de una competencia por varias funciones del Estado, como sucede en el presente caso donde la Asamblea Nacional y Presidencia intervienen en la designación de un representante del CDIESS; dependerá necesariamente de que “los escenarios de coordinación, colaboración o concurrencia de competencias deb[an] estar expresamente recogidos en la CRE o la ley”;³⁵ requisito que se cumple en la disposición jurídica impugnada, en la medida que ostenta una fuente legal. Con esto, le corresponde a la Asamblea Nacional, en ejercicio de su potestad de libre configuración legislativa, diseñar la forma que tendrán los mecanismos de designación de autoridades y representantes, a fin de que se realicen, sea de manera exclusiva por parte de un organismo estatal, o de forma coordinada entre varios.
- 79.** Así, este Organismo advierte que la mediación en la designación de una autoridad pública, tanto de la voluntad Ejecutiva como la de la Asamblea Nacional, como

³³ CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 59.

³⁴ Íd., párr. 51.

³⁵ Íd., párr. 59.

representantes del poder democráticamente electo, se adecua y guarda sintonía con el principio de preponderancia y coordinación de funciones y de frenos y contrapesos, toda vez que esta medida aseguraría la participación de dos funciones del Estado en el ejercicio de una competencia legal, lo que refuerza la idea de que el “poder político no se entiende dividido ni separado de forma irreconciliable, en su lugar, se reconoce que el mismo reside indiviso y de manera unitaria en la fuente de la soberanía democrática”.³⁶

80. En mérito del análisis precedente se desestima la presunta infracción del artículo 147 de la CRE denunciada por la Presidencia de la República, y concluye que no es procedente la objeción presidencial.

7.2.5. ¿La elección por parte de los trabajadores del representante de los empleadores en el CDIESS, conforme al artículo 7 del proyecto de ley, lesiona los derechos reconocidos en los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación?

81. Los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de la Organización Internacional del Trabajo (**Convenio 87 de la OIT**),³⁷ disponen:

Artículo 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

[Énfasis añadido]

82. En este marco, si bien se comprueba que los precitados artículos del Convenio 87 de la OIT no se encuentran reproducidos explícitamente en el texto constitucional, es necesario señalar que, conforme a la jurisprudencia de esta Corte, la noción de “Constitución” debe ser interpretada en un sentido amplio y no restrictivo, en razón de lo cual, la noción de Constitución abarca aquellas normas que no formando parte de su articulado, están previstas en otra normas de bloque de constitucionalidad, de manera especial, las

³⁶ Íd.

³⁷ Ratificado por el Estado ecuatoriano el 29 de mayo de 1967.

atinentes a principios y derechos que constan en instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado ecuatoriano.

83. En esta línea, la Corte Constitucional ha hecho hincapié en que el bloque de constitucionalidad debe entenderse como parte de la propia CRE:³⁸

Así, el denominado bloque de constitucionalidad comprende “el conjunto de normas que, aun no constando en la Constitución formal, forman parte de ésta, porque la misma les reconoce ese rango y papel [...]”.

En la doctrina se entiende por “bloque de constitucionalidad” el conjunto de normas que no constando en la Constitución formal, o sea en el texto preparado por la Asamblea Constituyente y aprobado por el pueblo en el referéndum, forman parte de ésta porque la misma Constitución les reconoce ese rango y papel y, por lo que se relaciona con los derechos humanos, las listas que contengan estas normas hay que sumar a la lista constitucional (Arts. 11.3 y 84) y, en caso de conflicto, se ha de aplicar la que de mejor manera y más efectivamente garantice la dignidad de la persona o de la colectividad (Arts. 11.5 y 417).³⁹

84. En cuanto a este tópico, la Corte recuerda que existe un mandato general de adecuación normativa, en virtud del cual, las normas infraconstitucionales deben guardar armonía y coherencia con las reglas y principios inmersos en todo el bloque de constitucionalidad, aclarando que el “deber de adecuación normativa [...] [incluye] a los tratados internacionales”.⁴⁰

85. Constatado lo dicho, se advierte que el Convenio 87 de la OIT fue ratificado por el Estado ecuatoriano el 29 de mayo de 1967, y que versa, entre otras cosas, sobre el derecho a organizarse de los trabajadores y empleadores, mismo que ha sido reconocido como un derecho humano por la CRE y otros instrumentos internacionales.⁴¹ Por consiguiente, es plenamente procedente que la Corte revise el cargo de la objeción presidencial que atañe a una eventual inconstitucionalidad del proyecto de ley, por la presunta infracción de los artículos 1 y 3 del tratado internacional en referencia.

86. En esta línea, es oportuno aclarar que, si bien las disposiciones citadas del Convenio 87 de la OIT han sido vinculadas principalmente con el derecho laboral colectivo, concretamente con la sindicalización y agremiación laboral y/o empresarial; lo cierto es que, por regla general, el derecho, tanto de trabajadores como empleadores, de elegir

³⁸ CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 91.

³⁹ CCE, sentencia 1-10-SIN-CC, casos No. 8-9-IN y 11-9-IN acumulados, pág. 25

⁴⁰ CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 87.

⁴¹ *Cfr.* Artículo 16 de la Convención americana sobre derechos humanos y artículo 22 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos.

libremente a sus representantes no puede ser circunscrito a un ámbito específico de la sociedad y los derechos, sino que es extrapolable a toda esfera en la cual alguno de estos grupos ejerza por intermedio de uno de sus miembros, un cargo, facultad, potestad o competencia por medio de la cual represente y defienda los derechos e intereses grupales.

87. De hecho, el artículo 10 del Convenio 87 de la OIT esclarece que el término “organización” utilizado por su articulado, no limita el ámbito de protección de los derechos allí reconocidos a un estructura o dinámica asociativa concreta, sino que es aplicable a toda forma de representación de “trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores”.
88. Continuando con este ánimo ilativo, es oportuno manifestar, que el artículo 1 del Convenio 87 de OIT se limita a declarar la obligación de los Estados parte de adecuar su normativa a lo prescrito por dicho instrumento internacional. Mientras que el artículo 3 del Convenio *ibídem*, reconoce el derecho de los empleadores y trabajadores a organizarse, instituyendo el contenido de éste en la forma de un derecho de participación: “[los] empleadores tienen el derecho [...] de elegir libremente sus representantes”.
89. Sobre este tipo de derechos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha manifestado:

La participación [...] puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

[...]

