



CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR

ACTA No. DOSCIENTOS VEINTI-
CINCO.

Sesión: MATUTINA EXTRAORDINARIA DE **Fecha:** 18 DE JULIO DEL 2000.
PERIODO ORDINARIO.

SUMARIO:

CAPITULO

- I INSTALACION DE LA SESION.
- II LECTURA DEL ORDEN DEL DIA.
- III PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
REFORMATORIA AL CODIGO PENAL.
NUMERO 20-235. AUSPICIADO POR EL
HONORABLE XAVIER NEIRA MENENDEZ.
- IV DEBATE DEL PROYECTO DE LEY DE SEGU-
RIDAD SOCIAL. NUMERO 20-121.
AUSPICIADO POR LA COMISION DE LEGIS-
LACION Y COFIFICACION, TRAMITE ESPE-
CIAL DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO
EN LA SEGUNDA DISPOSICION TRANSITORIA
Y EN EL ARTICULO 158 DE LA CONSTITU-
CION POLITICA DEL ESTADO.
- V SUSPENSION DE LA SESION.

FRS/EMM.



CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR

**ACTA No. DOSCIENTOS VEINTI-
CINCO.**

Sesión: MATUTINA EXTRAORDINARIA DE **Fecha:** 18 DE JULIO DEL 2000.
PERIODO ORDINARIO.

INDICE:

| CAPITULO | PAGINA |
|----------|---|
| I | INSTALACION DE LA SESION. 3 |
| II | LECTURA DEL ORDEN DEL DIA. 3 |
| III | PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL CODIGO PENAL. NUMERO 20-235. AUSPICIADO POR EL HONORABLE XAVIER NEIRA MENENDEZ. 3 |
| | <u>INTERVENCIONES:</u> |
| | H. Cordero Acosta José 19,22 |
| | H. Valdez Larrea Anunzziata 26 |
| | H. Calva Preciado Arturo 27 |
| | H. Quevedo Montero Hugo 30 |
| | H. Cordero Iñiguez Juan 33,38 |
| | H. Alvear Icaza José 39 |
| | H. Vega Conejo Nina Pacari 42 |
| | H. Bucaram Ortiz Adolfo 44 |
| | H. Neira Menéndez Xavier 47 |
| | H. Lucero Bolaños Wilfrido. 51 |
| IV | DEBATE DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD SOCIAL. NUMERO 20-121. AUSPICIADO POR LA COMISION DE LEGISLACION |



CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR

ACTA No. DOSCIENTOS VEINTI-
CINCO.

Sesión: MATUTINA EXTRAORDINARIA DE **Fecha:** 18 DE JULIO DEL 2000.
PERIODO ORDINARIO.

INDICE:

| | | |
|---|---|----|
| | Y CODIFICACION, TRAMITE ESPECIAL DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LA SEGUNDA DISPOSICION TRANSITORIA Y EN EL ARTICULO 158 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO. | 55 |
| V | SUSPENSION DE LA SESION. | 75 |

ARCHIVO

FRS/EMM.

En la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los dieciocho días del mes de julio del dos mil, en la sala de sesiones del Congreso Nacional y bajo la dirección del Presidente titular ingeniero Juan José Pons Arízaga, se instala la sesión matutina extraordinaria de período ordinario, siendo las once horas cinco minutos. -----

En la Secretaría actúan el licenciado Guillermo Astudillo Ibarra y el doctor Olmedo Castro Espinosa, Secretario General y Prosecretario General del Congreso Nacional, respectivamente. -----

A la presente sesión concurren los siguientes diputados:

| | |
|--------------------------------|-----------------------------|
| ADUM LIPARI MIRELLA | CELI SARMIENTO FRANCISCO |
| AGUAYO CUBILLO ALEJANDRO | COELLO IZQUIERDO JAIME |
| AGUIRRE RODRIGUEZ EDGAR | CORDERO ACOSTA JOSE |
| ALBORNOZ GUARDERAS VICENTE | CORDERO IÑIGUEZ JUAN |
| ALVARADO VINTIMILLA BLASCO | CORREA AGURTO FREDDY |
| ALVEAR ICAZA JOSE | CHAUCA CHAFUEL TARQUINO |
| ANDRADE ECHEVERRIA RONALD | DAVILA EGUEZ RAFAEL |
| ANDRADE GUERRA YOLANDA | DEL CIOPO ARAGUNDI PASCUAL |
| AREVALO BARZALLO KAISER | DOTTI ALMEIDA MARCELO |
| ARGUDO PESANTEZ JOHN | DURAN-BALLEN CORDOVEZ SIXTO |
| ASTUDILLO ASTUDILLO GERMAN | ESTRADA BONILLA JAIME |
| AZUERO RODAS ELISEO | ESTRADA VELASQUEZ VICENTE |
| BACIGALUPO BUENAVENTURA DALTON | ESTRELLA VELIN JOAQUIN |
| BAQUERIZO ADUM LEOPOLDO | FARFAN INTRIAGO MARCELO |
| BUCARAM ORTIZ ADOLFO | FUERTES RIVERA JUAN |
| BUCARAM ORTIZ ELSA | GARCIA CEDEÑO FELIX |
| BUSTAMANTE VERA SIMON | GARRIDO JARAMILLO EDGAR |
| CALDERON PRIETO CECILIA | GOMEZ ORDEÑANA RAUL |
| CAICEDO YEPEZ EDMUNDO | GONZALEZ ALAVA ELBA |
| CALERO DAVILA WASHINGTON | GONZALEZ MUÑOZ SUSANA |
| CALVA PRECIADO ARTURO | GORDILLO CORDOVA REGINA |
| CAMPOS AGUIRRE HERMEL | HARO PAEZ GUILLERMO |
| CAMPOSANO NUÑEZ ENRIQUE | HIDALGO BIFARINI ESTUARDO |
| CANTOS HERNANDEZ JUAN | HURTADO LARREA RAUL |

KURE MONTES CARLOS
 LANDAZURI CARRILLO GUILLERMO
 LEON ROMERO JAIME
 LOOR CEDEÑO OTON
 LOPEZ SAUD IVAN
 LOZANO CHAVEZ WILSON
 LUCERO BOLAÑOS WILFRIDO
 LLANES SUAREZ HENRY
 MACIAS CHAVEZ FRANKLIN
 MALLEA OLVERA CONCHA
 MANCHENO NOGUERA GERMAN
 MAUGE MOSQUERA RENE
 MENDOZA GUILLEN TITO
 MEDINA ORELLANA VOLTAIRE
 MONTERO RODRIGUEZ JORGE
 MORENO AGUI RUTH
 MORENO ROMERO HUGO
 NEIRA MENENDEZ XAVIER
 NIETO VASQUEZ ANIBAL
 NOBOA NARVAEZ JULIO
 OCHOA MALDONADO ELIZABETH
 ORTIZ CRESPO XIMENA
 PACHECO GARATE EDUARDO
 PAEZ ZUMARRAGA REINALDO
 PALACIOS RIOFRIO CARLOS
 PALMA ORDOÑEZ JUAN
 PEREZ ASTUDILLO MIGUEL
 PEREZ INTRIAGO ALVARO
 POSSO SALGADO ANTONIO
 PROAÑO MAYA MARCO
 QUEVEDO MONTERO HUGO
 RIVAS PAZMIÑO RAUL



RIVERA MOLINA RAMIRO
 ROGGIERO ROLANDO GALO
 ROSERO GONZALEZ FERNANDO
 ROSSI ALVARADO OSWALDO
 RUIZ ALBAN GABRIEL
 SAA BERNSTEIN JOSE
 SALAZAR HECTOR ANIBAL
 SALEM MENDOZA MAURICIO
 SANCHEZ RIBADENEIRA BOLIVAR
 SANCHO SANCHO RAFAEL
 SAN MARTIN TORRES FRANKLIN
 SAUD SAUD CARLOS
 SERRANO AGUILAR EDUARDO
 SERRANO BATALLAS FULTON
 SERRANO VALLADARES ALFREDO
 SICOURET OLVERA VICTOR
 TALAHUA PAUCAR LUIS
 TORRES TORRES CARLOS
 TOUMA BACILIO MARIO
 UBILLA BUSTAMANTE SIMON
 UGARTE GUZMAN BLANCA
 URIBE LOPEZ FANNY
 VACA GILBERTO GILBERTO
 VALDEZ LARREA ANUNZZIATA
 VASQUEZ GONZALEZ CLEMENTE
 VEGA CONEJO NINA PACARI
 VELA PUGA ALEXANDRA
 VELEZ ANDRADE JUAN
 VERA RODAS ROLANDO
 VILLACRESES COLMONT LUIS
 VITERI JIMENEZ CYNTHIA
 YANCHAPAXI CANDO REYNALDO

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señor Secretario, sírvase constatar el quórum. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. Señor Presidente, en la sala, ochenta y cuatro legisladores, hay quórum para esta sesión extraordinaria. -----

I

EL SEÑOR PRESIDENTE. Declaro instalada la sesión extraordinaria. Señor Secretario, sírvase leer el Orden del Día, de la sesión extraordinaria. -----

II

EL SEÑOR SECRETARIO. Orden del Día. Martes 18 de julio del 2000. "1. Primer debate del proyecto de Ley Reformatoria del Código Penal. Número 20-235, auspiciado por el honorable Xavier Neira Menéndez. 2. Debate del proyecto de Ley de Seguridad Social. Número 20-121, auspicio de la Comisión de Legislación y Codificación. Trámite especial, de conformidad con lo dispuesto en la segunda disposición transitoria y artículo 158 de la Constitución Política de la República". Hasta aquí el Orden del Día de esta sesión convocada por usted, señor Presidente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Muy bien, siendo una sesión extraordinaria, no hay opción a modificación del Orden del Día. Señor Secretario, primer punto del Orden del Día.

III

EL SEÑOR SECRETARIO. Primer punto: "Primer debate del proyecto de la Ley Reformatoria al Código Penal. Número 20-235, auspiciado por el honorable Xavier Neira Menéndez". Permítame, señor Presidente, dar lectura a los informes que respecto a este tema ha recibido Secretaría General. "Quito, 11 de julio del 2000. Oficio 0280-CEPCP-P. Ingeniero Juan José Pons Arízaga, Presidente del Honorable Congreso Nacional. Señor Presidente: Mediante oficio 2410 DGAL-00 de 14 de julio de 1999, se remite a esta Comisión el proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal, número 20-235, a fin de que se le dé al mismo el trámite constitucional respectivo. Durante el período de sesiones del Honorable Congreso Nacional del año 1994, se presentó un proyecto Reformatorio del Código Penal, casi idéntico

al que nos ocupa, en el que se pretendía implantar la prisión perpetua, el aumento de las penas para ciertos delitos contra las personas y los tipos penales de muerte a consecuencia de violación y de plagio, el sistema de acumulación matemática de pena en los casos de concurso material e ideal de infracciones. El honorable José Cordero Acosta, miembro de la Comisión de lo Civil y lo Penal en la referida ocasión presentó un informe de minoría dirigido al señor abogado Harry Alvarez, Presidente de la Comisión, cuyos argumentos principales transcribimos a continuación: "1. En el artículo 1 del proyecto, se pretende reformar el artículo 51 del Código Penal, introduciendo la reclusión perpetua, lo cual, aparte de oponerse al inciso tercero, literal c, numeral 17 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, pugna con la moderna doctrina penal que propicia la eliminación, tanto de la pena de muerte, como de su equivalente denominada "muerte lenta" de la prisión perpetua. Se ha argumentado que las penas extremas subsisten en Estado Unidos de Norteamérica, en algunos países europeos y latinoamericanos, sin embargo en tales medios son objeto de una mayoritaria oposición de juristas, criminólogos, y más cultores de las ciencias penales, por lo cual no predominan en la mayoría de los aludidos Estados. Los controles sociales formales (Policía y administración de Justicia), pese a todas las críticas y defectos, han logrado un gran perfeccionamiento en los países desarrollados, reduciéndose al mínimo los errores judiciales y combatiéndose los casos de corrupción en la administración de justicia, lo cual garantiza al menos que la pena de muerte y la prisión perpetua, se apliquen tras refinadas investigaciones policiales y depurados procedimientos penales, siendo ingenuo pensar que lo mismo ocurre en nuestras instituciones de justicia y establecimientos carcelarios. 2. El artículo cuarto de los innumerados del proyecto, en referencia al artículo 81 del Código Penal, trata de consagrar el sistema acumulativo matemático de penas, para los concursos real e ideal de delitos. Tal acumulación matemática de penas, desemboca en la prisión perpetua, siéndole aplicable las críticas

antes señaladas; pero, además, sumar las penas sin límite, en el concurso ideal, originaría la más grande arbitrariedad judicial, ya que esta institución de difícil deslinde en la doctrina penal, aún no ha sido lo suficientemente esclarecida, pese al sabio y erudito empeño de sus doctrinarios. Establecer cuando un solo acto se encasilla en dos o más tipos penales, es materia de inacabado debate de los tratadistas del Derecho Penal. No es aceptable tampoco el recurrido argumento de que el aumento de las penas disminuye la delincuencia, ya que contundentes estadísticas nos demuestran todo lo contrario, e incluso que tienden al perfeccionamiento y la profesionalización de los actos delictivos...". -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Perdón, señor Secretario. Señor Narváez. Gracias, señor Narváez. Continúe, señor Secretario. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. "El control del delito constituye una lucha inacabada, que resulta más eficaz, mientras más se oriente a la eliminación de los factores sociales y económicos que motivan la comisión de hechos delictivos. Tampoco es admisible, que para satisfacer anhelos de justicia de los familiares de las víctimas de muertes a consecuencia de violaciones, o latrocinios, haya que radicalizar las penas, ya que la sanción penal no busca cumplir una venganza privada, ni calmar las emociones violentas, que despiertan los crímenes, sino lograr la reeducación, la rehabilitación y reincorporación social de los penados. Establecer penas en función de reacciones emotivas de la comunidad, por más justificables que estas sean, nos obligarían a imponer sanciones tales como cortar la mano al ladrón, mutilar al violador, o linchar al asaltante... Por último, dejo expresa constancia de que las observaciones antes consignadas, no cuestionan la buena intención y afán patriótico que anima a los propugnadores del proyecto de reformas...". Hasta aquí la transcripción del informe del año 1994. "Estos argumentos no han perdido actualidad, hoy más que nunca, cuando debido, precisamente, a los defectos de nuestra

administración de Justicia, este Congreso ha iniciado una reforma integral del sistema penal, al aprobarse el nuevo Código de Procedimiento Penal y las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, como primeros pasos, en un proceso de modernización de la justicia penal, que obliga a dictar nuevos códigos en lo penal sustantivo y de ejecución de penas, así como a una nueva Ley Orgánica de la Administración de Justicia, que entre otros objetivos logre un funcionamiento eficiente de los juzgados y tribunales de lo penal. Solo si éstas, previas reformas, culminan, quizá quienes creen que las penas cumplen con los fines de prevención general y especial, es decir, que en contra de lo que nos demuestran las estadísticas, las sanciones logran efectos disuasivos, podrían plantear el aumento de las penas para los delitos más graves, que no son únicamente los señalados en el proyecto. Las concepciones sobre los fines de la pena han sufrido su evolución, desde el arcaico concepto de la retribución, pasando por la teoría de la prevención, hasta el moderno sistema de la rehabilitación y la reinserción social de los delincuentes, ello ha sido recogido por nuestras constituciones, precisamente el mandato sobre el régimen penitenciario consagrado en el artículo 208, dispone que el sistema penal y el internamiento tendrán como finalidad la educación del sentenciado y su capacitación para el trabajo, a fin de obtener su rehabilitación que le permita una adecuada reincorporación social. La antes citada norma, sería absurda al implantarse la cadena perpetua o el sistema de acumulación matemática de las penas, puesto que hacen imposibles el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación y especialmente de reinserción de los penados en la sociedad. La pena es fundamentalmente el instrumento para el rescate moral del delincuente, no su castigo, ni escarmiento, su duración tendrá que depender del cumplimiento de tal objetivo, que, aparte de las reformas al sistema penal antes señaladas, requiere de radicales transformaciones de infraestructuras, métodos y sistemas carcelarios, para que los actuales centros de internamiento no sigan constituyendo la más palmaria violación a los principios constitucional. Por lo expuesto, los abajo firmantes, vocales

de la Comisión Especializada Permanente de lo Civil y Penal, emitimos informe desfavorable en relación al proyecto en discusión. Atentamente, -firman- los honorables diputados: José Cordero Acosta, Presidente. Wilfrido Lucero Bolaños, Vocal. Jaime León, Vocal". Señor Presidente, a continuación, con su venia, el siguiente informe. "Quito, 11 de julio del 2000. Oficio DJA-CN-417-2000. Señor ingeniero Juan José Pons Arízaga, Presidente del Honorable Congreso Nacional. En su despacho. Señor Presidente: Con fecha 14 de junio de 1999 y mediante oficio número 2410-DGAL-99, la Secretaría General del Congreso Nacional remite a la Comisión Especializada Permanente de lo Civil y Penal, el proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal, signado con el número 20-235, de iniciativa del economista Xavier Neira Menéndez e ingresado a esa dependencia el día 10 de junio de 1999. En síntesis el proyecto propone: Reformar el artículo 51 del Código Penal, incorporando como pena peculiar del delito a la cadena perpetua, que no se encuentra determinada en el actual código para los delitos con resultado de muerte contemplados en los artículos 160, 161, 164, 187, 393, 406, 416, 417, 419, 433, 514, 552 del Código Penal vigente. Reformar el artículo 81 del mismo cuerpo legal, estableciendo la acumulación de penas previstas para cada uno de los delitos, en el caso de que concurran varias infracciones en un mismo delincuente. Esta acumulación será el resultado de la suma de las penas determinadas para cada infracción, y no tendrá límite de tiempo. Además, el proyecto apunta a incrementar la pena de reclusión mayor extraordinaria establecida en el artículo 53 del Código Penal y que contempla como reclusión mayor ordinaria, plazos de cuatro a ocho años y de ocho a doce años, y, extraordinaria de doce a dieciséis años, y de dieciséis a veinte y cinco la mayor extraordinaria. A aplicarse de la manera y con las consideraciones estipuladas para el efecto en el articulado del proyecto. Finalmente, el proyecto, sustituye mediante su artículo 20, la pena de uno a cinco años de prisión, por la de seis a nueve de reclusión menor ordinaria para la sanción de los delitos de enriquecimiento ilícito, agravando la pena de ocho a doce años, si el culpado ejerce

