



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

18 DE AGOSTO DE 2015

SUMARIO:

CAPÍTULOS	TEMA
I	CONSTATACIÓN DEL QUÓRUM.
II	INSTALACIÓN DE LA SESIÓN.
III	LECTURA DE LA CONVOCATORIA Y ORDEN DEL DÍA.
IV	HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.
V	PEDIDO DE APROBACIÓN DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY PARA LA PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN, RECUPERACIÓN Y RESTITUCIÓN DE BIENES DEL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL QUE HAYAN SIDO MATERIA DE ROBO, HURTO, SAQUEO, TRANSPORTE, TRÁFICO Y/O COMERCIALIZACIÓN ILÍCITOS.
VI	PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL.
VII	PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA TIPIFICAR Y SANCIONAR COMO INFRACCIÓN PENAL LA NO AFILIACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA EN EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL.
VIII	CLAUSURA DE LA SESIÓN.

ANEXOS



REPÚBLICA DEL ECUADOR
Asamblea Nacional

Acta 344

ÍNDICE:

CAPÍTULOS	TEMA	PÁGINAS
I	Constatación del quórum. -----	1
II	Instalación de la sesión. -----	1
III	Lectura de la Convocatoria y Orden del Día. ----	1
	Intervención de la asambleísta:	
	Tibán Guala Lourdes.-----	3
IV	Himno Nacional de la República del Ecuador. --	5
V	Pedido de aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos. (Lectura del informe de la Comisión). --	5
	Intervenciones de los asambleístas:	
	Calle Andrade María augusta.-----	17
	Serrano Reyes Nelson.-----	19
	Votación de la moción de aprobación del Convenio Internacional.-----	22
VI	Primer debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social. (Lectura del informe de la Comisión). -----	22
	Intervención del asambleísta:	



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

	Cayambe Tipán Fausto.-----	41
	Votación de la moción de archivo del Proyecto de Ley.-----	45
VII	Primer debate del Proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (Lectura del informe de la Comisión).-----	46
	Intervención del asambleísta:	
	Valle Pinargote Bairon.-----	60
	Votación de la moción de archivo del Proyecto de Ley.-----	63
VIII	Clausura de la sesión.-----	64



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

ANEXOS

1. **Conocimiento y Orden del Día.**
2. **Informe de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, respecto del pedido de aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos.**
 - 2.1 **Oficio número 073-CSIRISI-FBP-AN-2015 de 03 de agosto de 2015, suscrito por el asambleísta Fernando Bustamante Ponce, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, remitiendo informes de la Comisión.**
3. **Primer debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social.**
 - 3.1 **Oficio número 65-CEPDTSS-MUA-07-15 de 06 de julio de 2015, suscrito por la asambleísta Marllely Vásconez Arteaga, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; remitiendo informe de mayoría para primer debate.**
4. **Primer debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.**
 - 4.1. **Oficio número 86-CEPDTSS-MVA-07-15 de 22 de**



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

julio del 2015, suscrito por la asambleísta Marllely Vásquez Arteaga, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente; remitiendo informe de mayoría para primer debate.

- 5. Resumen ejecutivo de la sesión del Pleno.**
- 6. Voto electrónico.**
- 7. Listado de asambleístas asistentes a la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional.**



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

En la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a las diez horas un minuto del día dieciocho de agosto del año dos mil quince, se instala la sesión de la Asamblea Nacional, dirigida por su Presidenta, asambleísta Gabriela Rivadeneira Burbano. -----

En la Secretaría actúa la doctora Libia Rivas Ordóñez, Secretaria General de la Asamblea Nacional. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Con un saludo a las compañeras y compañeros asambleístas, vamos a dar inicio a la sesión. Señora Secretaria, verifique quórum en la sala.-----

I

LA SEÑORA SECRETARIA. Buenos días, señora Presidenta. Buenos días, señoras y señores asambleístas. Señoras y señores asambleístas, por favor, sírvanse registrar su asistencia en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría. Gracias. Se encuentran presentes en la sala del Pleno, ochenta y dos asambleístas, sí tenemos quórum, señora Presidenta.-----

II

LA SEÑORA PRESIDENTA. Instalo la sesión. Continúe, señora Secretaria.-----

III

LA SEÑORA SECRETARIA. Con su autorización me permito informar que



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

la Convocatoria es la siguiente: “Por disposición de la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional, y de conformidad con el artículo 12, numeral 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se convoca a las y los asambleístas a la Sesión No. 344 del Pleno de la Asamblea Nacional, a realizarse el día martes 18 de agosto de 2015, a las 9h45, en la sede de la Función Legislativa, ubicada en la Av. 6 de Diciembre y Piedrahita en el cantón Quito, provincia de Pichincha, con el objeto de tratar el siguiente Orden del Día: 1. Himno Nacional de la República del Ecuador; 2. Informe de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, respecto del pedido de aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos; 3. Primer debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social; y, 4. Primer debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. Hasta ahí el texto de la Convocatoria, señora Presidenta. Me permito informarle que tenemos una solicitud de cambio del Orden del Día.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Continúe, señora Secretaria.-----

LA SEÑORA SECRETARIA. Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura. “Quito, 18 de agosto de 2015. Oficio número 327-



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

LTG-AN. Asambleísta Gabriela Rivadeneira, Presidenta de la Asamblea Nacional. Presente. De mi consideración: En mi condición de Asambleísta Nacional y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 129 de la Ley de Orgánica de la Función Legislativa, solicito la modificación del Orden del Día de la sesión número 344, convocada para este martes 18 de agosto de 2015 con la incorporación del siguiente punto: Expresar la solidaridad con las provincias de Cotopaxi y Pichincha que en el supuesto de una erupción estarían afectadas, así como condenar la desproporcionalidad del Decreto 755 del Presidente de la República ya que violenta derechos constitucionales y conminar al Presidente de la República, que el estado de excepción sea consecuente con la realidad de la actividad volcánica y a su territorio de influencia. Agradezco su atención. Atentamente, doctora Lourdes Tibán, Asambleísta por la Unidad Plurinacional de las Izquierdas”. Hasta ahí el texto, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene la palabra asambleísta Lourdes Tibán.-----

LA ASAMBLEÍSTA TIBÁN GUALA LOURDES. Gracias, señora Presidenta. Compañeros y compañeras, buenos días. Todos los ecuatorianos y en particular la provincia de Cotopaxi, estamos conscientes de que un evento natural, un acto natural, una reacción de la naturaleza de esta magnitud; exige la unidad y la solidaridad de todos los cotopaxenses, sobre todo de quienes vamos a ser afectados en el supuesto de una erupción volcánica. La presente Resolución, tiene como objetivo, asambleístas que están presentes, primero, el volcán Cotopaxi todavía mantiene la alerta amarilla; por lo tanto, conforme la Constitución no



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

hacia falta una declaratoria de estado de excepción de esta naturaleza, sobre todo cuando marca una aplicación en el territorio nacional y sobre todo cuando tiene que ver coincidentalmente con una falsa alarma del día sábado por la mañana, como preparando el terreno para que en la mañana se arme una conmoción, a través de un medio de comunicación, con la complicidad de un gobernador irresponsable que dijo que ya está bajando la lava, por lo tanto, la consigna es evacuar. Y a las doce del día el Presidente de la República lanza el estado de excepción. La Constitución dice en qué casos se debe emitir un decreto de esta calidad. En casos de agresión, conflicto armado, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. Conmoción interna no ha causado el Cotopaxi, la conmoción interna acaba de causar el Gobernador, con la radio Hechizo a quien esta Resolución pide lo siguiente: ... -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto Asambleísta.-----

LA ASAMBLEÍSTA TIBÁN GUALA LOURDES. ... Primero. Expresar la solidaridad con la población que en el supuesto de una erupción estaría afectada, esto es, la provincia de Cotopaxi y Pichincha. Dos. Condenar la desproporcionalidad del Decreto siete cinco cinco del Presidente ya que viola derechos constitucionales y conminar al Presidente, de que el estado de excepción se remita a la realidad de la actividad volcánica y a su territorio de influencia. Tres. Exigir la renuncia del Gobernador de Cotopaxi; y, Cuatro. Exigir a la Secom la investigación sobre el medio de comunicación que causó esta noticia para desinformar a la provincia. Para lo único que ha servido este decreto de excepción es para entrar a arremeter al paro nacional, que a pretexto del volcán qué bien ha caído este decreto para mandar a la cárcel a la gente en toda la provincia de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

Cotopaxi. Muchas gracias.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Terminó su tiempo, Asambleísta. Hay una moción planteada, pregunto al Pleno de la Asamblea si hay apoyo a la moción. Señora Secretaria, votación.-----

LA SEÑORA SECRETARIA. Señoras y señores asambleístas, por favor sírvase registrar su asistencia en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría. Gracias. Noventa y seis asambleístas presentes en la sala, señora Presidenta. Se pone en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional la moción de cambio del Orden del Día presentado por la asambleísta Lourdes Tibán. Señoras y señores asambleístas, por favor, consignen su voto. Se les recuerda que tienen veinte segundos para ratificarlo, caso contrario se considerará abstención. Gracias. Señor operador, presente los resultados, veinticuatro votos afirmativos, sesenta y nueve negativos, cero blancos, tres abstenciones. No ha sido aprobada la moción del cambio del Orden del Día. Señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Primer punto del Orden del Día.-----

IV

LA SEÑORA SECRETARIA. "1. Himno Nacional de la República del Ecuador".-----

SE ENTONAN LAS NOTAS DEL HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

DE ECUADOR.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Segundo punto del Orden del Día.-----

V

LA SEÑORA SECRETARIA. "2. Informe de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, respecto del pedido de aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos". Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura al informe: "Quito, Distrito Metropolitano, 03 de agosto de 2015. Oficio No. 073-CSIRISI-FBP-AN-2015. Señora Gabriela Rivadeneira, Presidenta de la Asamblea Nacional. En su Despacho. Señora Presidenta: En observancia a lo previsto en el penúltimo inciso del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en concordancia con el artículo 21 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, adjunto se servirá encontrar el Informe de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, correspondiente al pedido de aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos, enviado por el señor Presidente Constitucional de la República. Atentamente, Fernando Bustamante, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.

Informe de Comisión sobre el Pedido de Aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos.

1. Objeto. El presente Informe tiene por objeto recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos.

2. Antecedentes.

2.1. La Corte Constitucional, con fecha 01 de octubre de 2014, por pedido de la Presidencia de la República emitió el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad No. 014-14-DTI-CC, dentro del caso 0033-13-TI, mediante el cual declaró que las disposiciones contenidas en el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador.

2.2. Mediante Oficio No. T.6898-SGJ-14-809 de 12 de noviembre de 2014, el señor Presidente Constitucional de la República remitió a la Asamblea Nacional, para su



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

estudio y aprobación, el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos, así como el dictamen previo y vinculante de la Corte Constitucional. 2.3. El Pro Secretario General de la Asamblea Nacional, mediante memorando No. SAN-2015-0721 de 13 de marzo de 2015, de conformidad con el inciso tercero del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remitió al señor Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos para su respectivo estudio y trámite. 3. Trámite y socialización. 3.1. La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, en sesiones de 25 de marzo y 3 de agosto de 2015 trató el pedido de aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos y analizó su contenido. 3.2 Durante el trámite de los acuerdos análogos suscritos con la República de Guatemala y el Reino de Camboya los miembros de la Comisión ya revisaron varios aspectos de este tipo de instrumentos: 3.2.1. El Acuerdo Marco que ampara estos instrumentos



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

jurídicos análogos es la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) -adoptada en París en 1970- que trata sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales. Sin embargo, adicionalmente es necesario suscribir acuerdos bilaterales con países que puedan prestar la colaboración necesaria para recuperar sus bienes, a través de normas y reglas claras de aplicación. 3.2.2. La Directora del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural - INPC - y la representante de la Unesco en la Región, resaltaron la importancia de estos convenios bilaterales destinados a combatir el tráfico ilegal de bienes culturales y proteger el patrimonio cultural de los Estados Partes, para su conservación. 3.3. En el debate, entre los asambleístas miembros de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral existió consenso para la aprobación de este Convenio, en especial porque está amparado en el Convenio Marco de la Unesco de 1970, por lo tanto debe recibir un tratamiento análogo al de otros acuerdos similares que el Pleno de la Comisión ya ha recomendado aprobar. El asambleísta Fernando Bustamante enfatizó que sería complejo firmar y ratificar convenios bilaterales en esta materia con cada uno de los Países Partes de la Convención de 1970 debido a la enorme cantidad de convenios análogos que resultarían, por lo que sería conveniente celebrar convenios multilaterales para así facilitar su tramitación. 3.4. Cuadro comparativo con instrumentos análogos. 3.4.1. A continuación se presenta un cuadro donde se compara el Convenio Marco, con el Convenio de la República de Guatemala, el Convenio con el Reino Camboya y el Convenio con la República Oriental del Uruguay. 3.4.2. Diferencias. Respecto a las autoridades competentes centrales



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

encargadas de asegurar la debida cooperación entre los Estados Parte en lo relativo al objetivo de cada uno de los convenios si hay una distinción, relativa a la Autoridad Central ecuatoriana que será la encargada de la ejecución del Convenio la misma que se explica en el siguiente cuadro:

Convenio, Autoridad Central por parte del Ecuador. Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Guatemala. Fiscalía General del Estado. Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Reino de Camboya. Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). Ministerio del Ambiente. Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay. Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). Finalmente los asambleístas de la Comisión se inclinaron por la aprobación del instrumento jurídico internacional.

4. Competencia de la Comisión.

4.1 Constitución de la República del Ecuador. El artículo 120 establece entre los deberes y atribuciones de la Asamblea Nacional: "(...) 8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda". Asimismo el artículo 419 determina: "Casos que requieren aprobación de la Asamblea Nacional. La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea en los casos que: 4. (...). Se refieran a los derechos y garantías establecidos en la Constitución (...) 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético".

4.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa. El artículo 6 establece en el numeral 4: "Son órganos de la Asamblea Nacional: (...) 4. Las Comisiones Especializadas". El artículo 21 señala: "Temática de las Comisiones Especializadas Permanentes. Son Comisiones Especializadas Permanentes las siguientes: (...) 5. De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

y Seguridad Integral". Y el artículo 108 numerales 4 y 8 dispone: "La ratificación o denuncia de los Tratados y otras normas internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: (...) 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidos en la Constitución (...8). Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético". Con base en las normas citadas, esta Comisión es competente para conocer el pedido de aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos". 5. Dictamen previo y vinculante de la Corte Constitucional El artículo 438 de la Constitución de la República del Ecuador señala: "Dictamen previo y vinculante de constitucionalidad. La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, en los siguientes casos, además de los que determine la Ley: 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por la Asamblea Nacional". Efectivamente, la Corte Constitucional, con fecha 01 de octubre de 2014, emitió el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad No. 014-14-DTI-CC, dentro del caso 0033-13-TI, en el cual concluye que las disposiciones contenidas en el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos" guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador". 6. Análisis del documento. Con los antecedentes expuestos es necesario hacer las



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

siguientes consideraciones: La Constitución de la República incorpora a la cultura como un derecho inherente al ser humano que, al igual que la salud, la educación, el trabajo, la seguridad, entre otros, es necesaria para la consecución del buen vivir, siendo además uno de los ejes estratégicos para alcanzarlo. El artículo 3 de la Constitución, determina que es deber primordial del Estado proteger el patrimonio natural y cultural del país. Asimismo la Constitución de la República en los artículos 379 y 380 establecen: "Son parte del patrimonio cultural tangible e intangible relevante para la memoria e identidad de las personas y colectivos, y objeto de salvaguarda del Estado, entre otros: 1. Las lenguas, formas de expresión, tradición oral y diversas manifestaciones y creaciones culturales incluyendo las de carácter ritual, festivo y productivo. 2. Las edificaciones, espacio y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico. 3. Los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico. 4. Las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas. Los bienes culturales patrimoniales del Estado serán inalienables, inembargables e imprescriptibles. El Estado tendrá derecho de prelación en la adquisición de los bienes del patrimonio cultural y garantizará su protección. Cualquier daño será sancionado de acuerdo con la ley. Artículo 380. Serán responsabilidades del Estado: 1. Velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador. 2. Promover la restitución y recuperación de los bienes patrimoniales expoliados, perdidos o degradados, y asegurar el depósito legal de impresos, audiovisuales y contenidos electrónicos de difusión masiva. 3. Asegurar que los circuitos de distribución, exhibición pública y difusión masiva no condicionen ni restrinjan la independencia de los creadores, ni el acceso del público a la creación cultural y artística nacional independiente. 4. Establecer políticas e implementar formas de enseñanza para el desarrollo de la vocación artística y creativa de las personas de todas las edades, con prioridad para niñas, niños y adolescentes. 5. Apoyar el ejercicio de las profesiones artísticas. 6. Establecer incentivos y estímulos para que las personas, instituciones, empresas y medios de comunicación promuevan, apoyen, desarrollen y financien actividades culturales. 7. Garantizar la diversidad en la oferta cultural y promover la producción nacional de bienes culturales, así como su difusión masiva. 8. Garantizar los fondos suficientes y oportunos para la ejecución de la política cultural". Mediante Decreto Ejecutivo 277 de 18 de marzo de 2010, el Presidente de la República "declaró como política de Estado el combate al tráfico ilícito de bienes culturales; siendo responsabilidad del Estado y de sus instituciones, en el marco del enfoque de derecho y de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, desarrollar, dirigir y ejecutar políticas y estrategias para el cumplimiento de este propósito". Por otra parte, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) en los artículos 237, 238, 239 y 240 tipifica los delitos contra el derecho a la cultura, reprime el tráfico de bienes patrimoniales y establece sanciones para quienes comercialicen de forma ilícita y trafiquen los bienes del patrimonio cultural, con una pena privativa de libertad de cinco a siete años; y de siete a diez años



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

para el caso de bienes arqueológicos. A continuación se cita el texto de los artículos 237, 238, 239 y 240. El Ecuador es signatario de varios instrumentos internacionales tendientes a evitar el tráfico ilícito de bienes patrimoniales tales como: la Convención de la Unesco de 1970, Acuerdo Marco que regula los procedimientos para evitar el tráfico ilícito de estos; el Convenio con la República Árabe de Egipto de Bienes Culturales. Robados o Ilícitamente Transferidos, publicado en el Registro Oficial 260 de 19 de agosto de 2010; el Convenio de Protección de Bienes Arqueológicos con El Salvador, publicado en el Registro Oficial 574 de 21 de abril de 2009; y, los convenios para la Recuperación de Bienes Culturales con Panamá, Costa Rica, Bolivia, así como el Convenio de cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Reino de Camboya para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos, prácticamente idéntico al instrumento objeto del presente informe. La Decisión 588 del Acuerdo de Cartagena, publicada en el Registro Oficial Suplemento 5 de 27 de abril de 2005, que regula la protección y recuperación de bienes culturales de países andinos, tiene como fin: "Promover políticas, mecanismos y disposiciones legales comunes para la identificación, registro, protección, conservación, vigilancia, restitución y repatriación de los bienes que integran el patrimonio cultural de los Países Miembros, así como para diseñar y ejecutar acciones conjuntas que impidan la salida, extracción, ingreso, tránsito internacional o transferencia ilícitos de los mismos entre los Países Miembros y terceros países". Finalmente, Ecuador ratificó el Convenio Unidroit sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente, suscrito en Roma, el 24 de junio de 1996, que se aplica a la demandas de los Estados parte de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

restitución de bienes culturales robados y de devolución de bienes culturales desplazados de su territorio, infringiendo sus normas jurídicas relativas a la exportación de bienes culturales. 7. Conclusiones. La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, en virtud de lo expuesto y en consideración a: Que la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, recomendó al Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Reino de Camboya para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos y del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Guatemala para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos. Que conforme el mandato constitucional, es obligación del Estado ecuatoriano proteger el patrimonio natural y cultural del país y ejecutar políticas y estrategias para el cumplimiento de este propósito. Que el derecho a la cultura es inherente a los seres humanos y es necesario para alcanzar el Buen Vivir. Que el tráfico ilícito de bienes culturales patrimoniales atenta en contra del derecho de los ecuatorianos a acceder y disfrutar de su cultura. Que el Presidente de la República del Ecuador declaró en 2007 el Estado de emergencia al patrimonio cultural a nivel nacional con el objetivo de establecer las medidas y mecanismos para el control y acciones orientadas a la conservación y preservación de los bienes patrimoniales del Estado ecuatoriano. Que Ecuador ratificó la Convención de la Unesco



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

de 1970, cuyo objeto es establecer medidas que los Estados Partes deben adoptar para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales. Que los convenios bilaterales como el que es objeto del presente informe permiten lograr mayores niveles de cooperación en el tráfico ilícito de bienes patrimoniales con los países de la región y la comunidad mundial. Que Ecuador suscribió el Convenio de Unidroit sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente, que regula la restitución y devolución de bienes patrimoniales que han sido objeto de tráfico ilícito. Que la cooperación internacional contribuye al objetivo planteado por todos los países signatarios de la Convención de la Unesco de 1970, para evitar el tráfico ilícito de bienes patrimoniales. 8. Recomendación. La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional: Aprobar el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos. Suscriben el presente informe: el asambleísta Fernando Bustamante, la asambleísta María Augusta Calle, la asambleísta Dora Aguirre, la asambleísta Linda Machuca, el asambleísta Diego Salgado, el asambleísta Eduardo Zambrano. La Asambleísta ponente es la asambleísta María Augusta Calle". Hasta ahí el texto, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Tiene la palabra, asambleísta María Augusta Calle, Asambleísta ponente.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

LA ASAMBLEÍSTA CALLE ANDRADE MARÍA. Muchas gracias. Buenos días, compañeras, compañeros, colegas asambleístas. Una vez más estamos tratando aquí en la Asamblea Nacional un Convenio sobre la protección del patrimonio cultural del Ecuador. Quizás para muchos, compañeros, compañeras, colegas, la aprobación de este tipo de convenios puede ser visto como un mero trámite. Los textos que estamos aprobando son textos muy similares que se han aprobado con otros países y en realidad los diferentes convenios de recuperación de bienes patrimoniales que se parecen entre sí, hacen referencia todos a la protección, recuperación y restitución de bienes arqueológicos, artísticos, histórico culturales e incluso de patrimonio natural. Pero no se trata de un mero trámite, compañeras y compañeros, el patrimonio en nuestro país es tan rico y vasto que merece que esta Asamblea se dé el tiempo para reflexionar sobre su conservación, no se trata solamente de reliquias históricas que, por supuesto, tienen un valor inconmensurable. Se trata de nuestra historia, se trata de nuestra mejor herencia, se trata de reflejar la esencia de nuestro país, de lo que somos como ecuatorianos. Por eso hay que recordar que en esta historia nuestra, plagada de plagios que empezaron hace quinientos años, no solamente cuando los conquistadores vinieron y se llevaron nuestras mejores riquezas y nuestro futuro, sino también una historia reciente, en la que hay una cantidad de nuevos coleccionistas de bienes arqueológicos e históricos, de colecciones maravillosas que están siendo saqueadas y sacadas del país. Cómo no podemos ser sensibles frente a la cantidad de cuadros, por ejemplo, de la Escuela Quiteña que están colgados en colecciones internacionales fuera de nuestras fronteras. Este Convenio, como otros que hemos firmado, que hemos ratificado anteriormente, busca luchar contra el tráfico de bienes patrimoniales, como dije antes y, por tanto,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

busca también recuperar un poco de nuestra historia, un poco de nuestra memoria perdida, un poco de la herencia más preciada que nos dejaron nuestros ancestros, nuestra identidad, de eso estamos hablando. Y es que parte fundamental de la cultura es la construcción de ese imaginario de lo que somos, de aquello en lo que creemos, de lo que singulariza y nos diferencia del resto del mundo, de nuestro patrimonio. Recuerden que Quito en mil novecientos setenta y ocho fue declarada Ciudad Patrimonio del Mundo, que el centro histórico de Cuenca en mil novecientos noventa y nueve también fue declarado Patrimonio de la Humanidad y que el Cápac Ñan, el sistema del camino andino del Inca en el dos mil catorce, igualmente entró a la lista de bienes patrimoniales de la humanidad. Muchos de estos patrimonios corren riesgo, han perdido posibilidades de seguirse manteniendo, inclusive, como patrimonios y es por eso que este tipo de convenios vienen a fortalecer esta necesidad de recuperar los bienes patrimoniales. Es una nueva forma de cooperación internacional que la tenemos entre distintos países. Convenios como estos vamos a seguirlos tratando en la Asamblea Nacional, se los está suscribiendo de forma bilateral entre la mayoría de países del mundo que estamos dispuestos, no solamente a no permitir el actual saqueo, sino a devolver aquel patrimonio que se encuentre en sus territorios de forma ilícita. Por eso, compañeros y compañeras, les pido que aprobemos este convenio de cooperación como un paso más en el esfuerzo de reconstruir nuestra identidad. Permítame, compañera Presidenta, pido su autorización, compañera Presidenta, para alejarme un poquito de este tema y manifestar mi profunda solidaridad y acompañamiento a los más de trescientos mil habitantes del Valle de los Chillos, del cantón Mejía y de la provincia de Cotopaxi, que en estos últimos días se han



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

visto afectados por el inicio de la erupción del volcán Cotopaxi. Se están haciendo todos los esfuerzos para prevenir que esta erupción pueda causar los daños inconmensurables, tanto materiales como humanos que puede desatar esta erupción. Frente a ello, compañeras y compañeros, pido sensibilidad a esta Asamblea Nacional, sensibilidad a los asambleístas representantes del pueblo para que no vengamos con politiquerías absurdas, a no entender lo que necesita la gente, a no sintonizarnos sensiblemente con la necesidad de más de trescientos mil habitantes del Valle de los Chillos, que en estos precisos momentos estamos, en estos precisos momentos estamos aspirando ceniza y esperamos que el momento de la erupción no pueda haber un número enorme de miles de miles de fallecidos. Esperamos que las acciones de prevención que se están haciendo, puedan ayudar a que esta erupción tenga el menor impacto posible, hacia ellos mi profunda solidaridad y mi acompañamiento permanente. Gracias.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias Asambleísta ponente. La única solicitud de palabra registrada es la del asambleísta del Nelson Serrano al cual le damos la palabra y de manera inmediata cerramos el debate para la votación respectiva. Tiene la palabra, asambleísta Nelson Serrano.-----

EL ASAMBLEÍSTA SERRANO REYES NELSON. Gracias, señora Presidenta. Colegas asambleístas: He pedido la palabra para decir lo siguiente. Qué pena es tener que recordar la historia nuestra antepasada de atracos y robos de nuestra cultura. Qué pena, digo, que a los tiempos tengamos que recordarlos, pero quien se olvida de la historia está



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

obligado a repetirlo. Cuando uno visita los museos de Sevilla, de París, de New York y cuantos otros más habrán, vemos con enorme pena como nuestra cultura, a través del robo, está presente en estos museos; toda la riqueza cultural Cañari-Precolombina la encontramos fácilmente en Sevilla, toda la cultura Quitu Cara la encontramos en el museo de París, en cuantos otros museos públicos y privados están nuestras raíces, las raíces precolombinas de una cultura ancestral enormemente rica y que nos duele también el que no tengamos en nuestros museos, sino apenas unas pequeñas muestras de la cultura de Valdivia, de la cultura Quitu Cara, de la cultura Cañari, de la cultura Palta. Nos da pena, realmente, saber que tenemos que acudir a otras naciones como la república uruguaya que ha podido recuperar a través de convenios y de la aplicación del Convenio Unidroit del veinticuatro de junio del noventa y seis para reclamar a todos los países que robaron las piezas arqueológicas de nuestra cultura, de las culturas latinoamericanas para que regresen al país de origen. Cuanto daría yo que este convenio se hiciera fundamentalmente con España, porque en la colonia fue el saqueo más grande de lo más sagrado que tiene el país, nuestras raíces históricas y culturales; lamentablemente todo lo que establece el Convenio firmado en Roma el veinticuatro de junio del noventa y seis, los anteriores gobiernos nada han hecho para su recuperación. Esperamos, para que con este convenio nos ayuden, de alguna manera, a hacer, precisamente, lo que dice este Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de los bienes del patrimonio cultural y natural que han sido materia de robo, de hurto, de saqueo, de transporte, de tráfico y de comercialización ilícitos. Tantas cosas en una sola materia. Si



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

nosotros tuviéramos y recuperáramos toda esa historia perdida, cultural y arqueológica seríamos un país riquísimo, aparte de lo que tenemos como riqueza natural y poquísimo como riqueza patrimonial cultural y un ejemplo de esto y perdónenme decirlo y aprovechar ahora, ha sido, precisamente, el robo permanente y el saqueo hasta de nuestra lengua kichwa; ahora se ha germanizado la lengua kichwa y nosotros no decimos nada y nuestros compañeros indígenas no dicen nada. Ahora la k y la w han pasado a ser la parte fundamental de nuestro diccionario cuando nunca existieron estas letras en el diccionario kichwa; ahora tenemos que decir k, i, ch, w, a, para decir kichwa que no significa otra cosa, que no representa otra cosa sino la fonética española que nosotros heredamos. Q, u, i, ch, u, a; quichua, simplemente; ahora tenemos que expresarnos fonéticamente como si fuéramos germanos, como si fuéramos ingleses, que, chu, a; este es un ramo de nuestra lengua y también este saqueo lo debemos parar. Cuatro personas en la Universidad Católica se reunieron un día con algunos gringos y dijeron, hay que normalizar esto y hay que poner en un solo idioma, el idioma extranjero, no en el idioma nuestro. Realmente, ojalá y espero que estas consideraciones nos ayuden a reflexionar y a pensar que el robo de nuestras raíces tiene que ser restituido y esta restitución ojalá se haga a través de este convenio y del convenio, sobre todo que se haga con España. Gracias.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Hemos cerrado el debate. Hay una moción planteada por la Asambleísta ponente, María Augusta Calle, pregunto al Pleno de esta Asamblea si hay apoyo de la moción. Señora Secretaria. Votación.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

LA SEÑORA SECRETARIA. Señoras y señores asambleístas, por favor, sírvanse registrar su asistencia en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría. Gracias. Ciento diez asambleístas presentes en la sala, señora Presidenta. Se pone en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos. Señoras y señores asambleístas, por favor, consignen su voto. Se les recuerda que tienen veinte segundos para ratificarlo, caso contrario se considerará abstención. Gracias. Señor operador, presente los resultados. Ciento diez votos afirmativos, cero negativos, cero blancos, cero abstenciones. Ha sido aprobado por unanimidad el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la protección, conservación, recuperación y restitución de bienes del patrimonio cultural y natural que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, tráfico y/o comercialización ilícitos, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Tercer punto del Orden del Día.-----

VI

LA SEÑORA SECRETARIA. "3. Primer debate del Proyecto de Ley



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

Reformatoria a la Ley de Seguridad Social”. Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura al informe: “Quito, 15 de julio de 2015. Oficio 65-CEPDTSS-MVA-07-15 Señora licenciada Gabriela Rivadeneira Burbano. Presidenta de la Asamblea Nacional. Presente. De mi consideración: Con un cordial saludo me dirijo a usted, y a la vez me permito manifestar, que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución de la República del Ecuador y en el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; adjunto a la presente, el informe de mayoría para Primer Debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, de 15 de julio de 2015, así como la correspondiente certificación de la Secretaria Relatora de la Comisión, a fin de que se continúe con el trámite previsto en la Constitución y la Ley. Con sentimientos de consideración y estima. Atentamente, doctora Anny Marllely Vásconez Arteaga, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social. Informe para primer debate, proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social. 1. Objetivo del Informe. El presente Informe para primer debate tiene por objeto analizar el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, así como recopilar los argumentos y resoluciones adoptadas en la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social y ponerlo a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional para su discusión en primer debate. 2. Antecedentes. 1. El 30 de abril de 2015, con Oficio No. DSRAN-048-2015, el licenciado Diego Salgado Ribadeneira, Asambleísta por la provincia de Pichincha, de conformidad con el numeral 1 del artículo 134 y 136 de la Constitución de la República en concordancia con lo dispuesto en los artículos 54 numeral 1 y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presentó el Proyecto de Ley Reformatoria a la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

Ley de Seguridad Social que en lo sustancial propone una reforma en las atribuciones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. 2. Con resolución CAL-2015-2017-004, el Consejo de Administración Legislativa, calificó el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social presentado por el asambleísta Diego Salgado Ribadeneira, mediante oficio No. DSRAN-048-2015. 3. El 03 de junio de 2015, mediante Memorando No. SAN-2015-1794, la Secretaria General, notificó a la Presidencia de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, la resolución de calificación del CAL relacionada al proyecto de ley descrito en el anterior numeral y remitió a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, para que a través de su Presidenta se inicie el trámite correspondiente. 4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, puso en conocimiento de las y los asambleístas integrantes de la misma y de la ciudadanía en general, a través del portal web de la Asamblea Nacional, el inicio del trámite del texto del proyecto de ley. 5. El 24 de junio del 2015, en la Sesión No. 104 de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, se inició el tratamiento del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y se debatió el mismo. 6. El 1 de Julio del 2015, en la Sesión No. 105 de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, se continuó con el tratamiento del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, para lo cual se tuvo la comparecencia del señor licenciado, Diego Salgado Ribadeniera, Asambleísta por la Provincia por Pichincha, quien expuso sus criterios y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

los objetivos que desea alcanzar el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, presentado mediante oficio No. DSRAN-048-2015, de 30 de abril de 2015; y, calificado por el Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución No. CAL-2015-2017-004, remitida mediante Memorando No. SAN-2015-1794 de 03 de junio de 2015. En esta sesión se continuó con el debate. 7. En Sesión No. 106 de 8 de Julio del 2015, el seno de la Comisión recibe al delegado del Presidente del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a fin de que exponga sus argumentos en relación al proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, materia de este Informe y se continuó con el tratamiento del proyecto de ley, mencionado. 8. Finalmente, en Sesión No. 107 de 15 de Julio del 2015, se da lectura y se aprueba el Informe para primer debate para el archivo del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, presentado por asambleísta Diego Salgado Ribadeniera, Asambleísta por la Provincia de Pichincha. 3. Disposiciones Constitucionales y legales sobre esta materia. Dentro del ordenamiento jurídico tenemos lo siguiente: 3.1 De la Constitución de la República. A continuación se citan los artículos 34, 367, 368, 371 de la Constitución de la República. 3.2 Ley de Seguridad Social. A continuación se citan los artículos relativos a la integración del Consejo Directivo, 26; competencia, 28; integración, 29; requisitos, prohibiciones, inhabilidades. De los órganos de asesoría, el artículo 45, responsabilidad. Del régimen aplicable a los afiliados, el artículo 237 financiamiento; 3.3 Código Orgánico Monetario y Financiero. Se citan las disposiciones reformativas y derogatorias. Capítulo 1. Reformas. Primera. En la legislación vigente efectúense las siguientes reformas: Tercera. En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, efectúense las siguientes reformas: La disposición vigésima primera. 4. Análisis del



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

Proyecto. El Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social presentado por el asambleísta Diego Salgado Ribadeneira, de manera sucinta propone una reforma al artículo 27 de la Ley de Seguridad Social relacionada a las atribuciones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, incluyendo dos literales a continuación de la letra p); el literal q) que establece la exigencia al Gobierno Central para que abone el porcentaje que sea necesario para cubrir con las obligaciones de pago del Seguro General Obligatorio y del régimen del Seguro Social Campesino y el literal r) que contiene el requerimiento al Gobierno Central de la contribución financiera obligatoria del Estado para cubrir con las prestaciones de salud de los jubilados en las mismas condiciones de los afiliados activos de las unidades médicas del IESS. Por su parte, los artículos 2 y 3 proponen la rotación de la presidencia del Consejo Directivo entre el representante de las y los asegurados y de las y los empleadores los que serán designados para un período de dos años, sin perjuicio de que sean removidos en cualquier momento de sus cargos. El artículo 4, plantea también una reforma a los requisitos, prohibiciones e inhabilidades para integrar el Consejo Directivo. Se establece cuatro Disposiciones Transitorias a ser incluidas a continuación de la Quinta de la Ley de Seguridad Social, una Sexta que determina el plazo máximo de 90 días para la presentación de un informe técnico económico que deduzca el monto de la "deuda histórica" del Estado al IESS, una séptima, que define un plazo máximo de 90 días para la elaboración de un instructivo técnico económico para el recálculo del pago de las obligaciones de la deuda e intereses del Estado, una octava que determina el plazo máximo de 30 días para la expedición del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos y una novena que determina un plazo máximo de 120 días para que el IESS realice un



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

estudio de sus activos y pasivos actuariales para cada uno de sus seguros. Finalmente, propone derogar el Reglamento para la integración del Consejo Directivo y el Reglamento Orgánico Funcional del IESS e incluye una Disposición Final que señala un plazo para la elaboración del proyecto de Reglamento General de esta Ley, propuestas contenidas en veinte y siete considerandos y siete artículos. De las cuales es fundamental efectuar el siguiente análisis: Análisis del artículo 1: Artículo 1. Agréguese a continuación del literal p) del artículo 27, los siguientes: q) La exigencia al Gobierno Central de abonar el porcentaje que sea necesario para cubrir con las obligaciones de pago del Seguro General Obligatorio y del régimen del Seguro Social Campesino, cuando el Instituto de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos suficientes. En este caso se incorporará obligatoriamente en el Presupuesto General del Estado los fondos que sean necesarios; r) El requerimiento al Gobierno Central de la contribución financiera obligatoria del Estado, para cubrir con las prestaciones de salud de los jubilados en las mismas condiciones de los afiliados activos en las unidades médicas del IESS. Las atribuciones establecidas en el artículo 27 de la Ley de Seguridad Social son expresas y como tales no cabe incluir a las mismas, otras adicionales dentro de un contexto de exigibilidad hacia el Gobierno Central como propone el proyecto de Ley. Incluir atribuciones al Consejo Directivo del IESS, categorizadas como exigencia dentro del contexto legal sería improcedente e inaplicable llevando necesariamente a revisar la explicación del término, según José Joaquín de Mora. "Las atribuciones son los actos que debe ejercer el empleado público; sus facultades son los usos que puede hacer del poder que la ley le confía. Como se colige la exigencia, no es una atribución ni una facultad siendo su definición de origen sustantivo lo cual generaría una



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

imprecisión por el lenguaje jurídico utilizado dentro del ámbito administrativo respecto de las atribuciones y facultades del IESS como organismo rector del sistema de seguridad social y el que ejecuta la política pública sobre la materia, determinada en el artículo 368 de la Constitución de la República". Por otro lado, con la expedición de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, cuyo artículo 68.1 reformó el artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, el Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral y se convierte en responsable subsidiario y garante del pago de las pensiones del Sistema de Seguridad Social. Sobre este tema es importante mencionar parte del Análisis Jurídico del Doctor Alfonso Zambrano Pasquel. "1. La Constitución del 2008 reconoce que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia (Artículo 1). La concepción del Estado garantista es característica del Estado constitucional de derechos, construyéndose sobre la base de los derechos fundamentales de la persona, y al asumir el rol del garantismo, vincula los derechos fundamentales consagrados en la Constitución con todos los poderes públicos debidamente constituidos. En un Estado constitucional de derechos, el Derecho crea un sistema de garantías que la Constitución pre ordena para el amparo y respeto de los derechos fundamentales". Esta cita es concordante con el contenido de la reforma del artículo 237 de la Ley de Seguridad Social que precisamente ha establecido el principio básico del garantismo de los derechos constitucionales, representados en la norma legal. Se propone igualmente que el Consejo Directivo requiera al Gobierno Central la contribución financiera obligatoria del Estado para cubrir con las prestaciones de salud de los jubilados en las mismas condiciones de los afiliados activos en las



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

unidades médicas del IESS, a lo que el artículo 369 de la Constitución de la República en cuanto al seguro universal obligatorio dispone que este cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley y además establece que las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud, sin excepción. En tal virtud, para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos dentro de un marco progresivo se hace necesario que el contenido de una ley guarde armonía con el principio constitucional rector, lo cual no se aprecia en los dos literales que se propone incluir al artículo 27 de la Ley de Seguridad Social. 2. Análisis de los artículos 2 y 3 del proyecto: "Artículo 2. Suprímase la frase: "quien lo presidirá" del párrafo primero del artículo 28 y sustitúyase los párrafos cuarto y quinto, por el siguiente: "La o el representante de las y los asegurados, la o el representante de las y los empleadores y la o el representante de la Función Ejecutiva, serán designados para un período de 2 años, sin perjuicio de que sean removidos en cualquier momento de sus cargos por decisión de sus nominadores. De igual manera pueden ser reelectos". "Artículo 3. Agréguese a continuación del artículo 28, el siguiente innumerado: Artículo innumerado. Presidencia del Consejo Directivo. La presidencia del Consejo Directivo rotará cada 2 años entre el representante de las y los asegurados, de las y los empleadores y de la Función Ejecutiva, en función de democracia y de los derechos de participación equitativa. A partir de la vigencia de esta Ley, la alternancia en el cargo de Presidenta o Presidente lo asumirá la o el representante de las y los asegurados, le continuará la o el delegado de la Función Ejecutiva y de forma posterior la o el representante de las y los empleadores". El análisis conjunto de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

estos dos artículos orientados al tiempo de estabilidad de los representantes del Consejo Directivo, así como la rotación de la presidencia del mismo, entre los representantes de los empleadores y los trabajadores, pretende disminuir a un período de dos años sus funciones y convierte a sus representantes al régimen de libre remoción, lo que anularía todo el proceso interno de elección de las organizaciones y sectores de empleadores que conforman el organismo tripartito del IESS, y afectaría a un responsable ejercicio de representación. Igualmente no sería jurídicamente factible la referida rotación en las funciones por cuanto cada uno de los representantes que conforman el Consejo Directivo del IESS, representan a sus propios gremios. Asimismo, la disminución del período de funciones resultaría contraproducente a una adecuada gobernabilidad y efectiva administración. Debiéndose considerar adicionalmente que la elección de los representantes se realiza mediante un proceso específico y en concordancia con el Reglamento para la Integración del Consejo Directivo del IESS, el mismo que se pretende derogar al final del proyecto, lo que generaría inseguridad jurídica, de efectuarse tal reforma. El artículo 4 propone: "Artículo 4. Refórmese el contenido del párrafo primero del artículo 29, con el siguiente: Artículo 29. Requisitos, prohibiciones e inhabilidades. Para ser integrante del Consejo Directivo del IESS se requiere estar en goce de los derechos políticos y acreditar experiencia relacionada con las funciones inherentes al cargo designado". Establece una reforma a los requisitos establecidos en la Ley de Seguridad Social para integrar el Consejo Directivo del IESS y propone la acreditación de experiencia relacionada con las funciones inherentes al cargo designado, en este aspecto el artículo 61, numeral 7 de la Constitución de la República, establece entre otros requisitos, que para el desempeño de empleos y funciones públicas



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

se considerará méritos y capacidades, observando el principio de meritocracia para dicho efecto. El artículo 29 de la Ley de Seguridad ya contempla los requisitos, prohibiciones e inhabilidades para ser integrante del Consejo Directivo del IESS, que a continuación se transcribe: "Para ser integrante del Consejo Directivo del IESS se requiere estar en goce de los derechos políticos, ser mayor de cuarenta (40) años de edad, acreditar título profesional y haber ejercido con probidad notoria la profesión o la docencia universitaria o algún cargo de responsabilidad directiva en actividades privadas o públicas, y acreditar experiencia en el desempeño de ellas por un período no menor de diez (10) años". Actualmente, el requisito de la edad ha sido eliminado por considerarse atentatorio al derecho de igualdad y no discriminación. Con ello se garantiza el cumplimiento de la responsabilidad social de asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, cabe señalar que la disposición citada de la Ley de Seguridad Social vigente ya contempla la experiencia, pero en un contexto que no limita el ejercicio de la función pública, precisamente para no incurrir en ningún tipo de discriminación.

3. Análisis del artículo 5 del proyecto que incluye cuatro Disposiciones Transitorias. Disposición Transitoria: "Sexta. El Consejo Directivo del IESS en el plazo máximo de 90 días a partir de la vigencia de esta Ley, elaborará un informe técnico económico que deduzca el monto total de la deuda histórica e intereses por motivo de retraso del pago del 40% de las pensiones jubilares por parte del Estado al IESS, asignación obligatoria vigente hasta el 9 de abril del año 2015. Toda vez que se establezcan los valores por pagar al IESS, el Estado ecuatoriano rendirá las garantías correspondientes y suscribirá los acuerdos de liquidación que sean necesarios, en donde constará el monto total, el plazo y la forma de pago. Con el fin de dar cumplimiento a la Disposición Vigésima Primera de las



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

Disposiciones Derogatorias y Reformatorias del Código Monetario y Financiero, una vez que el Estado haya subsanado la deuda con el IESS, para completar el proceso de consolidación y liquidación, se suscribirán las actas de consolidación definitiva, las cuales serán de acceso público para todas y todos los ciudadanos con el fin de precautelar el principio de transparencia y eficacia." Nuevamente se hace necesario invocar el contenido del artículo 237 de la Ley de Seguridad Social reformado mediante la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que establece: "Artículo 237. El Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral. El Estado Central será responsable subsidiario y garantizará el pago de las pensiones del Sistema de Seguridad Social únicamente cuando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos para cubrir las obligaciones en curso de pago del Seguro General Obligatorio y del régimen especial del Seguro Social Campesino. En este caso, se deberá incorporar en el Presupuesto General del Estado los recursos respectivos, aún sobre otros gastos". Disposición que con suficiencia resalta la responsabilidad que asume el Estado como garante para el efectivo ejercicio del derecho a la seguridad social. Por su parte, esta Comisión en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, solicitó la comparecencia del representante del IESS para que en el seno de la misma, exponga sus argumentos sobre el proyecto de ley en tratamiento. El doctor Christian Hidalgo Orozco, en su calidad de delegado del Presidente del Consejo Directivo del IESS, en sesión No. 106-CEPDTSS-2015 efectuada el 08 de julio de 2015, en relación al contenido de la disposición transitoria sexta, del proyecto de ley, precisó que el Gobierno central a la presente fecha no adeuda nada



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

respecto del 40% pues ha sido cancelado mediante convenios de pago hasta el mes de marzo, antes de la vigencia de la Ley de Justicia Laboral. Disposición Transitoria: "Séptima. El Consejo Directivo del IESS en el plazo máximo de 90 días a partir de la vigencia de esta Ley, realizará un instructivo técnico económico para el recálculo de las obligaciones de pago de la deuda e intereses del Estado, por las prestaciones de salud a las y los jubiladas y enfermas y enfermos catastróficos. Se hará un análisis exhaustivo de los archivos institucionales para determinar el año preciso desde el cual el IESS dejó de percibir estas asignaciones estatales.". Sobre este tema, el artículo 111 de la Ley de Seguridad Social determina: "Administración del Seguro General de Salud. La Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar es el órgano ejecutivo encargado del aseguramiento colectivo de los afiliados y jubilados contra las contingencias amparadas en esta Ley. Comprará servicios de salud a las unidades médicas del IESS y otros prestadores, públicos o privados, debidamente acreditados, mediante convenios o contratos, cuyo precio será pagado con cargo al Fondo Presupuestado de Salud, de conformidad con el Reglamento General de esta Ley: El Fondo Presupuestado de Prestaciones de Salud se financiará con los recursos provenientes de la aportación de los afiliados, personal y patronal, que incluirá el porcentaje señalado en esta Ley para gastos administrativos. La contribución financiera obligatoria del Estado a este Seguro se sujetará a lo dispuesto en el Reglamento General de esta Ley". De la misma manera, el doctor Christian Hidalgo Orozco en este punto señaló que no se ha determinado los porcentajes mediante los cuales el Estado debería aportar conforme al precedente artículo y que al no existir los montos tampoco existiría esta deuda en prestaciones por salud. "Disposición Transitoria: Octava. El Consejo Directivo del IESS, en el plazo máximo de 30 días después de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

la vigencia de esta Ley expedirá su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos en concordancia con las reformas realizadas a la Ley". Respecto de esta transitoria es importante mencionar que el IESS posee entre otra normativa secundaria técnica, un Reglamento Orgánico Funcional el mismo que fue expedido mediante Resolución No. C.D 457, publicado en el Registro Oficial Suplemento 45 de 30 de Agosto de 2013, cuyo objeto es definir la estructura orgánica del Instituto, así como establecer las atribuciones, deberes, responsabilidades y funciones de los diversos órganos de gestión y dependencias que lo integran, encargados de los procesos operativos y de apoyo administrativo para la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados; y, de las prestaciones del régimen especial establecido para el Seguro Social Campesino. Instrumento técnico que se encuentra acorde a la Ley de Seguridad Social, vigente. Disposición Transitoria: "Novena. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS en el plazo máximo de 120 días contados a partir de la promulgación de la presente Ley, a través de su unidad técnica correspondiente realizará un estudio de sus activos y pasivos actuariales para cada uno de sus seguros". En relación al plazo que se estipula el artículo 45 de la Ley de Seguridad Social dispone: "Responsabilidad. La Dirección Actuarial es órgano de asesoría técnica del IESS, subordinado al Consejo Directivo. Tiene a su cargo la preparación de los balances actuariales de cada uno de los regímenes de protección del Seguro General Obligatorio; la elaboración de los estudios técnicos y los informes periódicos sobre la situación de dichos regímenes y sus proyecciones; la evaluación de la cobertura poblacional, el perfil epidemiológico, los índices de siniestralidad de cada riesgo protegido, y del equilibrio financiero de los seguros sociales aplicados por el IESS; la preparación sistemática, periódica y oportuna de la memoria estadística



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

del IESS, y los demás que ordene el Consejo Directivo". De acuerdo a la comparecencia del representante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, doctor Christian Hidalgo Orozco, al referirse a la inclusión de la Disposición Transitoria Novena del proyecto, manifestó que en relación a los estudios actuariales éstos existen en la institución. Sobre lo expuesto, el plazo que se estipula para efectuar un "estudio de los activos y pasivos actuariales para cada uno de los seguros", no se justifica de manera técnica, dentro del proyecto en virtud de que corresponde a la Dirección Actuarial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, opinar respecto a los plazos que deban establecerse en relación a los diferentes estudios actuariales, como órgano de asesoría técnica del IESS. Por su parte, el Manual de Técnica Legislativa expedido por la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, respecto a las Disposiciones transitorias, establece: "6. Disposiciones transitorias: El objeto de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación. Deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente. (...) No pueden considerarse disposiciones transitorias las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo". Por lo expuesto, las Disposiciones Transitorias analizadas en lo que se refiere a su aplicación dentro de la técnica legislativa no obedecen al presupuesto citado, más aún cuando a su vez se encuentran contenidas en un articulado como se evidencia del texto del proyecto, lo que al final del día generaría una lectura e invocación confusa de la norma. Finalmente, el proyecto contempla el siguiente artículo: "Artículo 7. Inclúyase una Disposición Final: Única. El Consejo Directivo del IESS, en el plazo máximo de 90 días contados a partir de su



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

integración, elaborará el proyecto de Reglamento General de esta Ley, que lo someterá a la sanción del Presidente de la República". Aquí se observa de igual forma que la Disposición Final consta dentro de un artículo, para lo cual el razonamiento es el mismo que realiza la técnica legislativa en cuanto a su separación. El contenido del referido artículo tiende a ser inaplicable en el evento de que si quien presida el Consejo Directivo del IESS, fuese otro representante distinto al del Ejecutivo, la interrogante sería a quién correspondería sancionar el Reglamento General de la Ley. Por consiguiente estas inconsistencias de fondo no permitirían la correcta aplicación de la norma secundaria que regula el Consejo Directivo del IESS.

5. Síntesis de observaciones e intervenciones de los miembros de la Comisión y comparecientes: Asambleísta Betty Carrillo: El artículo 1, de la reforma busca añadir atribuciones al Consejo Directivo del IESS pero entre ellas se determina una categoría totalmente subjetiva y jurídicamente inaplicable como es la exigencia lo que confunde el ámbito de sus facultades de índole administrativo y de gestión, además compromete lo establecido en el artículo 368 y violenta el artículo 34 de la Constitución. La propuesta se trata de una designación para un periodo determinado y la reforma desea hacerlo como un cargo de libre remoción. En referencia al artículo 5 (...) debemos analizar que los plazos establecidos no obedecen a ningún parámetro técnico y se establece una categorización por parte de un juicio de valor que no tiene carácter jurídico. Las disposiciones transitorias 7ma y 9na respecto a la fijación de plazos, no es objetiva en relación al tiempo que toma el análisis de archivos y pasivos actuariales. Finalmente, con respecto al artículo 7, el proyecto es incongruente consigo mismo pues por un lado se determina que el Estado Central se sujetaría a la determinación financiera del Consejo Directivo, pero en este artículo se reconoce que sea la Función



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

Ejecutiva quien sancione la reglamentación de este Proyecto de Ley, lo cual quiere decir que desde el Ejecutivo se establece una reglamentación, pero el Representante del Gobierno podría o no encontrarse en el ejercicio de la Presidencia del Consejo Directivo, lo cual es totalmente incoherente. Es inconstitucional, no goza de un aporte técnico que nos sirva de análisis. Igualmente, formuló varias preguntas al asambleísta Diego Salgado, respecto a las condiciones que no se dan a los jubilados en este momento; solicitó que se explique acerca de la reelección y sobre la acreditación de experiencia con las funciones inherentes al cargo que contiene el proyecto. Asambleísta Cristina Reyes: Señaló que es importante que se incluya un delegado de los jubilados y exponer particularmente, de esta forma se abre el debate de la conformación del Consejo Directivo a fin de que existan nuevas regulaciones en la Ley. Asambleísta Marllély Vásconez: Desde la Presidencia propone realizar las invitaciones correspondientes a los actores políticos necesarios entre ellos Diego Salgado y el Presidente del Directorio o su delegado para dar las observaciones pertinentes al Proyecto, dentro del tratamiento del proyecto de ley formuló varias preguntas al delegado del IESS, relacionadas a la existencia o no de la deuda pendiente con relación al pago del 40%, asignación obligatoria que existía hasta abril del año 2015, asignaciones estatales que dejó o no de percibir el IESS con relación a la salud de los jubilados y enfermos catastróficos, si existe alguna asignación específica sobre la cual el Estado deba contribuir; y, cuál es el criterio respecto del plazo establecido en la Disposición Transitoria Novena del proyecto. Asambleísta Bairon Valle: Menciona que con las reformas a la Ley Orgánica de Justicia Laboral se dejó establecido claramente que se aportará lo necesario. En cuanto a quien preside el Consejo Directivo del IESS, es el Estado quien debe hacerlo porque es



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

quien debe responder a través de la Función Ejecutiva para que la política pública se cumpla, eso no lo puede garantizar nadie más que el Estado, por ello no encuentro algo visible que permita establecer las reformas planteadas. Asambleísta Fausto Cayambe: En su intervención formuló varias preguntas orientadas a conocer cuál es la relación con el artículo 367 de la Constitución de la República donde establece con claridad que los fondos, reservas del seguro social obligatorio serán propios y distintos del fisco, que servirán para cumplir de forma adecuada los fines de la creación de esa función, es decir, para los afiliados y jubilados y si el espíritu de la reforma respecto a la exigencia al Gobierno Central de abonar el porcentaje que sea necesario para cubrir con las obligaciones del Seguro General Obligatorio y del Seguro Social Campesino sería para todas las otras prestaciones. Igualmente expuso que en relación al artículo 3 del proyecto, respecto a la rotación en Presidencia del Consejo Directivo cada dos años entre el representante de las y los asegurados, de las y los empleadores y de la Función Ejecutiva en función de la democracia y de los derechos de participación equitativa, a partir de la vigencia de esta ley, no hay coherencia en el inciso primero en cuanto a la democracia que se menciona ya que no existe mecanismo de votación. Como última pregunta señaló que cuál sería la base documental, legal o técnica para que en el plazo de 90 días a partir de la vigencia de la Ley, para que el Consejo Directivo elabore un informe técnico económico que denote el monto histórico de la deuda del Estado con el IESS. Ponencia del asambleísta Diego Salgado: Las reformas en la Seguridad Social planteadas tienen el objeto de que si no se va a aportar con el 40% se especifique un porcentaje. La empresa privada que genera riqueza, produce el 75% de los puestos de trabajo de los ecuatorianos. Para poder democratizar o socializar la administración y la dirección del IESS que



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

hoy por hoy es prácticamente el único ente que brinda la seguridad social, da la casualidad que se reforma su Ley en el sentido de que no se cuantifica lo que va a invertir o lo que le corresponde al Estado a través del Gobierno de turno entregar y que hace pocos meses la Ley establecía el 40% de aporte estatal, le dieron la potestad de presidir al representante del Gobierno. Entonces ¿por qué solo él puede presidirla si el IESS no solo es del Estado? La propuesta es para que la presidencia del IESS rote entre el representante de los afiliados, de los empleadores y del Estado, en concreto es que cada dos años recaiga la responsabilidad de presidir el instituto en cada uno de sus representantes y con eso socializamos, democratizamos y cuidamos que el IESS no sea la chauchera del Gobierno. Incluyó en este Proyecto de Reforma de Ley, que la cabeza administrativa del IESS, de turno, pueda tener la facultad legal de exigir al Presidente de la República de turno, el pago de la deuda y que exista el acta de consolidación, esos son los dos grandes temas de mi intervención. En Derecho Público se hace exactamente lo que se dice en la Ley y con esta reforma busco que sea alguien quien me garantice y no una persona natural sino el Estado. El IESS no es una entidad de la Función Ejecutiva, por lo tanto el que insistamos o no, son simplemente puntos de vista de que el Gobierno de turno presida el IESS. Me pregunto ¿por qué no usar un Banco del Estado y porqué si crear el BIESS? más allá de apegarme a derecho, debo establecer que el BIESS realiza préstamos y eso genera riqueza, por lo tanto no hay que asustarse, que siga nuestro dinero generando riquezas, a eso me refiero en el inciso al que hace alusión. Debo insistir en lo que dice el Código Monetario, y sobre eso, que quien preside el Consejo Directivo tenga la facultad y potestad de exigir al Gobierno el aporte. Ponencia del doctor Christian Hidalgo Orozco como delegado del IESS: Del análisis efectuado al Proyecto de Ley



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

se considera que los puntos detallados en el articulado ya se encuentran tratados en la Ley y normativa vigente, así por ejemplo en el tema del 40% de deuda a la presente fecha ya se encuentra al día la deuda que mantenía el Estado, de acuerdo a la contabilidad de la Institución y existe suscrito un Convenio de Pago con el Estado que está siendo honrado. En el artículo 1 se habla de agregar al artículo 27 que establece como facultad del Consejo Directivo de exigir al Gobierno Central abonar el porcentaje que sea necesario, al respecto el artículo 237 reformado por la Ley de Justicia laboral ya contempla esta facultad por parte del Estado y respecto del artículo 2, suprimase la conformación del Consejo Directivo que estará conformado por tres miembros, ellos duran 4 años en sus funciones y el Consejo es presidido por el delegado de la Función Ejecutiva, ha existido una coordinación consensuada con los vocales y está fluyendo el tratamiento de toda la temática del IESS, en tal virtud, no vemos un motivo jurídico ni circunstancial para que sea reformada. En el artículo 4 respecto de requisitos, prohibiciones e inhabilidades para ser integrante del Consejo Directivo, son facultades que se encuentran vigentes en la ley e incluso la Corte Constitucional ha determinado por sentencia la validez de los requisitos, tanto de la edad, 40 años, como de la experiencia de 10 años. En referencia a las Disposiciones Transitorias, se trata nuevamente del tema del 40% que ya lo traté en el artículo 1. El Gobierno central a la presente fecha no adeuda nada respecto del 40% pues ha sido cancelado mediante convenios de pago hasta el mes de marzo, antes de la vigencia de la Ley de Justicia Laboral. De otra parte, conforme lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley de Seguridad Social, los porcentajes o los montos mediante los cuales el Estado debería aportar, no se encuentran establecidos consecuentemente no existe deuda por parte del Estado por prestaciones por salud. 6. Resolución. En



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

base a los argumentos expuestos, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social de la Asamblea Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y con el voto favorable de la y los asambleístas Marllely Vásquez, Ángel Rivero, Bairon Valle, Mary Verduga, Beatriz García, José Torres, Alex Guamán, Betty Carrillo, resuelve emitir informe no favorable y recomendar al Pleno, el archivo del "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social". Suscriben el presente informe la asambleísta Marllely Vásquez, el asambleísta Ángel Rivero, el asambleísta Alex Guamán, el asambleísta Bairon Valle, la asambleísta Diana Peña, el asambleísta Fausto Cayambe.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias.-----

LA SEÑORA SECRETARIA. El Asambleísta ponente, perdón, señora Presidenta. El Asambleísta ponente de acuerdo con la comunicación remitida por la Comisión, será el asambleísta Fausto Cayambe.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Tiene la palabra el Asambleísta ponente. Asambleísta Fausto Cayambe.-----

EL ASAMBLEÍSTA CAYAMBE TIPÁN FAUSTO. Muchas gracias, compañera Presidenta. Compañeros legisladores: A partir del veinticuatro de junio en la sesión ciento cuatro de la Comisión de los Trabajadores, se inició el tratamiento de este proyecto de ley presentado por el asambleísta Diego Salgado, con la finalidad de modificar las atribuciones del Consejo Directivo del IESS dándole dos atribuciones más y, sobre todo, cambiar, cambiar la Presidencia de este organismo, del



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Como corresponde tanto a la Ley de la Función Legislativa y el Reglamento se convocó a los representantes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como también al proponente de este proyecto. Una vez que recabamos la información del proponente como también los argumentos técnicos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Comisión analizó en dos sesiones artículo por artículo, amparados en la Constitución como también en la Ley de Seguridad Social vigente. Y tomando en cuenta lo que establece el artículo treinta y cuatro que define que todos los ecuatorianos y ecuatorianas tenemos el derecho a la seguridad social y es responsabilidad exclusiva del Estado ecuatoriano garantizar este derecho como también el artículo dos sesenta y uno. Ustedes saben que en el país hay un Sistema Nacional de Competencias y cada uno de los cinco niveles de Gobierno tienen competencias exclusivas, en el caso del Estado central, del Gobierno Nacional el artículo dos sesenta y uno de la Constitución establece que es responsabilidad de este nivel de gobierno la elaboración, la formulación, la implementación de la política pública de seguridad social, a esto también tomamos en cuenta el artículo tres sesenta y siete de la Constitución que establece que en el país hay un solo Sistema Nacional de Seguridad Social y este Sistema de Seguridad Social tiene dos características fundamentales que es público y que es universal. El artículo tres sesenta y nueve de la Constitución establece con claridad, con claridad, que es seguro universal obligatorio, cuáles son las prestaciones previsionales que componen el seguro universal obligatorio, razón por la cual, razón por la cual es importante el primer inciso de este artículo que establece que, el seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgo de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

aquellas que defina la ley. Amparados en estos artículos nosotros, la Comisión, ha establecido un informe negativo, porque no es competencia del Consejo Directivo definir la política pública ni tampoco definir las exigencias al Gobierno central para abonar el porcentaje que sea necesario para cubrir con las obligaciones del pago del seguro general obligatorio. Aquí cabe señalar que en la Ley de Justicia Laboral y Seguridad Social para las amas de casa, se modificó el artículo dos treinta y siete, que se refiere únicamente a las pensiones jubilares, esta modificación, esta reforma que pretende este proyecto que estamos analizando, está planteando no solo al tema de jubilaciones sino a las demás prestaciones previsionales contempladas en el artículo tres sesenta y nueve como también establece la contribución financiera cuando sea necesario, dice, de las otras prestaciones, razón por la cual nosotros hemos planteado que las otras prestaciones ya están reguladas en la Ley de Seguridad Social y no es necesario esta modificación, porque básicamente estaríamos planteando que el Estado central, que el Gobierno central ponga los recursos a las demás prestaciones cuando sean necesarias, eso no es el espíritu que hemos planteado. La modificación del artículo dos treinta y siete de la Ley de Justicia Laboral tiene que ver únicamente con la prestación de las jubilaciones. La segunda finalidad de este proyecto de ley es cambiar, hacerle a la presidencia rotativa mediante un proceso democrático, así se establece en el artículo tres de este proyecto en su primer inciso, pero seguidamente en este mismo artículo el proponente plantea que no lo hagamos de manera democrática, sino de manera delegativa, porque el Presidente del Consejo Directivo sería el representante de los trabajadores, por lo tanto, no hay coherencia en esta norma planteada en este proyecto ley reformativo, porque si es democrático se tendría que



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

definir al interior del Consejo Directivo y no a través de este segundo inciso donde a través de la ley ya se define quién es el presidente. Ahí no hay coherencia ni técnica ni constitucional ni jurídicamente. Razón por la cual nosotros hemos planteado como miembros de la Comisión al no tener coherencia con los artículos establecidos en la Constitución sobre seguridad social, artículo treinta y cuatro, dos sesenta y uno, tres sesenta y siete, tres sesenta y nueve, al no tener un sustento técnico para las disposiciones transitorias, la Comisión mociona que en base al informe no favorable emitido por la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social de la Asamblea Nacional, recojo esta moción que planteo para transmitirle al Pleno que se archive este proyecto de ley. Compañera Presidenta, compañeros legisladores, creo que es necesario una nueva Ley de Seguridad Social, creo que hay que ir avanzando hasta consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Social Público y Universal, por supuesto que es necesario también modificar la gobernabilidad del Consejo Directivo, que no solo exista la representación del Ministerio Rector del Trabajo, sino de quien es el responsable de la política pública de seguridad social, creo que hay que mantener la representación de los trabajadores, de los empleadores. Pero también creo que hay que ir avanzando hacia la representación de los jubilados, hoy en día tenemos cuatrocientos cincuenta y nueve mil jubilados, que es importante que esté en esta instancia de toma de decisiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Pero este proyecto no responde a esas expectativas más bien confundiría en las atribuciones que establece el Consejo Directivo como también en quien preside, porque si lo hacemos democrático, será el seno de esa instancia de gobernabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social quien



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

tiene que resolver y no a través de ley, porque se confunde la democracia con la delegación. Con estos argumentos, querida Presidenta, quiero recoger la moción presentada por la Comisión de los Trabajadores y Seguridad Social, una vez cumplido todo el procedimiento establecido en la Ley de la Función Legislativa como también el Reglamento para que este Pleno archive este proyecto de ley sin descartar que en conjunto podamos entregarle al país una nueva Ley de Seguridad Social, pero sobre todo que responda a seguir mejorando el servicio de atención de salud que es un requerimiento, un mandato, permanente de los afiliados como también de los jubilados. Muchas gracias, compañera Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Como es un informe de archivo de la Comisión, se le da en este caso la palabra al Asambleísta proponente, que es el asambleísta Diego Salgado. No se encuentra en la sala el asambleísta Diego Salgado, procedemos a poner al Pleno la consideración de archivo mocionado por la Comisión de lo Laboral. ¿Hay apoyo a la moción? Señora Secretaría, votación.-----

LA SEÑORA SECRETARIA. Señoras y señores asambleístas, por favor sírvanse registrar su asistencia en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría. Gracias. Ciento nueve asambleístas, presentes en la sala, señora Presidenta. Se pone en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional el archivo del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social. Señoras y señores asambleístas, por favor, consignen su voto. Se les recuerda que tienen veinte segundos para ratificarlo, caso contrario se considerará abstención, Gracias. Señor Operador, presente los resultados, ochenta



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

votos afirmativos, veintitrés negativos, cero blancos, seis abstenciones. Ha sido aprobado el archivo del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Cuarto punto del Orden del Día.-----

VII

LA SEÑORA SECRETARIA. “4. Primer debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura al informe: “Quito, 22 de julio de 2015. Oficio 86-CEPDTSS-MVA-07-15. Señora licenciada Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional. Presente. De mi consideración: Con un cordial saludo me dirijo a usted, y a la vez me permito manifestar, que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución de la República del Ecuador y en el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; adjunto a la presente, el informe de mayoría para Primer Debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de 22 de julio de 2015, así como la correspondiente certificación de la Secretaria Relatora de la Comisión, a fin de que se continúe con el trámite previsto en la Constitución y la Ley. Con sentimientos de consideración y estima. Atentamente, doctora Anny Marllely Váscquez Arteaga, Presidenta de la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social. Informe para primer debate Proyecto de Ley Reformatoria Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para Tipificar y Sancionar como Infracción Penal la no Afiliación de los Trabajadores en Relación de Dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

1. Objetivo del Informe. El presente informe para primer debate tiene por objeto analizar el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, así como recopilar los argumentos y resoluciones adoptadas en la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social y ponerlo a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional para su discusión en primer debate. 2. Antecedentes. 1. El 07 de Julio del 2011, con Oficio No. 585-SSA-AN-2011, la asambleísta nacional Silvia Salgado Andrade, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución de la República y dispuesto en los artículos 54 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presentó el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que en lo sustancial propone que se incorpore un nuevo tipo penal dentro de la Ley de Seguridad Social y a su vez se introduzcan las reformas relacionadas al procedimiento de afiliación de los trabajadores. 2. El 06 de octubre de 2011, mediante Memorando No. SAN-2011-1785, la Prosecretaría General, notificó a la Presidencia de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, la resolución de Calificación del CAL de 05 de octubre de 2011, sobre varios proyectos de ley relacionados con reformas



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

a la Ley de Seguridad Social entre los cuales consta el proyecto descrito en el anterior numeral y remitió a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, para que a través de su Presidenta se inicie el trámite correspondiente. 3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, puso en conocimiento de las y los asambleístas integrantes de la misma y de la ciudadanía en general, a través del portal web de la Asamblea Nacional, el inicio del trámite del texto del proyecto de ley. 4. El 15 de Julio del 2015, en la Sesión No. 107 de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, se dio tratamiento al proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social mencionado, el mismo que fue debatido y por mayoría de votos de los miembros de la Comisión, se mocionó su archivo. 5. En sesión No. 108 de 22 de julio del 2015, se da lectura y se aprueba el informe para primer debate para el archivo del proyecto de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la No Afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, presentado por la asambleísta Silvia Salgado Andrade.

3. Disposiciones Constitucionales y legales sobre esta materia. A continuación se citan: 3.1. Constitución de la República los artículos 34, 327, 367, 368, 369, 371. 3.2 Ley de Seguridad Social. Se citan los artículos 3, Riesgos Cubiertos, 73. Inscripción del afiliado y pago de aportes; 75. Responsabilidad solidaria de los empleados privados mandatarios y representantes; 89. Interés y multas por mora patronal; 97. Responsabilidad solidaria de los sucesores del patrono en mora; artículo 101. Responsabilidad de directivos, funcionarios, servidores y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

trabajadores del IESS. 3.3 Reglamento General de Responsabilidad Patronal. Se cita el artículo 1, el artículo 2. 4. Análisis del Proyecto. El proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social presentado por la asambleísta Silvia Salgado Andrade, propone varias reformas contenidas en tres artículos, una disposición transitoria y una derogatoria, sobre las cuales se efectúa el presente análisis: 4.1 Propuesta: "Artículo 1. Sustitúyase el inciso primero del artículo 73 por el siguiente: Artículo 73. Inscripción del afiliado y pago de aportes. Todo empleador, sin excepción, está obligado bajo su responsabilidad y sin necesidad de reconvención a inscribir al trabajador o servidor como afiliado del Seguro General Obligatorio desde el primer día de labor, y a remitir al IESS el aviso de entrada respectivo dentro del plazo de treinta días contados desde el inicio de dichas labores. El incumplimiento de esta obligación será sancionado de conformidad con lo establecido en este capítulo. El empleador dará aviso al IESS de la modificación del sueldo o salario, la enfermedad, la separación del trabajador, u otra novedad relevante para la historia laboral del asegurado, dentro del término de tres días posteriores a la concurrencia del hecho". Sobre este artículo es necesario conocer lo que dispone la Ley de Seguridad Social en su artículo 73: "Inscripción del afiliado y pago de aportes. El empleador está obligado, bajo su responsabilidad y sin necesidad de reconvención, a inscribir al trabajador o servidor como afiliado del Seguro General Obligatorio desde el primer día de labor, y a remitir al IESS el aviso de entrada dentro de los primeros quince días, con excepción de los empleadores del sector agrícola que están exentos de remitir los avisos de entrada y de salida, acreditándose el tiempo de servicio de los trabajadores. El incumplimiento de esta obligación será sancionado de conformidad con el Reglamento General de Responsabilidad Patronal. El



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

empleador dará aviso al IESS de la modificación del sueldo o salario, la enfermedad, la separación del trabajador, u otra novedad relevante para la historia laboral del asegurado, dentro del término de tres días posteriores a la ocurrencia del hecho". Análisis: El artículo precedente establece actualmente que el incumplimiento de la inscripción del trabajador al seguro social, se sancionará conforme al Reglamento General de Responsabilidad Patronal expedido por el IESS y que se encuentra en vigencia, el proyecto de ley por su parte propone que el incumplimiento de la referida obligación sea sancionada conforme a la misma Ley, lo cual resulta inconveniente en virtud de que el artículo 27 de la Ley de Seguridad Social en relación a las atribuciones del Consejo Directivo en sus literales b) y f) determinan entre otros, la regulación administrativa para la prestación del Seguro General Obligatorio y la expedición de los reglamentos internos del IESS, en su orden. De producirse tal reforma la potestad reglamentaria que la propia ley atribuye a esa institución se vería afectada ya que los reglamentos son el resultado de las competencias inherentes que el ordenamiento jurídico le concede para el ejercicio de la administración. En este punto cabe señalar la definición de reglamento "se entiende toda disposición jurídica de carácter general y con valor subordinado a la Ley dictada por la Administración, en virtud de su competencia propia. Lo que significa que la norma reglamentaria, al estar sometida jerárquicamente a la Ley; aunque sea posterior no puede derogar o modificar el contenido de las normas con rango de ley y, por el contrario, estas tienen fuerza derogatoria sobre cualquier reglamento. A diferencia de los actos administrativos, los reglamentos se integran en el ordenamiento jurídico y forman parte del mismo, ampliándolo. Como norma jurídica, no se agota por una sola aplicación ni por otras muchas, sino que cuanto más



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

se aplica más se refuerza su vigencia". El Reglamento General de Responsabilidad Patronal es el instrumento legal de carácter técnico y operativo para ejecutar la recaudación y la mora patronal de los aportes obligatorios personal y patronal, así como otros que por efecto legal se encuentran destinados a financiar los seguros que administra el IESS, por lo que sus disposiciones se orientan a regular todo este vasto universo. Si bien es cierto que a la ley no le está impedida la regulación de una materia, no es menos cierto que el aporte reglamentario para su ejecución resulta indispensable por aspectos técnicos y para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución y la propia ley, por lo que se concluye que los aspectos regulados dentro del citado reglamento, deben seguir contenidos en el mismo. 4.2 Propuesta: "Artículo 2. A continuación del artículo 73, agréguese los siguientes artículos: "Artículo innumerado. Responsabilidad personal de funcionarios y representantes de las personas jurídicas. Sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil y administrativo que, de acuerdo a la ley y normas que rigen al IESS, pueda determinarse en contra de una persona jurídica por falta de afiliación de los trabajadores en el seguro general obligatorio, la obligación de inscribir al trabajador en relación de dependencia en dicho seguro, recae en forma personal y directa sobre el empleado o funcionario que, en razón de su cargo, deba realizar la inscripción del trabajador de acuerdo a la ley, contrato social, estatuto o reglamento que rija a la persona jurídica, quien responderá civil y penalmente en caso de incumplimiento. En caso de no existir tal designación, la obligación de inscripción recae en forma personal y directa sobre los representantes legales de la persona jurídica, quienes responderán civil y penalmente en caso de incurrir en tal omisión. En el caso de la sociedad conyugal y de las sociedades de hecho, esta obligación



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

recae en forma personal y directa sobre todos los socios, quienes, igualmente, responderán civil y penalmente por la falta de inscripción de sus trabajadores. Para efectos de la inscripción del trabajador en el seguro general obligatorio, las personas señaladas en este artículo tienen la calidad de empleadores. Las sanciones penales por falta de inscripción del trabajador en el seguro general obligatorio, son independientes de las obligaciones del empleador con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por concepto de aportes individuales y patronales, fondos de reserva, intereses por mora, recargos y responsabilidad patronal, que se generen por falta de afiliación del trabajador, las que serán determinadas y recaudadas conforme a la ley y reglamentos del IESS, excepto el pago de multas". Análisis: Respecto a esta propuesta empezaremos invocando la norma constitucional, cuyo artículo 34 determina que la seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación para las necesidades individuales y colectivas. Por su parte, el artículo 75 de la Ley de Seguridad Social establece: responsabilidad solidaria de los empleados privados, mandatarios y representantes: Iguales obligaciones y responsabilidades tienen los patronos privados y, solidariamente, sus mandatarios y representantes, tanto por la afiliación oportuna de sus trabajadores como por la remisión al IESS, dentro de los plazos señalados, de los aportes personales, patronales, fondos de reserva y los descuentos que se ordenaren. La responsabilidad solidaria de mandatarios y representantes se referirá a actos u omisiones producidas en el período de su mandato y subsistirá después de extinguido éste". Sin perjuicio de mencionar que los principios constitucionales que rigen la materia se evidencian en la precedente disposición, es importante



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

analizar el artículo propuesto, para lo cual acudimos a las siguientes definiciones establecidas en el Código Civil: "Artículo 564. Se llama persona jurídica, una persona ficticia capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente. Artículo 570. Las corporaciones son representadas por las personas a quienes la ley o las ordenanzas respectivas, o a falta de una y otras, un acuerdo de la corporación, han conferido este carácter". Las citadas disposiciones se refieren a la existencia de un ente al cual la ley le reconoce la capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones que vendría a actuar a través de un representante legal (persona natural), el mismo que en los estatutos de constitución de toda persona jurídica consta expresamente. En concordancia con ello, el Código del Trabajo establece igualmente varias definiciones: Artículo 10. Concepto de empleador. Artículo 36. Representantes de los empleadores.

4.3 Propuesta: "Artículo...: Sanción penal por falta de afiliación. El empleador que no inscribiere a un trabajador o servidor en relación de dependencia como afiliado del Seguro General Obligatorio desde el primer día de su labor, a través del correspondiente aviso de entrada que deberá remitir al IESS dentro del plazo de veinte días contados desde el inicio de labores, será reprimido con las penas de dos meses a un año de prisión y multa de dos a cuarenta salarios básicos unificados del trabajador en general. Para la regulación de la pena se tomará en consideración el tiempo de no afiliación y el valor del perjuicio causado. Sin perjuicio de las reglas para acumulación de penas, establecidas en el Código Penal, se impondrá el máximo de las penas previstas en este artículo, en los siguientes casos: a) Cuando la falta de afiliación hubiere impedido al IESS cubrir el siniestro sufrido por el trabajador a través de las prestaciones previstas en la Ley. b) En caso de reincidencia. Es competente para



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

conocer este delito el juez de la jurisdicción territorial donde el trabajador presta sus labores. Para el juzgamiento y sanción de este delito de acción penal pública no será necesario pronunciamiento prejudicial sobre la existencia de la relación laboral. Sin embargo, si antes del ejercicio de la acción penal se hubiere entablado controversia sobre la existencia de la relación laboral en el ámbito administrativo o jurisdiccional, no podrá aquella ser ejercida, o se suspenderá la que se hubiere iniciado, hasta el pronunciamiento definitivo de la autoridad o juez competente. Para el cobro de las multas previstas en este artículo, una vez ejecutoriada la sentencia condenatoria, el tribunal de garantías penales remitirá copia auténtica de la misma al IESS, a fin de que se emita el correspondiente título de crédito y se proceda a su recaudación mediante la vía coactiva. El valor recaudado será acreditado íntegramente en el fondo de cesantía del trabajador. Artículo innumerado. Denuncia por falta de afiliación. En caso de falta de inscripción de la trabajadora o trabajador en relación de dependencia en el seguro general obligatorio, cualquier persona está legitimada para presentar la denuncia respectiva ante el fiscal del lugar donde el trabajador presta sus labores. Sin perjuicio de los derechos de la trabajadora o trabajador para acudir con su reclamo y llegare a evidenciar la falta de cumplimiento de esta obligación, está obligado a denunciar inmediatamente el hecho al fiscal". Análisis: En virtud de que los dos artículos transcritos versan sobre el mismo tema, es importante analizarlos en conjunto, partiendo de lo dispuesto en la Constitución de la República, artículo 327 que señala el incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizará y sancionarán de acuerdo con la Ley. Tipificación ya incluida en el Código Integral Penal - COIP, publicado en el Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, Sección Sexta y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

Séptima de los Delitos contra el derecho al trabajo y la Seguridad Social; y, Contravención contra el derecho al trabajo, que en su orden establecen: "Artículo 243. Falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte de una persona jurídica. En el caso de personas jurídicas que no cumplan con la obligación de afiliar a uno o más de sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se impondrá la intervención de la entidad de control competente por el tiempo necesario para precautelar los derechos de las y los trabajadores y serán sancionadas con multa de tres a cinco salarios básicos unificados del trabajador en general, por cada empleado no afiliado, siempre que estas no abonen el valor respectivo dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificado. Artículo 244. Falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La o el empleador que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio dentro de treinta días, contados a partir del primer día de labores, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete días. Las penas previstas se impondrán siempre que la persona no abone el valor respectivo, dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificada". La expedición del Código Integral Penal que incluye las invocadas disposiciones constituye una garantía para el efectivo derecho de todo trabajador a ser afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el evento de que un empleador y las personas que sean solidariamente responsables, no cumplieren con la obligación de afiliación a su trabajador. Los cambios introducidos en materia penal que obedecen al in dubio pro operario, hace posible que un trabajador de manera personal o colectiva, presente sus reclamos o denuncias en contra del empleador invocando los artículos precedentes. En este punto cabe señalar que la afiliación del trabajador al IESS, le provee cobertura de las contingencias



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad, muerte, entre otras. Por lo mismo, están obligados a la afiliación de sus trabajadores todos aquellos que realicen actividades económicas y perciban ingresos por este concepto, precisando a su vez que los sujetos de protección determinados en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social, son el trabajador en relación de dependencia, 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, las personas que realicen trabajo del hogar y las demás personas obligadas a la afiliación al régimen del seguro general obligatorio en virtud de leyes o decretos especiales. Finalmente, se debe indicar que el artículo 17 del COIP establece el ámbito material de la ley penal y manifiesta: "Se considerarán exclusivamente como infracciones penales las tipificadas en este Código. Las acciones u omisiones punibles, las penas o procedimientos penales previstos en otras normas jurídicas no tendrán validez jurídica alguna, salvo en materia de niñez y adolescencia". Con ello queda también definido que el ámbito penal siempre deberá tratarse por separado de otras materias, lo cual no se observó en el proyecto de ley en estudio, ya que confunde aspectos administrativos internos del IESS e infracciones penales a su vez. 4.4 Propuesta: "Artículo innumerado. Sanción por falta de pago de aportes y fondos de reserva. La falta de pago de aportes personales y patronales y fondos de reserva del trabajador afiliado al seguro general obligatorio, será sancionada por el IESS con una multa administrativa de uno a veinte salarios básicos unificados del trabajador en general, según la gravedad de la falta, para lo cual se tomará en consideración al valor del daño ocasionado al trabajador". Análisis: Sobre este artículo es fundamental mencionar que la Ley de Seguridad Social



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

ya cuenta con la normativa secundaria adecuada para el efecto y se encuentra contemplada en el Reglamento General de Responsabilidad Patronal del IESS, actualmente vigente. Este instrumento regula las distintas clases de responsabilidad patronal respecto del seguro individual y familiar, seguro de invalidez, vejez, muerte y auxilio de funerales, seguro de cesantía y seguro de riesgos del trabajo, cada uno detallado con el grado de afectación al trabajador, así como la determinación específica de las cuantías de la sanción por cada uno de los casos. Adicionalmente, determina un procedimiento automatizado para el establecimiento, cálculo y cobro de la responsabilidad patronal.

4.5 Propuesta: "Artículo 3. Suprímase el artículo 148 de la Ley de Seguridad Social". Respecto a esta reforma es necesario mencionar que la Ley de Seguridad Social en el referido artículo 148 dispone: "Exención del envío de avisos. El empleador de la construcción no está obligado a remitir al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el Aviso de Entrada ni el Aviso de Salida de sus trabajadores; y el tiempo de trabajo de estos se acreditará únicamente con la planilla de remisión de aportes".

Análisis: Lo que quiere conservar la ley con esta disposición es la prerrogativa como descargo para la presentación de los avisos de entrada y de salida de un sector especial de trabajadores, pero únicamente en lo señalado de manera expresa. Por otra parte, a fin de proteger los derechos de los trabajadores de este segmento laboral, el exMinisterio de Relaciones Laborales, hoy Ministerio del Trabajo mediante Acuerdo No. 0058 de marzo de 2014 expidió el Reglamento que regula la relación laboral en el sector de la construcción, instrumento que guarda absoluta concordancia con lo dispuesto en el artículo 231 del Código del Trabajo que dispone: "El Ministerio del ramo podrá regular aquellas relaciones de trabajo especiales que no estén reguladas en este Código, de acuerdo a



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

la Constitución de la República". Como se puede apreciar la existencia del artículo 148 se encuentra plenamente justificada, ya que cada cuerpo legal debe estar en consonancia, con otros que regulan la materia dentro de cada una de sus competencias. 4.6 Propuesta: "Disposición transitoria. En el plazo de seis meses contados a partir de la promulgación de esta ley, el Estado a través del Ministerio de Relaciones Laborales, implementará y ejecutará un amplio programa de difusión e instrucción de la obligación de los empleadores del cumplimiento de su obligación de inscribir a sus trabajadores en el IESS. Concluido este plazo entrará en pleno vigor la norma penal que sanciona la falta de afiliación prevista en el artículo 2 de esta Ley". Análisis: En relación a esta Disposición Transitoria es fundamental recordar que mediante Consulta Popular de 7 de mayo de 2011, el pueblo ecuatoriano dentro del máximo ejercicio de la democracia se pronunció ante la siguiente consulta: Pregunta 10. ¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia? Como producto de ello, el 10 de febrero de 2014, a través del Registro Oficial Suplemento 180 se expide Código Orgánico Integral Penal-COIP que incluyó dentro de los tipos penales la infracción penal por la No afiliación al IESS, con ello se cubrieron las expectativas de muchos sectores laborales que exigían mayor control en cuanto al cumplimiento de la Constitución de la República sobre la penalización por el incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación y el enriquecimiento injusto en materia laboral. En conclusión, la difusión a lo que se refiere esta Disposición ha sido plasmada más allá de las



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

instituciones competentes y demuestra la política participativa del soberano en la construcción de nuestras leyes. Disposición derogatoria. Se derogan todas las disposiciones de la Ley de Seguridad Social y de otras leyes y reglamentos que, de cualquier forma, se opongan a la presente Ley, la misma que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro oficial". 5. Síntesis de las intervenciones y observaciones de los miembros de la Comisión. Asambleísta Ángel Rivero manifiesta que ha presentado algunas observaciones al proyecto a través de gestión documental y a su vez mociona el archivo del proyecto de ley, en virtud de que ya se encuentra tipificada y sancionada la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Asambleísta Marllely Vásconez, señala que la Ley de Seguridad Social en su artículo 73 dispone de manera expresa todo lo que tiene que ver con la inscripción del afiliado y pago de los correspondientes aportes y señala que el incumplimiento de esta obligación será sancionada de conformidad con el Reglamento General de Responsabilidad Patronal; de la misma manera en el artículo 101 del mismo cuerpo legal se establece la responsabilidad personal de funcionarios y representantes de las personas jurídicas, la responsabilidad de directivos, funcionarios, servidores y trabajadores del IESS. Por su parte, el Código Orgánico Integral Penal publicado en el Registro Oficial Suplemento 180 del 10 de febrero del 2014, en los artículos 243 y 244 ya contempla la tipificación como infracción penal la no afiliación de los trabajadores al IESS, disposiciones que por encontrarse dentro del ámbito penal no pueden ser incorporadas en la Ley de Seguridad Social por así determinarlo el COIP. Igualmente manifiesta estar de acuerdo con la moción presentada ya que estos textos se encuentran contemplados en la Ley de Seguridad Social como en el Código Orgánico Integral



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

Penal y además, se observan que las sanciones por falta de aportes y fondos de reserva ya están determinadas en los reglamentos respectivos. Asambleísta Diana Peña, se adhiere a la moción presentada. Asambleísta Cristina Reyes, expone que el proyecto de Ley no requiere mayor análisis, simplemente y que es materia legislada y se adhiere a la moción del archivo del proyecto. 6. Resolución. En base a los argumentos expuestos, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social de la Asamblea Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y con el voto favorable de las y los asambleístas Marllely Vásquez, Ángel Rivero, Bairon Valle, Mary Verduga, Beatriz García, José Torres, Alex Guamán, Betty Carrillo resuelve emitir informe no favorable y recomendar al Pleno, el archivo del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Suscriben el presente informe la asambleísta Marllely Vásquez, el asambleísta Ángel Rivero, el asambleísta Bairon Valle, la asambleísta Cristina Reyes, la asambleísta Diana Peña, la asambleísta Mariana Constante, el asambleísta Gozoso Andrade. El Asambleísta ponente es el asambleísta Bairon Valle". Hasta ahí el texto, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Tiene la palabra. Asambleísta ponente, asambleísta Bairon Valle.-----

EL ASAMBLEÍSTA VALLE PINARGOTE BAIRON. Muchas gracias, compañera Presidenta. Compañeros y compañeras asambleístas, pueblo



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

ecuatoriano que nos sigue a través de los medios de comunicación: En referencia al informe de mayoría presentado por la Presidenta de la Comisión de Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social para primer debate con relación al proyecto de Ley reformativa a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, propuesta planteada por la exasambleísta Silvia Salgado, donde se proponen varias reformas contenidas en tres artículos, una disposición transitoria, una derogatoria, donde se pretende en su parte medular, tipificar como infracción penal la no afiliación del trabajador al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tomando como base jurídica lo dispuesto en la Constitución de la República en su artículo trecientos veintisiete, donde señala el incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación y el enriquecimiento injusto en materia laboral. Tipificación que ya fue vinculada en el Código Integral Penal que fue aprobado o que fue publicado en el Registro Oficial de diez de febrero de dos mil catorce, sección sexta y séptima De los delitos de los derechos de los trabajadores y la seguridad social y contravención contra el derecho al trabajador donde se establece en el artículo doscientos cuarenta y tres, sobre la falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte de una persona jurídica. Permítame, señora Presidenta, hacer lectura del artículo doscientos cuarenta y tres. “En el caso de personas jurídicas que no cumplan con la obligación de afiliar a uno o más de sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se impondrá la intervención de la entidad de control competente por el tiempo necesario para precautelar los derechos de las y los trabajadores y serán sancionadas con multa de tres a cinco salarios básicos



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

unificados del trabajador en general, por cada empleado no afiliado, siempre que estas no abonen el valor respectivo dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificado". En el artículo doscientos cuarenta y cuatro del mismo COIP, en la sección séptima establece que: "La o el empleador que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio dentro de treinta días, contados a partir del primer día de labores, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete días". Como hemos escuchado, vemos que, claramente, el Código Integral Penal ya recogió esta necesidad que la considerábamos tan justa para garantizar la afiliación de trabajador y trabajadoras. Finalmente, debo mencionar que en el artículo diecisiete, el COIP establece el ámbito material de la ley penal donde manifiesta, "...se considerarán, exclusivamente, como infracciones penales las tipificadas en este Código. Las acciones u omisiones punibles, las penas o procedimientos penales previstos en otras normas jurídicas, no tendrán validez jurídica alguna, salvo en materia de niñez y adolescencia". Con ello, queda también definido que el ámbito penal siempre deberá tratarse por separado de otras materias, lo cual no se observó en este proyecto de ley ya que confunden aspectos administrativos internos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con infracciones penales al mismo tiempo. Con estos antecedentes expuestos, compañera Presidenta y señores asambleístas, pedimos, la Comisión de Derecho de los Trabajadores y la Seguridad Social, el archivo definitivo del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social en virtud de que ya se encuentra tipificado y sancionado la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de trabajadoras y trabajadores. Gracias, compañera Presidenta.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. La asambleísta proponente ya no es parte del Pleno de la Asamblea Nacional, por lo tanto, acogemos la ponencia y el informe de la Comisión respectiva. Pregunto a la sala si hay apoyo a la moción para el archivo. Señora Secretaria, votación.-----

LA SEÑORA SECRETARIA. Señoras y señores asambleístas, por favor, sírvanse registrar su asistencia en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría. Gracias. Ciento catorce asambleístas presentes en la sala, señora Presidenta. Se pone en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional el archivo del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Señoras y señores asambleístas, por favor, consignen su voto. Se les recuerda que tienen veinte segundos para ratificarlo, caso contrario se considerará abstención. Gracias. Señor operador, presente los resultados. Noventa y dos votos afirmativos, un negativo, un blanco, veinte abstenciones. Ha sido aprobado el archivo del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para tipificar y sancionar como infracción penal la no afiliación de los trabajadores en relación de dependencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, señora Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Clausuramos la sesión número treientos cuarenta y cuatro del Pleno de la Asamblea Nacional.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 344

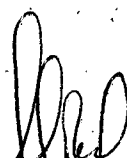
LA SEÑORA SECRETARIA. Tomado nota, se clausura la sesión, señora
Presidenta.-----

VIII

La señora Presidenta clausura la sesión cuando son las once y cuarenta
y cuatro minutos.-----



GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO
Presidenta de la Asamblea Nacional



LIBIA RIVAS ORDÓÑEZ
Secretaria General de la Asamblea Nacional

RPT/MRP