

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 105-21-IN

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

SENTENCIA 105-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional realiza control abstracto de constitucionalidad por razones de forma y fondo de los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Luego del análisis correspondiente, se desestima la demanda al verificar que (i) por la forma, no existe contravención al artículo 137 de la Constitución en el principio de publicidad, y (ii) por el fondo, no se transgredió el principio de sostenibilidad de la seguridad social establecido en los artículos 368 y 369 de la Constitución al haberse evidenciado que no se modificaron las prestaciones de subsidio por maternidad y seguro de desempleo, sí cuentan con una fuente de financiamiento previamente establecido.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de noviembre de 2021, Vicente Orlando Rhon Cobos, procurador judicial del director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**” o “**entidad accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra de los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**Ley Reformatoria**”), publicada en el Registro Oficial Suplemento 527 de 31 de agosto de 2021.
2. El 17 de diciembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción, y dispuso a la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”) y al Procurador General del Estado (“**PGE**”), intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas. Además, dispuso a la Asamblea Nacional que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas.
3. El 17 de febrero de 2022, el caso fue resorteado y la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

¹ Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y, el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

4. El 15 de diciembre de 2023, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la presente causa y dispuso a la Asamblea Nacional, a la PGE y a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) remitan el informe correspondiente defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.
5. El 22 de diciembre de 2023, la Presidencia remitió su informe de descargo.
6. El 4 de enero de 2024, la Comisión especializada permanente del derecho al trabajo y a la seguridad social de la Asamblea Nacional (“**Comisión**”) remitió el informe técnico sobre las normas impugnadas.
7. El 13 de diciembre de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz solicitó a la Asamblea Nacional que remita el expediente completo y demás documentos que pudieron haberse expedido en el transcurso de la tramitación del proyecto de “Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”.
8. El 24 de diciembre de 2024, la Asamblea Nacional remitió la documentación que le fue solicitada.
9. El 14 de enero de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz solicitó información adicional al IESS.²
10. El 28 de enero de 2025, el IESS remitió la información solicitada.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República (“**CRE**”) y el artículo 75, número 1 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

12. El IESS demanda la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad

² El juez sustanciador solicitó al IESS que informe desde la publicación de la Ley Reformatoria: cuántas personas han accedido al subsidio por maternidad y seguro de desempleo y cuántas personas se encuentran en trámite para la entrega de los mismos. Además, requirió información respecto de la existencia y financiamiento del subsidio por maternidad y seguro de desempleo.

Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**normas impugnadas**”) que establecen:

Art. 1.- Sustitúyase el inciso primero del artículo 96 de la Ley de Seguridad Social, por el siguiente:

Art. 96.- Prestaciones que deben concederse aun en caso de mora patronal. - El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, subsidio por maternidad, seguro de desempleo, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aun cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar.

Art. 2.- Sustitúyase el artículo innumerado décimo primero del Capítulo "De la Cesantía y Seguro de Desempleo", a continuación del artículo 275 de la Ley de Seguridad Social, por el siguiente:

Art. 275.1.- Protección durante el período de desempleo. - Durante el período de goce de la prestación por desempleo, no se cubrirá otro tipo de contingencias del seguro universal obligatorio, salvo que coticen de manera voluntaria, solo en este caso podrán recibir dichos beneficios. La afiliación voluntaria no limitará el acceso, ni afectará la prestación del Seguro de Desempleo.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la entidad accionante

4.1.1. Argumentos de inconstitucionalidad por la forma

13. La entidad accionante alega que las normas impugnadas no fueron sometidas al debate parlamentario ni a la debida socialización respecto a lo que realmente se aprobó en contraste con el texto presentado en el primer y segundo debate. Así, señala que “recién en el texto final aprobado se incorpora[ron] los artículos 1 y 2 (normas impugnadas), [...] sin existir un debate pleno debidamente fundamentado que justifique su incorporación”.³ Por lo que, se vulneró el procedimiento legislativo establecido en el artículo 137 de la Constitución.

4.1.2. Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo

14. La entidad accionante señala que las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 34 (derecho a la seguridad social), 368 y 369 (principio de sostenibilidad

³ Acción de inconstitucionalidad, p. 23.

que rige al sistema de seguridad social) y 11 número 8 (principio de progresividad y no regresividad) de la Constitución.

15. Sobre la afectación a los artículos 34 de la Constitución (**derecho a la seguridad social**), 368 y 369 de la Constitución (**principio de sostenibilidad**), la entidad accionante señala:

15.1. Las normas impugnadas son contrarias el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social (arts. 368 y 369 CRE), ya que afectarían los fondos correspondientes a salud y al de desempleo solidario al haber sido creadas de una manera antitécnica. Además, afirma que el “financiamiento de una prestación es la piedra angular de la entrega de la misma, y el desarrollo del derecho a la seguridad social”⁴ (art. 34 CRE). De modo que, obligar al IESS a otorgar nuevas prestaciones que no cuenten con un financiamiento que pueda ser sustentado con estudios técnicos actuariales actualizados, traería como consecuencia una reestructuración en sus fondos.⁵ Este hecho alteraría las fuentes de financiamiento de la institución.

15.2. Las normas impugnadas prevén que, “pese a que el empleador se encuentre en mora patronal, el IESS tiene la obligación de entregar dos prestaciones: [la primera, correspondiente al] subsidio por maternidad [y la segunda], el seguro de desempleo”.⁶ En este contexto, alega que ambas prestaciones “contenían requisitos mínimos para su acceso que garantizaban la sostenibilidad de cada uno de los fondos”. Ya que, era necesario que el empleador se encuentre al día en el pago de sus aportaciones, “dado que es la única fuente de financiamiento; [...] sin embargo el art. 1 de la ley que se está acusando de inconstitucional, crea una cobertura para afiliados que sus patronos están en mora sin importar que el IESS no tenga los recursos necesarios”.⁷ Además, respecto a la mora patronal, señaló que ha habido una tasa de crecimiento del 653% en el periodo 2009 al 2020; y, en cuanto a la recaudación, afirma que “en el periodo 2010 al 2020 significó un valor de USD. 2.046,37 millones, mientras que el valor por mora patronal fue de USD. 5.784,23 millones; es decir la recaudación significó [...] el 35% del periodo analizado”.⁸

⁴ *Ibidem*, p.5.

⁵ *Ibidem*, p.15.

⁶ La entidad accionante en su demanda, informó que el subsidio por maternidad es financiado “por el aporte personal y patronal y es cubierta por parte del fondo del seguro de salud (art. 105 de la Ley de Seguridad Social)”. Mientras que, el seguro de desempleo es “financiada por el aporte personal y patronal, en este caso es cubierta por el fondo de desempleo solidario (Capítulo de la cesantía y el seguro de desempleo)”.

⁷ *Ibidem*, p. 7.

⁸ *Ibidem*, p. 17.

15.3. Asimismo, arguye que el artículo 1 de la Ley Reformativa es inconstitucional por el fondo al contravenir los principios y criterios que rigen al sector de la seguridad social porque:

las prestaciones que se ha obligado a otorgar cuando el empleador se encuentra en mora son de carácter económicas, las cuales se financian única y exclusivamente con el aporte personal y patronal, de no contar con esos recursos de manera oportuna, es evidente que afectaría a la sostenibilidad de los fondos, pues esto significa que el IESS entrega prestaciones sin que existan los ingresos suficientes [...].⁹

16. Sobre el artículo 11 número 8 de la Constitución (**principio de progresividad y no regresividad**), la entidad accionante argumenta que las normas impugnadas “implican regresividad del derecho a la seguridad social de todos los afiliados ya que sin financiamiento claro, suficiente y sin que se garantice el principio de sostenibilidad y suficiencia [se] pone en riesgo [...] no solo a las propias prestaciones sino a todos los fondos que administra el IESS, y por ende, a las futuras prestaciones de que el IESS (sic) debe otorgar”.¹⁰

17. Finalmente, la entidad accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de las normas impugnadas.

4.2. De la Presidencia de la República

4.2.1. Sobre la supuesta inconstitucionalidad por la forma

18. La Presidencia manifiesta que, “dentro del expediente legislativo que derivó en la publicación del cuerpo normativo que contiene las disposiciones impugnadas no consta que, el texto aprobado para segundo debate haya incluido lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la ley reformativa cuestionada”.¹¹ Así, afirma:

al haberse omitido el debate parlamentario obligatorio en la creación del cuerpo normativo que contiene las disposiciones impugnadas, tratándose de una ley orgánica que regula el ejercicio de los derechos al pago obligatorio por maternidad y seguro de desempleo por parte del IESS, aún en casos de mora patronal, habiendo integrado dichas disposiciones impugnadas únicamente en el texto aprobado final, se demuestra un claro e irrefutable socavamiento a la finalidad constitucional del procedimiento de creación de la ley.¹²

⁹ *Ibidem*, p. 18.

¹⁰ *Ibid.*, p. 21.

¹¹ Informe Presidencia de la República, presentado por Mishel Mancheno Dávila, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, p. 3.

¹² *Ibid.*, p. 5.

19. De tal manera, concluye que la Asamblea Nacional inobservó el procedimiento legislativo para la creación de las normas impugnadas establecido en el artículo 137 de la Constitución. En consecuencia, solicita que se declare la inconstitucionalidad por la forma de las normas impugnadas.

4.2.2. Sobre la supuesta inconstitucionalidad por el fondo

20. La Presidencia informa que las prestaciones para el subsidio por maternidad y seguro de desempleo –constante en el artículo 1 de la Ley Reformatoria– ya se encontraban reguladas en el artículo 105 de la Ley de Seguridad Social, así como en el capítulo de la Cesantía y el Seguro de Desempleo de dicho cuerpo normativo. Sin embargo, afirma que no se contemplaba el pago de estas prestaciones aún en casos de mora patronal. En tal sentido, arguye que “no se contó con el debido financiamiento y planificación, ni mucho menos con los debidos sustentos y estudios técnicos, financieros y actuariales que hayan justificado su procedencia”,¹³ ni la capacidad suficiente del IESS para cumplir con las prestaciones establecidas en las normas impugnadas. Así, concluye que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 368 y 369 de la Constitución. En consecuencia, son inconstitucionales por el fondo.

4.3. De la Asamblea Nacional

21. En el informe enviado por la Asamblea Nacional, la Comisión señala que el subsidio por maternidad se reconoce desde el año 2010 y el seguro de desempleo desde el año 2016. A pesar de que se crearon en dos momentos “legislativos distintos, [fueron] realizados sobre la base de los cálculos actuariales necesarios para su reconocimiento”.¹⁴
22. La referida Comisión alega que el IESS “pretende dar una interpretación absolutista a una garantía”¹⁵ y trata de justificar que solo tienen acceso al seguro social quienes cumplan con ciertos condicionamientos. Así, señala:

Si bien es cierto se debe encontrar la sostenibilidad del sistema de seguridad social, no es menos cierto que su sostenibilidad lo dan los propios afiliados a través de un sistema eficiente de administración de los fondos de seguridad social, por lo tanto el IESS es el responsable de la administración de los recursos, así como de la obligación y de la previsión para la entrega de dichas prestaciones.¹⁶

¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴ Informe de la Comisión del derecho al trabajo y a la seguridad social de la Asamblea Nacional, presentado por Washington Adrián Villafuerte Lara, secretario relator de la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, p. 10.

¹⁵ *Ibid.*, p. 8.

¹⁶ *Ibid.*, p. 8.