El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.⁴²

[Énfasis añadido]

90. En su connotación plena, el derecho de los trabajadores y empleadores a elegir libremente sus representantes, encierra los derechos a elegir y ser elegido, derechos “íntimamente ligados entre sí, [como] la expresión de las dimensiones individual y social de [los derechos de participación]”.⁴³ Desde esta perspectiva, el derecho a elegir “implica que

⁴² Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 196 y 198.

⁴³ Íd., párr. 197.

los ciudadanos [trabajadores o empleadores] puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán”.⁴⁴ Por su parte, el derecho a ser elegido, supone que las personas “puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello”.⁴⁵

91. En la causa *in examine*, el artículo 7 del proyecto de ley ordena:

Artículo 7.- Sustitúyase el texto del artículo 28.1 por el siguiente:

Artículo 28.1.- De la elección. - En el marco de los principios de participación, de igualdad y de inclusión, **los representantes** de los asegurados dependientes, de los asegurados no dependientes, de los jubilados y de los empleadores del sector privado **serán elegidos por los afiliados** mediante elección directa a través de un registro electoral segmentado, proceso electoral que estará a cargo del Consejo Nacional Electoral conforme lo dispone el artículo 25, numeral 20 del Código de la Democracia.

El Consejo Nacional Electoral elaborará los Reglamentos de Elecciones, y generará los padrones electorales conforme el número de electores, y por género, distribuidos por provincias de acuerdo con el registro de los afiliados, jubilados, y empleadores. El registro electoral del universo de asegurados y empleadores, deberá ser proporcionado por el Director General del IESS de manera actualizada y obligatoria, que deberá ser contrastada con las bases de datos de Registro Civil, Servicio de Rentas Internas, y el ente rector de registro de datos públicos.

En los casos, en los que una persona pertenezca a más de un registro; afiliado con relación de dependencia, afiliado sin relación de dependencia, jubilado, o empleador, corresponde que este defina, conforme su voluntad, el sector en el que votará, el Consejo Nacional Electoral (CNE) determinará en el reglamento respectivo la normativa secundaria necesaria.

[...]

Los afiliados, jubilados y empleadores, que tengan interés en participar como candidatos para integrar el Consejo Directivo del IESS, deberán ser previamente calificados por la Superintendencia de Bancos. Una vez calificados deberán presentar el respaldo del dos por ciento (2%), del registro electoral al que corresponda, ya sea de los afiliados activos, de los jubilados y de los empleadores, conforme los formularios proporcionados por el Consejo Nacional Electoral. [...].

[Énfasis añadido]

92. Como se observa, el artículo impugnado reconoce el derecho de los empleadores a ser

⁴⁴ Íd., párr. 198.

⁴⁵ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 148.

elegidos, en tanto que los faculta a postularse como candidatos para representante en el CDIESS. No obstante, parece no hacer lo mismo con respecto el derecho a elegir, puesto que la norma en su primer inciso manifiesta que “los representantes [...] de los empleadores del sector privado serán elegidos por los afiliados”, es decir, da la apariencia que restringiría a los empleadores de la posibilidad de elegir a quienes los representarán.

93. Para esto, debe advertirse que, en los procesos democráticos con connotaciones asociativas, gremiales, sindicales, o en general, relativas a grupos con intereses u objetivos compartidos; es de suma importancia, que sean los propios miembros de ese grupo quienes elijan sus representantes, sin interferencia del Estado o de otros grupos con intereses disímiles o fines no participados. Esto permite proteger que las personas asociadas, agremiadas o con interés en común, puedan “decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, [...], atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades”.⁴⁶ En efecto, es contrario a los derechos de participación que el representante de un colectivo cuyo trabajo es defender el interés y objetivos grupales, sea electo por terceras personas ajenas al colectivo.

94. En virtud de lo dicho, esta Corte concluye que el artículo 7 del proyecto ley, en cuanto establece que “los representantes [...] de los empleadores del sector privado serán elegidos por los afiliados”, contraviene el derecho de los empleadores a elegir sus representantes, reconocido en el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT, y, por ende, estima procedente la objeción presidencial.

7.2.6. ¿La posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS, prevista en el artículo 8 del proyecto de ley, infringe el artículo 131 de la CRE?

95. En lo pertinente, el artículo 8 del proyecto de ley establece:

Artículo 8.- Sustitúyase el texto del artículo 28.2 por el siguiente:

Artículo 28.2.- Responsabilidades del Consejo Directivo. –

[...]

Los miembros del Directorio son sujetos de fiscalización y control político por parte de la Asamblea Nacional, conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Función Legislativa. [...].

[Énfasis añadido]

⁴⁶ CCE, sentencia 48-16-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 30.

- 96.** El artículo 120.9 de la CRE asigna a la Asamblea Nacional la competencia de “[f]iscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias”. Esta competencia de fiscalización, puede adoptar tanto la modalidad de control jurídico, como de control político.⁴⁷ En el primer caso, la fiscalización se realiza en el sentido de “examina[r] el acto impugnado en sí mismo considerado, sin que exista una particular atención al órgano”, siendo “de carácter objetivo en cuanto el [órgano fiscalizador] se encuentra sujeto al Derecho, al ordenamiento jurídico preestablecido y a la técnica jurídica”.⁴⁸
- 97.** Por su parte en el control político, se “fiscaliza al órgano mediante su actuación política general”, siendo “esencialmente, de carácter subjetivo en cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza política”.⁴⁹
- 98.** La Asamblea Nacional, ejerce potestades de control político, a través de los procedimientos de enjuiciamiento político previstos en los artículos 129 y 131 de la CRE. La potestad prevista en el artículo 129 de la CRE es aplicable en exclusiva a la “Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República”; mientras que el artículo 131 *ibídem* concierne a otras autoridades públicas.
- 99.** Con relación a la competencia de juicio político prevista en el artículo 131 de la CRE, la Corte ha determinado que esta competencia responde una potestad de control político, inmersa en “la lógica democrática de la separación de poderes, el reproche a la autoridad y la pérdida de confianza política respecto al ejercicio de sus funciones, porque se han visto afectados valores y deberes constitucionales”.⁵⁰
- 100.** En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el artículo 131 de la CRE contiene una “lista taxativa de los sujetos pasivos de enjuiciamiento político y a los cuales se les puede imputar responsabilidad política”,⁵¹ conformada por:

(i) las ministras o ministros de Estado, (ii) máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, (iii) Contraloría General del Estado, (iv) Fiscalía General del Estado, (v) Defensoría del Pueblo, (vi) Defensoría Pública General, (vii) Superintendencias, y (viii) a los miembros del Consejo Nacional Electoral, (ix) Tribunal Contencioso Electoral, (x) Consejo de la Judicatura y (xi) Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y (xii) de las demás

⁴⁷ CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 136.

