

**Memorando Nro. AN-PZME-2023-0065-M**

**Quito, D.M., 15 de marzo de 2023**

**PARA:** Sr. Dr. Javier Virgilio Saquicela Espinoza  
**Presidente de la Asamblea Nacional**

**ASUNTO:** ALCANCE al memorando Nro. AN-PZME-2023-0005-M - PROYECTO DE REFORMA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A ECUATORIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR.

De mi consideración:

En alcance al memorando Nro. AN-PZME-2023-0005-M, del 06 de enero de 2023; relacionado al "PROYECTO DE REFORMA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A ECUATORIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR.", adjunto al presente sírvase encontrar el nuevo texto a fin de que se realice el informe técnico-jurídico no vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa y se prosiga con su tratamiento.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Sra. Mónica Estefanía Palacios Zambrano  
**ASAMBLEÍSTA**

Anexos:

- social\_para\_la\_universalización\_de\_la\_seguridad\_social\_a\_ecuatorianos\_residentes\_en\_el\_exterior.pdf

Copia:

Sr. Abg. Jorge Washington Sosa Meza  
**Coordinador General de la Unidad de Técnica Legislativa**



**PROYECTO DE REFORMA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LA  
UNIVERSALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A ECUATORIANOS  
RESIDENTES EN EL EXTERIOR**

**ASAMBLEÍSTA MÓNICA ESTEFANÍA PALACIOS ZAMBRANO**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho a la salud constituye un derecho inherente a las personas, el cual se encuentra obligado a garantizar y proteger el Estado ecuatoriano.

La Constitución de la República del Ecuador garantiza el derecho a la salud de todos los ecuatorianos, sea que los mismos residan en la República del Ecuador o en el exterior, sin discriminación alguna.

Los diversos países en los cuales se encuentran ecuatorianos en el exterior, protegen de manera diversa a sus connacionales y extranjeros en materia de salud, observándose que no todos los Estados cuentan con organismos públicos o centralizados de seguridad social, ni la seguridad social en aquellos cubre todas las contingencias y riesgos previstos para los ecuatorianos residentes en la República del Ecuador, existiendo sistemas que cubren aquellas de manera pública o a través de agentes privados, total o parcialmente o, de manera mixta, o, a través de la prestación de servicios, encontrándose en muchos casos desreguladas la transmisibilidad de aportaciones o la prestación de salud en el exterior y privándose por ello del derecho a la salud a los ecuatorianos en el exterior que el Estado debe proteger;

Con motivo de la pandemia del COVID 19, el goce del derecho a la salud de los ecuatorianos en el exterior se ha visto gravemente afectado, siendo sus resultados imprevisibles.

Por lo expuesto, es necesario ajustar los preceptos constitucionales y legales de protección de la salud a los ecuatorianos en el exterior, a las diversas realidades de los contextos internacionales en los cuales conviven aquellos, a fin de que el Estado cumpla adecuadamente con su obligación de otorgarla y protegerla.

En todo contexto, las políticas de protección social juegan un rol determinante en la realización de los derechos humanos y la seguridad social como garantía para todos, lo que en general repercute en la disminución de la pobreza, apoyando al crecimiento, impulsando a su vez elementos sociales fundamentales como son la productividad y el capital humano lo que incrementa la demanda interna y ayuda a transformar la estructura económica social.

En este contexto, se debe reiterar que la seguridad social y las contingencias que protege permiten atender necesidades sociales de primer orden y que deben extenderse para los ciudadanos ecuatorianos con residencia en el extranjero, más aún cuando las estadísticas internacionales señalan que “porcentajes muy bajos de la población global tienen acceso a la misma y muy altos índices

carecen de su cobertura”<sup>1</sup>, profundizándose esta desprotección a la población migrante.

Como se ha mencionado, la realidad evidencia que, a nivel mundial, los índices de migración se han elevado por factores relacionados a la crisis provocada por la post pandemia, así como la crisis económica, financiera y social, y; que la universalización del acceso a la seguridad social permitiría a los connacionales hacer frente a problemáticas propias de sociedad en crisis o en procesos de reactivación económica después de la pandemia del covid-19, como el desempleo, enfermedades profesionales y no profesionales relacionadas a la salud mental y emocional, el reconocimiento de la fuerza laboral y de los aportes realizados a la sostenibilidad del IESS bajo figuras legales que no puedan entenderse como elusivas o contrarias expresamente a la Ley (como afiliación fraudulenta), más aún cuando el derecho a la seguridad social es considerado, en la legislación supranacional y la misma Constitución de la República del Ecuador, como parte del catálogo de derechos humanos fundamentales.

Por otro lado, es necesario señalar que este proyecto de Ley se enmarca en el respeto al artículo 370 de la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008) que determina que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una entidad autónoma regulada por la ley, responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio y del Seguro Social Campesino a sus afiliados en concordancia con la misma Ley de Seguridad Social que exige los estudios matemáticos actuariales si se tratare reformas al régimen prestacional de la Seguridad Social.

Así también este proyecto también ha considerado lo resuelto por la Corte Constitucional, resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial 217 de 16 de septiembre del 2021, que en el numeral 125.3 declaró que los artículos 368 y 369 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley impugnada relativas al régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación; en particular, la disposición reformativa cuarta de la Ley reformativa, por ello en esta Ley también se ha analizado que toda norma relacionada con el mejoramiento o extensión de beneficios a un grupo poblacional específico, debe sustentarse en estudios actuariales actualizados y específicos caso contrario se establecería un vicio formal de inconstitucionalidad.

Por ello durante el tratamiento de esta iniciativa de Ley, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por intermedio de la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística como órgano técnico asesor del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, deberá remitir los estudios matemáticos actuariales sobre el impacto de esta reforma de Ley que servirán como parte de los insumos para el análisis del presente proyecto de Ley.

---

<sup>1</sup> Rously Eedyah Atencio González, Johanna Emperatriz Coronel Piloso y Tanya Roxana Torres Castillo. “La seguridad social de los migrantes en Ecuador frente a la protección de Organismos Internacionales”, en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-78902021000200036&script=sci\\_arttext&lng=es](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-78902021000200036&script=sci_arttext&lng=es)



Las reformas propuestas permitirán garantizar a los ecuatorianos en el exterior el acceso a la salud y que el Estado ecuatoriano proteja adecuadamente a dichos colectivos.

### **CONSIDERANDO**

Que, el artículo 1 de la Constitución establece que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia y que su fin es garantizar los derechos de las y los ecuatorianos en territorio ecuatoriano y residentes en el exterior;

Que, el artículo 6 de la Constitución establece que todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.

Que, el artículo 11 numeral 9 de la Constitución establece el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Que, el artículo 33 de la Constitución establece que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Que, el artículo 34 de la Constitución de la República establece que "El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas (...) El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo".

Que, el artículo 368 de la Constitución establece 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. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la Seguridad Social.

Que, el artículo 369 de la norma señalada menciona que el seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de



enfermedad y maternidad se brindarán a través de la Red Pública Integral de Salud.

Que, la Constitución de la República en su artículo 373 señala que "El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte".

Que, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por mandato constitucional y legal es una entidad de derecho público que goza de autonomía administrativa, financiera, normativa y presupuestaria.

Que, el artículo 17 de la Ley de Seguridad Social, establece como misión fundamental del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, Seguro de Desempleo, invalidez, vejez y muerte, en los términos que consagra la ley.

Que, el artículo 44 del cuerpo normativo antes mencionado reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria y que el Estado debe garantizar el ejercicio de sus derechos.

Que, el artículo 11 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana reconoce el derecho a la salud a las y los migrantes residentes en el exterior, a través del sistema de Seguridad Social, en los siguientes términos: las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano promueva acciones encaminadas a fomentar el ejercicio del derecho a la salud. El Estado ecuatoriano promoverá políticas que protejan a las personas ecuatorianas en el exterior en caso de enfermedad, accidentes o muerte, las que se viabilizarán a través de la Seguridad Social Pública conforme a su ley y reglamento, sistemas de seguridad privada o a través de la celebración de instrumentos internacionales.

Que, el artículo 20 *ibídem* reconoce el derecho de las personas ecuatorianas en el exterior podrán acceder a la afiliación voluntaria en el sistema de seguridad social ecuatoriano y realizar el cobro de sus prestaciones independientemente de su lugar de residencia, para lo cual la autoridad de Seguridad Social desarrollará mecanismos que permitan acceder a este derecho. El Estado impulsará la suscripción de instrumentos internacionales que permitan la portabilidad de derechos de Seguridad Social. Las personas ecuatorianas en el exterior afiliadas a la seguridad social accederán a los beneficios previstos en la



ley de la materia y las resoluciones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En ejercicio de las atribuciones y facultades contenidas en el numeral 6 del Art. 120 de la Constitución de la República del Ecuador, y, del numeral 6 del Art. 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa expide lo siguiente:

**EXPIDE:**

**PROYECTO DE REFORMA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A ECUATORIANAS Y ECUATORIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR**

**Artículo 1.-** Sustitúyase el literal h) del Artículo 2 de la Ley de Seguridad Social por los siguientes literales:

**“h.** Las y los ecuatorianos residentes en el Exterior, que se acojan a los diferentes regímenes de afiliación siempre que cumplan con las condiciones establecidas en la ley.

**i.** Las demás personas obligadas a la afiliación al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes o decretos especiales.”.

**Artículo 2.-** Incorporar como inciso final del artículo 3 de la Ley de Seguridad Social el siguiente texto:

*“El Seguro Social protegerá a los ecuatorianos residentes en el exterior, en las contingencias que tuvieran derecho siempre que cumplan con los requisitos señalados en la Ley, de conformidad al régimen prestacional al que aporten, a su capacidad económica financiera y logística, procurando el respeto de la sostenibilidad de los fondos que administra el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”.*

**Artículo 3.-** Incorpórese en artículo 13 de la Ley de Seguridad Social, como inciso final, el siguiente texto:

*“La aportación al seguro social de las y los ecuatorianos residentes en el exterior, se calculará de conformidad a la Ley y se procurará que se realice en respeto del principio de primacía de la realidad y en el fortalecimiento de la solidaridad intergeneracional del sistema de Seguridad Social.”*

**Artículo 4.-** A continuación del artículo 114 de la Ley de Seguridad Social, incorpórese el siguiente Capítulo **“DE LOS PRESTADORES DE SERVICIO DE SALUD EN EL EXTERIOR” DE LOS PRESTADORES DE SERVICIO DE SALUD EN EL EXTERIOR.**

## **“DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA ECUATORIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR**

**Art. 154.1.-** El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social promoverá la afiliación voluntaria de toda persona ecuatoriana residente en exterior que manifieste su voluntad de acogerse a este régimen, cumpla los requisitos y condiciones señalados en esta Ley.

**Art. 154.2.-** Los afiliados voluntarios residentes en el exterior pagarán los aportes fijados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de conformidad con la presente ley y su Reglamento.

**Art. 154.3.** Los afiliados voluntarios residentes en el exterior gozarán del subsidio para repatriación de cadáveres cremados del exterior conforme los montos y requisitos que para tal efecto promulgará el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Para el efecto el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de conformidad a la normativa vigente, podrá suscribir contratos con prestadores de servicios funerarios para la cremación de cuerpos, a fin de hacer efectivo el subsidio de servicios funerarios de repatriación de cadáveres.

**Art. 154. 4.-** Las y los ecuatorianos residentes en el exterior podrán aplicar la portabilidad de sus aportaciones a la Seguridad Social hacia el Ecuador en caso de retorno. Para el efecto, el Ecuador celebrará los Convenios Internacionales con otros Estados sobre portabilidad de la Seguridad Social.

**Art. 154. 5.-** La prestación de servicio de salud para residentes en el exterior incluirá las prestaciones de salud de promoción, prevención y morbilidad, según lo dispuesto por la Autoridad Sanitaria Nacional; en los servicios de: emergencia, ambulatorio, prehospitario, internación, hospitalización, diálisis, rehabilitación y cuidados paliativos; así como en atención domiciliaria.

**Artículo 154.6.-** Las y los ecuatorianos residentes en el exterior podrán recibir su pensión jubilar en cuentas acreditadas en su lugar de residencia en el exterior, para el efecto el IESS, realizará los convenios correspondientes con instituciones del Sistema Financiero Nacional e internacional que correspondieran.

Las transferencias que el IESS realice al exterior, por concepto de jubilación, estarán exentas de tributos, costas, tasas o contribuciones a favor del Estado.



**Artículo 5.-** A continuación de la Disposición General Cuarta, incorpórese las siguientes disposiciones:

**QUINTA.-** El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en un plazo de 90 días implementará la correspondiente cuenta en la que los afiliados voluntarios residentes en el exterior realizarán las aportaciones mensuales.

**SEXTA.-** En el plazo de seis meses, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública informarán a la Asamblea Nacional respecto del cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. Y, con posterioridad, dentro de los mismos plazos, esto es, cada seis meses, respecto de los resultados de la implementación de lo dispuesto en la presente ley, con los debidos indicadores de gestión y cumplimiento.

**SÉPTIMA. -** El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través de las oficinas consulares informará, promoverá y promocionará la prestación de los servicios de seguridad social a las y los ecuatorianos residentes en el exterior, a través de campañas de sensibilización y difusión de la información.

**OCTAVA.-** El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social establecerá los mecanismos tecnológicos necesarios para la afiliación a la Seguridad Social de las y los ecuatorianos residentes en el exterior.

**NOVENA.-** Las y los ecuatorianos residentes en el exterior que se afilien a la seguridad social, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, podrán acceder a los servicios que presta el BIESS o quien cumpla su función.

**Artículo 6.-** A continuación de la Disposición Transitoria Cuarta incorpórese las siguientes disposiciones:

**“QUINTA.-** El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en un plazo máximo de 60 días contados a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá la reglamentación necesaria para la implementación de la Seguridad Social para ecuatorianos residentes en el exterior.

**SEXTA.-** El Directorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el plazo de un año, a partir de la vigencia a la presente ley, suscribirá Convenios Internacionales para hacer efectiva la Seguridad Social de ecuatorianos residentes en el exterior.

**SÉPTIMA. -** El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el plazo de 60 días contados a partir de la vigencia de esta ley, realizará los estudios



actuariales necesarios, para la fijación de la tarifa de afiliados voluntarios residentes en el exterior, en observancia a lo dispuesto en esta ley.

**OCTAVA.** - El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en un plazo de 60 días, expedirá la normativa reglamentaria para la contratación de prestador de Servicio de Salud, en estricta observancia de lo dispuesto en esta ley y en la normativa que le fuere aplicable.”.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**ÚNICA.** - Quedan expresamente derogadas todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que limiten el objeto de la presente Ley reformativa, en especial las referencias hechas en las sentencias y resoluciones que al respecto al acceso universal de los ciudadanos ecuatorianos residentes en el extranjero a la seguridad social.

**DISPOSICIÓN FINAL.** - La presente ley entrará en vigor desde su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, a los...