23. En este sentido, afirma que las normas impugnadas “garantizan que la prestación llegue a su beneficiario aun cuando una de sus fuentes de financiamiento se halle en mora, [observando] de manera efectiva los principios de inclusión y equidad social y los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad”.¹⁷ Asimismo, considera que las normas impugnadas no son contrarias a los artículos 368 y 369 de la Constitución porque:

si bien el empleador y el trabajador deben encontrarse al día en sus aportes, esta condición no es determinante para aquel que si cumple con su obligación y el no cumplimiento de obligaciones debe imputarse a su responsable y no se vea afectado el asegurado como tal, dicho de otro modo si EL TRABAJADOR SE ENCUENTRA AL DÍA EN SUS APORTACIONES, LA MORA CAUSADA POR EL EMPLEADOR NO MERMA QUE EL AFILIADO PUEDA HACER GOCE EFECTIVO DE SUS DERECHOS, TRASLADANDO LA RESPONSABILIDAD AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL QUIEN DEBE APLICAR LA PREVISIBILIDAD DEL FONDO Y ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EL COBRO DE SUS ACREHENCIAS (sic).¹⁸ [Énfasis en el original]

24. Finalmente, la Comisión señala que no es de su competencia pronunciarse respecto del cumplimiento del debido proceso en el marco de la conformación de la ley; sino que, la competencia radicaría en la Secretaría General de la Asamblea Nacional. No obstante, concluye que las normas impugnadas “cumplen con los parámetros de constitucionalidad, y [garantizan] los derechos de los asegurados”.¹⁹

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

25. La LOGJCC exige, entre otros requisitos, que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa entre la Constitución y normas infraconstitucionales (art. 79 LOGJCC). En tal virtud, el accionante debe hacer un esfuerzo para cumplir con una carga argumentativa que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
26. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 13 *supra*, esta Corte observa que la entidad accionante considera que se habría afectado el procedimiento legislativo contemplado en el artículo 137 de la Constitución, puesto que las normas impugnadas no habrían sido sometidas al correspondiente debate parlamentario ni a la debida socialización respecto a lo que realmente se habría aprobado en contraste con el texto presentado

¹⁷ *Ibid*, p. 12.

¹⁸ *Ibid*, p. 13.

¹⁹ *Ibid*, p. 19.

tanto en el primer y segundo debate. Es decir, las normas impugnadas se habrían incorporado en el texto final aprobado después del segundo debate. De este modo, este Organismo constata que el argumento esgrimido por la entidad accionante se relaciona con la presunta afectación al principio de publicidad en el trámite legislativo, al no haberse dado a conocer la última modificación²⁰ que sufrió la Ley Reformatoria, en la cual constaría la incorporación de ambas normas impugnadas. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Las normas impugnadas son inconstitucionales por la forma al presuntamente haber sido introducidas en el proyecto de ley sin haber superado el correspondiente debate parlamentario, contraviniendo el artículo 137 de la CRE en el principio de publicidad?**

27. Sobre los cargos resumidos en los párrafos 15 y 16 *supra*, en primer lugar, este Organismo observa que la entidad accionante, a pesar de haber impugnado la constitucionalidad por el fondo tanto del artículo 1 como del 2 de la Ley Reformatoria, no presenta ningún argumento respecto del artículo 2, sino que, únicamente lo hace respecto del artículo 1 de la referida Ley. Pues, la entidad accionante alega que la disposición de entregar el subsidio por maternidad y el seguro de desempleo sin contar con estudios técnicos actuariales, aun cuando el empleador se encuentre en mora con el pago de aportaciones –como establece el artículo 1 de la Ley Reformatoria–, afectaría el principio de sostenibilidad de los fondos del sistema de seguridad social contenido en los artículos 368 y 369 de la Constitución. Por consiguiente, esta Corte analizará si el artículo 1 de la Ley Reformatoria crea o modifica las prestaciones referidas y, si para aquello, se requerían informes actuariales, también examinará si existe la fuente de financiamiento de aquellas prestaciones, a través del siguiente problema jurídico: **¿El artículo 1 de la Ley Reformatoria transgredió el principio de sostenibilidad de la seguridad social contenido en los artículos 368 y 369 de la Constitución?**

28. Esta Corte considera que, primero se analizará el problema jurídico referente a la inconstitucionalidad por la forma y, como se lo ha hecho en ocasiones anteriores,²¹ de evidenciarse que las normas impugnadas son inconstitucionales, este Organismo no continuará con el control de constitucionalidad por el fondo.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Las normas impugnadas son inconstitucionales por la forma al presuntamente haber sido introducidas en el proyecto de ley, sin haber

²⁰ CCE, sentencia 76-20-IN/24 de 13 de junio de 2024, párr. 43.

²¹ CCE, sentencia 53-21-IN/25, 9 de enero de 2025, párr. 43; sentencia 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 31; sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 90; CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 25.

superado el correspondiente debate parlamentario, contraviniendo el artículo 137 de la CRE en el principio de publicidad?

29. La Constitución, en el artículo 137, señala:

El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

30. Por su parte el artículo 114 de la LOGJCC determina que el alcance del control formal de disposiciones de origen parlamentario implica el cumplimiento del principio de publicidad,²² y el artículo 115 de la misma Ley establece que la Corte debe verificar, entre otras cosas, que: (i) los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y, (ii) las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todos los asambleístas.²³ De este modo, este Organismo ha mencionado que el principio de publicidad puede traducirse en dos configuraciones: la primera como un presupuesto de eficacia jurídica de una determinada norma, que se perfecciona con su publicación en el Registro Oficial; y, la segunda, como el procedimiento transversal a todo proceso legislativo, necesario para la debida conformación de la voluntad democrática.²⁴

31. Al respecto, este Organismo en la sentencia 76-20-IN/24 señaló que la publicidad es un principio-directriz, que obliga a la Asamblea a emprender uno o varios cursos de acción encaminados al cumplimiento de un fin (la publicidad), en la mayor medida de lo posible. Es así que, la publicidad puede y debe ser garantizado por una variedad de medidas. Además, agregó que el proceso legislativo configura una presunción del cumplimiento del principio de publicidad, toda vez que cuando se utilizan los medios oficiales de publicidad, según las reglas de la Constitución, no se podría concluir que el objeto del debate fue desconocido y, por tanto, que no se hubiera conformado la voluntad legislativa correctamente.²⁵

32. En el caso *in examine*, la entidad accionante alegó que las normas impugnadas habrían sido incorporadas sin justificación alguna después de la aprobación del segundo debate. Es decir, no habrían sido sometidas al debate parlamentario ni a la debida socialización con los asambleístas. La Presidencia de la República también señaló el mismo argumento. Por otro lado, la Comisión señaló que no es de su competencia pronunciarse respecto del cumplimiento del debido proceso en el marco de la

²² CCE, sentencia 76-20-IN/24 de 13 de junio de 2024, párr. 44.