⁴⁸ *Íd.*, párr. 17.

⁴⁹ *Íd.*

⁵⁰ CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 20.

⁵¹ CCE, dictamen 1-11-IC/20, 29 de enero de 2020, párr. 17.

autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.⁵²

- 101.** Bajo esta lógica, los órganos e instituciones públicas que constituyen sujetos pasivos del control político ejercido por la Asamblea Nacional tienen origen en el propio texto constitucional, es decir, se encuentran estatuidos directamente en la parte orgánica de la CRE, por lo mismo, el legislador no puede mediante un proyecto de ley agregar sin previa reforma constitucional a un nuevo sujeto pasivo. Además, estos órganos tienen algún tipo de vinculación con el poder político, en la medida que el texto constitucional les otorga, generalmente, competencias de fiscalización, control, juzgamiento y regulación, esto último demuestra que se encuentran inmersos en la dinámica de separación de poderes y de frenos y contrapesos.
- 102.** En este sentido, en virtud del análisis precedente, la posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS, contravendría la lista taxativa de sujetos pasivos de enjuiciamiento político prevista en el artículo 131 de la CRE. En consecuencia, declara procedente la objeción presidencial.
- 103.** Lo expresado, no obsta de la potestad general de fiscalización que ejerce la Asamblea Nacional de conformidad con el artículo 120.9 de la CRE y de las competencias de control que le otorgue la ley.

- 104.** De conformidad, con el artículo 139 de la CRE, en concordancia con el artículo 132.2 de la LOGJCC y el segundo inciso del artículo 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional deberá realizar las modificaciones necesarias al proyecto de ley, adecuándolo a las consideraciones realizadas en el presente dictamen, para que pase a la sanción de la Presidencia de la República.
- 105.** En razón de esto, se ordena que la Asamblea Nacional:
- 105.1.** Deberá garantizar que la forma de integración del CDIESS sea acorde al artículo 371 de la CRE⁵³ y garantice una representación paritaria de los sectores que representen sus integrantes: i) asegurados, ii) empleadores y iii) Estado.

⁵² CCE, dictamen 1-23-RC/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 26.

⁵³ En concordancia con el artículo 371 de la CRE, el artículo 276. 3 *ibídem* establece que el "[Estado debe] [f]omentar 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".

- 105.2.** En coordinación con los organismos públicos competentes, deberá realizar una identificación plausible de las fuentes de financiamiento para costear los procesos de elección de los integrantes del CDIESS, que no ponga en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social ni permita que entidad u organismos externos intervengan o dispongan del patrimonio y fondo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- 105.3.** Deberá diseñar un proceso de designación del representante de los empleadores en el CDIESS, donde se garantice el derecho del sector social de los empleadores a elegir su representante.
- 105.4.** No podrá someter a los integrantes del CDIESS al procedimiento de enjuiciamiento político llevado a cabo por la Asamblea Nacional.

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.** Aceptar parcialmente la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen:
 - 1.1.** Se declara procedente la objeción de inconstitucionalidad respecto de la forma de integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley.
 - 1.2.** Se declara improcedente la objeción presidencial referente a que la inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS sea inconstitucional.
 - 1.3.** Se declara procedente la objeción de inconstitucionalidad relativa al artículo 7 del proyecto de ley, con relación al financiamiento del proceso electoral para la elección de los integrantes del CDIESS.
 - 1.4.** Se declara improcedente la objeción presidencial en cuanto al mecanismo de elección del representante de la Función Ejecutiva en el CDIESS prevista en artículo 6 del proyecto de ley.
 - 1.5.** Se declara procedente la objeción de inconstitucionalidad con relación a la forma

de elección del representante de los empleadores en el CDIESS prevista en el artículo 7 del proyecto de ley.

- 1.6.** Se declara procedente la objeción por inconstitucionalidad de la posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS, prevista en el artículo 8 del proyecto de ley.
- 2.** Notificar a la Asamblea Nacional para que realice las modificaciones necesarias al proyecto de ley, adecuándolo a las consideraciones realizadas en el presente dictamen, para que pase a la sanción de la Presidencia de la República.
- 3.** Cúmplase y publíquese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-24-OP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión aprobada por mayoría mediante el dictamen 1-24-OP/24, en la sesión extraordinaria de Pleno de 16 de mayo de 2024. En dicha decisión, este Organismo aceptó parcialmente la objeción presidencial presentada respecto de los artículos 6, 7, 8, 9 y la disposición general primera del “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” (“**proyecto de Ley**”).
2. En este voto salvado, explicaré mi discrepancia respecto de la aceptación de la objeción presidencial de los artículos 6 y 7 del proyecto de Ley, por cuanto el dictamen concluyó que dichos artículos eran incompatibles con los artículos 368, 371 y 372 de la Constitución. Con base en la argumentación expresada por la Presidencia de la República no se verifica que la alegada inconstitucionalidad del artículo 6 del proyecto sea contraria a normas constitucionales que establecen la obligación de financiamiento tripartito de la seguridad social. El proyecto normativo objeto del presente análisis plantea, en lo principal, adoptar un modelo mixto de representación democrática y designación en la conformación del CDIESS. En cuanto al artículo 7 del proyecto de ley, no existe incompatibilidad con el artículo 368, sobre la sostenibilidad de las prestaciones de la seguridad y tampoco relación con el artículo 372 de la Constitución, sobre la intangibilidad de los fondos y reservas del IESS.

1. Análisis constitucional

1.1. El control constitucional de la objeción presidencial respecto del proyecto de ley proveniente de una iniciativa popular normativa

3. Considero necesario observar que el proyecto de ley que fue tratado por la Asamblea Nacional es fruto de la iniciativa popular normativa de un grupo de ciudadanos en ejercicio de su derecho establecido en los artículos 61.3 y 103 de la Constitución. Dicha iniciativa popular normativa fue presentada para su tramitación a la Asamblea Nacional el 19 de octubre de 2022. Tomar en cuenta el trámite seguido por el proyecto de ley que ahora es

objetado por la Presidencia de la República resulta fundamental, pues este tiene un origen ciudadano. En ese sentido, contiene una expresión de la voluntad popular que es canalizada mediante los mecanismos de participación y requisitos establecidos en los artículos 103 y 134.5 de la Constitución. Dicha calidad hace que el control que realiza esta magistratura debe tener presente el principio democrático. En caso de duda, debe prevalecer el criterio democrático y pro legislador, conforme el artículo 76.3 de la LOGJCC, tomando en cuenta el proceso desarrollado entre la Asamblea Nacional y la ciudadanía.

4. También considero necesario señalar que el rol que debe cumplir el legislativo al tramitar un proyecto de ley proveniente de la iniciativa popular no debe limitarse al debate sobre la pertinencia política del proyecto que se propone. Por el contrario, exige de la Asamblea Nacional un examen técnico sobre el tema a tratar, a fin de fortalecer la propuesta normativa ciudadana con criterios especializados.
5. A su vez, la objeción de la Presidencia de la República debe expresar razones de clara y evidente incompatibilidad con la Constitución, en razón de que se pretende vetar una propuesta originada en la ciudadanía. En esa medida, la Corte Constitucional debe realizar un examen estricto a las razones que fundamentan la objeción, ciñéndose a los motivos expresados por el presidente de la República. Así, en caso de no determinar con claridad la inconstitucionalidad de los contenidos del proyecto de ley, la Corte Constitucional debe ser deferente con el órgano legislativo, considerando el origen de la iniciativa popular normativa.

1.2. El artículo 6 del proyecto no es incompatible con la obligación de financiamiento tripartito de la seguridad social establecido en el artículo 371 de la Constitución

6. La Presidencia de la República esgrime un supuesto desequilibrio en la conformación del CDIESS, al haber tres representantes de los afiliados y solo dos de los empleadores y del Estado. A decir del presidente, ello provocaría que no haya “igualdad para la toma de decisiones debido a que el sector de afiliados ocupa un 60% y entre el Estado y el sector de empleadores un 20% cada uno”. No obstante, en la objeción no se identifica con claridad un argumento de incompatibilidad constitucional, pues se hace referencia de manera general a varios principios y disposiciones constitucionales como las presuntamente infringidas, entre ellos, los artículos 11.2, 66.4, 371 y 424 de la Constitución e instrumentos e informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sin precisar de qué manera aquellas normas citadas son inobservadas por el artículo

6 del proyecto de ley que reforma la conformación del CDIESS. Tampoco se señala si los informes de la OIT integran el bloque de constitucionalidad.

7. El artículo 371 de la Constitución establece la manera en que se deben financiar las prestaciones de la seguridad social, en los siguientes términos:

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 el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

8. Como se observa, este artículo no contiene una norma que regule la composición del CDIESS o de un órgano de gobierno del IESS. Tampoco se puede extraer de esta norma que, al establecer el financiamiento de las prestaciones de seguridad, esto implique que la composición del CDIESS deba contar con la representación paritaria y en igualdad de representación de sectores: afiliados, empleadores y Estado. Si bien las prestaciones son financiadas principalmente por estos tres actores, la proporción de cada sector no es igual y puede ser variable conforme lo regula la Ley de Seguridad Social y su reglamentación.¹ De tal manera, estimo que la alegación del presidente alude a una problemática de carácter infraconstitucional que no alcanza a la afectación de alguna norma contenida en el artículo 371 de la Constitución.
9. Por otra parte, la aceptación de la inconstitucionalidad del artículo 6 del proyecto de ley también se fundamenta en la inobservancia del principio de tripartición aplicable al organismo de gobierno de la seguridad social que estaría contemplado en instrumentos e

¹ Por ejemplo, el artículo 4 de la Ley del Seguro Social (“LSS”) establece: “Las prestaciones del Seguro General Obligatorio se financiarán con los siguientes recursos: a. La aportación individual obligatoria de los afiliados, para cada seguro; b. La aportación patronal obligatoria de los empleadores, privados y públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean trabajadores sujetos al Código del Trabajo; c. La aportación patronal obligatoria de los empleadores públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; d. La contribución financiera obligatoria del Estado, para cada seguro, en los casos que señala esta Ley; e. Las reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional; f. Los saldos de las cuentas individuales de los afiliados al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio; g. Los ingresos provenientes del pago de los dividendos de la deuda pública y privada con el IESS, por concepto de obligaciones patronales; h. Los ingresos provenientes del pago de dividendos de la deuda del Gobierno Nacional con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; i. Las rentas de cualquier clase que produzcan las propiedades, los activos fijos, y las acciones y participaciones en empresas, administrados por el IESS; j. Los ingresos por enajenación de los activos de cada Seguro, administrados por el IESS, k. Los ingresos por servicios de salud prestados por las unidades médicas del IESS, que se entregarán al Fondo Presupuestario del Seguro General de Salud; l. Los recursos de cualquier clase que fueren asignados a cada seguro en virtud de leyes especiales para el cumplimiento de sus fines; y, m. Las herencias, legados y donaciones”.

informes de la OIT. Difiero de este criterio, por cuanto el Convenio 144 sobre la consulta tripartita, en particular, los artículos 2 y 5, hacen referencia a temas específicos sobre los cuales debe realizarse este tipo de consulta. Lo propio ocurre con otros instrumentos internacionales de la OIT a los que se alude sin especificar el contenido de los artículos que serían inobservados por el artículo 6. Estos instrumentos, además, refieren a otros temas distintos a la seguridad social o relativa a la tripartición de órganos de decisión de políticas laborales o en materia de seguridad.² Consecuentemente, no se verifica que la norma sobre la composición del CDIESS sea contraria a uno o varios de los instrumentos internacionales de la OIT.

10. En conclusión, el artículo 6 del proyecto de ley no es incompatible con las normas constitucionales y de instrumentos internacionales alegadas en la objeción presidencial, pues se centran principalmente en razones de inconveniencia política en la conformación del órgano y no en una clara inobservancia del artículo 371 de la Constitución.

1.3. El artículo 7 del proyecto no es incompatible con los artículos 368 y 372 de la Constitución

11. La Corte sostiene que el artículo 7 del proyecto de ley que dispone que las elecciones de los integrantes del CDIESS estén a cargo del CNE es contrario al principio de sostenibilidad establecido en el artículo 368 de la Constitución y a la prohibición constitucional que impide a otras entidades del Estado disponer los fondos y patrimonio del IESS contenida en el artículo 372 de la Constitución.
12. Si bien es claro que el criterio de sostenibilidad previsional rige el funcionamiento del sistema de seguridad social, su aplicación no puede extenderse a toda norma que la Asamblea Nacional apruebe con relación a este derecho constitucional, pues su sentido se desnaturalizaría al ser extensivo. Se debe considerar que, de alguna manera, toda modificación normativa en relación al funcionamiento de una entidad estatal tiene un impacto en el manejo de recursos económicos. Por esto, el criterio de sostenibilidad y los parámetros jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha desarrollado en la sentencia 32-21-IN/21 son aplicables respecto a la creación de prestaciones o servicios que de manera permanente y sostenida deban ser financiados.

² Recomendación 202 relativa a los pisos de protección social, Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, artículo 3; Conferencia Internacional del Trabajo, Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa; Pacto Mundial para el Empleo. En tanto que el Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo, 1996, *prima facie* no es como tal un instrumento internacional que forme parte del bloque de constitucionalidad y cuya inobservancia devenga en inconstitucionalidad.

- 13.** Esto no ocurre con lo dispuesto por el artículo 7 del proyecto de ley que encarga al CNE el proceso de elección de las autoridades del CDIESS, puesto que no crea o modifica prestaciones o servicios de la seguridad social. Además, el proceso electoral no configura un gasto administrativo, pues no trata de costos operativos o del funcionamiento del sistema seguridad social, en lo concerniente a la satisfacción de las prestaciones que oferta a través de la contratación de talento humano, infraestructura, bienes y servicios inherentes a su actividad. Este artículo trata del proceso de elección democrática de las autoridades que se encarga al órgano electoral. Por este motivo, no pueden ser aplicables los criterios de la sentencia 32-21-IN/21 a fin de determinar la alegada afectación a la sostenibilidad.
- 14.** Si bien el IESS, en el informe actuarial, señaló que: “se estima que se destinen USD 28.499.851,15 para llevar a cabo los procesos electorales para la conformación del Consejo Directivo para los períodos 2025-2028 y 2029-2032 y para cubrir gastos de las dos nuevas vocalías incorporadas para período 2025-2028”. Es preciso contrastar esta información con aquella que el órgano electoral correspondiente podría proporcionar a efectos de determinar el impacto en el presupuesto que maneja el IESS.
- 15.** El artículo 372 de la Constitución establece que “[n]inguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio”. Esta prohibición debe entenderse en razón de que ninguna de las funciones del Estado puede interferir en el sistema de seguridad social disponiendo que el patrimonio del IESS y que los fondos y reservas sean utilizados para otros fines diferentes a los de garantizar el derecho a la seguridad social, y menos aún, para cumplir con obligaciones propias de otras entidades estatales.
- 16.** El artículo 7 del proyecto de ley impugnado no dispone el uso de los recursos del IESS para fines que no son propios de la seguridad social o de su funcionamiento. El proceso de elección de los miembros del CDIESS, a cargo del CNE que es el ente establecido constitucionalmente, no implica una forma de intervención o disposición de los fondos y reservas o patrimonio del IESS. De allí que no cabe concluir la inconstitucionalidad de un proyecto de ley cuando este propone financiar la elección de dos miembros adicionales del CDIESS. De lo contrario, todas las normas que impliquen alguna forma de gasto serían inconstitucionales. En virtud de lo expuesto, no se verifica que el artículo 7 del proyecto de ley sea incompatible con los artículos 368 y 372 de la Constitución.

- 17.** En suma, el control previo de constitucionalidad de proyectos normativos en los cuales no exista una inconstitucionalidad clara y directa, de la que pueda desprenderse una duda, debe interpretarse en favor del en los proyectos de iniciativa ciudadana procesados por la Asamblea Nacional. En el caso en concreto, el artículo 6 del proyecto de ley no es incompatible con el artículo 371 de la Constitución. Dicho artículo establece las fuentes de financiamiento de la seguridad social, pero no prohíbe ni limita al legislador modificar la composición del CDIESS incluyendo mecanismos democráticos y de designación para la elección de sus miembros. Tampoco se observa que el artículo 7 del proyecto, que demanda el financiamiento público de la elección de los miembros del IESS, inobserve los artículos 368 y 372 de la Constitución. Los costos administrativos en la implementación de la regulación no conllevan su inconstitucionalidad, siempre y cuando no lesionen la financiación prioritaria de las prestaciones de seguridad social previstas en el artículo 369 de la Constitución.

2. Decisión

- 18.** Si bien comparto lo resuelto en relación a los otros puntos de análisis del dictamen de mayoría, con base en los criterios desarrollados en este voto salvado concluyo que:
- 1.** El artículo 6 del proyecto no es incompatible con la obligación de financiamiento tripartito de la seguridad social establecido en el artículo 371 de la Constitución. De allí que la objeción presidencial resulta improcedente.
 - 2.** El artículo 7 del proyecto no es incompatible con los artículos 368 y 372 de la Constitución. De allí que la objeción resulta improcedente.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-OP, fue presentado en Secretaría General el 17 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 14:54; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-24-OP/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado respecto del dictamen 1-24-OP/24 (“**dictamen**”), emitido en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 16 de mayo de 2024.
2. El 14 de abril de 2024, el presidente de la República (“**presidente**”) presentó una objeción parcial por inconstitucionalidad a los artículos 6, 7, 8, 9 y a la disposición general primera del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**proyecto de ley**”).
3. En la decisión de la mayoría se dictaminó sobre la constitucionalidad de ciertas disposiciones del proyecto de ley y se aceptó parcialmente la objeción presidencial. En consecuencia, se declaró procedente la objeción por inconstitucionalidad respecto a la integración del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**CDIESS**”), al costo de las elecciones de integrantes del CDIESS que estarían a cargo del CNE, a la forma de elección del representante de los empleadores en el CDIESS y la posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS. Por otra parte, se declaró improcedente la objeción presidencial relativa a la inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS y al mecanismo de elección del representante de la Función Ejecutiva en el CDIESS.
4. Frente a esta decisión, mi discrepancia con el voto de mayoría se da en cuanto al análisis de las consideraciones previas y la declaratoria de inconstitucionalidad de la integración del CDIESS (artículo 6 del proyecto de ley), con base en los argumentos que se exponen a continuación.