alguna de las funciones determinadas en el tercer inciso del artículo ibidem. De conformidad a la definición que respecto a la pena hace el ilustre tratadista del derecho, Eugenio Cuello Calón, descubrimos que la pena es un sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal. A nuestro entender, la pena es la sanción jurídica que establece la ley para quien incurre en un delito, concepto que podemos desprenderlo del contenido del artículo 1 del Código Penal que incluye dos elementos fundamentales de la ley penal, preceptos y pena. Debemos rescatar los caracteres fundamentales de la pena a efecto de poder proyectarnos en la materia del estudio que nos ocupa: a) Establecida por la ley; b) Debe corresponder a un delito tipificado; c) Impuesta mediante sentencia condenatoria; y, d) La sentencia debe pronunciarse luego de un juicio legal. Sin uno de estos elementos no existe sanción penal. Del concepto de la pena, podemos ver que sobre un fondo de justicia, la pena debería ocasionar o debería aspirar a obtener los siguientes fines: a) Obrar sobre el delincuente, creando en él, por el sufrimiento que contiene, motivos que le aparten del delito en el porvenir, cuando fuere posible su reforma y a su readaptación a la vida social. La pena entonces realiza una función represivo preventiva, al decir de Cuello Calón, quien considera que si el individuo es insensible a la intimidación y no fuere sujeto de reforma, la pena debería realizar una función de eliminación de dichos individuos. b) Obrar no solo sobre el delincuente, sino también sobre los ciudadanos pacíficos, mostrándoles, mediante su conminación, las consecuencias de la conducta delictuosa e infundiendo el respeto a la ley, cumpliendo así una función meramente preventiva, al decir del mismo autor. Consideramos que si la pena es un mal que se infringe al delincuente, la aplicación de este mal está justificada por razones superiores de conveniencia social, y más aún, cuando en ciertas etapas de la vida social, la amenaza de la pena, es la única manera de contener el crecimiento de determinadas olas delictivas. En el caso de las penas privativas de la libertad, deberán tender dependiendo del

criterio predominante en una determinada legislación, a cumplir una función preventiva especial, esto es, segregar y mantener aislados a individuos peligrosos; o, reformar a los delincuentes a través de su función rehabilitadora. Las penas privativas de las libertad se han constituido en la piedra angular de los actuales sistemas penales, dando inclusive lugar al desarrollo de una rama del derecho autónoma, denominada Derecho Penitenciario. En cuanto a la naturaleza y evolución de las penas, vemos que se ha pasado desde aquella concepción de los tiempos primitivos en los que la reacción ante el delito es naturalmente colectiva, hacia la venganza privada, pasando por la idea de que el delito y la expiación iban íntimamente unidos y la responsabilidad penal era de naturaleza objetiva, con penas atroces, al igual que en la leyes penales de Grecia que mantenían un carácter público, o en el Derecho Romano, en donde ya inicia una diferenciación entre delitos públicos y privados, pasando por el derecho germánico en el que consideraron a la pena de una naturaleza privada y establecía ya sea la venganza de sangre o la composición económica; adentrándonos en el Derecho Canónico y su tratamiento de los delitos contra la religión y el establecimiento de fueros eclesiásticos y un gran énfasis en la consideración subjetiva del delito. En el derecho europeo, durante el siglo XVII, los jueces independientes del poder político, tenían absoluta libertad para determinar delitos y penas, abusando de esta potestad, y estableciendo penas sumamente duras en las cuales muy pocas veces se utilizaban penas privativas de la libertad. Con ello, el moderno derecho penal, como sistema y doctrina nace a finales del Siglo XVIII, con una influencia ideológica de la ilustración, el enciclopedismo y el liberalismo. En este período encontramos la presencia de César Marqués de Beccaria, quien establece como principios, el de la legalidad y "que la gravedad de los delitos debe medirse por el daño social que causa", determinando que las penas deben ser eficaces. La Escuela Clásica, que tuvo como uno de sus principales exponentes a Francisco Carrara, en cuanto a la penas se refiere, son partidarios de la retribución jurídica, que al decir de Carrara deben cumplir

una función de justicia y de defensa ajustándose a un criterio de proporcionalidad y en cuya estructura intervienen la fuerza física y la moral, subjetiva y objetivamente consideradas. La Escuela Positiva por su lado, con exponentes como César Lombroso, Ferri y Garófalo, indica que las acciones que adopta el Estado como respuesta a las conductas que atentan contra la seguridad de los asociados no tiene un carácter eminentemente defensivo y deben adecuarse a la peligrosidad del delincuente sin proporcionalidad al daño causado, por lo que deben ser indeterminados. Defienden las medidas de seguridad y el implantamiento de sustitutivos penales. Dentro de las nuevas escuelas penales, podemos rescatar la de la Política Criminal, cuyo sustentador Franz Liszt, sostiene que el delito es un ente jurídico y la pena tiene un carácter retributivo; mientras que en las ciencias penales el delito es un fenómeno natural y se deben aplicar las medidas de seguridad predelictuales. La Escuela Técnica Jurídica sostiene, como el caso de Binding, que en el derecho penal no deben considerarse aspectos que no sean estrictamente jurídicos (biológicos, sociológicos, etcétera) para construir técnicamente sobre la base del derecho positivo vigente una sistemática global y armónica. La Escuela Finalista de la acción, delineada por Hans Welsen, no hace sino profundizar el aspecto subjetivo de la culpabilidad. Este breve recorrido por la evolución del derecho penal y de la pena, no hace sino recoger el criterio de que la ciencia penal, y dentro de ella el régimen de penas, se encuentra en permanente cambio y adecuación, respondiendo en el proceso de formación de la ley penal, a las necesidades sociales de una realidad histórica determinada, así como sucede, en general, con la ciencia del derecho. También podemos colegir de los antecedentes expuestos que, a pesar de las discusiones existentes respecto a la naturaleza de la pena y a la conveniencia o no del endurecimiento, e inclusive al extremismo de la desaparición del sistema penal propuesta por los abolicionistas, o la instauración de la pena de muerte en el otro extremo, no ha terminado y, por tanto, al evidenciar que por ejemplo la pena de muerte y la cadena

de muerte en el otro extremo no ha terminado y, por tanto, al evidenciar que por ejemplo la pena de muerte y la cadena perpetua todavía se mantienen en países de Europa y América como Estados Unidos, Francia y España, Bélgica y algunos de Europa Oriental, así como también los asiáticos y africanos, mal puede afirmarse que existe una verdad absoluta respecto existiendo un sostenimiento doctrinario parcial, que no por sus postulados justifica definitivamente la imposibilidad de aplicación de las penas de cadena perpetua y de acumulación matemática. La aprobación del nuevo Código de Procedimiento Penal, cuya elaboración, estudio y aprobación se condujeron con el ilustrado criterio, entre otros del doctor José Cordero, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de lo Civil y Penal del Honorable Congreso Nacional, determina el establecimiento de un sistema que tiende a eliminar la corrupción y a proyectar la aplicación de modernos y depurados sistemas de investigación policial y procedimiento. En cuanto al concurso o concurrencia de delitos que se produce cuando un mismo sujeto activo, dentro un mismo proceso delictivo, ejecuta una pluralidad de hechos punibles, ejemplo: dos asesinatos, una violación, un robo, etcétera (concurso real), en lo referente a la acumulación de la pena deberá estarse a los tiempos y plazos considerados para cada delito en la legislación vigente. Mientras que, para aquellas infracciones que engloban en un solo delito varias lesiones de bienes jurídicos como es el caso del presente proyecto, por ejemplo: violación con muerte, robo con muerte, secuestro con muerte, deben resolverse según los criterios del concurso aparente de Leyes estipulado por el legislador. Sin que exista como en el presente caso lugar a duda o confusión alguna, pues estamos estipulando el régimen exacto de aplicación de la pena para cada uno de los delitos considerados en el proyecto. Si bien los abolicionistas han sostenido en determinados momentos, que las estadísticas no justifican el establecimiento de penas recias, ya que la intimidación no ha sido motor para desactivar el aparato delictivo, y ello ha conducido a una profesionalización del delito, debemos también considerar que, precisamente,

las estadísticas y sus correspondientes estudios han demostrado que en la sociedad ecuatoriana, con un régimen de aplicación de penas, más bien, benévolo al tenor de esas corrientes doctrinarias, el cometimiento de los delitos de secuestro, violación y robo, se ha incrementado y, aún más, aquel secuestro, robo o violación agravado por la muerte de la víctima; lo que lejos de desactivar una vendeta privada, ha accionado el requerimiento social de la necesidad de prevenir el cometimiento de estos cruentos crímenes, más aún, en una realidad social y económica, que apareja consigo una ola delincencial, que ni los llamados estados de emergencia territoriales, han podido frenar. Es siempre necesario recordar, que el requerimiento de una sociedad, es lo que a través de las presiones populares va infundiendo el cambio de la norma de derecho para adecuarse a una determinada realidad social histórica. La razón al proyecto la otorgan innumerables sondeos de opinión que respaldan esta iniciativa. Cuando la supuesta eliminación de los factores sociales y económicos que motivan estas olas delictivas, no demuestran ni medianamente indicios de mejoramiento o superación, sino de profundización y enquistamiento, la sociedad ecuatoriana requiere ya, de una solución de castigo y punibilidad de los delitos mencionados. Si bien es cierto, el Estado debe mejorar su política rehabilitadora, no es menos cierto que la legislación no puede permanecer impávida a los requerimientos sociales, y menos aún se justificaría el estancamiento de la evolución de los procesos del derecho mientras el Estado no dedica su esfuerzo a la optimización del sistema de rehabilitación social, por lo que consideramos que a su vez al acoger el requerimiento social en la normativa propuesta, presionaríamos para la reforma penitenciaria del Ecuador. En cuanto a las sanciones contempladas en el artículo 20 del proyecto de Ley referido al enriquecimiento ilícito sometido a estudio, debemos mencionar, que la sociedad en general y en particular estos legisladores, manifestamos nuestro total acuerdo, en búsqueda de mejores días para el ejercicio de la función pública y el desempeño de los cargos de elección popular, que nos ayude a borrar

la lacra de constar dentro del listado de los diez países más corruptos de todo el mundo. El proyecto es conveniente, y no contrapone ninguna disposición Constitucional o legal vigente, por lo que recomendamos su aprobación por el Pleno del Congreso Nacional. Suscriben este informe los honorables diputados: José Alvear Ycaza y Oswaldo Rossi Alvarado, diputados del Guayas. El proyecto es del siguiente contenido. "El Congreso Nacional. Considerando: Que el auge delictivo evidenciado en los últimos años en nuestro país, ha adquirido caracteres de alarma social, que mantienen en permanente estado de inseguridad a la colectividad, víctima de atentados contra la integridad de las personas y sus bienes; Que, por otra parte, esta proliferación delictiva ha llegado a extremos antes no experimentados por la República, en cuanto a los delitos incurridos por los funcionarios públicos, en el ámbito del ejercicio de sus funciones, lo que agrava la situación del país, desmoraliza a la población ecuatoriana y perjudica notoriamente la imagen del Ecuador en el mundo internacional; Que el sistema jurídico penal del país debe ser armonizado de manera que, en forma eficiente, constituya un instrumento de persuasión a los malos ciudadanos que atentan contra la seguridad de las personas, contra los bienes y contra los bienes de la colectividad; y, En ejercicio de las facultades constitucionales de que se halla investido, Expide la siguiente Ley Reformativa del Código Penal. Artículo 1. Sustitúyase el artículo 51 por el siguiente: Artículo 51. Las penas aplicables a las infracciones son las siguientes: Penas peculiares del delito. 1. Cadena perpetua; 2. Reclusión mayor; 3. Reclusión menor; 4. Prisión de ocho días a cinco años; 5. Interdicción de ciertos derechos políticos y civiles; 6. Sujeción a la vigilancia de la autoridad; 7. Privación del ejercicio de profesiones, artes u oficios; y, 8. Incapacidad perpetua para el desempeño de todo empleo o cargo público. Penas Peculiares de la Contravención. 1. Prisión de 1 a 7 días; y, 2. Multa de 15 a 240 sucres. Penas comunes a todas las infracciones: 1. multa; y, 2. Comiso especial. Artículo 2. Sustitúyase el Artículo 53, por el siguiente: Artículo 53. La reclusión

mayor, que se cumplirá en las penitenciarias, se divide en ordinaria de 4 a 8 años y de 8 a 12 años; y, extraordinaria de 12 a 16 años y 16 a 25 años. El condenado a reclusión guardará prisión celular y estará sujeto a trabajos de reeducación. Artículo 3. El Artículo 57 dirá: Artículo 57. El mayor de 60 años de edad, culpable de un delito reprimido con cadena perpetua o reclusión, cumplirá el tiempo de la condena en un establecimiento destinado a prisión correccional. Si hallándose ya en reclusión cumpliera 60 años, pasará a cumplir su condena en una casa de prisión, conforme el inciso anterior. 4. Sustitúyase el Artículo 72 por el siguiente: Artículo 72. Cuando haya dos o más circunstancias atenuantes y ningún agravante, no constitutiva o modificatoria de infracción, las penas de reclusión serán reducidas o modificadas de esta manera. La reclusión mayor extraordinaria de 16 a 25 años se sustituirá con reclusión mayor extraordinaria de 12 a 16 años; La reclusión mayor extraordinaria de 12 a 16 años se sustituirá con reclusión mayor ordinaria de 8 a 12 años; La reclusión mayor ordinaria de 8 a 12 años se sustituirá con reclusión mayor ordinaria de 4 a 8 años; La reclusión mayor ordinaria de 4 a 8 años se sustituirá con reclusión menor extraordinaria de 3 a 6 años; La reclusión menor extraordinaria de 9 a 12 años se sustituirá con reclusión menor ordinaria de 6 a 9 años; La reclusión menor ordinaria de 6 a 9 años se sustituirá con prisión corrección de 2 a 5 años. La reclusión menor ordinaria de 3 a 6 años se sustituirá con prisión correccional de 1 a 3 años. La pena de cadena perpetua no será susceptible de modificación por atenuantes. Artículo 5. A continuación del primer inciso del Artículo 75, incorporase un inciso que dirá: "Si se trata de un delito que merezca pena de reclusión mayor extraordinaria de 16 a 25 años, la pena será sustituida por la de reclusión menor ordinaria de 3 a 6 años". Artículo 6. La primera regla del artículo 80 dirá: 1. El que habiendo sido ante condenado a pena de reclusión cometiere un delito reprimido con reclusión mayor ordinaria de 4 a 8 años, la pena será de reclusión mayor ordinaria de 8 a 12 años; el que habiendo sido antes condenado a pena de reclusión

cometiere un delito reprimido con reclusión mayor extraordinaria de 12 a 16 años, la pena será de reclusión mayor extraordinaria de 16 a 25 años; y, si el nuevo delito cometido es sancionado con reclusión mayor extraordinaria de 16 a 25 años, la pena será de 25 años, no sujeta a modificación. Artículo 7. El Artículo 81 sustitúyase por el siguiente: "Artículo 81. En caso de concurrencia de varias infracciones se acumularán las penas previstas para cada una de ellas, de manera que la pena acumulada a aplicarse será el resultado de la suma de las penas determinadas para cada infracción, sin límite de tiempo. Igual acumulación de penas se aplicará cuando un solo acto constituya varias infracciones de distinta o igual naturaleza, en contra de dos o más personas, como en el caso de homicidio o asesinato múltiple. Cuando haya concurrencia de varias contravenciones se acumularán todas las penas merecidas por el contraventor. Las penas acumuladas serán cumplidas en los establecimientos indicados en los artículos 53, 54 y 55, según el caso. Artículo 8. Los incisos 4 y 6 del artículo 101 dirán, respectivamente. Al margen de los casos de imprescriptibilidad de las acciones y de las penas previstos en el último inciso del numeral 2 del Artículo 23 y en el segundo inciso del Artículo 121 de la Constitución Política de la República, en los delitos cuyo ejercicio de acción es pública, de no haber enjuiciamiento, la acción para perseguirlos prescribirá en 10 años, tratándose de delitos reprimidos con reclusión, a excepción de las infracciones reprimidas con cadena perpetua, cuyas acciones prescribirán en 20 años; y, en 5 años, tratándose de infracciones reprimidas con prisión. El tiempo se contará a partir de la fecha en que la infracción fue perpetrada. Caso de que el indiciado se presentare voluntariamente a la justicia en el plazo máximo de 6 meses posteriores al auto inicial, los respectivos plazos se reducirán de 10 a 8 años en los delitos reprimidos con reclusión, de 20 a 15 años si el delito es reprimido con cadena perpetua o con reclusión mayor de 16 a 25 años; y, de 5 a 4 años, si el delito es reprimido con prisión correccional. En estos casos, los plazos se contarán desde

la fecha del auto cabeza de proceso. No surtirá efecto esta regla en caso de reincidencia. Artículo 9. Sustitúyase el Artículo 188, por el siguiente: Artículo 188. El delito de plagio o secuestro se comete apoderándose de otra persona por medio de violencias, amenazas, seducción o engaño, sea para venderla o ponerla contra su voluntad a servicio de otra, o para obligarla a pagar rescate o entregar una cosa mueble, o extender, entregar o firmar un documento que surta o pueda surtir efectos jurídicos, o para obligarla contra su voluntad a dar instrucciones, órdenes o disposiciones sobre entrega de dinero, manejo de cuentas bancarias, transacciones mercantiles o sobre manejo de documentos fiduciarios, o para obligarla contra su voluntad a impartir órdenes o disposiciones sobre administración de sus negocios o sobre asuntos propios de su actividad o funciones o para obligar a un tercero a que ejecute unos de los actos indicados tendiente a la liberación del secuestrado. Artículo 10. Sustitúyese el Artículo 189 por el siguiente: Artículo 189. El plagio o secuestro será reprimido con las penas que se indican en los numerales siguientes: 1. Con prisión de 6 meses a 4 años, si la víctima es devuelta a su libertad espontáneamente por el plagiario, antes de iniciarse procedimiento judicial, sin haber sufrido maltratos ni realizado alguno de los actos determinados en el artículo anterior; 2. Con reclusión de 3 a 6 años, si la devolución de la libertad con las condiciones del número que precede se ha realizado después de iniciado el procesamiento no estando detenido o preso el plagiario; 3. Con reclusión de 6 a 9 años, si la liberación se realiza en los términos del número 2 de ese artículo, estando detenido o preso el plagiario. 4. Con reclusión de 9 a 12 años, si en el caso del número 1, la víctima ha sufrido maltratamientos; 5. Con reclusión mayor de 12 a 16 años, en el caso del numeral 2, si la víctima ha sufrido maltratamientos; 6. Con reclusión de 16 a 20 años, en el caso del número 3, si hubiere tales maltratamientos; 7. Con reclusión mayor de 20 a 25 años, cuando la víctima no hubiere recobrado su libertad hasta la fecha de la sentencia, sin perjuicio de que la pena se aumente a cadena perpetua, si después de

la condena, la víctima apareciere muerta o falleciere como consecuencia del plagio; 8. Con cadena perpetua si se hubiere producido la muerte de la víctima durante el plagio, o por consecuencia de este hecho; 9. Las personas que, conociendo con certeza el lugar en que se encuentra el plagiado, o los movimientos y acciones de los plagiarios, y no proporcionaren dicha información a las autoridades del caso, serán sancionados con la mitad de las penas señaladas en los números anteriores, excepto en el caso de participación como autores o cómplices en el delito de plagio en cuyo caso se estará a lo dispuesto en las reglas generales sobre participación criminal. Si el caso se refiere al caso previsto en el número anterior, la pena será de reclusión de 25 años. Cuando en el delito de plagio hubiere participación de ecuatorianos por naturalización, en la sentencia condenatoria se les cancelará la carta de naturalización y se dispondrá su expulsión del país, una vez cumplida dicha sentencia condenatoria. Las penas indicadas en los números anteriores se aumentarán en 2 años más en su mínimo, si el plagiado fuere menor de 2 años; o si los participantes del plagio fueren miembros de la Fuerza Pública; y en los casos en que el plagiado de cualquier edad haya sido trasladado en una o más ocasiones fuera del territorio nacional. 10. El que motivado por causas o fines revolucionarios o subversivos, secuestra a la víctima para posteriormente establecer comunicación con la familia del secuestrado o terceros, determinando sus exigencias como son las de rogar cambios en órdenes o disposiciones, o conseguir la libertad de detenidos condenados, será reprimido con reclusión de 16 a 25 años. 11. Cuando el reo del secuestrado como autor, cómplice o encubridor reincidiere en el delito será sancionado con el máximo de la pena establecida para el caso. 12. El que, sin haber participado como autor, cómplice o encubridor del plagio o secuestro, de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro, dolosamente o a sabiendas del origen de los bienes, incremento patrimonial no justificado por actos derivados del secuestro y siempre que el hecho no constituya otro delito, será sancionado

con la pena de reclusión mayor de 12 a 16 años. Artículo 11. A continuación del artículo 189, agréguese un artículo innumerado que diga: "Artículo. Se considerarán agravantes del delito de plagio o secuestro además de las circunstancias del Artículo 30 del Código Penal, cuando concurren uno o más de las circunstancias siguientes: Si se produce durante el plagio o como consecuencia de él, la muerte del plagiado, si el delito se comete en persona inválida o enferma menor de 18 años, mujer embarazada; persona mayor de 65 años, o persona que no tenga la plena capacidad de autodeterminación; si la privación de libertad del plagiado se prolonga por un tiempo mayor a 15 días; si somete a la víctima a tortura física, moral, psicológica o a violencia sexual, durante el tiempo que permanezca secuestrada; si se ejecuta el secuestro aprovechando la confianza depositada por la víctima en el autor, cómplice o encubridor del delito; así como si la infracción se la comete utilizando orden de detención falsa, o simulando tenerla o abusando de autoridad en el caso de los miembros de la Fuerza Pública o jueces. Artículo 12. En el artículo innumerado agregado a continuación del Artículo 512 mediante Ley número 105, publicada en el Registro Oficial número 365 del 21 de julio de 1998, sustitúyase la frase "artículo anterior", por "artículo siguiente". Artículo 13. Sustitúyase el Artículo 513 por el siguiente: "Artículo 513. El delito de violación será reprimido con reclusión mayor de 8 a 12 años. Artículo 14. Refórmase el Artículo 514 de la siguiente manera: 1. Sustitúyase la pena de "reclusión mayor extraordinaria de 12 a 16 años", por "cadena perpetua"; y, 2. Agréguese un inciso que dirá: "Igual pena de cadena perpetua, se impondrá a los culpados de violación, si las víctimas son sus descendientes, ascendientes, hermanos o afines en línea recta; debiendo, en su caso, ser condenados, además, a la pérdida de la patria potestad. Artículo 15. Suprímase el inciso segundo del artículo 515. Artículo 16. En el artículo 551, sustitúyase la pena de "prisión de 1 a 5 años", por la de "reclusión menor de 3 a 6 años". Artículo 17. Refórmase el artículo 552, de la siguiente manera: 1. El primer inciso dirá: "El máximo de la pena establecida en

el artículo anterior, se aplicará al culpado si concurre alguna de las siguientes circunstancias"; y, 2. En el último inciso, sustitúyese la pena de "reclusión mayor extraordinaria de 12 a 16 años", por la de la "cadena perpetua". Artículo 18. En lugar de la pena de reclusión mayor extraordinaria de 12 a 16, años dirá: "cadena perpetua", en los casos de delitos cometidos con resultado de muerte a que se refieren los artículos 126, 157, 158, 160, innumerados después del 160, 161, 164, 187, 393, 406, 416, 417, 419, 433, 514, 552 del Código Penal. Artículo 19. En el artículo 257 sustitúyanse las penas de "reclusión mayor ordinaria de 4 a 8 años", por la de "reclusión mayor ordinaria de 8 a 12 años"; y la de "reclusión mayor extraordinaria de 8 a 12 años", por la de "reclusión mayor extraordinaria de 16 años a 25 años". Artículo 20. En el segundo artículo innumerado referente a la sanción para los delitos de "Enriquecimiento Ilícito", mandado a agregar a continuación del Capítulo VIII del Título III del Código Penal, de conformidad con la Ley 6, publicada en el Registro Oficial número 260, del 29 de agosto de 1985, sustitúyese la pena de "1 a 5 años de prisión", por la de "6 a 9 años de reclusión menor ordinaria" y, en el mismo inciso, agréguese un segundo inciso que dirá: "La pena será de reclusión menor de 8 a 12 años, si el culpado es el Presidente de la República, los Ministros y Subsecretarios de Estado, los Magistrados de las Cortes Suprema y Superiores y jueces en general, y todos los funcionarios y ciudadanos que desempeñen algún cargo de elección popular, como los diputados, alcaldes, prefectos, concejales y consejeros". Estos, señor Presidente, los dos informes que ha merecido el proyecto de Ley. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Está en consideración este proyecto de Ley. Honorable José Cordero. -----

EL H. CORDERO ACOSTA. Gracias. Hubiese sido de desear, en primer lugar, señor Presidente, que un proyecto de esta naturaleza en el que estamos discutiendo nada menos que la libertad de las personas, tenga la máxima asistencia

y participación de los señores legisladores. Es quizás más importante que un proyecto de urgencia económica o cualquier otra materia de las tratadas aquí en el Congreso Nacional, y que merecen el interés mayoritario, diríamos, casi unánime de los señores legisladores; pero, de todos modos, me toca hacer algunas reflexiones. Empezaré por las de carácter histórico respecto de este proyecto. Si mal no recuerdo, en el año 1977 o 78, en las postrimerías de la última dictadura militar, se estableció una senda reforma al Código Penal con el aumento de las penas, y creándose la llamada reclusión mayor especial de 16 a 25 años. Lo primero que se hizo por parte de la Cámara Nacional de Representantes, presidida por el gran líder de feliz memoria, honorable Asaad Bucaram, es propugnar la revocatoria de esa reforma, yo le diría que casi por unanimidad en el retorno al régimen democrático, con sesudas reflexiones que constan en actas, se revocó toda aquella reforma del aumento de las penas. En el año de 1994 se intentó nuevamente, mediante un proyecto, el aumento de las penas y la aprobación de la denominada, en aquel entonces, cadena perpetua. Ese proyecto fue aprobado, yo diría que una sesión minoritaria del Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes, pasó para la sanción del Ejecutivo, fue vetado parcialmente; el Congreso ni se allanó ni insistió en el veto, y desde aquel entonces quedó en el limbo. Hoy nuevamente se insiste en este proyecto del aumento de las penas. Valga entonces la misma reflexión que hacía cuando en el año de 1994 se presentó un proyecto de endurecimiento de penas hasta llegar a la radical prisión perpetua. Considero, señor Presidente y honorables señores legisladores, que no podemos hablar de derecho penal, no podemos hablar de derecho procesal penal, debemos hablar de sistema penal como un todo armónico en el cual para empezar en lo sustantivo, con acierto y en función de los tiempos, de sesudas reflexiones sociales, luego de ponderar valores. Se haga una moderna tipificación de los delitos y las penas, porque el actual Código Penal data de más del siglo pasado, en lo fundamental, viene desde los tiempos de García Moreno y sigue el modelo belga, está obsoleto,

señor Presidente, y mal podemos seguirlo reformando como una colcha de retazos, es necesario, es indispensable, un nuevo Código Penal en lo sustantivo. Hemos dado un gran paso adelante, reflexionando sobre el sistema, al dictar el nuevo Código de Procedimiento Penal, que consagra el principio acusatorio y la oralidad que es mucho más técnico y adecuado a los tiempos en cuanto a investigación, actuación probatoria, y va a ser muchísimo más científico, y técnico, en cuanto a la labor de los jueces de aplicar la Ley al caso. Pero nos falta otra reforma fundamental que integra el sistema penal, y es el Código de Ejecución de Penas. Cómo podemos permitir un Código de Ejecución de Penas bárbaro y tardío, que sigue modelos trasnochados del positivismo, a través de la teoría de la criminología crítica, que nos sigue hablando de delincuentes peligrosos, menos peligrosos, con modelos biotipológicos ya superados por la moderna doctrina penal ejecutiva, y no hemos dado ningún paso para enmendar este Código de Ejecución de Penas. Eso en cuanto al sistema penal, que se complementa además con el otro control social, formal preventivo, que es el de la policía, en cuanto a la vigilancia, a evitar, antes que se den los delitos precisamente que estos tengan lugar, que estos se perpetren, mucho podríamos gastar en cuanto a cárceles, en cuánto a sistema de internamiento y seguiría aumentando la cifra de criminalidad. Quizás, podríamos disminuir esa cifra de criminalidad, no erradicarla porque eso sería utópico, preocupándonos más a fondo, de gastar tiempo y recursos en la policía, en la vigilancia, en esas actividades preventivas, en eliminar una serie de factores criminógenos de desigualdad, de injusticia, que tienen una relación directa con el crimen, con la perpetración de los delitos; pero aquí está, esta propuesta de endurecimiento de las penas hasta llegar a la prisión perpetua. Un poco de historia también en esto, señor Presidente y honorables señores legisladores, sobre los fines de la pena. Al comienzo se concibió la pena con carácter retributivo, devolver mal con mal, castigar hacer padecer al delincuente, al que había cometido el delito, contra esto se luchó y en una evolución histórica se dio un salto adelante, y se

habló de la pena con carácter preventivo, de prevención general o prevención especial, es decir, concibiendo que la pena tiene a disuadir de la Comisión de los delitos. Lamentablemente, lacerantes estadísticas nos demuestran todo lo contrario, y aún en los medios más civilizados y con penas endurecidas, lamentablemente la pena no disuade, señor Presidente. El castigo por castigo no convierte; aumentar las penas es, quizás, dar oportunidad para que ya en su cumplimiento se sigan refinando, especializando, profesionalizándose los delincuentes, y que la delincuencia misma adquiera medios más sutiles, más sofisticados para delinquir precisamente, para evadirse a esas penas más radicales. No existe lamentablemente aquello de la disuación a través de las penas. Por eso, muy sabiamente, nuestra Constitución hace el último esfuerzo por dar un fin a la pena, si es que tiene fines la pena, y adopta el criterio consignado en el Artículo 208, que pido se dé lectura, señor Presidente. Artículo 208 de la Constitución Política. -

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señor Secretario, proceda a leer el Artículo 208 de la Constitución. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. Con su autorización, señor Presidente. "Artículo 208. Capítulo cuarto. Del régimen penitenciario. El sistema penal y el internamiento tendrán como finalidad la educación del sentenciado y su capacitación para el trabajo, a fin de obtener su rehabilitación que le permita una adecuada reincorporación social". -----

EL H. CORDERO ACOSTA. Suficiente, señor Presidente. Fin de la pena: educación, capacitación para el trabajo, rehabilitación, reincorporación social. Llamemos en términos muy cristianos una conversión del delincuente. ¿Será compatible con este fin constitucional de la pena, que sitúa como fundamental objetivo la reincorporación social, una pena perpetua? No, señor Presidente. Son situaciones absolutamente contradictorias. Pena perpetua y reincorporación o reinserción social son incompatibles. Si queremos dar paso a esa pretensión de establecer la

prisión perpetua tendríamos que empezar reformando la Constitución, y siendo más francos en esto. Digamos que la pena es venganza, digamos que la pena es retribución, digamos que la pena es devolver mal por mal, irrogar el máximo de sufrimiento a quien a hecho sufrir a la víctima y a la sociedad; pero no planteemos como un eufemismo, como una letra muerta, aquel señalado en la Constitución del fin de la pena: la resocialización o reinserción social. Pero, hay algo más, señor Presidente. Se plantea la acumulación de las penas, sustituyendo el actual sistema de absorción, por el cual la máxima pena, en caso de concurso real o ideal de infracciones, sea la del delito más grave, se va al sistema aritmético o matemático de la acumulación de penas. Usted, mañana, señor Presidente, choca, es delito culposo, pero no muere una persona. Con todo respeto, pongamos que usted conduce un colectivo y mueren varias personas, homicidio culposo múltiple, concurso ideal de delitos, responderá por todos esos delitos y se le acumularán matemáticamente la pena. Le faltaría su vida, señor Presidente, para cumplir esa pena. Esto en los delitos culposos, porque no hacen excepción, y en los delitos dolosos también. Posiblemente no estuvo el dolo en la gente, pero eso es muy difícil demostrar matar a varias personas cuando se quería matar a una, y puede responder de un homicidio o de un asesinato múltiple, a podrirse de por vida. Acumulación matemáticas de las penas. Cadena perpetua encubierta, señor Presidente. Sería mejor poner, de una vez, para los concursos materiales o ideales de delito esta prisión perpetua y no disfrazarla a través de la acumulación matemática de las penas. Así está concebido el proyecto, señor Presidente. Y, el c), que inspira a los propugnadores de este proyecto, un afán absolutamente patriótico. Yo sé que hay mucho contenido ético en propugnar este proyecto. Yo no reprocho, ni voy a hablar que son cavernarios quienes hablan de la prisión perpetua y que somos progresistas los que hablamos de la resocialización. No. El clamor de las víctimas es terrible. Si mañana matan a un hijo nuestro, es posible que nuestra reacción emocional, plenamente justificada, sea la de devolver muerte por muerte. Pero,

cuidado, yo no quisiera tampoco que mi reacción emocional se convierta en ley de la República. Muchas cosas se pueden preguntar a una opinión pública indignada, a una opinión pública con múltiples carencias, a una opinión pública que sufre una crisis económica, hambre y miseria. Se le puede preguntar, por ejemplo, ¿sería conveniente no seguir pagando impuestos? Y va a decirnos que no. Se le puede preguntar, a veces, a una sociedad reduzcamos la jornada laboral de 40 a 20 horas. Es posible que emocionalmente se esté de acuerdo. Pero mucho cuidado, señor Presidente, estamos aquí para legislar ponderando factores, siendo críticos, concibiendo lo penal no como una cuestión aislada de aumento o disminución de penas, sino como un sutil engranaje de sistema en donde está lo sustantivo, lo procesal, lo ejecutivo, lo preventivo. Y dentro del ejecutivo, cómo podemos darnos el lujo de aumentar las penas, si primero no reformamos esas pocilgas, esos antros de corrupción, de perfeccionamiento, de especialización de los delitos, que son las llamadas "cárceles", eufemísticamente denominadas: "Centros de Rehabilitación". Así se denominan, pero yo no sé de qué rehabilitación estamos hablando. Debemos reflexionar sobre muchas cosas. ¿Rehabilitar y resocializar para qué modelo social? ¿cuál es el modelo social que estamos hablando? ¿es justo el modelo social? ¿en lo económico, en lo político, es justo ese modelo social? ¿estamos hablando, con todo respeto, del modelo social de los cinturones de miseria? ¿del modelo social de la carencia de oportunidades, que obligan a sufridas poblaciones, nuestras, a emigrar masivamente, aun cuando queden en la impunidad quienes favorecen o se aprovechan y se enriquecen ilícitamente de este tráfico humano? Y para ellos no veo que esté señalado un aumento de penas, señor Presidente, aun cuando sea tráfico humano, equiparable a cualquier otro tráfico con seres humanos. Respeto, como el que más, la gran intención de los propugnadores del proyecto, pero creo que podríamos hablar de modificación de penas, cuando cumpliendo responsablemente, como legisladores, habríamos, por lo menos, hecho una reforma integral a lo penal como sistema. Gracias, señor Presidente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señor Secretario, tome lista, por favor, porque no hay el quórum en la sala, en este momento.

EL SEÑOR SECRETARIO. Señores diputados: Mirella Adum, presente. Alejandro Aguayo. Edgar Aguirre, presente. Vicente Albornoz, presente. Blasco Eugenio Alvarado, presente. José Enrique Alvear Icaza, presente. Ronald Andrade, presente. Yolanda Andrade Guerra, presente. Káiser Arévalo, presente. John Argudo. Germán Astudillo, presente. Eliseo Azuero. Dalton Bacigalupo. Leopoldo Baquerizo Adum, presente. Abelardo Becerra Cuesta. Adolfo Bucaram Ortiz, presente. Elsa Bucaram Ortiz. Simón Bustamante Vera, presente. Edmundo Caicedo, presente. Cecilia Calderón, presente. Washington Calero, presente. Arturo Calva, presente. Hermel Campos Aguirre, presente. Enrique Camposano. Juan Cantos Hernández, presente. Francisco Celi, presente. José Cordero Acosta, presente. Juan Cordero Iñiguez, presente. Freddy Correa Agurto. Jaime Coello Izquierdo, presente. Tarquino Chauca Chafuel, presente. Rafael Dávila Egüez. Pascual Del Cioppo. Franklin Delgado Tello. Marcelo Dotti Almeida. Sixto Durán-Ballén Cordovez. Jaime Estrada Bonilla. Vicente Estrada Velásquez. Joaquín Estrella Velín, presente. Carlos Falquez Batallas. Marcelo Farfán Intriago, presente. Juan Manuel Fuertes. Félix García Cedeño, presente. Edgar Garrido Jaramillo. Raúl Gómez Ordeñana, presente. Napoleón Gómez Real. Elba González Alava. Carlos González Albornoz. Susana González Muñoz, presente. Regina Gordillo Córdova, presente. Valerio Grefa Uquiña. Guillermo Haro Páez, presente. Estuardo Hidalgo Bifarini. Raúl Hurtado Larrea. Carlos Kure Montes, presente. Guillermo Landázuri, presente. Jaime León Romero. Otón Loor Cedeño. Iván López Saúd, presente. Wilson Lozano Chávez. Wilfrido Lucero Bolaños, presente. Henry Llanes, presente. Franklin Macías Chávez, presente. Concha Mallea Olvera, presente. Germán Mancheno. René Maugé, presente. Voltaire Medina, presente. Tito Nilton Mendoza. Juan Pablo Moncagatta. Jorge Montero Rodríguez, presente. Mario Efrén Moreira. Ruth Aurora Moreno, presente. Hugo Moreno Romero. Xavier Neira Menéndez, presente. Aníbal Nieto Vásquez.

Nina Pacari Vega, presente. Julio Noboa Narváez, presente. Elizabeth Ochoa, presente. Ximena Ortiz Crespo, presente. Eduardo Pacheco Gárate. Reinaldo Páez, presente. Carlos Alberto Palacios, presente. Juan Palma Ordóñez. Miguel Pérez. Alvaro Pérez Intriago, presente. Antonio Posso Salgado. Marco Proaño Maya, presente. Hugo Quevedo Montero, presente. Raúl Rivas, presente. Ramiro Rivera. Roberto Rodríguez Guillén, presente. Galo Roggiero, presente. Fernando Rosero González, presente. Oswaldo Rossi Alvarado, presente. Gabriel Ruiz Albán, presente. José Lorenzo Saá, presente. Héctor Aníbal Salazar, presente. Mauricio Salem Mendoza, presente. Bolívar Sánchez, presente. Rafael Sancho Sancho. Franklin Sanmartín. Carlos Saúd Saúd. Eduardo Serrano, presente. Fulton Serrano Batallas, presente. Alfredo Serrano, presente. Víctor Hugo Sicouret. Gilberto Talahua, presente. Carlos Torres Torres, presente. Mario Touma Bacilio, presente. Simón Ubilla Bustamante, presente. Blanca Ugarte Guzmán, presente. Fanny Uribe López, presente. Gilberto Vaca. Anunzziata Valdez Larrea, presente. Clemente Vásquez. Alexandra Vela. Juan Vélez, presente. Rolando Vera. Luis Villacreses Colmont. Luis Vizcaíno Andrade. Cynthia Viteri Jiménez. Reynaldo Yanchapaxi. Señor Presidente, con el ingreso de los diputados: Enrique Camposano, Elsa Bucaram, John Argudo, Rafael Dávila, Gilberto Vaca y usted, setenta y ocho diputados en la sala, señor Presidente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Gracias, señor Secretario. Honorable Anunzziata Valdez. -----

LA H. VALDEZ LARREA. Señor Presidente, colegas diputados y diputadas: Hoy día se encuentra en el Orden del Día el estudio y la resolución sobre la Ley de Seguridad Social. Es un tema que concita el interés de todo el Ecuador y que nos debe llevar a todos los diputados y diputadas a adentrarnos en el análisis del mismo y tomar ya decisiones fundamentales con respecto a este proyecto de Ley. Por eso, señor Presidente, solicito que nos constituyamos en sesión permanente, por efectos de que la lectura del informe

respectivo va a demandar mucho tiempo y para ello no se necesita el quórum para votar. Esto lo hago con la idea de que podamos ir avanzando en esa lectura y el día de mañana podamos entrar ya a conocer y a resolver sobre el proyecto. Gracias, señor Presidente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señor Secretario, someta a votación la moción de sesión permanente de la honorable Anunzziata Valdez. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. La honorable Anunzziata Valdez mociona sesión permanente. Los señores diputados que estén de acuerdo con esta moción, por favor, expresen su voto levantando el brazo. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Debo recordarles que la lectura del proyecto es supremamente largo y no demanda de quórum, si estamos en sesión permanente se puede leer. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. Señor Presidente, de setenta y ocho legisladores en la sala, treinta y dos apoyan la moción de sesión permanente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Aprobada. Me equivoqué, honorable Bucaram, no está aprobado. Yo les rogaría que se mantengan en el quórum, para poder leer el proyecto. Honorable Arturo Calva. -----

EL H. CALVA PRECIADO. Gracias, señor Presidente. El país necesita urgentemente que se introduzcan en el Código Penal las reformas planteadas a través de este proyecto que se está tratando el día de hoy. Y es que es urgente por cuanto diariamente el país se entera, a través de los medios de comunicación, de lo que sucede con el secuestro de las personas y con la muerte a la persona secuestrada. Asimismo, señor Presidente, son urgentes que estas reformas se introduzcan en el Código Penal por cuanto, diariamente, madres de familia lloran desconsoladas al ver que sus hijos y sus hijas han sido violados y el victimario, el

delincuente, el que cometió el delito, en pocos días recobra su libertad. Es que nuestro Código Penal hasta la presente fecha, señor Presidente, tiene penas demasiado benignas y es necesario y urgente endurecerlas. Y endurecerlas y es urgente también el proyecto anterior que quedó en suspenso y que se refiere a la extradición, para extraditar a quienes se roban el dinero del pueblo, a quienes atracan los fondos públicos. Pero, también, es urgente, señor Presidente, que el país conozca lo que está sucediendo con la Amazonía ecuatoriana, lo que está sucediendo en Sucumbíos, es bastante grave. Existe una alerta total de toda la ciudadanía, de todos los que habitamos en Sucumbíos, porque ya estamos sufriendo las consecuencias del Plan Colombia. Y el Ecuador no hace absolutamente nada por Sucumbíos. Ya están trasladándose familias enteras a Sucumbíos y Sucumbíos padece de todo, señores legisladores, y el país lo conoce, porque últimamente todos los medios de comunicación han puesto en alerta lo que está sucediendo allá. Y eso no es todo, señor Presidente. Hace tiempos atrás se presentó aquí, en el Congreso Nacional, un proyecto de Ley para que se utilice la mano de obra de quienes habitan en la Amazonía, propuesto por el honorable Heinert Gonzabay Pérez. Ahora con la llegada de miles y miles de colombianos, qué mano de obra le podemos ofrecer, señor Presidente, si ni para los nacionales tenemos. Si ni para los niños ecuatorianos tenemos escuelas, no tenemos colegios. Para poder matricular a un niño en una escuela en Sucumbíos, hay que estar hablando con el Director o con el profesor desde cuando comienza a caminar. A dónde van a ir los niños colombianos que llegan al Ecuador. Eso no es todo, señor Presidente y señores legisladores, todos los que estamos aquí presentes conocemos y estamos informados cuál va a ser el efecto del "hongo de la muerte", aquello nos va a afectar tremendamente en la provincia de Sucumbíos; y va a afectar no solamente a Colombia, a destruir los cultivos o los sembríos de coca, sino que va a arrasar con cultivos ilícitos y con los cultivos lícitos también. Van a terminar con la yuca y con el plátano, que es el sustento diario de los nativos de la zona y de lo cual nosotros, quienes habitamos allí,

en la provincia de Sucumbíos, también nos alimentamos. Van a acabar con la flora y con la fauna; van a acabar con el último pulmón que le queda al mundo, señores legisladores, que es el bosque amazónico, y una vez que se termine o que este hongo destruya los sembríos de coca, este hongo quedará introducido en la Amazonía ecuatoriana. Es mejor que nos digan a quienes habitamos allí que desocupemos la Amazonía, que desocupemos de Sucumbíos, porque los colombianos ya nos están desplazando, ya nos comenzaron a desplazar hace rato. La mayoría de las fincas están ya en manos de los colombianos. Los ecuatorianos ya han comenzado a abandonar Sucumbíos. ¿A dónde iremos a parar, señor Presidente? Y es que lo más grave todavía, es que existen amenazas graves en contra de los diputados de la Región Amazónica y de Sucumbíos, primeramente, porque nos echan la culpa de que somos los responsables de que el Ecuador haya cedido a que Estados Unidos ocupen la Base de Manta. Quizás sea una de las últimas intervenciones aquí, en el Congreso, porque por estar denunciando quizás sea blanco o del terrorismo o de los paramilitares. Igual van a ser blanco ustedes, señor Presidente y señores legisladores, y todo el Ecuador va a perder, porque existen amenazas graves de volar los pozos petroleros, de volar el oleoducto, y aun ustedes que habitan en otras provincias, en otras regiones del país, van a sufrir las consecuencias también. El Ecuador no va a tener rentas por unos cuantos dólares recibidos de Estados Unidos, que quizás los huelan en otras partes, menos allá en Sucumbíos. Señor Presidente, señores legisladores, es urgente que el Congreso se pronuncie. Es verdad que existen proyectos urgentes, como el que estamos tratando el día de hoy, como el que se suspendió, pero es urgente también que se busque una solución al problema de Sucumbíos. Conminar al Gobierno Nacional que suspenda este intento de experimento científico en la Amazonía. Yo me pregunto, señor Presidente, ... -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honorable Calva, ese no es el tema...

EL H. CALVA PRECIADO. ... tengo todo el derecho de que el

país conozca lo que está sucediendo, señor Presidente. -

EL SEÑOR PRESIDENTE. No es el tema del debate, en este momento. -----

EL H. CALVA PRECIADO. Conozco que no es tema de debate, señor Presidente. Me hubiese gustado introducirme a fondo a las reformas del Código Penal y lo voy a hacer en una próxima sesión, porque conozco del tema. Estoy inmiscuido en la ley, en la jurisprudencia, y conozco del tema anterior también, de la extradición, pero el país necesita conocer lo que está sucediendo allá, en nuestra provincia. Nos culpan a los diputados que somos "los chicos silencio" aquí en Sucumbíos, y que el país debe conocer y que nosotros debemos denunciar lo que está sucediendo, y que jamás debemos aminalarnos ni tener temor, tampoco. Usted lo manifestaba en su última visita en Sucumbíos, señor Presidente, y de esa forma, ese ejemplo suyo, es el que estamos siguiendo aquí nosotros. Y es importante que el Congreso conmine al Gobierno Nacional para que se suspenda este tipo de experimentos. ¿Y, por qué no lo realizan allá en Colombia? La guerra no es contra Ecuador. La guerra no es contra Sucumbíos. La guerra es para destruir los sembríos de coca, no están en el Ecuador. Los grandes consumidores también están justamente allá, allá en Estados Unidos. Si no hubieran los verdes, no hubieran los dólares, no existiera la droga, no existieran los sembríos de cocaína. Si no hubiera quien consuma, no hubiera quien produzca. ¿Y, por qué Colombia no permite que este tipo de experimento se lo realice allá, en su territorio? Siempre nos buscan a los ecuatorianos como conejillos de indias. No es posible que eso siga sucediendo, señor Presidente. Señores legisladores, los dejo para que ustedes reflexionen. Muy amables. Gracias. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honorable Hugo Quevedo. -----

EL H. QUEVEDO MONTERO. Señor Presidente, compañeros legisladores: El tema del debate tiene características

trascendentes, puesto que se trata de la reforma del Código Penal ecuatoriano. En todos los tiempos, hasta los actuales momentos, las sociedades han tenido un sistema de penas para precautelar, para proteger la vida ordenada de la comunidad. La pena es un hecho universal, porque ninguna sociedad puede renunciar al imperio penal, sería renunciar a sí mismo. Pero, examinemos realmente si en la concepción moderna la pena ha cumplido con su finalidad. Es verdad que constitucionalmente la pena está orientada a rehabilitar al interno, al hombre que delinquiró. Pero, ¿eso ha pasado en nuestro país? Me pregunto. No. Definitivamente, no. Vemos que las cárceles resultan finalmente un centro de especialización de los hombres que infringen la ley. No conozco realmente casos de rehabilitación. Y la sociedad ecuatoriana está realmente alarmada. Todos los ecuatorianos estamos temerosos y asustados cuando salimos a las calles, porque estamos pensando que en cualquier momento vamos a ser víctimas de un asalto, y lo que es más grave, inclusive, de que se nos quite la vida. Pero, constitucionalmente también el Estado tiene la responsabilidad de precautelar nuestra vida, nuestra seguridad, nuestros bienes, pero lamentablemente esto tampoco pasa, porque, decía, somos testigos cómo se violan a nuestras mujeres, cómo se matan a los trabajadores y a los hombres honrados de este país. Cuántos de nosotros no hemos tenido que asegurar las puertas de nuestras casas, porque conocemos perfectamente que inclusive ya ni en nuestras moradas estamos seguros, van y nos tumban las puertas, se introducen y nos matan, violan y roban. Y ¿cuáles son las penas que tenemos nosotros para este tipo de delitos? La pena máxima 16 años, y en la Ley de Ejecución de Penas, en una reforma introducida en el año 1996, inclusive hay una rebaja de 180 días por cada año al sentenciado o al que está interno hasta que haya la sentencia por su buen comportamiento; es decir, que finalmente esos 16 años se convierten en 8 y en muchos casos en menos años. De tal manera que este tipo de delitos atroces que nos tienen preocupados a los ecuatorianos, decía, por un lado si bien es cierto que doctrinariamente se pide que la pena rehabilite al culpable, pero por otro

lado los centros penitenciarios, por irresponsabilidad del Estado tampoco hace posible esta rehabilitación. Las penas en sí, que tienen yo sí creo en la actualidad una orientación de prevención general, porque cuántos de nosotros al reflexionar sobre la cuantía de una pena, nos podemos eximir de cometer el delito. Yo siempre recuerdo que cuando voy a Estados Unidos, por la gravedad del sistema penal, por las penas duras que existen en ese país, cuando conducimos un vehículo en Estados Unidos tenemos toda la precaución de evitar un accidente porque pensamos: aquí las penas son muy duras; es decir, que realmente sí creo que en la actualidad las penas siguen teniendo esta situación de impedir a las personas que puedan ir al delito, o sea tienen una prevención general. Pero aquí en nuestro país, con estas penas tan blandas, efectivamente pienso que no hacen real este propósito de esta prevención general, si finalmente aquí podemos matar a 50 o 100 y la pena puede ser máximo 8 años. Si el pueblo ecuatoriano de manera clamorosa nos exige una respuesta a los legisladores estamos en una encrucijada y tenemos que encontrar una solución, ¿cuál es la solución? Reformar el Código Penal incuestionablemente, reformar aumentando las penas, reformar acumulando las penas, y por qué no, la reclusión perpetua. Hemos visto que hay reincidencia de delincuentes avezados que matan, salen de las cárceles, reinciden y reinciden indefinidamente, ¿qué hacer ante esta situación grave, real y objetiva? El pueblo ecuatoriano nos exige una respuesta a este problema. Entonces, la propuesta de la reforma penal me parece correcta en las circunstancias actuales, sin desconocer que tenemos que trabajar para que los centros de rehabilitación puedan realmente tratar al culpable para readaptarlo a la sociedad; pero no por eso podemos desconocer la importancia de esta reforma penal. La sugerencia es que también revisemos la propuesta que estamos haciendo en cuanto a que no se vaya a exagerar la pena en algunos delitos, inintencionales o preterintencionales, pero en todo caso, compañeros legisladores creo que no tenemos alternativas, debemos darle una respuesta al pueblo ecuatoriano, debemos darle una

respuesta a los hombres trabajadores, serios y honestos que salimos a las calles a laborar y que estamos temerosos de que nos asalten y, lo que es más grave, nos maten, eso no lo podemos permitir. Queremos que el Estado, asimismo, responda con la seguridad que merecemos los ecuatorianos, la integridad de nuestras vidas y que se precautele nuestros bienes. Gracias, señor Presidente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honorable Juan Cordero. -----

EL H. CORDERO IÑIGUEZ. Señor Presidente, honorables legisladores, de acuerdo con la práctica parlamentaria, cuando se lee un proyecto y se conoce el informe del Presidente o de la Comisión, y si es que existen también opiniones por escrito creo que deben darse lectura a esas opiniones. Yo, personalmente, mandé un comentario amplio a este proyecto de Ley, con fecha 12 de julio, y no se ha leído en el Congreso para que se conozca la opinión de un diputado en torno a este proyecto de Ley; por lo tanto, le pido, señor Presidente, si usted está de acuerdo, que disponga que por Secretaría se lea los comentarios al proyecto de Ley emitidos por mí y que llegaron oportunamente a la Secretaría del Congreso y a la Comisión respectiva de lo Civil y lo Penal. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señor Secretario, ¿tiene en sus manos esos comentarios? -----

EL SEÑOR SECRETARIO. Sí, señor Presidente, fue repartido a todos los diputados y fue remitido a la Comisión. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Sírvase leer, por favor. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. La propuesta del honorable Cordero Iñiguez es del siguiente tenor: "Criterios generales. En términos generales a mi parecer los tres temas centrales de esta Ley son los siguientes: Introducción de la cadena perpetua, aumento de las penas y acumulación matemática de las penas. 1. Criterios referentes a la cadena perpetua.

1.1. No soy partidario de esta medida, pues no creo que exista un ser humano con el derecho a decidir que una persona ya no puede tener nunca más una oportunidad y, al igual que no creo que exista un ser humano con esta facultad, tampoco acepto que la suma de individuos la posean. En tal sentido, no soy partidario de una sanción que priva de la libertad de por vida a un ser humano. 1.2. Luego del transcurso de períodos largos de tiempo, creo que las personas, en términos generales, varían radicalmente su personalidad y conducta. En un lapso de 10, 16, 20 y 24 años es claro que un sujeto pueda haber modificado notablemente su manera de ser y, en ese sentido, me parece inconveniente y poco humano cerrar las puertas a que una persona tenga una nueva oportunidad. 1.3. Con el objeto de reforzar la idea anterior recuerdo que las encuestas criminológicas muestran que la mayor incidencia en el cometimiento de delitos se hallan en edades que varían entre los 16 y 24 años -parece que influyen factores como un exceso de motividad y poca madurez- y, luego, progresivamente disminuyen hasta que a partir de los 40 años su presencia es mínima. Este dato nos hace pensar que una política criminal adecuada, debería considerar que la pena máxima pudiera ser fijada entre 16 a 20 años en un lapso adecuado. Segundo criterio. En mi opinión el aumento general de las penas, debe responder a un análisis más profundo de la realidad ecuatoriana. 2.1 Me permito recordar que en los actuales momentos está en vigencia en el Ecuador la Ley conocida como dos por uno, en virtud de la cual toda persona condenada a prisión cumple solo el 50% de su condena. Lo importante es considerar la razón de ser de esta Ley, pues en el Ecuador no existe una estructura carcelaria mínima que garantice condiciones de dignidad para los internos y ante las graves violaciones a los derechos humanos de miles de personas, se intentó palear un tanto esta realidad aprobando la mencionada Ley. Lamentablemente, la realidad penitenciaria del país no ha variado y no me parece conveniente emprender en una reforma al Código Penal sin considerar el estado actual del sistema carcelario. 2.2. El sistema judicial ecuatoriano **sufre una crisis profunda,**

sin que al momento se pueda considerar que es una garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Considerando esta realidad y la anotada en el punto anterior me parece inconveniente el incremento de las penas, debido a que suponen un grave riesgo para las garantías individuales. Adoptar un modelo duro de sanciones en un momento en el que estamos conscientes de las graves deficiencias del sistema judicial y del estado lamentable del sistema carcelario, no me parece conveniente. 2.3. Vale la pena recordar que, a pesar de las muy buenas intenciones de los directivos y personal técnico, la realidad de los baremos conductuales dentro de las cárceles -y otras instituciones sociales, tales como orfanatos, manicomios, cuarteles, escuelas, etcétera- difieren mucho de los que se desea obtener. En criminología se ha introducido el término "prisonización", para designar la aceptación de los cánones sociales de las cárceles en la personalidad del interno, debiendo recordar que dichos parámetros normalmente son muy distintos a los socialmente aceptados, en este sentido hay autores que consideran que penas más largas de quince años pueden causar daños irreversibles en la personalidad del individuo. 3. Criterios referentes a la acumulación de penas. 3.1. La acumulación de penas es un sistema cuestionado mundialmente porque consigue alcanzar penas absurdas e inhumanas. Es mucho más grave la situación si se considera la versión que se pretende implantar en el país, donde no solo se acumula la pena de varios delitos, sino se consideran delitos distintos si una acción produce varias víctimas y si existen delitos medio para la consumación del delito principal. Un ejemplo de lo anotado: dos individuos en idénticas condiciones de descuido de los frenos de sus vehículos, colisionan contra dos buses enviándoles al precipicio, en el primer caso el bus iba vacío y muere solo el piloto, en el otro bus estaba con 40 pasajeros, muriendo 30, ¿es justo que, mientras el primero pase unos pocos años, el segundo vaya de por vida a la cárcel? -Tómese en cuenta el Artículo 7 del proyecto-. Como se puede ver, los resultados son absurdos, debido a la

superficial filosofía en que se basa este sistema, pues, a la larga se retrotrae a la época en que la pena se concebía como venganza y renuncia a todo el avance de la cultura universal donde la aplicación de la sanción se la hace pensando de una manera creativa, buscando resarcir a las víctimas de los daños y perjuicios, beneficiar al propio individuo y a la sociedad. En un momento histórico donde la ciencia aboga porque se introduzcan las medidas alternativas a la prisión y procesos con mayor participación de las víctimas, aceptadas incluso por los países fundamentalistas como Estados Unidos -como ejemplo citemos el que en el mencionado país se ha terminado introduciendo medidas flexibilizadoras como las negociaciones en el proceso o la discusión de la sanción por las partes, con lo cual estos avances han atenuado su sistema punitivo-, no nos parece conveniente que nuestro país adopte sistemas que están siendo abandonados. 3.2. Pensemos que este sistema descuida dos de los pilares fundamentales de nuestra legislación penal, privilegia para la elección de la sanción el resultado, y resta importancia al valor de la acción y la necesidad de resocialización del autor. A manera de conclusión señalaría: Con el antecedente de que uno de los principales problemas de nuestro Código Penal, es el haber perdido coherencia ideológica por el sinnúmero de continuas reformas introducido a lo largo de los años, y que lejos de haberse optado por una reforma integral que le dote de una filosofía coherente y actualizada, se ha intentado ir saliendo al paso de las necesidades coyunturales con remiendos parciales a los distintos capítulos. Es indudable que el proyecto traería una serie de complicaciones de proporciones insospechadas, pues en base a una reforma más se pretende cambiar radicalmente la poca coherencia filosófica que conservaba aun el Código Penal. Pensemos, por ejemplo, en que este Código no fue estructurado pensando en la acumulación de penas; no se hizo pensándose en sanciones tan graves como la cadena perpetua, pues como es lógico que una sanción de esa magnitud requiere de una redacción de tipos mucho más detallada que introduzca una serie de elementos adicionales que justifiquen una sanción

como esta -en el supuesto que existiera alguna justificación para la cadena perpetua-; de igual manera sostengo que es inconstitucional el proyecto propuesto pues la elevación de las penas, en muchos de los casos atenta contra el principio básico consagrado en el Artículo 24 numeral 3 de la Constitución con la redacción: "Las leyes establecerán la debida proporción entre las infracciones y sanciones...". Se tiene que tener presente que estos tipos fueron pensados con penas inferiores y con un proyecto que eleva de manera poco elaborada las sanciones, produciéndose la inconstitucionalidad. A pesar de lo subjetivo que es determinar la armonía que debe existir entre la infracción y la sanción, dada la redacción del proyecto y la evidente desproporción, resulta claro que el proyecto es inconstitucional. Cabe señalar que la gran mayoría de delitos a los que se pretende castigar con cadena perpetua no son siquiera delitos dolosos sino preterintencionales. -Casi la totalidad de los tipos penales reformados por el Artículo 18 del proyecto-, y en el caso concreto de los artículos 160, 161, 162, 164, 393, 406, 417, 419, 433 y 452 del Código Penal sostengo que la pena actual de 12 a 16 años es demasiado severa, pues existen supuestos en lo que es absurdo que se les imponga una sanción tan dura y, mucho menos, que se pretenda cambiarla por la cadena perpetua. Para graficar esta realidad anotemos dos ejemplos: a) Si en una de las protestas populares tres personas bloquean con piedras la vía se termina el paro no retiran las piedras, un vehículo sufre un accidente con el resultado de muerte de uno de sus ocupantes, ¿es justo que se le pene con cadena perpetua? La redacción propuesta para el Artículo 416 del Código Penal lo hace. Segundo ejemplo. Imaginémonos que una persona compra gasolina con el objeto de fabricar una bomba molotov que utilizará el día de mañana en una manifestación, lleva el combustible a su casa, deja por descuido destapado cerca de la cocina el combustible se enciende y muere su hermano que estaba en el lugar a causa de las quemaduras. ¿Es proporcional a la infracción el que en el Artículo 160 se establezca como sanción la cadena perpetua? Estos ejemplos no solo dejan en evidencia

la clara inconstitucionalidad del proyecto, sino que permite mostrar otra deficiencia técnica; es recomendable que el juez tenga un margen de decisión para la aplicación de la sanción para poder conseguir adaptar el caso concreto a una pena determinada -será sancionado con reclusión de 12 a 16 años-, este principio permite humanizar el sistema punitivo, pero en este proyecto el juez, una vez verificado el delito, no tiene ninguna otra opción que aplicar la cadena perpetua. Es indudable que una legislación penal como la nuestra cuya estructura ideológica responde a una combinación del Código francés de 1810 y el Código Belga de 1880 requiere ser actualizada, pero esto no se consigue en base a un nuevo remiendo sino a la elaboración de un nuevo Código Penal que incluso actualice la normatividad legal a la actual Constitución -y otros cuerpos legales como el Código de Procedimiento Penal-, en aspectos tan trascendentes como el mandato del numeral 3 del Artículo 24 establece la obligatoriedad de introducir las sanciones alternativas a la prisión. Cabe anotar que la Comisión de lo Civil y Penal en los actuales momentos está puliendo un proyecto de nuevo Código Penal, iniciativa que merece nuestro respaldo. Por todo lo indicado nuestra postura es que el proyecto no debería ser aprobado por el Congreso Nacional". La observación está suscrita por el doctor Juan Cordero Iñiguez. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honorable Cordero Juan. -----

EL H. CORDERO IÑIGUEZ. Quiero nada más complementar en el sentido que es conveniente que se trabaje sobre un nuevo Código Penal, porque hay muchos artículos que están totalmente desactualizados, porque hay que estar con la filosofía que está orientando la nueva tipología de sanciones que tiene que establecerse en el futuro. Por otra parte, señor Presidente, hemos entregado a la Comisión de lo Civil y lo Penal un proyecto de un nuevo Código de Ejecución de Penas para estar de acuerdo con la Constitución vigente, que establece otras alternativas. Pido que en esa Comisión, de ser posible, se agilite el estudio del nuevo Código Penal

y el estudio de este nuevo Código de Ejecución de Penas, porque esto nos pondría dentro de una corriente actualizada para no estar en una situación rezagada frente a las corrientes que hay en el mundo en torno a la sanción de quienes cometen delitos que en cualquier lugar del mundo. Muchas gracias, señor Presidente, señores legisladores.

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honorable José Alvear. -----

EL H. ALVEAR ICAZA. Señor Presidente, señores legisladores. He escuchado con detenimiento las intervenciones de los colegas que me han presidido en el uso de la palabra. Tanto el honorable José Cordero como el honorable Juan Cordero han dicho dos realidades con criterio magistral: es necesario un nuevo Código Penal y el sistema carcelario del Ecuador es obsoleto. Escuchando a estos dos ilustres juristas, recordé mis clases en la universidad, pero resulta que nosotros somos legisladores, y el Legislador tiene que ver lo que pasa en el país para ir construyendo en el camino, porque las necesidades no ameritan espera. Yo me permití en esta semana pedir a mis asesores recolectenme toda la crónica roja en los últimos 4, 5 días y es desesperante. "Lo apatan a un poste y lo asesinan". "El ratón Miguelito asesina a Bucheli". "Enjuician al chofer". "Roban a Diputado". "Visitaron casa de Diputado y le robaron". "Padre viola a su hija de dos años". "Con dos puñaladas mataron a una mujer". "Asaltantes tras las rejas". "Cura que traficaba con prostitución ataca a la policía". Estos son casos reales, esto es necesidad de justicia y ¿qué justicia tenemos? El honorable Cordero, con acierto de maestro, nos dice: "El Código Penal es de la época de García Moreno". En esa época, 16 años era una vida. El honorable Cordero nos dice: "Las teorías positivistas nos hablan que hay que rehabilitar al delincuente". Todo eso es verdad. Nada de lo que ha dicho el honorable Cordero, y que ha corroborado el honorable Juan Cordero, contiene un ápice de inexactitud. Es verdad. Pero aquí en este Congreso no estamos para filosofar ni para dictar una cátedra; estamos para legislar para las

mayorías, y las mayorías nos exigen a este Congreso que tomemos una actitud ante la ola delictiva que nos amenaza: Secuestros con muerte, violaciones de padres a hijos, enriquecimiento ilícito. Aquí nos rasgamos las vestiduras y hablamos del enriquecimiento ilícito, pero seguimos con la pena de un año a cinco años para aquel que está en Miami disfrutando el dinero del pueblo. ¿Vamos a seguir así? ¿vamos a seguir con una pena de 16 años para aquel que viola a sus hijos de 6 meses, de un año, de dos años? ¿vamos a seguir permitiendo los crímenes de Estado, sin una sanción clara? Yo pregunto, ¿es que acaso la sangre de Calderón, y me duele tocar el tema de Calderón, que fue un crimen de Estado, ahí están los delincuentes paseándose por la calle, eso quiere el pueblo de este Congreso? Es verdad que necesitamos un nuevo Código Penal, es verdad que nuestras cárceles son lacras sociales, pero ¿de quién es la responsabilidad? ¿es que acaso la sociedad está diciendo, sí, señores legisladores, demórense 3 ó 4 años, como se demoraron con el Código de Procedimiento Penal para que nos den un nuevo régimen de penas y para que las cárceles sean hoteles o centros de trabajo donde se van a rehabilitar los delincuentes? Y hasta tanto ¿qué? Hasta tanto que la ola delictiva toque nuestros domicilios, no haya seguridad en los parqueaderos, se nos asalte en las veredas, se secuestre y se mate a la víctima y se extorsione de esa forma. Son dos realidades diferentes, una cosa es la teoría, una cosa es la cátedra universitaria, una cosa es la meta, otra cosa es la necesidad que estamos obligados nosotros a satisfacer, a arreglar o a componer a través de una norma. He ahí, entonces, la justificación de este proyecto que no es nuevo para ustedes legisladores, podrá ser nuevo para muchos de nosotros que hemos venido por primera ocasión al Congreso Nacional, pero no para las corrientes políticas. Ya en 1995 este tema se discutió, y contó con la aprobación y el informe favorable por ejemplo, del Partido Roldosista Ecuatoriano. Ahí estaba un jurista como Vanegas, como Harry Alvarez, apoyando el proyecto en la Comisión; que contó con el voto de muchos legisladores de la bancada Izquierda Democrática o de la Democracia

Popular y que contó, por supuesto, con la oposición racional, académica del doctor José Cordero y, que hoy, hombre cristalino, transparente, mantiene su criterio. Así debe ser, mantener el criterio, sobre lo que pensamos y sobre lo que creemos. Este proyecto fue aprobado, ligeramente modificado por el presidente Durán-Ballén, pero ¿las circunstancias del 95 al 2000 han mejorado? ¿acaso la delincuencia nos pide permiso para llevarse el carro? La delincuencia ha aumentado, los secuestros son de todos los días, y las violaciones no tienen penalidad. El que no existan cárceles decentes no es justificación para seguir permitiendo que se incremente el delito en nuestro país. Que nos asusta la pena perpetua, ¿por qué? Otros sistemas lo tiene, de la derecha y la izquierda. En los Estados Unidos existe pena perpetua, porque tiene que aplicarse para delitos en base a la peligrosidad del delincuente. En Cuba, en la hermana República de Cuba, tuve el privilegio y el honor de haber estado en la cuna de un socialismo auténtico en Latinoamérica, ahí también hay pena perpetua. 15 de marzo de 1999, hace un año, entonces, ¿por qué nos sorprende la pena perpetua? Tiene que existir pena perpetua de acuerdo a la peligrosidad del individuo y de acuerdo a la gravedad del delito, tiene que haber incremento de penas para el enriquecimiento ilícito, porque es muy fácil: me enriquezco a costa del pueblo y después de 5 años, que ha prescrito la pena, regreso para que en un club social, el más importante de la ciudad, me declaren ciudadano honorable. Eso tiene que cambiar, como tiene que cambiar la acumulación de penas, porque aquí se mata y se roba a la vez, y no puede haber la pena por un solo delito. Por esa razón el Partido Social Cristiano no rescata este proyecto para la bancada socialcristiana, este es un proyecto del Congreso Nacional que da respuesta a la opinión pública, que da respuesta a la sociedad civil, y que satisface una necesidad urgente. Vayamos a un nuevo Código Penal, así deber ser, esperemos que ese Código llegue a tiempo porque estamos con morosidad. Esperemos, entonces, que los doctos en la materia contribuyan a la sociedad civil entregándonos el proyecto para empezarlo a discutir; pero

hasta tanto, ¿qué no como el tigre? No. Hasta tanto sí, reformemos el actual Código Penal para responder a una necesidad de una sociedad de imponer la pena de acuerdo a la gravedad del delito, no pretendiendo, en forma utópica, decir que con el proyecto se acaban los delincuentes, pero sí pretendiendo a manifestar y a lograr que con el proyecto disminuya la delincuencia. Gracias, señor Presidente, gracias, señores diputados. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honorable Nina Pacari Vega Conejo.

LA H. VEGA CONEJO. Gracias, señor Presidente, señores diputados. Es indudable la importancia del proyecto presentado para modificar el aspecto referente a las penas. Con todo respeto, es una vieja aspiración del Partido Social Cristiano, es una vieja propuesta del Partido Social Cristiano, como lo han acabado de señalar, que ha habido debates alrededor del tema, que puntos de vista no han sido analizados únicamente al interior del Congreso Nacional sino también en el panorama de la sociedad civil y fuera de las cuatro paredes del Congreso Nacional. Y las opiniones, es cierto, son múltiples, pero creemos nosotros que hay que encontrarle un punto de equilibrio y saber que la pena, si bien es un tipo de sanción y que regula conductas, también hay que acudir a las causas que generaron la realización de aquella conducta. Pensar que el incremento de los delitos, de la violencia, de la delincuencia, que se ha dado haciendo referencia a los últimos años, como lo señalaba el diputado Alvear, que comparado en relación de 1995 al año 2000 hay un incremento de la violencia, hay un incremento de la delincuencia, se debe a causas profundas, sobre todo, de tema económico; y la respuesta no puede ser un incremento en las penas, no puede ser llegar a la cadena perpetua, no puede ser llegar a la acumulación de penas, sino atacar a las causas que generan una violentación de la conducta. La crisis económica por la que atravesamos en el país ha incidido fuertemente en el incremento de la delincuencia, en el incremento de la violencia, por lo tanto yo creo que hay que ir a atacar las causas. Se ha señalado,

por ejemplo, que las cárceles resultan ser un centro de especialización. Ese es un criterio, y respetable, por cierto, pero porque no se ha dado un mandato respecto del cumplimiento de lo que tienen que ser los centros de rehabilitación y, por lo tanto, para adoptar un nuevo régimen, una modificación en el sistema de penas, creo que es importante que vaya de la mano con una modificación en el sistema carcelario, en el sistema de rehabilitación para que podamos darle cumplimiento al mandato constitucional. Se decía, igualmente, que si las cárceles no son decentes no es justificativo para no modificar. Pero creo que es importante señalar y tener presente siempre las causas que la han originado y que estas modificaciones puedan también estar comprendidas dentro de lo que contempla la Constitución Política. Siendo así, creo que la cadena perpetua tiene que ver con una pena de por vida, que la acumulación de penas tiene que ver con una pena de por vida, por lo tanto se estaría violentando el artículo 208 de la Constitución, cuyo objetivo es, justamente, la rehabilitación que le permita una adecuada reincorporación social; es decir, salir de las cuatro paredes de las cárceles para que se reinserte en la sociedad y sea un ciudadano con todos los derechos, con todo lo que tenga que ver dentro de la dignidad y la calidad humanas. Por lo tanto, el proyecto de ley es expresamente inconstitucional y como tal, en las distintas observaciones que se han realizado tanto del Presidente de la Comisión, diputado José Cordero, como del diputado Juan Cordero, yo creo que este Congreso debería pronunciarse por acoger el informe desfavorable y archivar el proceso, y con un compromiso de que la Comisión de lo Civil y Penal pueda pues impulsar una modificación en cuanto a las penas desde el Código Penal o con el nuevo Código de Aplicación de Penas, de Ejecución de Penas que es lo que ya se ha presentado en el seno del Congreso Nacional. Por ser inconstitucional, reitero, este proyecto de Ley tiene que ser archivado. Gracias, señor Presidente. -----

ASUME LA DIRECCION DE LA SESION EL DIPUTADO RAUL RIVAS
PAZMIÑO. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honorable Adolfo Bucaram. -----

EL H. BUCARAM ORTIZ. Señor Presidente, señores diputados: Realmente en este tema creo que existen dos opiniones. La una, que habla fundamentalmente de la posibilidad que la sociedad tenga la posibilidad de poder guiar la reinserción social del infractor y resulta pues aberrante pensar que la pena disuada al delincuente de cometer un delito, especialmente en un país como el nuestro en que la pobreza crea una situación lacerante, que permite que la mayoría de las personas desesperadas por esta pobreza, tengan que muchas veces cometer un delito; y, la otra posición, es la de tratar de disuadir a quienes cometer delitos por medio de sanciones fuertes. Tanto la una como la otra tienen su razón de ser y yo pienso que, de alguna manera, nosotros no estamos estudiando la realidad de nuestro país, de un país subdesarrollado donde no hay justicia, donde hay una Corte Suprema que fundamentalmente está orientada por un partido que toma decisiones en forma ilegal, improcedente y donde hay juzgados en las provincias que cometen, que toman decisiones judiciales en las cuales siempre las personas que no tienen dinero son las perjudicadas y las personas que tienen dinero son las beneficiadas en las decisiones judiciales. Es decir, en un sistema de corrupción judicial como el Ecuador es muy difícil que se pueda cumplir las aspiraciones de que quienes cometan delitos puedan ser enjuiciados a cadena perpetua, porque aquí los únicos que van a ser enjuiciados a cadena perpetua son los cholos, los montubios, los negros; pero si es que nosotros analizamos en las casas de la gente que tiene dinero, normalmente la mayoría de los hijos violan permanentemente a las mucamas y ahí dicen muchas personas, la primera experiencia sexual de nuestros hijos y la mucama era una mujerzuela de segunda naturaleza. Eso comúnmente pasa en la mayoría de los hogares de las personas que tienen dinero y ahí no se procede la violación y ahí no estamos pensando que a esos muchachos de dinero hay que darles la cadena perpetua; ellos están exentos de la cadena perpetua porque tienen la protección de aquellas personas que, con

suficiente dinero, pueden comprar la justicia; pero si eso lo comete una persona pobre, una persona suburbana que tiene, ahí sí, alguna tara producto de algún desquiciamiento mental o desquiciamiento social de ser un ignorante; entonces, ahí sí, a ese debemos darle cadena perpetua, cuando realmente al que deberíamos darle cadena perpetua es a aquel que no tiene justificación porque teniendo una buena educación una buena preparación comete esos actos de violación. Es decir, realmente si pudiéramos nosotros analizar cada uno de los casos reales de las motivaciones del por qué se producen esos actos de violación, nosotros nos damos cuenta que en este país se sanciona realmente a los que tienen verdaderos problemas sociales y a los que no tienen una educación ni preparación, pero a los que cometen los mismos actos, teniendo una preparación, una educación a esos se los libera porque tienen el señor don dinero para comprar las decisiones judiciales. Entonces, es evidente que nosotros no podemos pensar que el Ecuador es un país desarrollado como los Estados Unidos y como los países europeos, como para que nosotros podamos tener esta concepción de la justicia de que se deben dar cadenas perpetuas porque terminarían las cadenas perpetuas fundamentalmente en personas inocentes. Nosotros hemos conocido mil casos de personas que para no pagar a sus trabajadores dicen que les han robado sus joyas y los meten en prisión cuatro, cinco años, y en determinado momento dicen que han cometido hasta actos de intento de violación, y seguramente esas personas van a terminar en cadena perpetua. Y así sucesivamente hemos conocido el caso de bandas paramilitares en la ciudad de Guayaquil, donde van a un almacén, le entregan un cheque de 50 mil dólares por compras que han hecho, y esa persona encima es enjuiciada y han pasado tres o cuatro años en prisión, porque al señor de la banda paramilitar le tienen miedo los jueces y, al final, la persona para salir de prisión encima tiene que pagarle al jefe de la banda paramilitar 30 o 40 mil dólares para poder ser liberado de prisión. Esa es la forma en que se guía la justicia en este país y, lastimosamente, nosotros no estamos interesados en hacer un análisis profundo

de las grandes debilidades del sistema judicial, sistema judicial que tiene que ser autónomo de los partidos políticos; sistema judicial que tiene que ser autónomo de la corrupción y en forma permanente se está dando en todo el país y por lo cual no existe verdadera justicia. Por lo tanto es necesario, como bien lo expresó el doctor Cordero, es necesario que nosotros hagamos un análisis profundo del Código Penal y que analicemos todas estas situaciones que se están presentando en el país y que seamos también un poco más analíticos cuando hacemos un análisis de implementar una verdadera justicia que permita que la delincuencia sea combatida. Si es que nosotros queremos que la delincuencia sea combatida yo también pregunto, si nosotros no somos, en determinado momento, responsables del descalabro económico y social que se ha dado en este país y quizás no somos corresponsables. En un día, apareció en un periódico que habían cinco, seis personas que se suicidaban porque estaban desesperadas por su situación económica. Yo pregunto, que si también no deberían darle cadena perpetua a todos aquellos políticos que originan este descalabro económico y social por haber sido los causantes de las muertes de todas aquellas personas que se suicidan. Entonces, creo que mucha de las personas que aquí pretenden dar cadena perpetua deberían también ser responsables y deberían ir a cadena perpetua por haber destruido este país y por haberlo llevado al descalabro económico y social que se da en el Ecuador. Fuera de ello, señor Presidente, sí consideraría que el día de mañana, nosotros debemos analizar el tema que ha sido propuesto por un diputado del Oriente, donde dice que el Ecuador está permitiendo una fumigación que va, seguramente, a destruir el sector agrario del Ecuador y donde ya hace más de un año, yo me acuerdo que después de una convención que venimos el 24 de mayo del 99, en el mes de junio del 99, fui el primer diputado que dije las graves consecuencias que iban a provocar la Base de Manta, y advertí a la mayoría de los congresistas de que había la necesidad de implementar alguna acción porque de hecho la guerrilla iba a entrar al Ecuador y esto iba a originar un alto costo al país. Creo que las

denuncias del señor Diputado del Oriente deben ser tomadas en cuenta y debería permitirse el día de mañana que los diputados podamos hacer un análisis sobre esta situación. Si usted pide el acta de lo que yo dije en junio del 99, o a fines de mayo, o inicios de junio, seguramente ahí se comprueba todo lo que yo dije se iba a dar en el Ecuador y me alegra que ahora muchos de los diputados que se reían en ese día de que yo expresaba esas situaciones, ahora estén también expresando el mismo criterio que yo hace más de un año lo expresé en este Congreso y para el señor Diputado, yo creo que es del Partido Social Cristiano creo que debe saber que el Partido Social Cristiano es uno de los grandes responsables de que realmente esa Base de Manta esté allá y definitivamente ustedes serían uno de los grandes responsables y por eso está bien lo que dice el pueblo del Oriente que definitivamente se esté dando esta situación que la guerrilla está entrando ya al sector de Oriente, a Esmeraldas, a Manabí y a otros sectores del país, por lo tanto creo que ustedes de alguna manera, deberían retroceder en esos intentos de seguir apoyando que la Base de Manta, a la larga, llegue a destruir nuestro país con la guerrilla que van a ingresar de Colombia hacia el Ecuador. Muchas gracias, señor Presidente. -----

REASUME LA DIRECCION DE LA SESION EL PRESIDENTE TITULAR,
INGENIERO JUAN JOSE PONS ARIZAGA. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honorable Xavier Neira. -----

EL H. NEIRA MENENDEZ. Gracias, señor Presidente, señores legisladores: Como uno de los proponentes de este proyecto de ley, yo me congratulo, señor Presidente, de que al cabo de 13 meses de presentado este proyecto al trámite constitucional, el Congreso esté debatiéndolo en primera. He escuchado con mucha atención las intervenciones de los señores legisladores. El diputado José Cordero, con la sobriedad jurídica que lo caracteriza, él decía que este proyecto trata un tema fundamental para la vida de una sociedad, cual es la libertad. Yo coincido con él, pero

le quisiera decir que la vida, la vida, es un bien jurídico de mayor valor que la libertad y este proyecto de ley lo que trata es de precautelar la vida de los ecuatorianos. Si ponemos en la balanza de la justicia el contenido de este proyecto, observaremos que aquí estamos legislando para castigar a 2 mil y tantos delincuentes, asesinos, o potencialmente asesinos, y estamos trabajando para precautelar los intereses de 12 millones de ecuatorianos. El doctor Cordero nos hacía una larga exposición doctrinaria con respecto a este proyecto, sin contradecirlo en absoluto, quiero recordar a la sala, que la obligación primaria del legislador es atender las demandas sociales urgentes que muchas veces son coyunturales, y quiero acudir a un caso que el propio doctor José Cordero lo planteaba cuando se discutía la ley para castigar a la repudiable actividad del coyoterismo, y él proponía algo absolutamente coyuntural. Decía, si una víctima del coyoterismo en su viaje saliendo del país muere, uno de los responsables de esa muerte es el coyote que facilitó el viaje. Ese es el típico caso de una legislación coyuntural. Yo traigo el tema a colación porque mi colega José Cordero ha sido y es uno de los más encarnizados críticos de este proyecto de ley, respetando como el que más sus planteamientos, yo creo que también es necesario que la sala escuche los criterios de quienes pensamos diferente. La no existencia de penas duras para castigar a los delitos que se sancionarían con cadena perpetua está permitiendo que impere la Ley del Talión, ojo por ojo, diente por diente, hemos recurrido a algo obsoleto y superado, justicia por propia mano. Si leemos todas las encuestas de opinión, de las serias y no serias encuestadoras, veremos que la gente no quiere cadena perpetua, señores, no quiere, quiere muerte, quiere pena de muerte pero eso implica o implicaría una reforma constitucional, eso sí implicaría una reforma constitucional, porque la Constitución en su artículo 23 numeral 1, al hablar de que el Estado garantiza la inviolabilidad de la vida, que es el sustento constitucional de este proyecto, dice no habrá pena de muerte. Yo quiero recordar alguna reacción indignada del entonces presidente Abdalá Bucaram, cuando

ante la ola de crímenes él propuso en algún momento la pena de muerte para los violadores de niños, durante su presidencia. Creo que es importante traer a colación esos testimonios, porque hacen ver la preocupación de los gobernantes respecto de la presencia ominosa de la delincuencia que tiene que ser de alguna manera castigada. Hay muchas normas constitucionales a las que yo podría referirme en contra peso a las que exhiben algunos señores detractores de este proyecto de Ley. Por ejemplo, el artículo 24 de la Constitución en su numeral 3, dice que la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones. En los últimos tiempos han existido posiciones duras en la Asamblea, recuerdo, cambio fundamental como la imprescriptibilidad de las penas por peculado, por cohecho ejecutadas por funcionarios o empleados públicos, hay demasiadas evidencias estadísticas que demuestran que el crimen organizado está creciendo con la complaciente mirada de la sociedad, no podemos, en consecuencia, quedarnos callados. El Universo editorializaba hace muy pocos días un secuestro cada 11 días de los que se denuncian, digamos; el diario Hoy expresa: "Se calcula que en las ciudades de Quito y Guayaquil se producen entre cinco y diez secuestros semanales, las familias de las víctimas no presentan las denuncias" y, por supuesto, hay estadísticas escalofriantes acerca del crecimiento de secuestros, violaciones y de asaltos. Y algo grave, muy grave a la que yo me quiero referir, que así comenzó Colombia. Dice el diario Hoy del día 8 de julio pasado, si me permite, señor Presidente... -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Continúe. -----

EL H. NEIRA MENENDEZ. "El Ecuador está en la lista de los 10 países con mayor incidencia del secuestro en el mundo, dice el semanario News Week, el primer lugar de esta triste carrera lo tiene Colombia donde se calcula que existen alrededor de 3.500 personas secuestradas, ya sea en poder de la guerrilla, de bandas paramilitares o de delincuentes comunes. ¿Cómo llegó Colombia a esta situación? De la

misma manera que está llegando el Ecuador, dice el jefe de la UNASE quien considera que el salto desde el octavo lugar al primero solo es cuestión de tiempo, si las familias siguen negociando por su cuenta al margen de la Policía, etcétera". Esto en cuanto a secuestro. En cuanto a violaciones, las violaciones son el pan diario en la prensa escrita, en la televisión, en la radio, insisto, de aquellas acciones punibles que trascienden, que se denuncian o que se cometen a la luz del día y son de público conocimiento luego. De manera que la realidad del país nos impone, señores legisladores, proceder con severidad respecto del crimen organizado. Este Congreso ya aprobó en el año 94 una reforma al Código Penal en similar sentido del que está en debate y el presidente Durán-Ballén la vetó parcialmente, no oponiéndose a la cadena perpetua sino estableciendo varios mecanismos procedimentales que, lamentablemente, como anotaba el legislador José Cordero no pudieron ser resueltas por el Congreso, y ahora, en las últimas semanas, se ha presentado un nuevo sistema, llaman "secuestro express", secuestran a la gente en diferentes ciudades, se llevan a la víctima y a las tres o cuatro semanas o días, dependiendo de la calidad de la víctima y de la cantidad de recursos que le pueden sacar le sueltan, se llaman "secuestros express". De manera que hay necesidad imperiosa de reformar el Código Penal para castigar a este tipo de actos delictivos. Yo no sé qué es más importante en la balanza: la resocialización de unos pocos o la vida de muchos. Una sociedad que está secuestrada, que vive entre rejas, que no puede estar tranquila, que si sale a la calle le roban en la calle y se le meten a la casa, que asaltan las fábricas, que violan, recordemos a Camargo, 50 muertes, se lo sentenció por una muerte y las 49 de yapa. El "Monstruo de los Andes" mató a 40, se lo sentenció por una muerte y el resto de yapa. Esto no puede ser, señor Presidente, señores legisladores. Yo apelo a la conciencia humana, apelo al sentido mismo de la vida, a la importancia que le damos, para que debatamos este asunto, para que analicemos los contenidos de este proyecto y para que tomemos una resolución. Creo que es fundamental, señor Presidente,

que el Congreso dé respuestas y una vez que se ha descongelado el proyecto de ley, al cabo de trece meses de presentado, le demos una respuesta a la sociedad que bien la necesita. Gracias, señor Presidente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honorable Wilfrido Lucero. -----

EL H. LUCERO BOLAÑOS. Señor Presidente y señores legisladores: En realidad valdría la pena seguir profundizando en un debate sobre este tema y sobre este proyecto. Un debate más amplio, más profundo sobre la pena de muerte, sobre la acumulación matemática de penas, sobre los sistemas penitenciarios, sobre la incidencia de las penas en la personalidad del individuo etcétera, siempre y cuando, señor Presidente, no existiesen las normas constitucionales que están consignadas en la actual Carta Política del Estado. Este no es un tema nuevo ni es un proyecto nuevo, varios de los integrantes de la Comisión de lo Civil y Penal estamos señalando en el informe que hemos presentado a consideración del Congreso, que esto ya se debatió en 1994 aquí en el Congreso Nacional y en ese tiempo como ahora las normas sobre el régimen penitenciario eran similares. ¿Qué dice la actual Constitución en su artículo 208 inciso primero? Señor Presidente, con su venia, por ser cuatro líneas voy a leer...

EL SEÑOR PRESIDENTE. Continúe. -----

EL H. LUCERO BOLAÑOS. "El sistema penal y el internamiento tendrán como finalidad la educación del sentenciado y su capacitación para el trabajo, a fin de obtener su rehabilitación que le permita una adecuada reincorporación social". Esto es, señor Presidente, en esencia lo que persigue nuestro sistema penitenciario de acuerdo con la Constitución Política del Estado, y una norma casi igual, casi copiada de este era la que regía en la anterior Constitución y en anteriores Constituciones, por eso es que varios de nosotros, después de revisar los criterios del diputado José Cordero expedidos hace 6 años o más no

hemos tenido ningún inconveniente en suscribir el informe que se encuentra a consideración de la Cámara porque esos criterios siguen siendo válidos, las normas constitucionales son prácticamente las mismas, por consiguiente, señor Presidente proponer a estas alturas un proyecto que ya fue debatido hace 6 años, una propuesta para establecer la pena de muerte en el país, o la cadena perpetua, o la muerte lenta, como se ha dicho o la acumulación matemática de penas, no puede seguir ocupando el tiempo del Congreso Nacional porque queda demostrado que esa propuesta está en contra, en contradicción abierta con lo que dice el artículo 208 de la actual Constitución Política del Estado, más aún, señor Presidente, con lo que dijeron anteriores Constituciones, más aún con lo que siempre ha dicho o en lo que siempre se ha inspirado nuestro derecho constitucional y no es solamente que existe esta norma del artículo 208 que acabo de citar. Existen al respecto otras normas que van por este mismo camino, por el camino de privilegiar la libertad de los detenidos en vez de establecerles cadena perpetua, como lo que se está proponiendo; existe toda una corriente universal moderna, señor Presidente, en todos los países del mundo que va en el sentido contrario al objetivo del proyecto de establecer la cadena perpetua, la muerte lenta, o la acumulación indefinida de las penas. Aún en los países en donde se encuentra establecida la pena de muerte, como los Estados Unidos, vemos que no en todos los Estados de la Unión se ha establecido en su legislación la pena de muerte, digamos, la cadena perpetua, hay en algunos de estos Estados esta clase de condena, pero no esta establecido en todos los Estados de la unión de los Estados Unidos de Norte América; y en otros Estados, en Centro América, por ejemplo, en algún Estado en donde existe la pena de muerte, vemos que eso se ha aplicado ya, se ha dejado de aplicar, mejor dicho, por muchísimo tiempo, se ha aplicado por una excepción para la cual ha tenido que transcurrir largísimos años, largísimo tiempo, cada vez el desaliento para seguir manteniendo esta clase de penas en las legislaciones modernas es muy notorio, señor Presidente. Y decía que no solamente tenemos la disposición

del Artículo 208 que nos habla del sistema del sistema penitenciario y de la finalidad que ese sistema penitenciario está persiguiendo en el Ecuador, sino que además tenemos la norma que aquí la hemos comentado muchas veces, como es la del Artículo 24 numeral 8 de nuestra Constitución, que dice, con su venia, señor Presidente, "La prisión preventiva no podrá exceder de seis meses, en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año, en delitos sancionados con reclusión. Si se excedieren esos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto, bajo la responsabilidad del juez que conocela causa". ¿Qué consecuencias sacamos de esta disposición que ha causado ciertamente varios dolores de cabeza en nuestro sistema legal en nuestro sistema penitenciario? La siguiente, señor Presidente. Primero, el legislador constitucionalista quiso servirse, si el término es adecuado, de esta disposición como un elemento de presión para la ineficacia de la Función Judicial, para que las causas no duerman el sueño de los justos hasta las calendas griegas, y que los jueces atiendan las causas penales, cuando hay estas detenciones provisionales por delitos castigados con prisión, o por delitos castigados con reclusión, de manera preferente; este es uno de los objetivos que buscaba el constitucionalista, pero el otro ¿cuál es? Es evidente que el otro objetivo que buscaba es el de privilegiar una vez más la libertad sobre la orden de detención provisional; es decir, para el legislador constitucionalista, aunque se corría el riesgo de lo que está aconteciendo en muchos casos en el Ecuador, privilegiaba de manera clara la libertad de estos ciudadanos detenidos sobre la orden de detención provisional. Y no solamente encontramos este espíritu de nuestro Derecho Constitucional y de nuestra Constitución, sino que en el inciso siguiente de este mismo artículo 24, se dice lo siguiente, con su venia, señor Presidente: "En todo caso, y sin excepción alguna, dictado el auto de sobreseimiento o la sentencia absolutoria, el detenido recobrará inmediatamente su libertad". Señor Presidente, antes mientras en la anterior legislación no se dictaba un auto de sobreseimiento definitivo que se encontraba

ejecutoriada no podría el detenido recobrar su libertad; una vez más, el legislador constitucionalista vuelve a privilegiar la libertad de las personas sobre la detención cuando recae sobre esa persona un sobreseimiento, sea éste sobreseimiento definitivo o provisional, con sobreseimiento provisional, repito, en la anterior legislación no se podría obtener la libertad de una persona. Ahora en cambio sí es posible, el momento que se obtiene un sobreseimiento de esa categoría, siendo provisional, ese mismo momento está el ciudadano en condiciones de exigir su inmediata libertad. Queda demostrado entonces que vamos por una corriente distinta al establecimiento de esta denominada muerte lenta o cadena perpetua, estamos privilegiando nosotros más bien la libertad con fallas y errores, pero ese es el espíritu idiosincrásico de nuestra sociedad, a la cual tenemos que aplicar las normas constitucionales y legales, señores Presidente. Ya la acumulación de las penas puede ser peor todavía que la cadena perpetua o igual penas que pueden llegar a 100 años a 200 años, es decir, a legislar sobre la irracionalidad ¿quién puede hablar en este momento de penas de 100 años de 200 años? Las legislaciones modernas, no las retrógradas, señor Presidente, van por el camino contrario de la propuesta del proyecto, así es. En ningún país hemos observado que a esta altura del tiempo se esté intentando o debatiendo la implantación de la pena de muerte, o de la muerte lenta, o de la cadena perpetua o de la acumulación indeterminadas de penas. De tal manera que, si no modificamos la Constitución, estamos debatiendo en vano, si modificamos la Constitución y reformamos o eliminamos estos artículos que acabo de señalar, entonces se podría justificar un debate amplio, profundo, largo, etcétera, sobre estos temas, pero mientras nuestras, no solamente la de ahora, mientras nuestro sistema constitucional esté consignando normas que están absolutamente en contradicción con la propuesta fundamental del proyecto, es perder el tiempo seguir debatiendo sobre estos, señor Presidente; ya lo debatieron hace 6 años, las circunstancias no han cambiado, de tal manera que por estas razones nosotros, los que firmamos este informe, hemos

considerado que la propuesta que hacemos debe ser tomada en cuenta por el Congreso Nacional cuando presentamos un informe desfavorable para la tramitación de este proyecto porque es abiertamente inconstitucional, no está de acuerdo con la corriente moderna del pensamiento sobre este tema, es inconveniente para la idiosincrasia de nuestro país porque aquí, además, no son aquellos que deben estar en las cárceles los que van a sufrir la cadena perpetua, van a ser los pobres, porque yo he escuchado en esta sala que hay que endurecer las penas, hay que establecerlas para estas circunstancias, y cuando nosotros estábamos debatiendo aquí, señores legisladores, las penas para poner en la cárcel, como algún dirigente político ofreció para poner en la cárcel, a los evasores de los impuestos brillaron por la ausencia, pues, aquellos votos que ahora quieren producirse y pronunciarse para esta clase de penas, porque nos hemos acostumbrado a castigar a los pobres a aquellos que no tienen padrinos, pero los demás tienen padrinos y nunca están en la cárcel; de tal manera que esta muerte lenta, esta cadena perpetua, solamente, con toda seguridad, será para los pobres y no para los delincuentes de cuello blanco. Gracias, señor Presidente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honrables legisladores, considero que el tema ha sido suficientemente debatido que vuelva a la Comisión el proyecto, con las observaciones que aquí se han planteado, recordándole a los honorables legisladores que pueden, por supuesto, enviar a la comisión todos sus puntos de vista por escrito. Siguiendo punto del Orden del Día, señor Secretario. -----

IV

EL SEÑOR SECRETARIO. "2. Debate del proyecto de Ley de Seguridad Social. Número 20-121. Auspiciado por la Comisión de Legislación y Codificación, trámite especial de conformidad con lo dispuesto en la segunda disposición transitoria y en el Artículo 158 de la Constitución Política del Estado". Permítame, señor Presidente, iniciar con la

lectura de los documentos de informe de la Comisión y el articulado del proyecto de Ley. "Oficio 222-CLC-CN-99. Quito, 12 de octubre de 1999. Señor ingeniero Juan José Pons Arízaga, Presidente del Honorable Congreso Nacional. En su despacho. Señor Presidente: La Comisión que me honro en presidir, en sesión del día de hoy, resolvió remitir a usted señor Presidente, el Proyecto definitivo de la Ley Seguridad Social, junto con el informe en el que constan las modificaciones introducidas y las razones que tuvo la Comisión para no acoger las demás observaciones. Esperamos haber cumplido a cabalidad con nuestra obligación. El proyecto que adjunto, señor Presidente, se enmarca en las normas constitucionales. Reitero al señor Presidente, mis sentimientos de alta consideración. Atentamente, doctor Carlos Serrano Aguilar, Presidente de la Comisión de Legislación y Codificación. Oficio No. 238. De 14 de octubre de 1999. Señor Presidente: En las contestaciones dadas a las observaciones al articulado del proyecto de Ley de la Seguridad Social, formuladas por diversos honorables diputados, al igual que en el texto mismo de dicho proyecto, aparecen algunos errores de transcripción que, por su importancia, deben corregirse. Con tal antecedente, me permito presentar a su Ilustrada consideración el siguiente alcance, a manera de fe de erratas, para que se incorpore a la documentación remitida mediante oficio número 222-CLC-CN-99 de 27 de septiembre de 1999. En cuanto a lo primero, la respuesta de la Comisión a las observaciones del honorable diputado Leopoldo Baquerizo al Artículo 2 del proyecto, debe decir: "La obligación a la afiliación del profesional en libre ejercicio al Seguro General Obligatorio, se hace efectiva a través de la imposición contributiva sobre una base presuntiva; y el cobro de las aportaciones adecuadas, mediante el ejercicio de la acción coactiva. Desde que la protección del Seguro General Obligatorio es una garantía para el beneficio del propio afiliado, no parece adecuado establecer sanciones especiales para la falta de afiliación del profesional independiente. Por lo tanto, esta observación no se acoge. La afiliación del menor trabajador independiente es

obligatoria. Se suprime la última frase del artículo 155 para que guarde armonía con el artículo 2. Se acoge la observación". De igual manera, la respuesta de la Comisión a la observación del Bloque Legislativo de la Izquierda Democrática y del honorable Luis Talahua, al Artículo 4 del Proyecto, debe decir: "Los saldos de las cuentas individuales de los afiliados al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, así como las reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, son ambos parte de los recursos con los que se financiarán las prestaciones del Seguro General Obligatorio. Las cuentas individuales que administrarán las ACAP, forman parte de los recursos del Seguro General Obligatorio y, por ello, constan en el artículo 4. En efecto, por omisión no se habían incluido las reservas técnicas del régimen solidario y, por tal razón, se ha modificado la redacción. en consecuencia, se incorporan los literales e) y h) y se modifica el texto de los literales f) y g). Se acoge la observación". En cuanto a lo segundo, se suprime el inciso segundo de la Disposición Especial Unica que está a continuación del artículo 337 del Proyecto. Pues que, en efecto, al derogarse los últimos incisos de la Disposición General Octava y de la Disposición General Novena de la Ley número 67 de 5 de marzo de 1998 del Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial número 278 de 18 de marzo de 1998, es innecesario el inciso segundo de esta Disposición Especial Unica. De modo que, el texto completo y definitivo quedará así: "Los afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, residentes en la provincia de Galápagos, recibirán atención médica en los centros del Instituto ubicados en cualesquiera de las ciudades del país. El Instituto cubrirá los gastos de traslado y retorno y de subsistencia, por el tiempo que demande la atención médica". En el Capítulo de las Derogatorias, consta que se derogan "los últimos incisos de la Disposición General Octava y de la Disposición General Novena de la Ley número 67 de 5 de marzo de 1988 del Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de

la provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial número 278 de 18 de marzo de 1998". Tal afirmación es errónea en cuanto la Ley número 67 es de 5 de marzo de 1998 y no del "5 de marzo de 1988". En tal sentido, se corrige el error. Por último, adjunto la nota justificativa sobre el carácter público del IESS, a la que se refiere la contestación a las observaciones del Bloque Legislativo de la Izquierda Democrática, y de los honorables Francisco Celi, Iván Rodríguez y Marco Proaño, al artículo 16 del Proyecto. Por la atención que se sirva dispensar al presente, me suscribo del señor Presidente del Honorable Congreso Nacional, reinterándole mis sentimiento de la más alta consideración y estima. Muy atentamente, doctor Carlos Serrano Aguilar, Presidente de la Comisión de Legislación y Codificación". El informe de la Comisión: La Sección Sexta de la Constitución Política proclama que la Seguridad Social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes, la que se prestará con la participación del sector público y privado; establece el sistema nacional regido por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad y suficiencia, para que cubra las contingencias a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella. Asigna la responsabilidad de la prestación del Seguro General Obligatorio al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como entidad autónoma, dirigida por un organismo técnico administrativo, integrado tripartita y paritariamente por representantes de asegurados, empleadores y del Estado, que cumplirá con los criterios de descentralización y desconcentración, facultándole para crear y promover administradoras de recursos para robustecer la previsualidad y mejorar la salud de los afiliados y sus familias. Obliga a que conste anualmente en el Presupuesto del Estado los aportes y contribuciones del mismo para el Seguro General Obligatorio. Prohibe crear prestación alguna, ni mejorar las existentes si no se hallan financiadas debidamente. Determina que las inversiones del IESS, estarán a cargo de una Comisión Técnica de Inversiones y serán realizadas a través del mercado financiero, sujetando la

idoneidad de sus miembros a la Superintendencia bajo cuya responsabilidad esté la supervisión de las actividades de seguros. Constituye al Seguro Social Campesino, en régimen especial para proteger a la población rural y al pescador artesanal. Para que se produzca la transformación, con los presupuestos de nueva estructura, que modernice su gestión, aplique los principios rectores, optimice la recaudación y el cobro de la cartera vencida, incluyendo en ésta, al Estado; solucione la cobertura universal en el área de la salud y para que supere todos los inconvenientes de organización y de este modo entregue la prestación y servicio oportunos, se instituye una Comisión para que intervenga al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dejando cesante al Consejo Superior. La Disposición Transitoria Segunda, establece el plazo 6 meses para que la Comisión Interventora presente a la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional un "Proyecto de Reforma a la Ley de Seguridad Social y otras leyes para la reorganización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social", y en esta misma Transitoria le faculta recomendar la remuneración sobre la cual se calcularán los aportes del Seguro General Obligatorio y sus porcentajes, facultándole para que presente propuesta para la reforma y supresión de las jubilaciones especiales. La Comisión Interventora entregó en el mes de diciembre de 1998, una propuesta inicial, sobre el fundamento de la urgencia de solventar la angustiosa y precaria situación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La Comisión de Legislación y Codificación se pronuncia sobre esta propuesta y el Congreso devolvió el proyecto para que la Comisión Interventora cumpla con la entrega de la propuesta integral, lo que se produjo en el mes de febrero de 1999. La Comisión que presido entregó al Honorable Congreso Nacional, el proyecto de la Ley de Seguridad Social, el 19 de mayo de 1999, el mismo que tiene el curso de trámite especial, de conformidad con el último inciso de la Segunda Disposición Transitoria de la Constitución Política. Las observaciones formuladas por los señores diputados, dentro de 30 días de conformidad con el artículo 158 de la Constitución

Política, han sido procesados en forma ordenada y la Comisión por mí presidida, ha elaborado el proyecto definitivo de la Ley de Seguridad Social cuya entrega se hace al Honorable Congreso Nacional, juntamente con el informe en el que constan las modificaciones introducidas y las razones que tuvo la Comisión para no acoger las demás observaciones. Precisa hacer trascendente el marco constitucional y jurídico con el que esta Comisión ha desarrollado su función en esta materia; pues, por imperativo legal se ha visto limitada a ceñirse al análisis y estudio del instrumento presentado por la Comisión Interventora. La Comisión de Legislación y Codificación procedió a revisar el proyecto a fin de adecuar sus normas al Derecho Positivo ecuatoriano, en particular al texto constitucional. En este mismo ámbito, la Comisión ha examinado detenidamente las observaciones formuladas por los honorables diputados, acogiendo aquellas que consideró relacionadas al mejoramiento de fondo y forma de la normatividad, dentro de los límites de sus competencias constitucionales. Las instituciones básicas del Proyecto, no han sido tocadas por la Comisión de Legislación y Codificación, en estricto respeto al mandato constitucional que otorgó en exclusiva a la Comisión Interventora del IESS, la competencia para la formulación del proyecto de Ley de Seguridad Social. Me permito adjuntar al proyecto el informe, los anexos y los cuadros estadísticos relativos al número de observaciones, ya artículo por artículo, ya también de cada uno de los señores diputados que observaron el proyecto y el correspondiente porcentaje de aceptación. Por mi parte, creo firmemente que la Comisión de Legislación y Codificación ha cumplido el alto cometido que le impuso la Constitución Política contribuyendo a la pervivencia del sistema de Seguridad Social, adaptada a las circunstancias sociales y económicas del momento histórico que vive nuestra Patria. Atentamente, Doctor Carlos Serrano Aguilar, Presidente de la Comisión de Legislación y Codificación. El texto que se acompaña como proyecto de Ley, lo leo a continuación. "Texto definitivo Ley de Seguridad Social. Libro primero. Del Seguro General Obligatorio. Título I. Del Régimen General. Capítulo I.

Normas Generales. Artículo 1. Principios Rectores. El Seguro General Obligatorio forma parte del sistema nacional de seguridad social y, como tal, su organización y funcionamiento se fundamentan en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia. Para efectos de la aplicación de esta Ley: Solidaridad es la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio. Obligatoriedad es la prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio. Universalidad es la garantía de iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, sexo, educación, ocupación o ingresos. Equidad es la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común. Eficiencia es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios. Subsidiariedad es el auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados. Suficiencia es la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado.

Artículo 2. Sujetos de Protección. Son sujetos obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra a la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación

laboral o sin ella; en particular: a. El trabajador en relación de dependencia; b. El trabajador autónomo; c. El profesional en libre ejercicio; d. El administrador o patrono de un negocio; e. El dueño de una empresa unipersonal; f. El menor trabajador independiente; y, g. Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales. Son sujetos obligados a solicitar la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino, los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y los habitantes rurales que laboran en el campo y que no tienen carácter de empleadores, ni de trabajadores en relación de dependencia, ni pueden ser sujetos de afiliación al régimen general de que trata el inciso primero.

Artículo 3. Riesgos Cubiertos. El Seguro General Obligatorio protegerá a sus afiliados obligados contra las contingencias que afecten su capacidad de trabajo y la obtención de un ingreso acorde con su actividad habitual, en casos de: a. Enfermedad; b. Maternidad; c. Riesgos del trabajo; d. Vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad; y, e. Cesantía. El Seguro Social Campesino ofrecerá prestaciones de salud y, que incluye maternidad, a sus afiliados, y protegerá al Jefe de familia contra las contingencias de vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad. Para los efectos del Seguro General Obligatorio, la protección contra la contingencia de discapacidad se cumplirá a través del seguro de invalidez.

Artículo 4. Recursos del Seguro General Obligatorio. Las prestaciones del Seguro General Obligatorio se financiarán con los siguientes recursos: a. La aportación individual obligatoria de los afiliados, para cada seguro; b. La aportación patronal obligatoria de los empleadores, privados y públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean trabajadores sujetos al Código del Trabajo; c. La aportación patronal obligatoria de los empleadores públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; d. La contribución financiera obligatoria del Estado, para cada seguro, en los casos que señala esta Ley; e. Las reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad

intergeneracional; f. Los saldos de las cuentas individuales de los afiliados al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio; g. Los ingresos provenientes del pago de los dividendos de la deuda pública y privada con el IESS, por concepto de obligaciones patronales; h. Los ingresos provenientes del pago de dividendos de la deuda del Gobierno Nacional con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; i. Las rentas de cualquier clase que produzcan las propiedades, los activos fijos, y las acciones y participaciones en empresas, administrados por el IESS; j. Los ingresos por enajenación de los activos de cada Seguro, administrados por el IESS; k. Los ingresos por servicios de salud prestados por las unidades médicas del IESS, que se entregarán al Fondo Presupuestario del Seguro General de Salud; l. Los recursos de cualquier clase que fueren asignados a cada seguro en virtud de leyes especiales para el cumplimiento de sus fines; y, m. Las herencias, legados y donaciones.

Artículo 5. Recursos del Seguro Social Campesino. Los servicios de salud y las prestaciones del Seguro Social Campesino se financiarán con los siguientes recursos: a. El aporte solidario sobre la materia gravada que pagarán los empleadores, los afiliados al Seguro General Obligatorio, con relación de dependencia o sin ella, y los afiliados voluntarios; b. La contribución obligatoria de los seguros públicos y privados que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Social; c. El aporte diferenciado de las familias protegidas por el Seguro Social Campesino; d. La contribución financiera obligatoria del Estado sobre la materia gravada de los afiliados con relación de dependencia al Seguro General Obligatorio; y, e. Las demás asignaciones que entregue la Función Ejecutiva para el financiamiento de las prestaciones solidarias de este Seguro, de conformidad con el Reglamento General de esta Ley.

Artículo 6. Regulación de las Contribuciones y las Prestaciones. El Reglamento General de esta Ley definirá, para cada clase de riesgos, las coberturas y exclusiones de cada una de las contingencias amparadas por el Seguro General Obligatorio, los montos de los beneficios, mínimos y máximos y los porcentajes de aportación sobre la materia

gravada, con sujeción a los siguientes criterios: a. Se extenderá progresivamente la protección social a la familia del afiliado y se dará preferencia a la prevención de riesgos; b. Se combinarán los mejores esfuerzos, habilidades y capacidades de los prestadores públicos y privados para garantizar una protección más eficiente de los asegurados; c. Se utilizarán las técnicas del seguro colectivo para financiar las contingencias catastróficas; d. Se combinará el principio de solidaridad intergeneracional con los incentivos del esfuerzo individual, para elevar la cuantía de las prestaciones; e. Se establecerán incentivos para el pago oportuno y suficiente de las aportaciones y se penalizarán la mora, la evasión y la subdeclaración; f. Se canalizará la contribución financiera del Estado hacia los asegurados más vulnerables; g. Se optimizará el porcentaje de contribución a cada seguro, de manera que el costo total de los riesgos asegurados no grave indebidamente al afiliado y al empleador; h. Se procurará que la retribución a los prestadores de salud y de pensiones guarde proporción directa con la calidad y oportunidad del servicio al afiliado y premie su productividad; e, i. Se optimizarán los recursos humanos y administrativos del IESS para reducir los costos de gestión de las prestaciones y hacerlos competitivos con los de otros prestadores.

Artículo 7. Protección a los Discapacitados. La protección a los discapacitados no afiliados al Seguro General Obligatorio tendrá el carácter de una prestación asistencial, financiada exclusivamente con la contribución obligatoria del Estado, en las condiciones que determinará el Reglamento General de esta Ley.

Artículo 8. Prohibiciones. Prohíbese el establecimiento y el cobro de contribuciones ajenas a los fines del Seguro General Obligatorio, el reconocimiento de otros beneficios distintos a los señalados en esta Ley y sus reglamentos, y la entrega de prestaciones carentes de financiamiento o extrañas a la protección debida por el Seguro General Obligatorio. Prohíbese la devolución de aportes a los asegurados.

Capítulo II. De los Asegurados Obligados.

Artículo 9. Definiciones. Para los efectos de la protección del Seguro General Obligatorio: a. Es

trabajador en relación de dependencia el empleado, obrero, servidor público, y toda persona que presta un servicio o ejecuta una obra, mediante un contrato de trabajo o un poder especial o en virtud de un nombramiento extendido legalmente, y percibe un sueldo o salario, cualquiera sea la naturaleza del servicio o la obra, el lugar de trabajo, la duración de la jornada laboral y el plazo del contrato o poder especial o nombramiento; b. Es trabajador autónomo toda persona que ejerce un oficio o ejecuta una obra o realiza regularmente una actividad económica, sin relación de dependencia, y percibe un ingreso en forma de honorarios, comisiones, participaciones, beneficios u otra retribución distinta al sueldo o salario; c. Es profesional en libre ejercicio toda persona con título universitario, politécnico o tecnológico que presta servicios a otras personas, sin relación de dependencia, por sí misma o en asociación con otras personas, y percibe un ingreso en forma de honorarios, participaciones u otra retribución distinta al sueldo o salario; d. Es administrador o patrono de un negocio toda persona que emplea a otros para que ejecuten una obra o presten un servicio, por cuenta suya o de un tercero; e. Es dueño de una empresa unipersonal, toda persona que establece una empresa o negocio de hecho, para prestar servicios o arriesgar capitales; f. Es menor trabajador independiente toda persona menor de 18 años de edad que presta servicios remunerados a otras personas, sin relación de dependencia, por sí misma o en asociación con otras personas de igual condición; g. Es jubilado toda persona que ha cumplido los requisitos de tiempo de imposiciones y edad de retiro, o padece una lesión permanente, física o mental, total o parcial, y percibe una pensión regular del Estado o del Seguro Social, o una renta vitalicia de una compañía aseguradora, por condición de vejez o invalidez; y, h. Es derechohabiente el familiar del afiliado o jubilado fallecido que reúne los requisitos de ley para recibir los beneficios de montepío, en pensiones de viudez u orfandad, y cualquier otro que, a falta de los anteriores, puede reclamar dichos beneficios según las normas del derecho sucesorio. Para los efectos del Seguro Social Campesino,

es campesino el trabajador que se dedica a la pesa artesanal y el habitante rural que labora habitualmente en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, no recibe remuneraciones de un empleador público o privado, y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia. Artículo 10. Reglas de protección y exclusión. En la aplicación de los programas de aseguramiento obligatorio, se observarán las siguientes reglas de protección y exclusión: a. El trabajador en relación de dependencia estará protegido contra todas las contingencias enunciadas en el Artículo 3 de esta Ley; b. El trabajador autónomo; el profesional en libre ejercicio, el administrador o patrono de un negocio, el dueño de una empresa unipersonal, el menor trabajador independiente, estarán protegidos contra todas las contingencias enunciadas en el Artículo 3 de esta ley, excepto la de cesantía; c. Todos los afiliados al Seguro Social Campesino recibirán prestaciones de salud, incluida maternidad. El jefe de familia estará protegido contra las contingencias de vejez, muerte, e invalidez que incluye discapacidad; d. El jubilado recibirá prestaciones de salud en las unidades médicas del IESS con cargo a la contribución financiera obligatoria del estado, a partir del momento en que se reconozca su derecho a prestaciones de invalidez o vejez; e. El beneficiario de montepío por orfandad estará protegido contra el riesgo de enfermedad hasta los 6 años edad, con cargo a los derechos del causante, y será amparado progresivamente por un seguro colectivo contra la contingencia de enfermedad, hasta alcanzar la mayoría de edad. Este seguro colectivo será financiado con la contribución obligatoria del Estado; y, f. El beneficio de montepío por viudez será amparado en un seguro colectivo contra contingencias de enfermedad y maternidad, con cargo a su pensión, en las condiciones que determinará el Reglamento General de esta Ley. Artículo 11. Materia Gravada. Para efectos del cálculo de las aportaciones y contribuciones al Seguro General Obligatorio, se entenderá que la materia gravada es todo ingreso regular, susceptible de apreciación pecuniaria, percibido por el

afiliado con motivo de la realización de su actividad personal, en cada una de las categorías ocupacionales definidas en el artículo 9 de esta ley. En el caso del afiliado en relación de dependencia, se entenderá por sueldo o salario mínimo de aportación el integrado por el sueldo básico mensual más los valores percibidos por concepto de compensación por el incremento del costo de vida, decimoquinto sueldo prorrateado mensualmente y decimosexto sueldo. Integrarán también el sueldo o salario total de aportación los valores que se perciban por trabajos extraordinarios, suplementarios o a destajo, comisiones, sobresueldos, gratificaciones, honorarios, participación en beneficios, derechos de usufructo, uso, habitación, o cualquiera otras remuneraciones accesorias que tengan carácter normal en la industria o servicio. En ningún caso el sueldo básico mensual será inferior al salario mínimo vital general, al salario mínimo sectorial, al establecido en las leyes de defensa profesional o al sueldo básico determinado en la escala de remuneraciones de los servidores públicos, según corresponda.

Artículo 12. Determinación de la Materia Gravada. Para la determinación de la materia gravada, el IESS se regirá por los siguientes principios:

- a. Principio de Congruencia. Todos los componentes del ingreso percibido por el afiliado que formen parte del cálculo y entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio constituyen materia gravada para efectos del cálculo y recaudación de las aportaciones y contribuciones.
- b. Principio del Hecho Generador. La realización de cualquier actividad remunerada por parte de los sujetos obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio, según el Artículo 2 de esta Ley, es el hecho generador de las aportaciones y contribuciones a cada uno de los seguros sociales administradores por el IESS.
- c. Principio de la Determinación Objetiva. El IESS como ente regulador de las aportaciones y contribuciones al Seguro General Obligatorio deberá determinar objetivamente la materia gravada de los afiliados en relación de dependencia, solo se hará excepción de aquellos componentes del ingreso laboral, en dinero o en especie que excedan los límites

máximos de imposiciones establecidos en esta Ley. Artículo 13. Base Presuntiva de Aportación. Para los afiliados sin relación de dependencia cuyo ingreso realmente percibido sea de difícil determinación, el IESS definirá anualmente, para cada una de las situaciones especiales más relevantes en el mercado de trabajo, una base presuntiva de aportación (BPA) que expresará, en múltiplos o submúltiplos del sueldo o salario mínimo de aportación al Seguro Social Obligatorio, la cuantía de la materia gravada. Artículo 14. Exenciones. No constituyen materia gravada y no se incluirán en el establecimiento de la base presuntiva de aportación (BPA): 1. Los gastos de alimentación de los trabajadores, ni en dinero ni en especie; 2. El pago total o parcial, debidamente documentado, de los gastos de atención médica u odontológica, asistencial o preventiva, integral o complementaria, cubiertos por el empleador y otorgados al trabajador a su cónyuge o a su conviviente con derecho o a sus hijos menores de dieciocho años o a sus hijos de cualquier edad incapacitados para el trabajo; 3. Las primas de los seguros de vida y de accidentes personales del trabajador, no cubiertos por el Seguro General Obligatorio, pagadas por el trabajador o su empleador; 4. La provisión de ropas de trabajo y de herramientas necesarias para la tarea asignada al trabajador; 5. El beneficio que representen los servicios de orden social con carácter habitual en la industria o servicio y que, a criterio del IESS, no constituyan privilegio; y, 6. La participación del trabajador en las utilidades de la empresa. La suma de las exenciones comprendidas en los numerales uno a cinco de este artículo no podrá superar en ningún caso una cuantía equivalente al 20% de la retribución monetaria del trabajador por concepto que constituyan materia gravada. Artículo 15. Cálculo de Aportaciones. Las aportaciones obligatorias, individual y patronal del trabajador en relación de dependencia, se calcularán sobre la materia gravada, con sujeción a los resultados de los estudios actuariales independientes contratados por el IESS. La aportación individual obligatoria del trabajador autónomo, el profesional de libre ejercicio, el patrono socio de un

negocio, el dueño de una empresa unipersonal, el menor trabajador independiente, y los demás asegurados obligados al régimen del Seguro Social Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales, se calculará sobre la Base Presuntiva de Aportación (BPA), definida en el Artículo 13 de esta Ley, en los porcentajes señalados en esta Ley y su ulterior variación periódica, con sujeción a los resultados de los estudios actuariales independientes, contratados por el IESS, que tomarán en cuenta el perfil económico y social del afiliado, la naturaleza de las contingencias, y los índices de siniestralidad de cada riesgo protegido. La aportación individual del beneficiario de montepío por viudez para financiar la atención de enfermedad y maternidad se calculará sobre la pensión promedio de este grupo de beneficiarios, en los porcentajes que determinará el Reglamento General de esta Ley y su ulterior variación periódica, con sujeción a los resultados de los estudios actuariales independientes, contratados por el IESS, que tomarán en cuenta la siniestralidad de los riesgos protegidos, la composición de las prestaciones ofrecidas, y la estructura de edades de los beneficiarios. La aportación diferenciada de la familia campesina, protegida por el régimen especial del Seguro Social Campesino, se calculará entre 2% y 3% de la fracción del salario mínimo de aportación de los afiliados en relación de dependencia, en la forma que definirá el Reglamento General de esta Ley, para lo cual se tomará en cuenta el perfil económico y las carencias de la comunidad, la estructura de edades de la población protegida, y la capacidad de aportación de los miembros económicamente activos de la familia campesina.

Título II. Del Organismo de Aplicación. Capítulo 1. Normas Generales. Artículo 16. Naturaleza Jurídica. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional. El IESS no podrá ejercer otras atribuciones ni desempeñar

otras actividades que las consignadas en la Constitución y en esta Ley. Sus fondos y reservas técnicas son distintos de los del fisco, y su patrimonio es separado del patrimonio de cada uno de los seguros comprendidos en el Seguro General Obligatorio. Sus ingresos por aportes personales y patronales, fondos de reserva, descuentos, multas, intereses, utilidades de inversiones, contribución financiera obligatoria del Estado, y los demás señalados en esta Ley, no podrán gravarse bajo ningún concepto, ni destinarse a otros fines que a los de su creación y funciones. Sus prestaciones en dinero no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a su favor, y estarán exentas del pago de impuestos. El IESS estará exonerado del impuesto al valor agregado y de todos los impuestos a la importación de equipos hospitalarios, aparatos, instrumentos médicos y quirúrgicos, insumos hospitalarios y fármacos, para el cumplimiento de sus finalidades. Estas importaciones deberán ser autorizadas en forma previa por la Junta Directiva.

Artículo 17. Misión Fundamental. El IESS tiene la misión de 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, invalidez, vejez y muerte, en los términos que consagra esta Ley.

Artículo 18. Principios de Organización. El IESS estará sujeto a las normas de derecho público y regirá su organización y funcionamiento por los principios de autonomía, división de negocios desconcentración geográfica, descentralización operativa, control interno descentralizado y jerárquico, rendición de cuentas por los actos y hechos de sus autoridades y garantía de buen gobierno, de conformidad con esta Ley y su Reglamento General.

Autonomía. La autonomía normativa técnica, administrativa financiera y presupuestaria la ejercerá el IESS a través de la Junta Directiva mediante la aprobación de normas técnicas y la expedición de reglamentos y resoluciones que serán de aplicación obligatoria en todos los órganos y dependencias del Instituto.

División de Seguros. El IESS dividirá la

administración de los seguros obligatorios en unidades básicas de negocios, según la naturaleza de los riesgos y el proceso de entrega de las prestaciones.

Desconcentración Geográfica. El IESS organizará sus actividades de afiliación y recaudación de los aportes y contribuciones obligatorios por circunscripciones territoriales, que estarán bajo la responsabilidad de las gerencias provinciales subordinadas a la autoridad ejecutiva del Gerente General.

Descentralización Operativa. El IESS creará una Agencia Colocadora de Ahorro Provisional encargada de la gestión financiera de los fondos de pensiones confiados a su administración con autonomía de gestión, presupuesto propio y separado de los fondos del Instituto. El IESS integrará a las unidades médicas de su propiedad en entidades zonales de prestación de salud a sus afiliados y jubilados, a cuyo efecto las constituirá como empresas con personalidad jurídica propia. El IESS podrá contratar con empresas públicas, mixtas o privadas, la prestación de los servicios auxiliares respecto del cumplimiento de sus objetivos primordiales, así como las tareas de recaudación de ingresos y pago de prestaciones, con sujeción a las disposiciones de las leyes que regulan estas materias.

Control Interno Descentralizado y Jerárquico. El control administrativo, financiero y presupuestario de los recursos administrados por el IESS se hará de manera previa y concurrente por cada uno de los ordenadores de ingresos y egresos, y el control posterior a la realización de dichas transacciones se ejecutará a través de la unidad de Auditoría Interna.

Rendición de Cuentas. Los directivos, funcionarios, servidores y trabajadores del IESS están sujetos a las reglas de responsabilidad propias del servicio público, en lo relativo al manejo y la administración de los fondos, bienes y recursos confiados a su gestión, cualquiera sea la naturaleza jurídica de su relación de servicio.

Garantía de Buen Gobierno. El Estado garantiza el buen gobierno...". -----

ASUME LA DIRECCION DE LA SESION EL DIPUTADO REINALDO PAEZ ZUMARRAGA. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señores legisladores, les ruego, por favor, permanezcan en el recinto. Tenemos hasta las tres de la tarde, la sesión extraordinaria comenzó a las 11 de la mañana. Les ruego, por favor. La Ley es trascendental, van a suscitarse muchos debates, muchas discusiones, es fundamental el que tengamos una idea clara de lo que está leyendo el Secretario y que pongamos atención en lo que está haciendo. Les ruego, por favor, a las tres de la tarde se suspenderá la sesión. Gracias. -----

EL SEÑOR SECRETARIO. "Garantía del Buen Gobierno. El Estado garantiza el buen gobierno del Seguro Social Obligatorio administrado por el IESS, a través de la Superintendencia de Seguros Sociales y Privados y la Contraloría General del Estado. Capítulo dos. De la Organización del IESS. Parágrafo Único. de la Estructura Orgánica. Artículo 19. Normas Básicas. EL IESS administrará directamente las funciones de afiliación, recaudación de los aportes y contribuciones al Seguro General Obligatorio y a través de las agencias especializadas de cada seguro, administrará las prestaciones que le corresponde otorgar. Artículo 20. Organos de Gobierno y Dirección. Son órganos de gobierno y dirección superior del IESS, responsables de la aplicación del Seguro General Obligatorio en el territorio nacional: a. La Junta Directiva; b. La Gerencia General; y, c. La Gerencia Provincial. Artículo 21. Gerencias Especializadas. Son órganos de gestión especializados en el aseguramiento de las contingencias y la calificación del derecho a las prestaciones que otorga el Seguro General obligatorio, con los grados de autonomía operativa que señale el Reglamento: a. La Gerencia del Seguro General de Salud Individual y Familiar; b. La Gerencia del Sistema de Pensiones; c. La Gerencia del Seguro General de Riesgos del Trabajo; y, d. La Gerencia del Seguro Social Campesino. Artículo 22. Organos de Reclamación Administrativa. Son órganos de reclamación administrativa, responsable de la aprobación o denegación de los reclamos de prestaciones planteados por los asegurados: a. La Comisión Nacional de Apelaciones; y, b. La Comisión Provincial de Prestaciones y

Controversias. Artículo 23. Organos Técnicos Auxiliares. Son órganos técnicos auxiliares: a. La Dirección Actuarial; y, b. La Comisión Técnica de Inversiones. Artículo 24. Organismo de Control Interno. La Auditoría Interna es el órgano de control independiente, de evaluación y asesoría, que tiene por misión el examen posterior, objetivo, profesional, sistemático y periódico de los procedimientos administrativos, presupuestarios y financieros del Instituto. No interviene en la ejecución de los procesos, en la toma de decisiones, ni en diligencias de entrega y recepción de bienes, avalúos, remates y bajas. Depende jerárquicamente de la Junta Directiva, y sus prácticas de evaluación y control interno se rigen por los principios de aceptación general en el campo profesional de la auditoría. El Auditor General es funcionario de libre nombramiento designado por la Junta Directiva para un período de cuatro años. Deberá acreditar título profesional, especialización en Auditoría, y experiencia profesional en este campo. No podrán desempeñar funciones de control interno las personas que hayan desempeñado funciones en el IESS en las áreas sujetas al control de la Auditoría Interna, dentro de los cinco años anteriores a la designación. Artículo 25. Reglamentación Interna. El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, que expedirá la Junta Directiva, determinará las atribuciones, deberes y responsabilidades de las dependencias del Instituto encargadas de los procesos operativos y de apoyo administrativo para la aplicación del Seguro General Obligatorio. El Reglamento de Escalafón y Carrera Administrativa, que expedirá la Junta Directiva, deberá contener los requisitos de selección, designación, promoción y ascenso del personal, así como las garantías y deberes de la estabilidad, las causas de remoción, la escala de sanciones, y el trámite para el juzgamiento de infracciones o faltas administrativas. Capítulo 3. Del órgano máximo de Gobierno. Parágrafo 1. De la Junta Directiva. Artículo 26. Competencia. La Junta Directiva es el órgano máximo de gobierno del IESS, responsables de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio. Tiene por misión la expedición de las normativas de organización y

funcionamiento de los seguros generales administrados por el IESS, el planeamiento estratégico de dichos negocios previsionales, la regulación y supervisión de las gerencias de los seguros generales y especiales aplicados por el IESS, y la fiscalización de los actos de la administración del IESS. Artículo 27. Atribuciones. La Junta Directiva tendrá a su cargo: a. La aprobación de las políticas y los programas de aplicación del Seguro General Obligatorio; b. La regulación administrativa para la prestación del Seguro Social Obligatorio; c. La expedición de las normas técnicas y resoluciones de cumplimiento obligatorio por las demás autoridades del IESS; d. La elaboración del Reglamento General de la presente Ley y sus reformas, que serán expedidos por el Presidente de la República; e. La aprobación de la división administrativa del Instituto por circunscripciones territoriales; f. La expedición de los reglamento del IESS; g. La designación del Gerente General, Subgerente General de los miembros de la Comisión Nacional de Apelaciones, de los miembros de la Comisión Técnica de Inversiones, del Director Actuarial, del Auditor Interno del Gerente de la Administradora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, del Gerente de la Administradora del Sistema de Pensiones, del Gerente del Seguro Social Campesino y del Gerente del Seguro General de Riesgos de Trabajo. Las designaciones de período fijo que corresponden a la atribución de la Junta Directiva no se considerarán terminadas con la finalización del período del Presidente de la República. h. La reglamentación de los procesos de adquisición, conservación y enajenación de los bienes raíces y demás activos del IESS, con sujeción a los principios de la contratación pública, y la decisión de constituir encargos fiduciarios o fideicomisos para administrar o gestionar la titularidad de sus bienes patrimoniales; i. La aprobación del presupuesto general de operaciones del IESS, preparado por el Gerente General y sometido a informe previo del Ministro de Finanzas y Crédito Público, hasta el 31 de diciembre de cada año; j. La aprobación del fondo presupuestario anual de cada seguro, y su correspondiente evaluación de resultados, cuya proforma será preparada por

el Gerente de cada administradora; k. La aprobación del presupuesto general de inversiones del IESS, preparado por la Comisión Técnica de Inversiones y sometido a informe previo de la Superintendencia de Seguros Sociales y Privados, hasta el 31 de diciembre de cada año. l. El conocimiento y aprobación de los estados financieros del IESS y de la liquidación del presupuesto consolidado del Seguro General Obligatorio previamente examinados por auditores externos independientes, que serán presentados semestralmente por el Gerente General, hasta el 30 de septiembre y el 30 de marzo; m. La autorización de los actos, contratos, inversiones, transferencias de dominio y de toda operación económica y financiera que exceda la cuantía máxima autorizada al Gerente General en las Disposiciones Generales del Presupuesto del IESS; n. El conocimiento y aprobación de los informes anuales de labores de los gerentes de las administradoras del Seguro General de Salud Individual y Familiar, del Sistema de Pensiones, del Seguro General de Riesgos del Trabajo, y del Seguro Social Campesino, hasta el 31 de julio; o. El conocimiento de los balances actuariales preparados por el Director Actuarial y aprobados previamente por actuarios externos independientes con la periodicidad que determine el Reglamento General, y la expedición oportuna de las regulaciones técnicas más convenientes para el sano equilibrio de los seguros sociales administrados por el IESS; p. La aplicación de las recomendaciones y la imposición de las sanciones administrativas que devinieren de los informes de los auditores; La autorización previa a la suscripción de acuerdos y convenios internacionales; y, s. Las demás que señalen la Constitución Política y la Ley". -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Honorables legisladores, suspendo la sesión y convoco para el día de mañana a las 9 de la mañana. -----

V

El señor Presidente suspende la sesión siendo las catorce

horas, diez minutos. -----

Ingeniero Juan José Pons Arízaga
Presidente del Congreso Nacional

Raúl Rivas Pazmiño
Diputado Nacional

Doctor Reinaldo Páez Zumárraga
Diputado por Pichincha

Licenciado Guillermo Astudillo Ibarra
Secretario General del Congreso Nacional

Doctor Olmedo Castro Espinoza
Prosecretario General del Congreso Nacional

FRS/EMM.