²³ *Ibid*, párr. 60.

²⁴ *Ibid*, párr. 59.

²⁵ *Ibid*, párr. 62.

conformación de la ley, sino que esa competencia radicaría en la Secretaría General de la Asamblea Nacional.

33. De modo que, para atender este cargo, la Corte analizará si las modificaciones realizadas a la Ley Reformatoria, en las que se incorporaron las normas impugnadas, fueron puestas en conocimiento del cuerpo legislativo previo a su votación definitiva en segundo debate, de conformidad con el artículo 115 número 4 de la LOGJCC.²⁶

34. De la revisión del **expediente legislativo** de tramitación de la Ley Reformatoria,²⁷ este Organismo observa lo siguiente:

34.1. El 18 de septiembre de 2018, mediante resolución CAL-2017-2019-487, el Consejo de Administración Legislativa calificó el proyecto de “Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”, presentado por el Asambleísta Roberto Gómez Alcívar y lo remitió para su tratamiento legislativo a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.

34.2. El 14 de febrero de 2019, mediante oficio 1623-LDA-AN-19, la Comisión aprobó y remitió a la presidencia de la Asamblea Nacional el informe para primer debate.

34.3. El 22 de octubre de 2019, se llevó a cabo el primer debate del proyecto de Ley Reformatoria por el Pleno de la Asamblea Nacional en la sesión 626.²⁸

34.4. El 22 de abril de 2021, mediante oficio AN-CTSS-2021-0042-M, la Comisión aprobó y remitió a la presidencia de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate.

²⁶ LOGJCC. Art. 115.- Publicidad. - El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la adopción de todas las medidas idóneas y eficaces para que las propuestas legislativas sometidas a debate y votación, las modificaciones que se introduzcan, sean conocidas por todas las y los asambleístas. Para tal efecto la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas que: [...] 4.- Las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas.

²⁷ Documentación remitida por la Asamblea Nacional en 2 dispositivos de almacenamiento digital (CD) dentro del caso 105-21-IN.

²⁸ En específico, el proyecto de ley proponía derogar las disposiciones generales 1 y 2, sustituir el primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo 113, sustituir el segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 113, sustituir el primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo 128, sustituir el segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 128 incorporadas a la Ley de Seguridad Social, por la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial 559 de 30 de marzo de 2009.

- 34.5.** El 11 de mayo de 2021, se llevó a cabo el segundo debate en sesión 704-D. En esta sesión, la asambleísta Samia Tacle García propuso que se reforme el artículo 96 de la Ley de Seguridad Social. La propuesta contiene el siguiente texto:

Prestaciones que deben concederse aún en caso de mora patronal, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, subsidio por maternidad, seguro de desempleo, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido con las condiciones establecidas en la ley y los reglamentos, aun cuando sus patronos estén en mora todo sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar.²⁹

- 34.6.** Además, sugirió que se sustituya el artículo innumerado décimo primero del capítulo de la cesantía y seguro de desempleo, a continuación del artículo 275 de la Ley de Seguridad Social, con el siguiente texto:³⁰

Durante el periodo de recepción de la prestación por desempleo no se cubrirá contingencias del seguro universal obligatorio, salvo que coticen de manera voluntaria, a lo cual recibirán los beneficios correspondientes a ese aporte. La afiliación voluntaria no limitará el acceso ni afectará la prestación del seguro de desempleo.

- 34.7.** El 11 de mayo de 2021, en la misma sesión, el asambleísta Roberto Gómez mocionó la aprobación del Proyecto de Ley con todas las observaciones y propuestas realizadas por la asambleísta Samia Tacle García. Finalmente, el secretario de la Asamblea Nacional informó que “con sesenta y seis votos afirmativos, cero votos negativos, cero votos en blanco, cuarenta y tres abstenciones [...] **no ha sido aprobado el texto final** del Proyecto de Ley Reformatoria de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad de la Policía Nacional”³¹ (énfasis agregado).

- 34.8.** El 13 de mayo de 2021, en sesión 707-A, la asambleísta Karina Arteaga solicitó la “**reconsideración**” de la votación sobre el informe de segundo debate del Proyecto de Ley llevada a cabo en la sesión 704-D de 11 de mayo de 2021.³² Aprobada la reconsideración, en la misma sesión, el asambleísta Roberto Gómez mocionó “que se vuelva a votar el mismo texto que ya fue difundido en

²⁹ Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 704-D, p. 197.

³⁰ Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 704-D, p. 197.

³¹ Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 704-D, p. 238.

³² Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 707-A, p. 64. Se aprobó la moción de reconsideración de la votación con 73 votos afirmativos, 2 votos negativos, 1 voto en blanco y 45 abstenciones.

la última ocasión”,³³ en el que constaban las normas impugnadas. Finalmente, se **aprobó** el Proyecto de Ley con 78 votos a favor.

34.9. El 13 de mayo de 2021, mediante oficio PAN-CLC-2021-0385, el presidente de la Asamblea Nacional remitió al presidente de la República el texto de la Ley Reformatoria aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional.

35. En función de lo expuesto, esta Corte observa que la **inclusión**³⁴ de los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria, referentes a las prestaciones que deben concederse aun en caso de mora patronal y la protección durante el período de desempleo, fue **mocionado** por la asambleísta Samia Tacle en el segundo debate, que se llevó a cabo el 11 de mayo de 2021. Además, el asambleísta Roberto Gómez mocionó la aprobación del Proyecto de Ley con todas las observaciones y propuestas realizadas por la asambleísta Samia Tacle García, referentes a las normas impugnadas. En esta sesión, no se alcanzó la votación necesaria para la aprobación de la Ley.

36. No obstante, este Organismo también constata que, en sesión de 13 de mayo de 2021, la asambleísta Karina Arteaga solicitó la **reconsideración** de la votación sobre el informe de segundo debate del Proyecto de Ley Reformatoria, con fundamento en el artículo 145 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.³⁵ Esta reconsideración fue aprobada por el pleno de la Asamblea Nacional. Luego, el asambleísta Roberto Gómez mocionó “que se vuelva a votar el mismo texto que ya fue difundido y conocido por los asambleístas en la última ocasión”,³⁶ esto es en la sesión 704-D realizada el 11 de mayo de 2021, en la que constaban las normas impugnadas. Finalmente, se **aprobó** el Proyecto de Ley con 78 votos a favor, 1 voto negativo, 0 votos en blanco y 42 abstenciones.

37. Por lo dicho, este Organismo constata que los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria se dieron a conocer en el desarrollo del segundo debate realizado durante la sesión 704-D, es decir, se conoció con la antelación debida a la aprobación parlamentaria. Asimismo, se evidencia que las modificaciones al proyecto inicial también se dieron

³³Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 707-A, p. 65. Se aprobó el Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de seguridad social de la Policía Nacional con 78 votos afirmativos, 1 voto negativo, 0 votos en blanco y 42 abstenciones.

³⁴ Conforme lo prevé el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el ponente recogerá las observaciones realizadas por el Pleno y, “cuando existan cambios en el texto final para votación, el ponente tendrá la obligación de indicar los mismo, previo a la votación.

³⁵ Ley Orgánica de la Función Legislativa. Art. 145.- Reconsideración. - Cualquier asambleísta podrá solicitar sin argumentación, la reconsideración de lo aprobado o improbadado por el Pleno de la Asamblea Nacional, el Consejo de Administración Legislativa o por las comisiones especializadas, en la misma o en la siguiente sesión.

³⁶ Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 707-A, p. 65.

a conocer a todos los asambleístas. Finalmente, el texto de la referida ley que contenía las normas impugnadas fue aprobado en el segundo debate.

38. En consecuencia, esta Corte concluye que no se configura una afectación al principio de publicidad en el procedimiento legislativo de las normas impugnadas, que implique una contravención al artículo 137 de la Constitución.
39. En vista de que esta Corte ha verificado que las normas impugnadas no son inconstitucionales por la forma, conforme lo señalado en el párrafo 28 *supra*, este Organismo continuará con el análisis respecto de la presunta inconstitucionalidad alegada por el fondo.

6.2. ¿El artículo 1 de la Ley Reformativa transgredió el principio de sostenibilidad de la seguridad social contenido en los artículos 368 y 369 de la Constitución?

40. La Constitución reconoce en su artículo 368 que “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 [...]” (énfasis agregado).
41. Por otro lado, el texto constitucional en el artículo 369 establece que las contingencias por “enfermedad, **maternidad**, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, **desempleo**, vejez, invalidez, discapacidad, muerte serán cubiertas por el Seguro Universal Obligatorio y [...] se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. [...] La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.” (énfasis agregado).
42. La Corte Constitucional ha determinado que el principio de sostenibilidad, además de constituir una garantía del derecho a la seguridad social,³⁷ es un criterio de manejo y administración, que permite no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantiza que las futuras generaciones también puedan hacerlo.³⁸ Asimismo, ha señalado que este principio debe observarse con especial atención en el marco de la creación de cualquier prestación relacionada con la seguridad social.³⁹ Al respecto, este Organismo ha determinado que la creación de una nueva prestación, o incluso la modificación de una existente,⁴⁰ debe estar debidamente financiada, es decir, debe contar con una fuente de financiamiento

³⁷ CCE, sentencia 56-21-IN/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 71.

³⁸ CCE, sentencia 14-20-CN/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 32.

³⁹ CCE, sentencia 16-09-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 53.

⁴⁰ CCE, sentencia 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 43.

certera. Este criterio es concordante con lo que dispone el inciso final del artículo 369 de la Constitución: “la creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”.

43. Ahora bien, la entidad accionante señala que el artículo 1 de la Ley Reformatoria prevé que el IESS entregue dos prestaciones: el subsidio por maternidad y el seguro de desempleo aun cuando el empleador no haya pagado los aportes patronales. Considera que la “única fuente de financiamiento es[tá] dada por [el] empleador y trabajador”,⁴¹ por lo que, al no contar con una de ellas se afectarían directamente los fondos de salud y de desempleo. En tal sentido, señala que “otorgar nuevas prestaciones que no cuenten con un financiamiento que pueda ser sustentado con estudios técnicos actuariales [...] traería como consecuencia una reestructuración en sus fondos”⁴² y, por ende, afectaría la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Al respecto, la Asamblea Nacional menciona que la sostenibilidad del sistema de seguridad social “lo dan los propios afiliados a través de un sistema eficiente de administración de los fondos de seguridad social, por lo tanto, el IESS es el responsable de la administración de los recursos, así como de la obligación y de la previsión para la entrega de [las] prestaciones”.⁴³
44. En tal contexto, corresponde a este Organismo analizar si el artículo 1 de la Ley Reformatoria transgrede el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social al entregar el subsidio por maternidad y el seguro de desempleo aun cuando el empleador esté en mora. En tal sentido, la Corte analizará si (i) la norma impugnada crea nuevas prestaciones o modifica las existentes y, por aquello, se requerían estudios actuariales; y, (ii) si las prestaciones correspondientes al subsidio por maternidad y seguro de desempleo tienen o no una fuente de financiamiento.
45. Respecto a (i), si el artículo 1 de la Ley Reformatoria crea **nuevas prestaciones** o modifica las existentes, esta Corte primero se referirá al subsidio por maternidad y al seguro de desempleo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
46. Sobre el subsidio por **maternidad**, se observa lo siguiente:

⁴¹ Acción de inconstitucionalidad, p. 7.

⁴² Acción de inconstitucionalidad, p. 15.

⁴³ Informe de la Comisión del derecho al trabajo y a la seguridad social de la Asamblea Nacional, presentado por Washington Adrián Villafuerte Lara, secretario relator de la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, p. 8.