1. Análisis constitucional

1.1. Cuestión previa: contenido modificadorio de la reforma legal como ámbito objetivo del análisis constitucional.

5. El artículo 139 de la Constitución de la República establece que la Corte Constitucional dictaminará sobre la objeción presidencial a un proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad. En esta línea, coincido con el voto de mayoría en cuanto a las propiedades que tiene el control constitucional de objeciones presidenciales a los proyectos de ley. En efecto, se trata de un control previo y abstracto de constitucionalidad que se realiza en el proceso de formación de una ley, por tanto, el ámbito objetivo de este control, por parte de la Corte Constitucional, se ciñe, exclusivamente, a las disposiciones objetadas por el presidente y a las razones fácticas y jurídicas en las que éste basa la inconstitucionalidad.
6. En el voto de mayoría se señala que la vía idónea para la impugnación de la inconstitucionalidad de normas vigentes es la acción pública de inconstitucionalidad a través de un control posterior, lo cual comparto. Sin embargo, bajo tal lógica, el dictamen de mayoría determina que es inviable que este Organismo analice los cargos del presidente respecto al artículo 7 del proyecto de ley “en lo atinente a que el CNE ostente la competencia de estar a cargo del proceso electoral de los vocales [...] así como que su elección se realice por este modo y no por un concurso de mérito y oposición”.
7. Desde mi punto de vista, en el escrito presentado por el presidente, sobre la objeción por inconstitucionalidad del artículo 7 del proyecto de ley, se presentan varias alegaciones generales sobre las razones por las que la disposición mencionada contravendría alguna norma constitucional. A mi modo de ver, el análisis de los cargos de la objeción no debía fraccionarse en cada afirmación que realiza el presidente, sobre todo cuando algunas de ellas no contienen la argumentación necesaria respecto a la inconstitucionalidad de la disposición.
8. Ahora bien, el voto de mayoría determina que, cuando el proyecto de ley replique lo que ya consta en la ley, la Corte Constitucional no debe pronunciarse al respecto. Así, desde la lógica del voto de mayoría, el artículo 7 del proyecto de ley replicaba lo contenido en la normativa vigente a la fecha. Sobre aquello no estoy de acuerdo pues el argumento del presidente contiene nuevos elementos, más allá de la competencia del CNE de realizar las elecciones de los vocales del CDIESS.
9. Así, considero que por la naturaleza de este tipo de control constitucional, se debían plantear problemas jurídicos respecto del artículo 7 del proyecto de ley que, desde mi punto de vista, sí tienen relación con todos los cambios que existirán en el proceso de elección de los representantes del CDIESS relacionados con el nuevo sistema de elección, el número de vocales y los costos en que se incurrirían.

1.2. Sobre la integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley

- 10.** La presidencia de la República, en su escrito de objeción presidencial, sostiene que el artículo 6 de la norma impugnada sería inconstitucional toda vez que en la integración del CDIESS “el sector de afiliados ocupa un 60% y entre el Estado y el sector de empleadores un 20% cada uno”. De igual forma, sostiene que el proyecto de ley “desequilibra las relaciones del cuerpo colegiado”, ya que “acorde al texto aprobado se puede observar y entender que no existe igualdad para la toma de decisiones”, lo que conllevaría a que las decisiones que adopte el CDIESS no sean el resultado de un debate, sino de “una mayoría pre establecida de un solo sector”.

- 11.** En virtud de tal alegación, el dictamen de mayoría infiere que el diseño del CDIESS planteado en los artículos 6 y 9 del proyecto de ley es inconstitucional. Para llegar a esta conclusión, el voto de mayoría realiza el análisis de la presunta inconstitucionalidad sobre la base de una contradicción con lo dispuesto en el artículo 371 de la Constitución el cual determina 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 el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

- 12.** En esa línea, el voto de mayoría fundamenta su razonamiento en que el sistema de seguridad social debe ser “incluyente, garantizando la igualdad, no discriminación y participación de los diferentes actores sociales” con lo que estoy de acuerdo.

- 13.** Ahora bien, en el voto de mayoría también se distingue que para la configuración del CDIESS se tiene que contemplar el principio de tripartismo que, de acuerdo al dictamen, derivaría del artículo 371 de la Constitución. Al respecto, desde mi punto de vista el artículo mencionado se refiere al financiamiento de las prestaciones de la seguridad social. En este sentido, desde mi lectura el artículo establece cinco fuentes de financiamiento: (i) aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia; (ii) aporte de los empleados de las personas aseguradas en relación de dependencia; (iii) aporte de las personas independientes aseguradas; (iv) aportes voluntarios de los ecuatorianos y ecuatorianas domiciliados en el exterior; y (v) con los aportes y contribuciones del Estado. En este sentido, a mi modo de ver, esta norma no conlleva a concluir que la integración del CDIESS deba ser tripartita esto es: Estado, trabajadores y empleadores.

- 14.** En esa medida, difiero con el voto de mayoría pues el principio de tripartismo no se encuentra ligado a la institución del seguro social y no se deriva del artículo 371 de la Constitución. A mi consideración, el análisis de constitucionalidad de la integración del CDIESS previsto en el artículo 6 del proyecto de ley debía partir de una lectura integral de los artículos 34 y 371 de la Constitución que reconoce como sujetos del derecho a la seguridad social a varios tipos de afiliados (afiliados en relación de dependencia, afiliados sin relación de dependencia, entre ellas personas que realizan trabajo no remunerado, quienes realizan toda forma de trabajo autónomo e incluso quienes se encuentran en situación de desempleo) así como a dos tipos de obligados los empleadores (en caso de trabajadores con relación de dependencia) y el Estado.
- 15.** De otra parte, el voto de mayoría sustenta la postura del tripartismo en consonancia con lo dispuesto en el artículo 276 numeral 3 de la Constitución el cual determina el deber de fomentar la participación y el control social con el reconocimiento de las diversas identidades y promoción de sus representaciones equitativas en la gestión de la política pública.
- 16.** El CDIESS ha sido diseñado como un órgano colegiado encargado del gobierno de IESS, de la expedición de normativa y funcionamiento de los seguros, así como la política de manejo de los fondos que alimentan el seguro social. Esto no quiere decir que los actores tengan que ser catalogados en estricto sentido como trabajadores, empleadores y el Estado. A mi modo de ver, conforme se señala en los párrafos 13 y 14 no existen solo trabajadores (relación de dependencia) que merecen una representación en el CDIESS sino distintos tipos de afiliados cuya voz es necesaria para el proceso de gobierno y administración de la seguridad social.
- 17.** Justamente, el proyecto de ley prevé que el CDIESS esté conformada por cinco integrantes, representantes de (i) “los afiliados en relación de dependencia públicos y privados”, (ii) “los afiliados sin relación de dependencia”, (iii) “los jubilados”, (iv) “los empleadores” y (v) “la Función Ejecutiva”. Aquello fomentaría la participación equitativa de los distintos sectores que comprenden tanto a los beneficiarios del seguro social como a quienes son los que aportan a dicho sistema. A diferencia del voto de mayoría, considero que esta división responde a las características propias del sistema de seguridad social reconocido en el artículo 371 de la Constitución. Cabe destacar que, a partir de la Constitución de 2008, la idea de “afiliado” cambió y se la desarrolló desde la lógica de nuevos sectores que se benefician del sistema de seguridad social. En razón de aquello, mantener la idea del tripartismo para comprender la composición del sistema podría generar un problema de representación.

18. Considero que el voto de mayoría, al acumular a los afiliados y a los demás integrantes del CDIESS en tres sectores (trabajadores, empleadores y Estado) y determinar que existe un desequilibrio de poder entre ellos, es errado pues dicha división no es propia de lo dispuesto en el texto constitucional tal como se mencionó en el párrafo *ut supra*.
19. Considero que cada uno de los sectores expuestos en el párrafo 16 *supra*, cuentan con una debida representación sin que exista un desequilibrio de poder entre ellos.
20. Ahora bien, el voto de mayoría también se refiere al desequilibrio de poder en lo que respecta al quorum de instalación y aprobación. Dicho análisis se realiza a partir de lo dispuesto en el artículo 9 del proyecto de ley. No obstante, sobre aquello, la presidencia de la República no argumentó razones por las que consideraba que sería inconstitucional. Así, considero que la Corte se veía imposibilitada de realizar juicios de valor sobre la constitucionalidad de dicha disposición.
21. En resumen, a mi parecer, el hecho de que exista una diversidad de representación de los distintos sectores que comprenden el seguro social no sería inconstitucional pues la propuesta divide equitativamente la representación de ellos. Por otra parte, sobre la capacidad de decisión y quorum de instalación, la presidencia no aportó razones suficientes para poder determinar si es que en efecto lo dispuesto en el artículo 9 del proyecto de ley sería inconstitucional. Por lo tanto, considero que el artículo 6 del proyecto de ley es constitucional y sobre el artículo 9 la Corte no podía realizar un análisis por la falta de argumentación del presidente de la República.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-OP, fue presentado en Secretaría General el 20 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 14:20; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-24-OP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento **parcialmente** del mismo. Las razones de mi posición, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.
2. Este caso se refiere a la objeción por inconstitucionalidad que el presidente de la República formuló respecto de los artículos 6, 7, 8 y 9, y de la disposición general primera del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**Proyecto de Ley**”).
3. Mi disidencia principal y que justifica la emisión de un voto salvado se refiere al planteamiento y resolución del **primer problema jurídico**, referido al **artículo 6** del mencionado Proyecto de Ley, formulado así: “¿La integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley contraviene el artículo 371 de la CRE?” El voto de mayoría responde afirmativamente y, en consecuencia, acepta la correspondiente objeción del presidente de la República.
4. Siempre que el presidente de la República objeta por inconstitucional un proyecto de disposición legal aprobada por la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional le corresponde dirimir una controversia suscitada entre la Función Legislativa y la Función Ejecutiva en torno a si, atendiendo exclusivamente a los cargos esgrimidos por el presidente, la Asamblea ha ido en contra de lo que la Constitución le **obliga**, o bien, de lo que ella le **prohíbe**. Es decir, si ha transgredido el marco político-democrático dentro del cual el legislador puede adoptar decisiones. Si tal transgresión se ha dado, el proyecto de disposición normativa será inconstitucional y la Corte deberá aceptar la objeción presidencial. Por el contrario, si el legislador ha actuado dentro del margen (de configuración legislativa) acotado por el marco de obligaciones y prohibiciones constitucionales, el proyecto de disposición será constitucional y, por tanto, la Corte deberá rechazar la objeción presidencial. Esta segunda posibilidad puede ocurrir en tres supuestos: si al dictar la disposición la Asamblea hace lo que la Constitución le **obliga**, si no hace lo que le **prohíbe**, o si hace o deja de hacer lo que ella le **permite**.

5. Esto traza, a su vez, los límites que tiene la Corte Constitucional al momento de pronunciarse sobre una objeción presidencial por inconstitucionalidad: no se la debe aceptar si el proyecto de disposición impugnada no contraría un mandato (obligación o prohibición) contenido en la Constitución. Si no es así, lo único que cabe es rechazar la objeción, incluso si los jueces constitucionales considerasen que dicha disposición no es la óptima o es inconveniente a la luz de sus propias convicciones personales. Por ello, debo aclarar que mi posición acerca de la cuestión de constitucionalidad en referencia no se basa –no podría basarse– en mi valoración personal sobre la bondad o conveniencia de lo proyectado. Si mi voto traspasara ese límite, socavaría el valor constitucional de la democracia representativa encarnada en la Función Legislativa y, por tanto, incurriría injustificadamente en activismo judicial.
6. En el presente caso, el voto de mayoría acepta la objeción del presidente de la República porque considera que el artículo 6 del Proyecto de Ley, en lo que respecta a la composición del Consejo Directivo del IESS, contraviene la supuesta **obligación constitucional** de diseñar legislativamente dicho órgano de acuerdo con el “principio de tripartismo” (párr. 45) y el “principio de distribución paritaria” (párr. 51). Estos principios –que, siguiendo una terminología más o menos usual, son tratados por el voto de mayoría como reglas– ordenarían que el Consejo mencionado, necesariamente, esté integrado de manera igualitaria por “asegurados, empleadores y Estado” (párr. 51.). Y no como lo hace el Proyecto de Ley: cinco integrantes, en representación de (i) “los afiliados en relación de dependencia públicos y privados”, (ii) “los afiliados sin relación de dependencia”, (iii) “los jubilados”, (iv) “los empleadores” y (v) “la Función Ejecutiva”.
7. Como reminiscencia histórica, habría que decir que, mientras estuvo vigente la Constitución ecuatoriana de 1998, su artículo 58 prescribió que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) sea una “entidad autónoma dirigida por un organismo técnico administrativo, integrado **tripartita y paritariamente** por representantes de asegurados, empleadores y Estado” (énfasis añadido). Sin embargo, esa disposición no es de aquellas que el constituyente de 2008 decidiera mantener en el texto de la Constitución actual, ni siquiera hay en él referencia alguna al órgano máximo de dirección del IESS. Esta es una razón poderosa para sostener que hoy por hoy no rige la supuesta obligación constitucional del tripartismo y la paridad y que, por el contrario, está **constitucionalmente permitido** al legislador configurar el referido órgano de acuerdo con los criterios de conveniencia político-institucional que democráticamente adopten la Asamblea Nacional y el presidente de la República.

8. El voto de mayoría, sin embargo, sustenta la existencia de las reglas del tripartismo y de la paridad en un argumento capital, esgrimido en la objeción presidencial: sostiene que dichas reglas surgen del artículo 371 de la Constitución, que en lo pertinente prescribe:

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 el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

9. De esta disposición constitucional se desprende, únicamente, que los tres sectores (asegurados, empleadores y Estado) tienen la obligación de contribuir a financiar las prestaciones de la seguridad social. Pero de aquí no puede deducirse sin más el reconocimiento constitucional de un derecho de esos sectores a estar representados en el órgano máximo de dirección del IESS (tripartición) y menos a que esa supuesta representación tenga que ser igualitaria (paridad). Para sostener aquella interpretación del artículo 371 de la Constitución, se tendría que justificar por qué el tener la obligación de aportar al financiamiento de la seguridad social otorga un derecho a estar representado en su órgano rector y, adicionalmente, por qué tal representación debe ser paritaria.
10. En mi respetuosa opinión, esa doble justificación está ausente en el voto de mayoría. Se citan, en el párrafo 43, fragmentos de la sentencia 19-16-SIN-CC. Sin embargo, dicha cita no se refiere a que el Consejo Directivo del IESS se integre de forma tripartita, sino al financiamiento de las prestaciones de la seguridad social (de forma similar a como lo hace el artículo 371 de la Constitución), y la sentencia en general se refiere a la exclusión de ciertos empleadores y trabajadores en la elección de sus representantes en el Consejo Directivo del IESS dentro del específico contexto de la legislación entonces y hoy vigente, en la que se establece la participación tripartita y paritaria, esquema que el Proyecto de Ley justamente busca modificar. En consecuencia, la cita de aquella sentencia no puede brindar apoyo jurisprudencial a la interpretación que el voto de mayoría atribuye al artículo recientemente mencionado.
11. Más aún, incluso si se aceptara la posibilidad de fundamentar la tripartición en el artículo 371 de la Constitución, no habría posibilidad de fundamentar la paridad en esa (sola) disposición, por cuanto los trabajadores, los empleadores y el Estado no contribuyen al sistema de seguridad social por partes iguales. ¿Por qué, si los montos de sus contribuciones no son iguales, deberían tener necesariamente una representación igual? Claramente, el citado artículo no permite llegar a esta conclusión.

12. Ahora bien, debo decir que en el voto de mayoría se mencionan otros argumentos –a mi juicio– de manera complementaria.

12.1. Se sostiene, en el párrafo 44, que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “ha promovido un principio de tripartismo” (nótese que, en todo caso, este argumento no alude a la paridad). En apoyo de tal afirmación, se citan los convenios 168 y 144 de la OIT. Sin embargo, se debe mencionar que el Convenio 168, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, no se refiere a la materia en cuestión y no ha sido ratificado por el Ecuador. Y, por su parte, el Convenio 144 establece el compromiso de los Estados de absolver consultas sobre las actividades de la OIT a través de una configuración tripartita, de modo que este Convenio no contiene referencia alguna, ni mucho menos obligación del Ecuador respecto de la conformación de sus órganos rectores de la seguridad social.

12.2. Por otro lado, el voto de mayoría sostiene que

el carácter incluyente y participativo del sistema de seguridad social, así como el principio del tripartismo [...] no deben limitarse a garantizar la presencia nominal de diferentes actores sociales en la composición de un órgano, sino que demandan que el órgano funcione de tal manera que [...] la potestad de deliberación y resolución no quede concentrado en uno solo, un grupo de miembros o sector. En soporte de esto, el artículo 276.3 de la CRE establece [...]

Este artículo contiene, como uno de los “objetivos” del “régimen económico”, la **directriz** constitucional de “[f]omentar 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”. Sin embargo, debe considerarse, en primer lugar que, por su naturaleza, esa directriz debe ser balanceada por el legislador junto con otras directrices también de rango constitucional; y, en segundo lugar, que ella alude a la participación de **todos** los ciudadanos y ciudadanas en la gestión del poder público **en general**. Por lo que no es posible fundamentar en dicho artículo la existencia de un mandato constitucional tan específico como el de la tripartición y, menos todavía, el de paridad en la conformación del Consejo Directivo del IESS.

13. Además de la disidencia principal que se acaba de argumentar, hay dos de menor alcance, pero que considero conveniente mencionar en los siguientes términos:

- 13.1.** En el tercer problema jurídico, relativo al costo de la realización de las elecciones de integrantes del Consejo Directivo del IESS, se concluye que el artículo 7 del proyecto de ley contraviene los artículos 368 y 372 de la Constitución “al no configurar propiamente un gasto administrativo” (párrafo 70). En mi opinión, esta no debió ser la razón para declarar la inconstitucionalidad. Dicha razón debió referirse a que el proyecto no calificó expresamente a estos costos como gastos administrativos, lo que haría inaplicable el límite establecido en el art. 52.c de la Ley de Seguridad Social (3 % de las recaudaciones de los aportes de los afiliados y los empleadores al seguro general obligatorio) y pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social.
- 13.2.** En el quinto problema jurídico, sobre la elección de los representantes de los empleadores en el Consejo Directivo del IESS, el voto de mayoría interpreta literalmente el primer inciso del artículo 7 del Proyecto de Ley para asumir, sin más, que dichos representantes serán elegidos por los trabajadores. Sin embargo, los incisos restantes del mismo artículo permiten concluir que quienes deberían elegir a estos representantes son los empleadores, por lo que la razón para declarar la inconstitucionalidad debía ser la vaguedad del proyecto en torno a este asunto.
- 14.** Por estas razones, considero que la objeción del presidente respecto al artículo 6 era improcedente y no debió obtener un dictamen favorable; y, si bien coincido con las decisiones adoptadas en el tercer y en el quinto problemas jurídicos, no concuerdo con las razones que lo fundamentan. En todo lo demás estoy de acuerdo con el voto de mayoría.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-OP, fue presentado en Secretaría General el 21 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:12; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL