



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**MEMORANDO No. PAN-FC-011- 176**

**PARA:** DR. ANDRÉS SEGOVIA S.  
Secretario General

**DE:** DR. JUAN CARLOS CASSINELLI  
Primer Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia

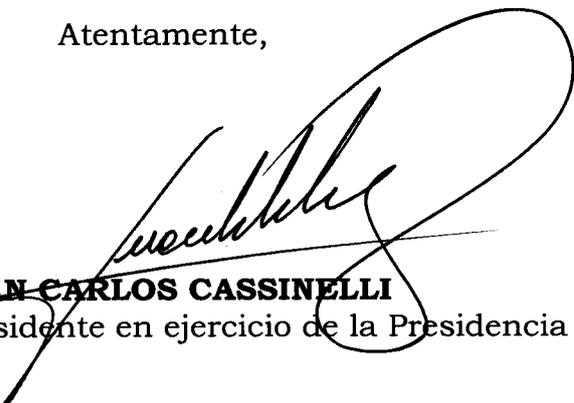
**ASUNTO:** Difundir proyecto

**FECHA:** Quito, 18 OCT. 2011

---

Señor Secretario, según lo dispuesto en el Art. 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, entrego el "**Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal para la Tipificación y Sanción de la No Afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**", remitido por la asambleísta Nivea Vélez, mediante oficio No. AN-DNV-671-2011, recibido el 14 de octubre de 2011; para que sea difundido a las/los asambleístas y a la ciudadanía, a través del portal Web; y, sea remitido al Consejo de Administración Legislativa (CAL), para el trámite correspondiente.

Atentamente,



**JUAN CARLOS CASSINELLI**  
Primer Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia

Tr: 82846  
KL



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

59

FS



# Trámite **82846**

Código validación **CSPHTWCALO**

Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**

Fecha recepción **14-oct-2011 16:08**

Numeración documento **AN-DNV-671-2011**

Fecha oficio **14-oct-2011**

Remitente **VELEZ NIVEA**

Razón social

Revise el estado de su trámite en:  
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/dts/estadoTramite.jsf>

Quito, 14 de Octubre de 2011  
Of. No. AN-DNV- 671-2011

Señor Arquitecto  
**Fernando Cordero Cueva**  
**PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL**  
En su despacho.-

*Anexa: 30. Fogos*

De mi consideración

En ejercicio de la facultad otorgada por la Constitución Política de la República en su Art. 134; y, el 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, adjunto al presente remito el **"Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal para la Tipificación y Sanción de la No Afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social"**, que da cumplimiento al mandato popular que aprobó la pregunta 10 de la Consulta Popular.

El proyecto, cuenta con el respaldo de varios señores y señoras Asambleístas, y cumple con los requisitos previstos en el Art. 136 de la Constitución y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, por lo que presento ante usted a fin de que disponga el trámite correspondiente.

Atentamente,

*Nivea Vélez Palacio*  
Nivea Vélez Palacio

**ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DE LOJA**

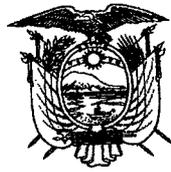




REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**Firmas de Respaldo al Proyecto de Ley Reformativa al Código Penal para la Tipificación y Sanción de la No Afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

| Nombre Asambleísta | Firma Asambleísta |
|--------------------|-------------------|
| Lourdes Tibán      |                   |
| FRANCISCA UJEDA    |                   |
| Mario Molina C     |                   |
| Ramiro Terán       |                   |
| Alfredo Ortiz C    |                   |
| EDSWIN UJEDA       |                   |
| LINDER ALTARUYA L. |                   |
|                    |                   |
|                    |                   |
|                    |                   |



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal para la  
Tipificación y Sanción de la No Afiliación al Instituto  
Ecuatoriano de Seguridad Social**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Seguridad Social es un derecho que la Constitución califica como irrenunciable para todas las personas; y, como deber y responsabilidad primordial del Estado. Éste, que no es un derecho nuevo, ha sido reforzado en la actual Constitución, con definiciones claras en relación a la obligación del Estado para garantizarlo a todas las personas en el Ecuador, es permanentemente vulnerado, no solo por los empleadores (públicos y privados) sino también por el Estado debido a su incumplimiento en el pago de las contribuciones que constitucionalmente le corresponden.

El derecho a la seguridad social, ha estado históricamente vinculado al derecho al trabajo, sin embargo, una de las formas de precarización laboral ha sido también la no afiliación a la seguridad de las y los trabajadores por parte de los empleadores; el incumplimiento de esta obligación se encuentra prevista en la Ley de Seguridad Social y en el Código del Trabajo y sancionada con multa, la cual debe ser impuesta por lo inspectores, sea del trabajo o de la seguridad social.

De otro lado, no solo está el hecho de no afiliación, sino que además, en ciertos casos a las y los trabajadores se les descuenta los valores de afiliación, pero nunca son entregados a la seguridad social. Este hecho, también cuenta con sanciones previstas, tanto en el Código del Trabajo como en la Ley de Seguridad Social.

*w* Ambos hechos, constituyen violación a los derechos consagrados en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, a favor de las trabajadoras y trabajadores; por lo que la Constitución ha previsto en su Art. 327 que "... *El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de*



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

*acuerdo con la ley”.*

Sobre esta base, el Presidente de la República, convocó a una consulta popular en la que entre las preguntas planteadas a la ciudadanía se consultó: *¿Está usted de acuerdo 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?,* propuesta que fue aceptada con el voto de la ciudadanía ecuatoriana.

Sin embargo, y como se ha señalado antes, la no afiliación al IESS está ya sancionada, y a pesar de ello, se ha mantenido esta vulneración al derecho fundamental a la seguridad social, situación que debe ubicarse claramente como responsabilidad de los empleadores; pero también como responsabilidad de las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales y del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social principalmente, por incumplimiento de sus funciones, como se desprende de la información que el IESS ha proporcionado a la Asamblea, mediante comunicación No. 13111700-C-12458 de 27 de abril de 2011, en la que señala que no tienen inspectores; y, en comunicación No. 65000000-00603 de 11 de mayo de 2011 afirma que el IESS se encuentra implementando un Plan de Visitas denominado “Control y Asesoría de la Seguridad Social” por lo que afirma que se “aplicará progresivamente lo dispuesto en el Art. 42, numeral 32 del Código del Trabajo”; es decir las autoridades del IESS son las que resuelven cuándo y cómo aplicar una norma.

De otro lado, para que las sanciones sean aplicadas, es necesario que el trabajador o la trabajadora “denuncien” a su empleador. Siendo éste otro de los límites que impiden y han impedido que los empleadores que violentan derechos, sean sancionados, pues se pide a la parte más débil de la cadena que presente la denuncia, poniendo en riesgo su trabajo, bien altamente valorado y preciado por las y los trabajadores.

Es pues necesario, recoger el mandato popular y penalizar la no afiliación al



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte de los empleadores, sean éstos públicos o privados; y aquí, como un paréntesis, debemos recordar que el Estado, concretamente el Ministerio de Inclusión Económica Social tiene una deuda enorme con las madres comunitarias en los programas de atención a niñas y niños de hasta 5 años de edad.

Esta sanción debe entenderse no solo por el daño que causa a las trabajadoras y trabajadores la no afiliación, y que debe ser penalizada desde esa perspectiva; sino también por el fraude y aprovechamiento que de esos recursos hacen los empleadores.

Es también necesario, sancionar a las autoridades y servidores/as públicos responsables de que las medidas dispuestas en la Ley no se cumplan; la inspección y el establecimiento de sanciones no es una decisión que la adoptan cuando quieren las autoridades, sino que es de obligatorio e inmediato cumplimiento.

## **LA ASAMBLEA NACIONAL**

### **CONSIDERANDO**

**Que,** la Constitución de la República establece en su Art. 34 que la Seguridad Social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y, que es un deber y responsabilidad primordial del Estado;

**Que,** en la referida disposición constitucional, se establece la obligación del Estado de garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social a todas las personas en el Ecuador;

**Que,** el Art. 42 del Código del Trabajo señala en su numeral 31, que es obligación del Empleador inscribir a los trabajadores en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, desde el primer día de labores, y, exhibir, en lugar visible las planillas mensuales de remisión de aportes



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

individuales y patronales debidamente selladas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; siendo obligación de los inspectores del trabajo y los del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el controlar el cumplimiento de las obligaciones referidas;

**Que,** el Art. 77 de la Ley de Seguridad Social y el Art. 42 del Código del Trabajo establecen sanciones para los empleadores que incumplan su obligación;

**Que,** a pesar de las disposiciones constitucionales y legales, la obligación de afiliación al IESS no se cumple, como consta en la comunicación No. 65000000-00950 de 9 de mayo de 2011, remitida por el Secretario General del IESS a la Asamblea Nacional, mediante la cual informa que el número total de afiliados/as al IESS el primer trimestre del año 2011 era de dos millones doscientos siete mil cuatrocientos cincuenta y tres, es decir cientos ochenta y tres mil setenta y siete personas menos que a Diciembre de 2010 según los propios reportes del IESS;

**Que,** el Art. 327 de la Constitución establece prohíbe toda forma de precarización laboral; y dispone que el incumplimiento de obligaciones laborales; el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley;

**Que,** en consulta popular realizada el 7 de mayo de 2011, se aprobó mayoritariamente que se tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia;

**Que,** la no afiliación al IESS trae como consecuencia el no acceso de las personas a las prestaciones y beneficios de la seguridad social en favor de sus afiliadas y afiliados, generando una violación a sus derechos constitucionales; y,

**Que,** el incumplimiento de esta obligación por parte de los empleadores es también consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

servidores y servidoras públicas responsables del control a los empleadores, el cual también debe ser sancionado por el daño causado a la persona que debió ser afiliada.

En ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución de la República, expide el siguiente:

**PROYECTO DE LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO PENAL  
PARA LA TIPIFICACIÓN Y SANCIÓN DE LA NO AFILIACIÓN AL  
INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL**

**Art. 1.-** Agréguese un Capítulo a continuación del Capítulo VIII, Título II del Código Penal, que diga:

**CAPÍTULO (...)**

**De los delitos contra el derecho a la seguridad social  
de las trabajadoras y trabajadores y las servidoras y servidores  
públicos en relación de dependencia**

Art. ...(1).- Sin perjuicio de las acciones administrativas a que hubiere lugar, será reprimido con prisión de tres a seis meses, el representante legal de los empleadores públicos o privados, que no hubieren afiliado a la seguridad social, a sus trabajadores y trabajadoras, servidores y servidoras públicos, dentro de los plazos previstos en la Ley que regula la Seguridad Social<sup>1</sup>.

Con igual pena se sancionará a la personas responsables de las oficinas responsables de la administración del talento humano, tanto en el sector público como privado.

Art. ...(2).- Será reprimido con tres a cinco años de prisión y multa de cien salarios

<sup>1</sup> El empleador está obligado, bajo su responsabilidad y sin necesidad de reconvencción, 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 (15) días



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

básicos unificados del trabajador en general, el representante legal del empleador público o privado, que habiendo retenido a sus trabajadores o servidores públicos, los aportes patronales y/o personales, y, otros descuentos y valores que corresponden a la seguridad social, no los hubiere depositado en este Instituto en el plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha de la respectiva retención.

Igual pena se impondrá al responsable financiero tanto de los empleadores públicos como privados.

Art. ...(3).- Si, como consecuencia de la no afiliación o la falta de pago, el IESS no pudiere entregar al trabajador o trabajadora, empleado o empleada, servidor o servidora, o, a sus deudos, las prestaciones a las que tiene derecho, el representante legal del empleador público o privado será reprimido con la pena de uno a tres años de prisión, sin perjuicio de las acciones administrativas que correspondan.

La apropiación de los recursos retenidos al trabajador, empleado o servidor, constituye enriquecimiento ilícito y será sancionado de conformidad a lo establecido en el Código Penal para el efecto, sin importar el destino que han tenido los recursos.

Art. ...(4).- El representante legal del empleador público o privado, que de forma fraudulenta o con engaño, hubiere promovido entre sus trabajadores o servidores públicos a renunciar al derecho a la seguridad social, será reprimido con tres a cinco años de prisión y multa de 100 salarios básicos unificados del trabajador en general.

Art. ...(5).- El servidor o servidora del IESS responsable de la inspección y control a los empleadores, de conformidad con la Ley que regula la Seguridad Social, que incumpliere su función o que no reportará las infracciones tipificadas en este capítulo a la Fiscalía General, en un plazo máximo de ocho días desde el conocimiento de la infracción, será sancionado con tres a cinco años de prisión.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

## **DISPOSICIONES REFORMATORIAS**

**Primera.-** A continuación del Art. 75 de la Ley de Seguridad Social, incorpórense los siguientes artículos innumerados:

Art. ... (1).- El IESS está obligado, a través de sus direcciones provinciales, a realizar las inspecciones y seguimiento que fueren necesarios para verificar que los trabajadores y trabajadoras y servidores y servidoras públicas, han sido oportunamente afiliados; y, que sus aportaciones han sido transferidas al IESS.

En caso de que se detecte que hubieren trabajadores y trabajadoras, y servidores y servidoras públicas, que no han sido afiliados en los tiempos previstos en el artículo anterior; o que sus aportaciones y otros valores retenidos, conforme lo señalado en el artículo anterior no han sido remitidos oportunamente al IESS, es obligación del Director Provincial, denunciar ante el Fiscal, para el inicio de las acciones penales que correspondan; sin perjuicio de la acción coactiva a la que haya lugar.

Art. ...(2).- En caso de falta de inscripción de las trabajadoras y trabajadores o las servidoras y servidores en el IESS, o de falta de transferencia de sus aportaciones y otros valores retenidos, además de el Director Provincial del IESS, está legitimada para presentar la respectiva denuncia ante el fiscal, los trabajadores y servidores afectados; así como cualquier persona que tuviere conocimiento del hecho.

**Segunda.-** Al final de Art. 94 de la Ley de Seguridad Social, agréguese un inciso que diga:

“En caso de que los hechos que determinan la responsabilidad patronal, constituyeren infracción penal, es obligación del Director Provincial del IESS, denunciar en un plazo máximo de 48 horas, ante el fiscal, para que de oficio inicien las acciones correspondientes.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**Tercera.-** En el numeral 31 del Art. 42 del Código del Trabajo, agréguese los siguientes incisos:

“Los inspectores/as o servidores/as del IESS, responsables de las inspecciones y seguimiento a los empleadores públicos y privados, tienen la obligación de controlar el cumplimiento de esta obligación; en caso de incumplimiento los empleadores serán sancionados con la multa de un salario mínimo vital, cada vez, debiendo esta multa ser pagada en el plazo de diez días para el pago, vencido el cual se procederá al cobro por la vía coactiva.

Al mismo tiempo, el Director Provincial del IESS, presentará la denuncia ante el fiscal, en un plazo máximo de 48 horas, por el posible cometimiento de infracción penal, a fin de que inicie la indagación respectiva.

No se requiere denuncia de la trabajadora o trabajador ni de el servidor o servidora, para la presentación de la denuncia a el fiscal ni para la sanción administrativa.”

**Cuarta.-** En el numeral 32 del Art. 42 del Código del Trabajo, agréguese los siguientes incisos:

“Al mismo tiempo, el Director Provincial del IESS, presentará la denuncia ante el fiscal, en un plazo máximo de 48 horas, por el posible cometimiento de infracción penal, a fin de que inicie la indagación respectiva.

No se requiere denuncia de la trabajadora o trabajador ni de el servidor o servidora, para la presentación de la denuncia ante el fiscal ni para la sanción administrativa.”

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.-** Los empleadores, tanto del sector público como privado, tienen seis meses de plazo, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro

Palacio Legislativo, Av. 10 de Agosto y Santa Prisca, Edificio Alameda II, 5to. piso  
Telef. 02 2900 098 ext. 1034 – 02 3991 034. Email: nivea.velez@asambleanacional.gov.ec



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

Oficial, para afiliar a todas y todos sus trabajadores, sin ninguna excepción, fecha a partir de la cual, las autoridades responsables, de conformidad con esta norma, iniciarán las acciones administrativas y judiciales correspondientes.

Aquellos empleadores que cumplan con las afiliaciones retrasadas dentro del plazo previsto en el inciso anterior, podrán cancelar los aportes patronales y fondos de reserva en mora, con un interés equivalente al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador a la fecha de liquidación, es decir, con una exoneración del cuatro por ciento (4%); y para el caso de las microempresas y de las entidades señaladas en el artículo 311 de la Constitución vigente, este interés será de tres puntos menos con relación al máximo convencional.

Podrán acogerse a la exoneración señalada, aquellos deudores que suscriban convenios de purga de mora dentro del plazo señalado en el primer inciso de esta disposición transitoria.

**Segunda.-** El Consejo Directivo del IESS tiene el plazo de tres meses para poner en pleno funcionamiento las oficinas de inspecciones del IESS en todas las provincias del país, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de esta Ley.

**Tercera.-** El Ministerio de Inclusión Económica y Social tiene un plazo de tres meses desde la entrada en vigencia de esta Ley, para presentar el plan de afiliación a las madres comunitarias de los programas de atención a niños y niñas menores de 5 años; y, de seis meses para concluir el proceso de afiliación de las referidas madres comunitarias.

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**Primera.-** Suprímese el Art. 78 de la Ley de Seguridad Social.