- 46.1.** Corresponde a un subsidio monetario que recibe la madre asegurada durante el periodo de descanso por maternidad⁴⁴ al verificarse ciertos requisitos.⁴⁵
- 46.2.** Este subsidio forma parte de la “contingencia de maternidad” que es cubierta por el Seguro General de Salud Individual y Familiar según lo que dispone el artículo 102 de la LSS.⁴⁶
- 46.3.** El subsidio por maternidad fue incorporado a la Ley de Seguridad Social del 2001.⁴⁷ Sin embargo, esta prestación existe desde el 12 de diciembre de 1978, de conformidad con la resolución C.S. 318 que crea el Reglamento General sobre Prestación de Subsidio en Dinero por Enfermedad Común, Maternidad, Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional (“**Reglamento**”). Cabe señalar que este reglamento ha sido reformado mediante las resoluciones C.S. 358 de 30 de octubre de 1979 y C.S. 557 de 15 enero de 1985.
- 46.4.** El Reglamento referido prevé que la cuantía del subsidio por maternidad “será igual al 75% del sueldo o salario promedio de los tres meses de aportación anteriores al mes en que se inicie el reposo, correspondientes a los servicios prestados en la o las empresas en que se encontrare laborando la afiliada. El 25% de la remuneración será de cargo del patrono” (art. 22 del Reglamento). Además, señala que en caso de mora en el envío de los aportes y cumplidos los requisitos que dan derecho al subsidio, éste se calculará con base en los sueldos o salarios declarados por el patrono. La declaración será verificada por el IESS con posterioridad al pago (art. 18 del Reglamento). Por último, respecto de la mora, el artículo 8 establece: “El IESS otorgará las prestaciones de Subsidio a favor de sus afiliados, aun cuando sus patronos estuvieren en mora, todo sin perjuicio de las responsabilidades patronales a que haya lugar”.⁴⁸

⁴⁴ Ley de Seguridad Social. Art. 105.- **Contingencia de maternidad.** - En caso de maternidad, la asegurada tendrá derecho a: [...]; b) **Un subsidio monetario**, durante el período de descanso por maternidad, en el caso de la mujer trabajadora. [Énfasis agregado].

⁴⁵ Ley de Seguridad Social. Art. 107.- Tiempo de espera y conservación de derechos. - Se causará derecho a las prestaciones de este Seguro cuando el afiliado o la afiliada hayan cumplido: [...] b. Doce (12) imposiciones mensuales ininterrumpidas, anteriores al parto, para contingencia de maternidad [...].

⁴⁶ Ley de Seguridad Social. Art. 102.- Alcance de la protección. - El Seguro General de Salud Individual y Familiar protegerá al asegurado contra las contingencias de enfermedad y **maternidad**, dentro de los requisitos y condiciones señalados en este Título. [Énfasis agregado].

⁴⁷ Ley de Seguridad Social. Art. 105.- Contingencia de maternidad. - En caso de maternidad, la asegurada tendrá derecho a: [...]; b) Un subsidio monetario, durante el período de descanso por maternidad, en el caso de la mujer trabajadora; y, [...].

⁴⁸ Resolución C.S. 557 de 15 de enero de 1985. Reglamento General sobre Prestación de Subsidio en Dinero por Enfermedad Común, Maternidad, Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional. Ver: <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/14500438/C.S.+557#:~:text=557%20de%2015%20de%20enero%20de%201985%2C%20texto%20actual%3A%20E2%80%9C,accidente%20de%20trabajo%20o%20enfermedad.>

47. Sobre del seguro de desempleo, se observa lo siguiente:

47.1. Es una prestación económica que protege a los afiliados del IESS bajo relación de dependencia por la pérdida de ingresos generada por un cese temporal de actividades productivas por causas ajenas a su voluntad, la cual es entregada al verificarse ciertos requisitos.⁴⁹ Este subsidio está cubierto por el fondo de desempleo.⁵⁰

47.2. Esta prestación entró en vigencia el 28 de marzo de 2016, con la aprobación de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil.

48. De la revisión del subsidio por maternidad y del seguro de desempleo, este Organismo verifica que ambas prestaciones, creadas en 1978 y 2016 respectivamente, ya existían antes de la publicación de la Ley Reformatoria de 31 de agosto de 2021. No obstante, el artículo 96 de la LSS antes de la reforma no contemplaba expresamente que el subsidio por maternidad y al seguro de desempleo debían concederse aun en caso de mora patronal. Pero, la Ley Reformatoria, en su artículo 1, introduce esa particularidad: la entrega del subsidio por maternidad y seguro de desempleo aun en caso de mora patronal.

49. Ahora bien, es preciso señalar que la particularidad sobre la entrega de ambas prestaciones, aun en caso de mora patronal, evidentemente no implica de ningún modo la creación de una nueva prestación, porque tanto el subsidio por maternidad como el seguro de desempleo ya fueron creadas años anteriores. Tampoco, implica una modificación de la prestación existente,⁵¹ pues no se alteran los porcentajes de aportación o sus beneficios.⁵² Por lo que, en este caso, al no haberse creado ni modificado las prestaciones, no era necesario solicitar nuevos estudios actuariales. Lo que es diferente de otras ocasiones, donde se verificó que el IESS no contaba con

⁴⁹ La Ley de Seguridad Social prevé los siguientes requisitos para acceder a la prestación: Artículo innumerado segundo al capítulo de la cesantía y el seguro de desempleo.- Art. ... - De los requisitos.- La persona afiliada para acceder a la prestación de Seguro de Desempleo deberá cumplir los siguientes requisitos en cada evento de desempleo: a) Acreditar 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia, de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia; b) Encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a 60 días; c) Realizar la solicitud para el pago de la prestación a partir del día 61 de encontrarse desempleado, y hasta en un plazo máximo de 45 días posteriores al plazo establecido en este literal; y, d) No ser jubilado.

⁵⁰ Ley de Seguridad Social. Artículo innumerado cuarto después del capítulo de la cesantía y el seguro de desempleo.

⁵¹ CCE, sentencia 16-09-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 56.

⁵² CCE, sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado, 1 de septiembre de 2021, párr. 150. Además, ver sentencia 32-21-IN/21, párr.70, en la cual la Corte señaló que se pueden hacer ajustes a los aportes y beneficios siempre que estén soportados por estudios técnicos actualizados y su finalidad sea la sostenibilidad del sistema y sus prestaciones a largo plazo.

fuentes de financiamiento suficientes y no se garantizaba la sostenibilidad de la seguridad social ante la creación de nuevas prestaciones.⁵³

- 50.** Por lo expuesto, este Organismo concluye que el artículo 1 de la Ley Reformativa no crea una nueva prestación, ni se modifica una existente y, en consecuencia, no eran necesarios nuevos estudios actuariales.
- 51.** Respecto de **(ii)**, si las prestaciones correspondientes al subsidio por maternidad y seguro de desempleo cuentan con una **fuentes de financiamiento** o modificaron la existente, esta Corte analizará el modo de financiamiento de cada una de estas prestaciones, pues estas prestaciones ya existían previamente.
- 52.** Este Organismo ya señaló que el aporte mínimo tanto del empleador como del trabajador era un requisito para asegurar el financiamiento y la sostenibilidad del seguro de desempleo, pues así lo había establecido el legislador.⁵⁴ Sin embargo, esta Corte considera que el caso referido se dio en un contexto previo a la Ley Reformativa de 31 de agosto de 2021, que precisamente tiene como objeto referirse a la mora patronal para que se entreguen las prestaciones de subsidio por maternidad y seguro de desempleo. Por tal razón, esta Magistratura estima pertinente continuar con su análisis respecto de las fuentes de financiamiento.
- 53.** Sobre el subsidio por **maternidad**, como bien se mencionó en los párrafos previos, este subsidio forma parte de la “contingencia de maternidad” que es cubierta por el Seguro General de Salud Individual y Familiar, el cual, está financiado con la aportación obligatoria del afiliado que será compartida con su empleador (art. 117 LSS)⁵⁵ que actualmente corresponde al 9.45% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor, y con el aporte del empleador del 11.15% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor.

⁵³ CCE, sentencia 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 43 y sentencia 56-21-IN/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 83.

⁵⁴ CCE, sentencia 14-20-CN/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 40.

⁵⁵ Ley de Seguridad Social. Art. 117.- Recursos del seguro general de salud. - El Seguro General de Salud Individual y Familiar se financiará con una aportación obligatoria de hasta el diez por ciento (10%) sobre la materia gravada del afiliado que cubrirá la protección de éste, su cónyuge o conviviente con derecho, e hijos hasta dieciocho (18) años de edad y con las demás fuentes de financiamiento determinadas en esta Ley. En el caso del trabajador en relación de dependencia, la aportación del afiliado será compartida con su empleador, en la forma señalada en esta Ley.

Por otro lado, la resolución CD. 515 emitida por el Consejo Directivo del IESS el 30 de marzo del 2016 ha establecido que todas las prestaciones entregadas por el seguro de salud individual familiar se financian con el 5,16% de la materia gravada de los afiliados al seguro general obligatorio. Esto es, el 9.45% corresponde al aporte personal y el 11.15% al aporte patronal. Ver informe de descargo presentado por el IESS, 28 de enero de 2025, p. 5.

54. Sobre del **seguro de desempleo**, se observa que está financiado por el 2% del aporte personal de la remuneración del trabajador, obrero o servidor, y con el aporte del empleador del 1% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor, que tiene el carácter de solidario;⁵⁶ y, a partir del 1 de enero de 2021, el porcentaje de aportación mensual por parte del empleador fue modificado del 1% al 0.5%.⁵⁷ La LSS establece que el monto y forma de cálculo de esta prestación será en función de dos componentes: (i) una parte fija y (ii) una parte variable. La parte fija “es el fondo solidario correspondiente al 1% del aporte patronal al seguro de desempleo, el cual cubre el 70% de del salario básico unificado vigente al momento en que se haya suscitado el cese de su actividad, el cual se cancelará de manera fija y mensual, por todo el período que dure la prestación”.⁵⁸ Mientras que, la parte variable comprende tanto el saldo acumulado en la cuenta individual de cesantía del afiliado⁵⁹ –en caso de tenerla– como el aporte personal del 2%.⁶⁰
55. Por lo expuesto, esta Magistratura verifica que las prestaciones correspondientes al subsidio por maternidad y seguro de desempleo están financiadas a través de los fondos de salud y desempleo, respectivamente. Estas prestaciones cuentan con un financiamiento diferenciado, ya que el fondo de salud tiene un fondo presupuestario específico (art. 111 LSS), mientras que el fondo de desempleo cuenta con fuentes de financiamiento propias que incluyen un componente fijo correspondiente al fondo solidario y otro variable, que proviene de la cesantía del afiliado (art. innumerado LSS, de la cesantía y seguro de desempleo).
56. Ahora bien, en el caso *in examine*, la entidad accionante considera que la única forma de garantizar la sostenibilidad de las prestaciones del subsidio por maternidad y seguro de desempleo es el pago de las aportaciones por parte del empleador, ya que a su consideración esta sería la “única fuente de financiamiento”. Sin embargo, de lo analizado, la Corte verifica que el pago de las aportaciones del empleador no es la única fuente de financiamiento. Conforme se mencionó en los párrafos previos, ambas prestaciones tienen su fuente de financiamiento claramente establecida, la cual proviene no solo del porcentaje de aportación del empleador, sino también del afiliado.

⁵⁶ Ley de Seguridad Social, artículo innumerado cuarto después del “capítulo de la cesantía y el seguro de desempleo”.

⁵⁷ Esta modificación se la hizo a través de la resolución C.D.609 emitida el 16 de septiembre de 2020 por el Consejo Directivo del IESS, la cual se aplicó a partir del período fiscal del año 2021.

⁵⁸ Informe de descargo presentado por el IESS, 28 de enero de 2025, p. 6.

⁵⁹ Resolución C.D. 518 emitida por el Consejo Directivo del IESS el 19 de abril de 2016. Art. 18.

⁶⁰ Ley de Seguridad Social, artículo innumerado sexto después del “capítulo de la cesantía y el seguro de desempleo”.

- 57.** Sobre lo mencionado, la Asamblea Nacional señala que, “si el trabajador se encuentra al día en sus aportaciones, la mora causada por el empleador no merma que el afiliado pueda hacer goce efectivo de sus derechos, trasladando la responsabilidad al sistema de seguridad social quien debe aplicar la previsibilidad del fondo y adoptar las medidas necesarias para el cobro de sus acrehencias (sic)”.⁶¹ Por eso, la norma ordena que el IESS pagará aquellas prestaciones a “todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aun cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar”.
- 58.** Al respecto, este Organismo advierte que el artículo 83 de la LSS establece la obligación del empleador de descontar del rol de pagos de su trabajador el porcentaje correspondiente, para posteriormente ser cancelado directamente en el IESS.⁶² Sin embargo, si el empleador no ha cancelado el pago de las aportaciones mensuales, pero sí ha retenido los porcentajes correspondientes a sus trabajadores, es obligación de la entidad accionante cobrar la deuda patronal de forma diligente y oportuna; puesto que, la falta de cobro o el cobro tardío afecta al goce de los beneficios de los afiliados. Por consiguiente, es de suma importancia que el IESS proceda con el cobro de la mora patronal, ya que, aunque las prestaciones se encuentran respaldadas por fuentes de financiamiento, en caso de que estas no estén disponibles, no se garantizaría la disponibilidad de los recursos necesarios para su cobertura. En consecuencia, el cobro de la responsabilidad patronal es obligatorio e ineludible para cumplir con los derechos de los asegurados, que han cumplido con todos los requisitos legales y reglamentarios, como dispone el artículo de la Ley Reformatoria.
- 59.** Además, el artículo 369 de la Constitución establece que el “Seguro Universal Obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad y desempleo, el cual se extenderá a toda la población con independencia de su situación laboral”. De acuerdo con esta disposición, el subsidio por maternidad y el seguro de desempleo son parte de las contingencias referidas, sin que se pueda condicionar el acceso a estas prestaciones por factores ajenos al trabajador. En este sentido, la mora del empleador en el cumplimiento de sus obligaciones con el IESS representa un perjuicio directo para el trabajador, pues afecta su derecho a la seguridad social (art. 34 CRE) y limita

⁶¹ Informe de la Comisión del derecho al trabajo y a la seguridad social de la Asamblea Nacional, presentado por Washington Adrián Villafuerte Lara, secretario relator de la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, p. 13.

⁶² Ley de Seguridad Social. Art. 83.- Derecho del empleador para descontar aportes al trabajador. - Sin perjuicio de las obligaciones patronales correspondientes, el patrono tiene derecho a descontar a los afiliados, al efectuar los pagos de sueldos y salarios, el valor de los aportes personales, el de los descuentos por otros conceptos que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ordenare, y el de las multas que este impusiere a sus afiliados. Si el patrono no ha hecho uso del derecho a descontar los aportes personales, al efectuar el pago de sueldos y salarios, podrá ejercerlo en el pago siguiente o subsiguiente, como plazo máximo. Si no lo hiciere, esos aportes personales quedarán también de cargo del patrono, sin derecho a reembolso.

el acceso a los beneficios que este sistema le otorga. Por tanto, condicionar la entrega de ambas prestaciones a que el empleador esté al día en su aporte, generaría obstáculos injustificables en la entrega inmediata de las prestaciones de subsidio por maternidad y seguro de desempleo, y provocaría violaciones al derecho a la seguridad social, vida digna y al derecho a servicios públicos de calidad, eficaces, eficientes y con buen trato.⁶³

- 60.** Por lo expuesto, se concluye que las prestaciones correspondientes al subsidio por maternidad y seguro de desempleo si tienen una fuente de financiamiento. En consecuencia, el artículo 1 de la Ley Reformativa no transgredió el principio de sostenibilidad de la seguridad social.
- 61.** Por otro lado, en su informe, el IESS señaló que a enero de 2025 la mora patronal asciende a USD. 110.571.542,76.⁶⁴ Al respecto, a este Organismo le resulta completamente inconcebible que, a pesar de la magnitud de la mora patronal acumulada, no se hayan implementado decisiones firmes ni medidas correctivas adecuadas para su cobro efectivo. La falta de acción del IESS frente a esta problemática no solo refleja una ineficiencia administrativa, sino también una grave irresponsabilidad en la gestión de los recursos que afectan a los afiliados y al funcionamiento del sistema de seguridad social. Es imprescindible que se adopten mecanismos transparentes, ágiles y contundentes que garanticen el cumplimiento de las obligaciones patronales y se evite el detrimento del derecho a la seguridad social. Entre esos mecanismos, se podrían adecuar las normas internas o realizar los ajustes administrativos o informáticos que sean necesarios.
- 62.** En tal sentido, esta Corte recuerda a la entidad accionante que tiene la obligación de garantizar el acceso a la seguridad social de los trabajadores y sus familias, lo que implica una gestión eficaz de los fondos previsionales. En este contexto, el cobro de la mora patronal es una obligación ineludible que recae sobre el IESS, no solo para asegurar el adecuado financiamiento de los beneficios sociales, sino también para proteger los derechos de los afiliados y garantizar la sostenibilidad de los fondos de seguridad social en el largo plazo. La LSS establece claramente que el IESS cuenta con jurisdicción coactiva (art. 287 LSS) para el cobro de las deudas de los empleadores. Esto le otorga un marco legal que le permite actuar con eficacia y eficiencia en la recuperación de los montos adeudados.
- 63.** Adicionalmente, el IESS tiene la facultad de imponer multas, sanciones y otras medidas administrativas para asegurar que los empleadores cumplan con sus obligaciones, con el fin de resguardar la disponibilidad de los recursos y la suficiencia

⁶³ *Ibíd*, párr. 148.

⁶⁴ Informe de descargo presentado por el IESS, 28 de enero de 2025, p. 3.

de las prestaciones, para garantizar el derecho a la seguridad social de los trabajadores y las futuras generaciones que dependerán del sistema de seguridad social. Si la institución accionante no toma las medidas adecuadas para gestionar adecuadamente el cobro de la mora patronal, estaría afectando el financiamiento de las prestaciones y, por ende, comprometiendo directamente la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

- 64.** Finalmente, esta Corte recuerda que los empleadores tienen la obligación de estar al día en sus obligaciones patronales, con el fin de no afectar a los beneficios de la seguridad social de sus trabajadores.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **105-21-IN**.
- 2. Disponer** que el IESS difunda el contenido de esta sentencia entre todos los empleadores registrados en su sistema, para recordar la importancia del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores.
- 3.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL