



## **ACUERDO MINISTERIAL 164 - REGISTRO 03**

**CEDOCUT**

### **ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL CONTENIDA EN LA LEY PARA LA JUSTICIA LABORAL Y RECONOCIMIENTO DEL TRABAJO EN EL HOGAR**

*Responsables:  
Mesías Tatamuez  
Edwin Bedoya  
Angélica Porras Velasco*

Con fecha 15 de noviembre de 2014, el Presidente de la República presentó las reformas al Código del Trabajo y a la Ley de Seguridad Social contenidas en la denominada *Ley para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo en el Hogar*. El proyecto, a partir del artículo 42, se refiere a las reformas a la Ley de Seguridad Social que incluye tanto cuestiones relacionadas con normas generales de la seguridad como afiliación y financiamiento y, un título completo sobre la seguridad social para personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar.

Para su estudio hemos dividido las normas en dos grandes grupos: 1) las normas que pretenden reformar temas generales de la seguridad social y, 2) las normas que se refieren a la seguridad social de quienes realizan trabajo no remunerado en el hogar.

#### **1.- Sobre las normas generales**

a) El artículo 42, de la propuesta en su numeral 4, se refiere a la sustitución del segundo inciso del actual artículo 8 de la Ley de Seguridad Social, que prohíbe la devolución de los aportes, la norma planteada señala que habrá excepciones para pensiones de viudedad y orfandad, cuándo el afiliado no hubiere cumplido con los periodos mínimos de aportación, disposición que en la actualidad está contenida en la Resolución CD. 100 del IESS, pero que nos parece adecuado se incluya en la Ley. Sin embargo hay otros casos de excepción que deben ser incluidos como cuando se declara una afiliación indebida<sup>1</sup>.

**Nuestra propuesta:** Incluir como excepción el caso de devolución de aportes, cuándo los mismos se declaren indebidos.

b) La propuesta de Ley en su artículo 42, numeral 9, se refiere a la "aportación individual obligatoria" de los trabajadores sin relación de dependencia, con lo que torna obligatoria la afiliación de quienes no tienen relación de dependencia, una frase similar, contenida en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social "obligados a solicitar protección" fue declarada inconstitucional por el fallo de Tribunal Constitucional, 052-2001RA publicado en el Registro Oficial No. 525 de febrero de 2005.

<sup>1</sup> En la actualidad la afiliación indebida se declara cuándo alguien no estuvo obligado a afiliarse a otra persona pero lo hizo por error (no por fraude).

## **CEDOCUT UNITARIA Y SOCIALISTA**

**presidenciacedocut@gmail.com - presidencia@cedocut.org.ec**  
**Flores N7-48 y Manabí - Quinto Piso Telf:(593)(2) 2954-551 Telefax (593) (2) 2954-013**  
**www.cedocut.org.ec - Quito - Ecuador**



## ACUERDO MINISTERIAL 164 - REGISTRO 03

Por otro lado, el IESS con la resolución 464 (que reforma la 460) y luego la 467 aclaran que la afiliación de las personas sin relación de dependencia es voluntaria. Precisamente, en enero de 2013, la Resolución 460 que se refería al régimen de afiliación obligatoria para quienes no tenían relación de dependencia generó una amplia crítica social que obligó, al en ese entonces Presidente del Directorio del IESS, Fernando Cordero a modificar la Resolución 460 y sustituirla por la 464 y luego la 467.

De ser obligatoria se cometería una injusticia, ya que en ese caso toda la aportación (individual y patronal) la cubriría el afiliado porque no tiene empleador, pero además también le correspondería en las mismas condiciones que el empleador, cubrir la responsabilidad patronal en caso de generarse.

El IESS ya intentó obligar a la afiliación a quienes no tienen relación de dependencia generándose multas y responsabilidades patronales excesivas que terminan con dudas incobrables<sup>2</sup>.

**Nuestra propuesta:** Lo adecuado sería que se constituya un régimen de aseguramiento voluntario, para quienes no tienen relación de dependencia, que incluya diferentes niveles de aportes con un paquete de prestaciones mínimo para todos (salud y pensiones) y otros que dependan de la aportación (cesantía, riesgos).

c) El artículo 43 de la propuesta, que reforma el 75 de la Ley de Seguridad Social, indica que el IESS está obligado a entregar una tarjeta personalizada que además el afiliado deberá exhibir para acceder a prestaciones o servicios, esto resulta por demás innecesario ya que en la actualidad en el sistema informático se puede verificar si tiene o no derecho a la prestación, sin necesidad de exhibir una tarjeta. Además bajo ese pretexto se podría incluso llegar a negar un servicio, lo cual resulta inconstitucional de conformidad con el artículo 11, numeral 4, que impide que se restrinjan el contenido de derechos y garantías. Esta norma está contemplada en la ley actual pero carece de toda vigencia.

**Nuestra Propuesta:** Eliminar del artículo 75 actual y de la propuesta de ley la exigencia de entregar tarjeta personalizada y también la de exhibir la misma para acceder a servicios y prestaciones del IESS.

d) El artículo 45 de la propuesta plantea una reforma al artículo 237 de la Ley de Seguridad Social y elimina la obligación del Estado de financiar el 40% de las pensiones jubilares. La sustituye por una norma vaga y ambigua que dice "deberá incorporar en el Presupuesto General del Estado los valores respectivos para el pago de las pensiones", pero al carecer del señalamiento de un porcentaje puede resultar que tal

<sup>2</sup> Se puede revisar los reportes de mora y responsabilidad patronal para identificar el grupo de personas sin relación de dependencia (autónomos, microempresarios, empresarios unipersonales, etc.) que tienen deudas importantes por responsabilidad patronal en el IESS.

**CEDOCUT UNITARIA Y SOCIALISTA**

presidenciacedocut@gmail.com - presidencia@cedocut.org.ec  
Flores N7-48 y Manabí - Quinto Piso Telf:(593)(2) 2954-551 Telefax (593) (2) 2954-013  
www.cedocut.org.ec - Quito - Ecuador



## **ACUERDO MINISTERIAL 164 - REGISTRO 03**

asignación sea sustancialmente menor de la que hoy está prevista lo que afectaría directamente el fondo.

**Nuestra Propuesta:** Mantener la norma del artículo 237 de la Ley de Seguridad Social con la obligatoriedad expresa del Estado de financiar el 40% de las pensiones jubilares.

### **2.- Sobre el régimen de seguridad social para las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar**

La mayoría de las normas de seguridad social de la propuesta se refieren a este punto, como trabajadores estamos de acuerdo con la seguridad social universal y de hecho creemos que todas las personas deben tener acceso a la misma por lo que nos parece importante aclarar ciertos puntos en lo planteado por el gobierno.

a) Las normas de los numerales 1, 2, 5, del artículo 42 de la propuesta reforman los artículos: 2, 9, 10, 11 en el sentido de incorporar en ellos a las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar dentro del régimen general del seguro social obligatorio. En ese sentido, estas normas no presentan ningún inconveniente.

b) La cuestión más compleja hace relación a la propuesta de que sea la unidad familiar, junto con el Estado, la que financie la afiliación de quienes realizan trabajo no remunerado en el hogar, la misma es inconstitucional, ya que el artículo 369 de la Constitución, claramente en su inciso segundo dice que tales prestaciones se financiarán con “aportes y contribuciones del Estado” no de la unidad familiar, porque el trabajo que presta la persona sin remuneración en el hogar, lo que hace es sustituir los servicios que debe brindar el Estado: guarderías, comedores, hogares para mayores adultos, ingresos mínimos de autosustento, etc.

**Nuestra propuesta:** Respetar la norma constitucional y que sea el Estado el que asuma la contribución y los aportes para financiar la afiliación y prestaciones de las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar.

c) El numeral 8 del artículo 42 de la propuesta, que reforma el artículo 12, literales a y b de actual Ley de Seguridad Social, relativos al principio de congruencia y al del hecho generador requieren algunas observaciones.

El principio de congruencia incluye como materia gravada para el trabajo no remunerado en el hogar a todos los ingresos percibidos por la unidad económica familiar. Es decir, se considerará tal monto para efectos del cálculo y recaudación de aportaciones, sin embargo hay que tomar en cuenta que, en la unidad familiar los que realizan trabajo remunerado tienen ya la obligación de aportar, por lo que tendrían en la práctica que aportar dos veces sobre lo generado por ellos.

## **CEDOCUT UNITARIA Y SOCIALISTA**

[presidenciacedocut@gmail.com](mailto:presidenciacedocut@gmail.com) - [presidencia@cedocut.org.ec](mailto:presidencia@cedocut.org.ec)  
Flores N7-48 y Manabí - Quinto Piso Telf:(593)(2) 2954-551 Telefax (593) (2) 2954-013  
[www.cedocut.org.ec](http://www.cedocut.org.ec) - Quito - Ecuador



## ACUERDO MINISTERIAL 164 - REGISTRO 03

El principio del hecho generador recoge la frase: "de las personas obligadas a solicitar la afiliación al Seguro General Obligatorio", oración declarada inconstitucional por el fallo de Tribunal Constitucional, 052-2001RA publicado en el Registro Oficial No. 525 de febrero de 2005.

**Nuestra propuesta:** Eliminar del principio de hecho generador la frase "de las personas obligadas a solicitar la afiliación al Seguro General Obligatorio" por ser inconstitucional.

d) La propuesta contenida en el numeral 9 del artículo 42, incluye después del artículo 15 actual, otro relacionado con el cálculo de la aportación de las personas sin relación de dependencia y de las que realizan trabajo no remunerado en el hogar, vinculándolo a la determinación de la Base Presuntiva de Aportación del artículo 13 de la Ley, base que debe ser establecida, según esta última disposición, anualmente por el IESS. La norma de la propuesta contradice la del artículo innumerado dos del artículo 44 de la misma, que señala ya las bases de aportación para las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar, con lo cual la norma del numeral 9 del artículo 42 no tiene sentido.

**Nuestra propuesta:** Eliminar la propuesta del numeral 9 del artículo 42.

e) La propuesta de reforma del artículo 43, que sustituye el actual 73 de la Ley de Seguridad Social, señala que quienes realizan trabajo no remunerado en el hogar DEBERÁN afiliarse al IESS. Es decir, según el texto de la reforma, la afiliación es obligatoria. Tal exigencia no resulta adecuada ya que si por alguna razón disminuyen los ingresos económicos de la unidad familiar, según este mismo artículo, penúltimo inciso, se genera responsabilidad patronal, además de la mora. Las multas por responsabilidad patronal se calculan actuarialmente y no financieramente, pudiendo llegar a ser iguales al total de la prestación que se recibe, superando fácilmente los miles de dólares, en ese caso no solo será la propia unidad familiar la que deba asumir el pago de las multas, sino también eventualmente podrán ser embargados sus bienes previo un juicio de coactiva.

**Nuestra propuesta:** Incluir en la ley una norma relativa al cálculo financiero y no actuarial de la responsabilidad patronal, podría ser a través de una multa que puede calcularse con un porcentaje de lo debido, como en España.

f) La propuesta de reforma del actual artículo 10, contenida en el artículo 42 numeral 6 del documento que se estudia, excluye de las prestaciones que recibiría la persona que realiza trabajo no remunerado en el hogar la SALUD y RIESGOS DE TRABAJO, esta última se justifica no así la de salud, ya que acceder a un servicio de salud externo es muy costoso. La red de salud pública no se da abasto, precisamente por eso se busca la atención de la red de salud del IESS.

## CEDOCUT UNITARIA Y SOCIALISTA

presidenciacedocut@gmail.com - presidencia@cedocut.org.ec  
Flores N7-48 y Manabí - Quinto Piso Telf:(593)(2) 2954-551 Telefax (593) (2) 2954-013  
www.cedocut.org.ec - Quito - Ecuador



## ACUERDO MINISTERIAL 164 - REGISTRO 03

**Nuestra propuesta:** Invertir el dinero que el IESS paga en derivaciones a casas de salud privada en ampliar la red de salud del IESS e integrar a las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar a la prestación de salud en el IESS. Así mismo se debe optimizar la red de salud pública con cruce de cuentas con el IESS.

g) La reforma al artículo 75 de la Ley de Seguridad Social, contenida en el artículo 43, numeral 2 de la propuesta, señala que corresponden iguales obligaciones a los miembros de la unidad familiar con respecto a la afiliación y aportación de quienes realizan trabajo no remunerado en el hogar, con lo que se podría incluso aplicar la norma penal que sanciona con cárcel la no remisión de los aportes al IESS.

**Nuestra propuesta:** Excluir expresamente la posibilidad de aplicación del Código Penal en el caso de la unidad familiar que no cumple con la afiliación y aportación.

h) El capítulo II del artículo 44 de la reforma "De la pensión por incapacidad permanente total y absoluta" debe ser armonizado con el actual 186 de la Ley de Seguridad Social.

Las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar se integrarían al régimen general del seguro social obligatorio, es decir, sus normas deberían ser compatibles con éste último, eso no ocurre en el caso de la incapacidad permanente total y absoluta. En la actualidad la Ley de Seguridad Social en su artículo 186, norma aplicable a la jubilación por invalidez, incluye en su definición tanto la noción de incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta, con lo que los montos de las mismas son iguales. Esto no ocurre con la propuesta que diferencia, en cuanto al monto la pensión de incapacidad permanente total con la de permanente absoluta.

Por otro lado, se hace necesario compatibilizar las normas sobre pensión por incapacidad total y absoluta de la propuesta de reforma, con las de la Ley Orgánica de Discapacidades que indican que, para el afiliado al que le sobrevenga una incapacidad del tipo señalado, no será necesario cumplir con los requisitos de imposiciones mínimas lo que contradice directamente lo señalado por la propuesta.

**Nuestra propuesta:** Reforma profunda del seguro general obligatorio en lo referido a la pensión de invalidez con el fin de compatibilizar las normas actuales con la propuesta y con la Ley Orgánica de Discapacidades.

i) Se exigen para jubilación por vejez, en el capítulo III del artículo 44 de la reforma, para las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar, mínimo 240 aportaciones y 65 años de edad. Es decir, las condiciones de jubilación de quienes realizan este trabajo son mayores que las de un trabajador normal, quien puede jubilarse a los 65 años con 180 imposiciones. Pero además se elimina la posibilidad de que quien realiza estas actividades se jubile a los 60 años lo que en la práctica aumenta la edad de jubilación para las mujeres.

## CEDOCUT UNITARIA Y SOCIALISTA

presidenciacedocut@gmail.com - presidencia@cedocut.org.ec  
Flores N7-48 y Manabí - Quinto Piso Telf:(593)(2) 2954-551 Telefax (593) (2) 2954-013  
www.cedocut.org.ec - Quito - Ecuador



## ACUERDO MINISTERIAL 164 - REGISTRO 03

Por otro lado, muchas personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar actualmente están afiliadas como voluntarias y si es obligatoria la afiliación como trabajadoras no remuneradas del hogar, entonces tendrían que acogerse a las nuevas condiciones lo que significaría que aumentaría la edad para la jubilación.

No aparece la posibilidad de jubilación por edad avanzada, 70 años. Como está planteada la norma si una persona no tiene los 20 años de aportaciones no podría jubilarse, que pasa entonces con las miles trabajadoras del hogar no remuneradas que tienen ahora mismo 60 o 70 años, no tendrían nunca la posibilidad de jubilarse porque deberían esperar 20 años.

Todas estas normas constituyen una violación al artículo 11 numeral 2 de la Constitución que prohíbe el trato desigual y discriminatorio, en ese sentido, si estamos considerando que el trabajo no remunerado en el hogar debe tener la misma consideración que el trabajo remunerado debe ser tratado de igual manera.

**Nuestra propuesta:** Incluir las distintas posibilidades de jubilación para quienes realizan tareas del hogar no remuneradas en iguales condiciones que los trabajadores remunerados: 60 años de edad, con 30 de aportes; 65 años de edad con 15 de aportes; 70 años de edad con 10 de aportes.

j) El artículo referido a otros beneficiarios de la pensión de viudedad, del Capítulo IV, cuando no haya cónyuges, señala que pueden acceder a tal pensión, los padres siempre que hayan "vivido a cargo del causante", y agrega, y "no reciban otra pensión del sistema de seguridad social".

Esta segunda frase hace pensar que podría sin embargo recibir algún bono (Gallegos Lara o de Solidaridad) y haber vivido a cargo del causante. En la actualidad, se entiende en la Resolución CD. 100 del IESS que haber vivido a cargo del causante implica haber estado permanente y totalmente a su cargo en lo económico.

**Nuestra propuesta:** Incluir una norma que aclare qué se entiende por vivir a cargo del causante.

h) Todas las normas referidas a los montos de las pensiones de jubilación, viudedad y orfandad, incapacidad, auxilio de funerales y montos de aportación contenidas en el artículo 44 de la propuesta de ley deben contar con un estudio actuarial para analizar el impacto en los fondos previsionales. Caso contrario se estaría violando el artículo 369, último inciso de la Constitución que obliga a que todas las nuevas prestaciones del seguro social estén debidamente financiadas.

**Nuestra propuesta:** Se haga conocer a la ciudadanía los estudios sobre cálculos actuariales de estas prestaciones en los fondos de la seguridad social.

## CEDOCUT UNITARIA Y SOCIALISTA

presidenciacedocut@gmail.com - presidencia@cedocut.org.ec  
Flores N7-48 y Manabí - Quinto Piso Telf:(593)(2) 2954-551 Telefax (593) (2) 2954-013  
www.cedocut.org.ec - Quito - Ecuador