



## PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Ofc. 96-11175 -DAJ-T.2411

Quito, 17 de mayo de 1996

SECRETARIA  
RECEPCION DE  
DOCUMENTACION

17 MAY 1996

HORA

12:25

11129

FIRMA

N° TRAMITE

Señor Doctor  
Fabián Alarcón Rivera  
PRESIDENTE DEL H. CONGRESO NACIONAL  
Presente.-

De mi consideración:

Con respecto al proyecto de Ley por el cual se reforma el artículo 4 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, y se crea el Fondo de Cesantía y la bonificación por riesgos de trabajo para los funcionarios penitenciarios, el mismo que se ha dignado enviar con fecha 9 de mayo de los corrientes, debo manifestar:

1. El art. 3 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social dice:

"El Consejo Nacional de Rehabilitación Social, es una entidad del sector público, cuyo objetivo es la determinación de la política penitenciaria, con el propósito de obtener la rehabilitación integral de los internos y la adecuada administración de los centros de rehabilitación social."

De esta manera, la ley otorga un carácter eminentemente técnico-científico al Consejo, el mismo que tiene que elaborar una política penitenciaria apegada a las ideas de vanguardia en Criminología, para lograr el objetivo primordial como es la rehabilitación y reinserción social de quien demuestre una conducta desviada. De esta manera, el Consejo Nacional de Rehabilitación, no es un organismo administrativo ejecutor. Así, de acuerdo con este criterio, varios países han dividido al sistema penitenciario en dos grandes direcciones:

a) La Dirección General de Instituciones Penitenciarias, cuyas funciones son la organización y seguimiento de las instituciones penitenciarias para el cumplimiento de sus fines; las actividades de tratamiento, reeducación y reinserción social, medidas de seguridad, rehabilitación de drogodependientes, desarrollo de actividades que coadyuvan a los fines citados, etc.



## PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

b) La Dirección General de Administración Penitenciaria, que le corresponde la programación, administración y gestión del personal, programas de creación y amortización de centros penitenciarios, análisis de las cargas de trabajo y estructura de las unidades, etc.

2. En el tercer bloque de las reformas a la Constitución Política de la República, publicado en el R.O. 863 de 16 de enero de 1996, en el título primero de la segunda parte, sobre el Sector Público, el segundo artículo innumerado, dice:

"La Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos en el servicio civil y carrera administrativa. Las retribuciones serán proporcionales a las funciones y responsabilidades de los servidores públicos."

El art. 60 literal g de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, entre las prohibiciones a los servidores públicos establece la de formar sindicatos. En concordancia con esto, el art. 114 de la misma ley, en su literal g determina como causal de destitución el incumplir, entre otros, lo dispuesto en el literal g del art. 60. De esta manera, al conformar el Consejo Nacional con un delegado de la Federación de Servidores de Rehabilitación Social, se estaría reconociendo por ley, a un organismo ilegal, lo que naturalmente resulta anacrónico.

Por lo expuesto, científica y legalmente, no cabría un delegado de los servidores penitenciarios al Consejo, tal cual este se encuentra estructurado en la Ley y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

3. En lo que respecta a la bonificación mensual por riesgos de trabajo, el art. 1 del Decreto Ejecutivo 456 publicado en el R. O. 133 de 21 de febrero de 1989, prohíbe a las entidades del sector público crear bonificaciones o asignaciones complementarias al sueldo básico, haciendo responsables personal y pecuniariamente a los funcionarios que desacaten este decreto. Por lo mismo, no procede la creación de bonificación alguna.
4. En lo que respecta al segundo artículo innumerado del Art. 2, así como al artículo 3 del proyecto de Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas, cabe destacar:

3  
2  
1  
a) En el primer bloque de las Reformas a la Constitución Política del Estado, publicadas en el R.O. 863 de 16 de enero de 1996, en la sección primera de los Derechos de las Personas, el primer artículo innumerado dice:

"El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución."

De esta manera, es deber del Estado el coadyuvar a la rehabilitación del individuo, cosa que no puede lograrse en medio de hacinamiento, mala nutrición, falta de medicinas y atención médica, falta de agua,



## PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

pésima instalación eléctrica y en general, escasez completa de equipamiento destinado a los centros carcelarios. Al ser el principal objetivo del Estado el dar un tratamiento humano a las personas privadas de su libertad a través del sistema penitenciario, el mismo debe dotar a dichas personas de los servicios básicos para alcanzar su finalidad, según lo estipulan las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de Prisioneros.

b) El Estado ecuatoriano no cuenta con suficientes recursos para atender los diferentes requerimientos; es así que la Dirección Nacional de Rehabilitación, en el año 1995 tuvo un déficit de \$/.8.852'058.000,00. Todavía más, fue incluida en las instituciones públicas que se sometieron al recorte presupuestario que ascendió a \$/. 4.260'000.000,00, con un tope máximo autorizado de \$/.1.500'000.000,00 que cubrieron los compromisos pendientes de 1994. Para el 31 de octubre de 1995, unas partidas estuvieron agotadas y otras con muy escasos recursos, lo que impidió ejecución de proyectos. Para el año 96 la proforma presupuestaria de la Dirección Nacional fue de \$/. 40.723'786.000,00 mientras que el Congreso Nacional aprobó un monto solo de \$/. 26.321'209.000,00 de los cuales gran parte provienen de recursos propios de la institución. De esta manera, no consta asignación para las partidas de Gastos de Capital (bienes muebles de administración, educación, comunicación social, bélico y seguridad); mantenimiento y conservación de inmuebles de Centros de Rehabilitación; construcción de edificios y locales; capacitación módulos financieros y de rehabilitación; capacitación escuela de guías penitenciarios y talleres ocupacionales productivos para internos. Además, con el incremento de los sueldos en el sector público, se originó un déficit de \$/. 4.629'0370.900,00, sin contar con la falta de partida presupuestaria para la atención de horas extraordinarias del personal. De esta manera, lo que requiere principal preocupación por parte del Estado, es todo lo referente a rehabilitación de internos, para poder cumplir con el mandato constitucional, además de los recursos para superar el déficit producido por el alza de sueldos y las horas extraordinarias. Por lo expuesto, se demuestra que los ingresos de la Dirección de Rehabilitación no alcanzan para cubrir las necesidades básicas de la gente privada de su libertad, mientras que el Ecuador, conformado por los tres poderes del Estado, se debate con 100 demandas ante la O.E.A. por violación de los derechos humanos. De esta manera, si se llegara a elevar el porcentaje de las multas de los cheques protestados, el mismo debería estar destinado a la atención de los internos en los centros de rehabilitación, pues la condición en la que "sobreviven" está por debajo de la mínima, así como a atender los principales requerimientos en remuneraciones.

c) Si el Estado no cuenta con los recursos para sobrellevar la carga económica que representa el sistema penitenciario, siendo esta su deber constitucional, mucho menos podría destinar por una parte, fondos para los funcionarios, quienes recibieron un incremento y revalorización de sus sueldos y por otra, no sería dable actuar al margen de la atención a las garantías constitucionales. Así, si se aumentaría un 2% destinado a rehabilitación social en lo que respecta a las multas de los cheques protestados, lo cual implica un



## PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

incremento de al rededor de 520 millones de sucres anuales, esta debería destinarse al equipamiento y construcción de centros carcelarios, más aún cuando se pretende elevar las penas, lo que conllevaría que la población carcelaria se triplicase.

d) Los artículos referentes al fondo de cesantía son completamente inconsultos. Así, primeramente se debe establecer si este fondo es paralelo o sustitutivo de los beneficios de cesantía que concede el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Si es paralelo, los funcionarios penitenciarios serían los únicos en todo el sector público, beneficiados con una doble asignación, lo que conllevaría a establecer similares condiciones para el resto de empleados públicos. Por otro lado, si es sustitutivo, se debe reglamentar los órganos encargados de su funcionamiento. Además, obligatoriamente debe constar que los procedimientos bajo los cuales se requiera este fondo, deben someterse a las normas técnicas aprobadas por la Contraloría. En definitiva, citando como ejemplo los respectivos fondos de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, los mismos que se han constituido a través de una ley bastante detallada y cuentan con sus respectivas reglamentaciones, el fondo de cesantía para los funcionarios penitenciarios sea creado a la ligera con añadir dos artículos al Código de Ejecución de Penas, sin siquiera establecer quiénes y bajo qué requisitos pueden gozar de este derecho. Igualmente, mientras el fondo de la Policía y de las Fuerzas Armadas está conformado por una retención del 11 o 12% del sueldo que cada persona recibe, así como el 30% de las bonificaciones de los oficiales en servicio activo y en disponibilidad; de los fondos de reserva; del 6% del aporte del Estado, y del producto de las multas que se obtuvieren de los remisos o de quienes faltaren al servicio, el fondo de los funcionarios penitenciarios se conforma de tan solo un 5% de retención sobre el sueldo y de un incremento en el porcentaje de las multas de los cheques protestados, con lo cual, contrario a todas las normas de seguridad social, son los particulares los que pagan el fondo de cesantía de los empleados públicos.

ARCHIVO

e) El Decreto Supremo 1053 publicado en el R.O. 132 de 31 de diciembre de 1970, en el literal d del art. 5, establece como recursos de la Dirección Nacional de Prisiones la multa del 5% sobre el valor de los cheques protestados por insuficiencia de fondos, que será cobrado de acuerdo con el Reglamento que expida la Superintendencia de Bancos. El Decreto Supremo 859, publicado en el R.O. 247 de 17 de junio de 1971, agrega un inciso luego del literal e del art. 5 del Decreto Supremo 1053, por el cual se establece que la multa del 5% sobre el valor de cada cheque protestado, será depositado en el Banco Central del Ecuador, en la cuenta de la Dirección Nacional de Prisiones. Por otra parte, la Ley de cheques publicada en el R.O. 898 de 26 de septiembre de 1975, tomó como base para su codificación, entre otros, los Decretos Supremos No. 1053 y 859; y el art. 31 del cuerpo legal citado, establece la multa del 5% casi textualmente transcrita del Decreto Supremo 859. Sin embargo, como se ha podido constatar por la escasez de recursos con que cuenta la Dirección de Rehabilitación, la multa del 5% es demasiado exigua



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

para los múltiples requerimientos de los internos, por lo que esta debería elevarse a un 10%, mas si esto se hiciera, debería ser mediante una reforma al art. 31 de la Ley de Cheques, con lo cual, en lugar de reformar el art. 4 y añadir artículos luego del 56 del Código de Ejecución de Penas, se debería reformar el art. 49 del cuerpo legal citado de la siguiente manera:

Art. 1.- Luego del literal b del art. 49, añádase otro que diga: 'La multa del 10% sobre el valor de cada cheque protestado por insuficiencia de fondos, la misma que será depositada directamente en la cuenta que para el efecto señale la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.'

Art. 2.- Refrasee el Art. 31 de La Ley de Cheques, poniéndose 10% en lugar de 5%.

Art. 3.- La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

por lo expuesto, OBJETO PARCIALMENTE el proyecto de Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social que se ha sido enviado, con las puntualizaciones realizadas y para los fines consiguientes, devuelvo el auténtico del mismo.

Atentamente,

JOSE, PATRIA Y LIBERTAD.

Arquitecto Sixto A. Durán Ballén C.  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA



SECRETARIA  
RECEPCION DE  
DOCUMENTACION

17 MAY 1986

HORA

FIRMA

Nº TRAMITE



# CONGRESO NACIONAL

EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

## C O N S I D E R A N D O

Que conviene al Sistema Penitenciario Nacional otorgar representación ante el Consejo Nacional de Rehabilitación Social a los empleados y funcionarios de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, así como dictar medidas que compensen el riesgo permanente en que desenvuelven sus actividades, con reiterados casos de pérdida de vidas y la presencia de incapacidades físicas totales y parciales; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

### LEY REFORMATORIA AL CODIGO DE EJECUCION DE PENAS Y REHABILITACION SOCIAL

Art. 1.- En el artículo 4, luego del inciso segundo del literal e), agrégase uno que diga:

"El delegado de la Federación Nacional de Servidores Públicos de Rehabilitación Social."

A continuación del nuevo inciso, después de la frase: "... Ministro Fiscal General, agrégase: "... por el Presidente de la Federación de Servidores Públicos de Rehabilitación Social."

Art. 2.- Luego del artículo 56, agrégase los siguientes:

"Art... Los servidores, funcionarios y trabajadores de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y al Código del Trabajo, percibirán una bonificación mensual por riesgos de trabajo, equivalente a dos salarios mínimos vitales generales vigentes."

"Art... Institúyase el Fondo de Cesantía para los servidores, funcionarios y trabajadores de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, el mismo que será financiado con los siguientes recursos:

- a) El aporte del Estado, por una sola vez, equivalente al veinte por ciento (20%) del sueldo imponible de cada servidor, funcionario y trabajador de la Dirección de Rehabilitación Social vigente;

# LIBRO AUTENTICO DE LEGISLACION ECUATORIANA

2

- b) El aporte mensual obligatorio equivalente al 5% del sueldo básico de cada beneficiario;
- c) Las donaciones que por cualquier concepto hicieren personas naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras; y,
- d) Las utilidades generadas por las inversiones del capital del Fondo de Cesantía."

Art... El Fondo de Cesantía, será administrado por el Directorio, que estará integrado de la siguiente manera:

- a) El Director Nacional de Rehabilitación Social o su Delegado, quien lo presidirá;
- b) El Director Financiero de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social o su delegado;
- c) El Presidente de la Federación Nacional de Servidores Públicos de Rehabilitación Social de la Dirección Nacional, o su delegado; y,
- d) Dos auditores nombrados por el Consejo Nacional de Federación Nacional de Servidores Públicos de Rehabilitación Social.

El Secretario será designado por el Comité Ejecutivo de Servidores de Rehabilitación Social.

ARCHIVO

Los delegados tendrán sus respectivos suplentes y durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelectos por un periodo igual."

Art. 3.- Los gastos que demande la ejecución de esta Ley, serán financiados con los saldos de Caja, referidos en el artículo 50 del Código de Ejecución de Penas y con el incremento del dos por ciento (2%) del valor establecido como multa por el giro de cheques protestados por insuficiencia de fondos, dispuesto en la Ley de Cheques.

## DISPOSICION TRANSITORIA

El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, asignará los valores señalados en el artículo precedente, acreditando dicho aporte para la capitalización inicial del fondo referido en el literal a) del segundo artículo innumerado, dentro de los siguientes noventa días de su promulgación.

## ARTICULO FINAL

La presente Ley Reformatoria, entrará en vigencia a partir de su

# LIBRO AUTENTICO DE LEGISLACION ECUATORIANA

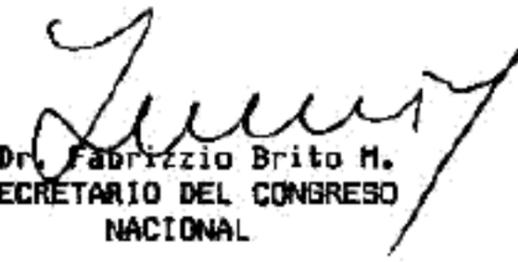
3

publicación en el Registro Oficial.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional del Ecuador, a los siete días del mes de mayo de mil novecientos noventa y seis.



Dr. Fabián Alarcón Rivera  
PRESIDENTE DEL CONGRESO  
NACIONAL

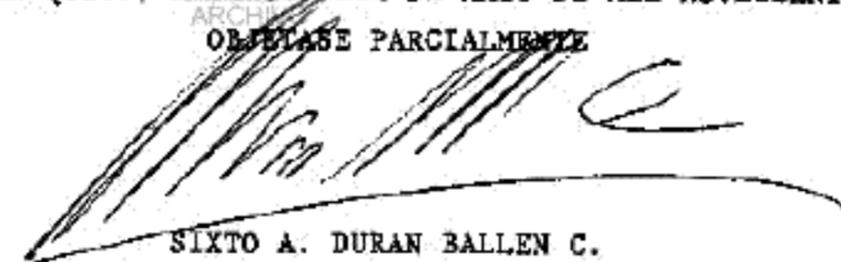


Dr. Fabrizio Brito H.  
SECRETARIO DEL CONGRESO  
NACIONAL

PS/RTG.

PALACIO NACIONAL, EN QUITO, A DIECISIETE DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS

ARCHIVO  
OBJETASE PARCIALMENTE



SIXTO A. DURAN BALLEEN C.  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA