



FS



**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DER
TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

Trámite **161708**
Codigo validación **5WHM7IOHT6**
Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**
Fecha recepción **04-dic-2013 14:42**
Numeración documento **cepdyss-bcg-052-2013**
Fecha oficio **04-dic-2013**
Remitente **CARRILLO GALLEGOS BETTY ELIZABETH**
Razón social
Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/nts/estadotramite.jsf>

Oficio No. CEPDTySS-BCG-052-2013
Quito, 4 de diciembre del 2013.

Anexa 25 fjas

Señora
Gabriela Rivadeneira Burbano
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR
Presente.

Señora Presidenta:

Sobre la base legal de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remito a Usted el Informe para segundo debate del **"Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento"**, el cual fue aprobado en la Sesión No.25 de Comisión realizada el día 20 de noviembre de 2013.

Particular que informo para los fines consiguientes, aprovecho la oportunidad para reiterar Señora Presidenta de la Asamblea Nacional mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente
"Dios, Patria y Libertad"



Dra. Betty Carrillo Gallegos
PRESIDENTA (e)

**ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
Comisión Especializada Permanente de los Derechos
de los Trabajadores y la Seguridad Social**

BORRADOR

- Informe Para Segundo Debate-

PROYECTO DE LEY INTERPRETATIVA DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE JUBILACIÓN ESPECIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO

COMISIÓN:

Félix Alcívar Mera, **Presidente**

Betty Carrillo Gallegos, **Vicepresidenta**

Bairon Valle Pinargote

Cristina Reyes Hidalgo

Ángel Rivero Doguer

Júpiter Andrade Varela

Andrés Páez Benalcázar

Fausto Cayambe Tipán

Diana Peña Carrasco

Alex Guamán Castro

Lautaro Sáenz De Viteri Zaija

Quito, 20 de noviembre de 2013

Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento

INDICE

1. Objeto
2. Antecedentes
 - 2.1. Antecedentes generales
 - 2.2. Detalle de la Sistematización de las observaciones realizadas por los asambleístas y de los ciudadanos que participaron.
 - 2.3. Detalle de la Socialización realizada por la Comisión
3. Análisis y Razonamiento
 - 3.1. Introducción
 - 3.2. Marco Conceptual
 - 3.3. Análisis Jurídico.
4. Asambleísta Ponente
5. Texto Propuesto de Articulado de Proyecto de Ley Interpretativa
6. Aprobación del Informe
7. Nombre y firma de los miembros que integran la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.

PROYECTO DE LEY INTERPRETATIVA DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE JUBILACIÓN ESPECIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO

1. OBJETO

El presente Informe tiene como objeto recopilar los debates, propuestas, recomendaciones y observaciones efectuadas al "Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento", recabadas en la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, así como de las observaciones generadas en las diferentes comisiones generales recibidas en el proceso de socialización de este Proyecto, y de esta forma poner a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional el texto propuesto del articulado del Proyecto de Ley Interpretativa.

2. ANTECEDENTES

2.1. ANTECEDENTES GENERALES

- Mediante memorando SAN-2012-1623 del 13 de julio del 2012, suscrito por el doctor Andrés Segovia Secretario General de la Asamblea Nacional, se notificó a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, la Resolución del Consejo de Administración Legislativa que califica y remite el Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial No. 153 del 21 de marzo de 1989, presentado mediante Oficio No. 028-ACC-2012 el 30 de mayo del 2012 por parte del ex asambleísta Stalin Subía.
- Mediante Ley Especial No. 19 o Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, aprobada por el Pleno de las Comisiones Legislativas del ex Congreso Nacional el 15 de febrero de 1989 y publicada en el Registro Oficial No. 153 del 21 de marzo de 1989, se estableció en beneficio de los Trabajadores de la Industria del Cemento el derecho a la Jubilación Especial a cargo del IESS y como agentes de retención a las empresas cementeras quienes deben remitir en forma mensual al IESS la totalidad de los valores recaudados, pudiendo cualquier trabajador que haya acreditado por lo menos 300 (trescientas) imposiciones mensuales, sin límite de edad, acogerse al derecho de la jubilación especial y gozar de una pensión mensual equivalente al 100% (cien por ciento) del último sueldo o salario percibido, siempre y cuando las imposiciones a las que se refiere el artículo 1 provengan exclusivamente de las actividades ejercidas en la industria del cemento.

- La Ley de Jubilación Especial No. 19 o Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, en su artículo 4 establece que, el financiamiento de este régimen especial de jubilación para los trabajadores de la industria del cemento está dado por el incremento de dos centavos al precio ex fábrica por cada kilo de cemento, debiendo incluirse el valor correspondiente del impuesto a las transacciones mercantiles y prestaciones de servicios hoy conocido como el impuesto al valor agregado IVA.
- La Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento se encuentra en plena vigencia conforme se expresa en el Oficio No. 053-ABFL-2012, en el cual se informa que la Ley Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento no registra reforma o derogatoria alguna a partir de la fecha de su expedición, por lo que no ha sido derogada por la vigente Ley de Seguridad Social.
- La Ley de Seguridad Social publicada en el Registro Oficial No. 465 del 30 de noviembre del 2001 reconoce algunos regímenes de jubilación especial, pero no prescribe una jubilación especial o exclusiva en beneficio de los trabajadores de la industria del cemento.
- El artículo 4 de la ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, determina que se incrementa en dos centavos el precio ex fábrica de cada kilo de cemento, para financiar la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento, sin que en la mencionada disposición legal se determine la moneda que se utilizará, ya que por disposición constitucional (Artículo 55 de la Constitución Política del Ecuador de 1979¹), los dos centavos corresponden a la moneda de curso legal que desde la fecha de expedición de la Ley (21 de marzo de 1989), era el "Sucre", el cual estuvo vigente hasta el año 2000, cuando el Ecuador cambia su moneda y adopta el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica.
- A partir del año 2008, con la promulgación de la vigente Constitución de la República, la Carta Magna en su artículo 303, dispone que: "(...) *La ley regulará la circulación de la moneda con poder liberatorio en el territorio ecuatoriano.*", y en concordancia de aquello, el artículo 3 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado prescribe que la moneda de curso legal es el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica.

¹ **Constitución Política del Ecuador de 1979:** "Art. 55.- La unidad monetaria es el Sucre. La forma de establecer la relación de su cambio internacional es fijada y modificada por el Presidente de la República de conformidad con la ley.

La emisión de monedas metálicas y de billetes, que tienen poder liberatorio ilimitado, es atribución exclusiva del Banco Central del Ecuador.

- Los representantes de las diferentes organizaciones de trabajadores de las industrias del cemento, manifiestan que en virtud de la dolarización aplicada en el Ecuador a partir del año 2000, los dos centavos a que se refiere el artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento por cada kilo de cemento, debe entenderse por dos centavos de dólar, en virtud de que en la industria cementera a partir del año 2000, el producto, es decir el saco de cemento, se lo cobra en dólares y ya no en sucre.
- Los representantes de la industria del cemento aducen que los dos centavos por kilo de cemento, que retienen para la jubilación especial de los trabajadores por efecto de la dolarización se transformaron en ocho diez millonésimas de dólar (0,0000008), es decir que para obtener dos centavos de dólar se requieren de 25 mil kilos de cemento precio exfábrica y para la obtención de un dólar la referencia sería un millón doscientos cincuenta mil kilos de cemento, aplicando los procesos de convertibilidad dispuestos para el cambio de moneda.
- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través del oficio No. 410000000.1499.2010, de fecha 17 de Septiembre del 2010, suscrito por el Director Actuarial del IESS, Francisco Peña Jarrín, en el numeral 6, de la parte VI. CONCLUSIONES, señala: *"6. Una vez que se cuente con los mecanismos y lineamientos para financiar las obligaciones de quienes a la fecha del estudio han cumplido las condiciones del derecho establecido en la mencionada Ley, procederá la determinación de los trabajadores activos que tienen menos de trescientas aportaciones mensuales al IESS dentro de la actividad del cemento y de los futuros trabajadores que ingresen a esta actividad."*
- La Corte Constitucional mediante Resolución emitida el 15 de diciembre del 2010 caso No. 0916-07-RA, seguido en contra de la Industria Cementera Holcim Ecuador S. A., en el considerando décimo segundo establece luego de un análisis social, económico y jurídico; y, con el objeto de alcanzar el principio de justicia, determina que dichos dos centavos deben entenderse como centavo de dólar, por el mero hecho de que esa es la moneda de circulación legal y obligatoria desde el año 2000 y que su incumplimiento implicaría un incumplimiento de la Ley para la Transformación Económica y en la mencionada causa resuelve: "Admitir el Recurso de Amparo Constitucional No. 916-07-RA propuesto por la Asociación de Jubilados y Veteranos de la Cemento Nacional, en los términos establecidos en la parte que motiva la resolución, ordenando a la accionada empresa cementera Holcim S. A., en el numeral 2) de la parte Resolutiva que: "(...) deposite en el plazo de veinte días el monto de USD. 89.319.809,41

(Ochenta y nueve millones trecientos diecinueve mil ochocientos nueve con cuarenta y un centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica); en la cuenta creada y prevista para tal efecto por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”, y, en el numeral 3 resuelve lo siguiente: “3) Disponer que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, previo a la entrega de los valores, verifique e individualice a los jubilados que efectivamente hayan alcanzado las 300 imposiciones establecidas por la ley, y, esa lista con los respectivos valores individualizados, se remita a la Asociación de Jubilados y Veteranos de la Cemento Nacional, para que esta asociación proceda a la inmediata cancelación de los mismos, lo que deberá realizarse en el plazo de quince días contados a partir del vencimiento del plazo señalado en el numeral anterior”.

- 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 a través del portal Web de la Asamblea Nacional el inicio del trámite del texto del Proyecto de Ley Interpretativa; y, el Pleno de la Asamblea en Sesión No. 210 de fecha 20 de diciembre de 2012 y su continuación el 7 de marzo de 2013 conoció en primer debate el texto del Proyecto, habiéndose emitido el mismo a la Comisión para que elabore el texto del Informe para el segundo debate.

2.2. DETALLE DE LA SISTEMATIZACIÓN DE LAS OBSERVACIONES REALIZADAS POR LOS ASAMBLEÍSTAS Y DE LOS CIUDADANOS QUE PARTICIPARON.

Conforme se desprende del Acta No. 210, del 07 de marzo del 2013 de la Asamblea Nacional, en el punto séptimo del orden del día se trató el primer debate de la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento, se sistematizaron las intervenciones, que a continuación se detallan:

Intervenciones antes del Debate del Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento:

Primera intervención.- Oswaldo Maldonado de la Asociación de Jubilados de Cemento Chimborazo, en resumen manifiesta que las labores en las industrias del cemento se consideran actividades riesgosas, trabajar en escenarios contaminados con polvo, ruido, desempeñando sus actividades en lugares insalubres genera reacciones patológicas y en el caso de muchos de los trabajadores de las empresas del Cemento se evidencia la existencia de

neumonía crónica, silicosis, etcétera. Señala además que muchos de los posibles beneficiarios de esta Ley, ya han fallecido, razón por la cual se está pidiendo que se tramite la Ley interpretativa a la Ley 19 o Ley de Jubilación Especial para la Industria del Cemento.

Segunda intervención.- José Herrera de la industria Selva Alegre S. A., realiza su intervención y se refiere a las enfermedades que aquejan a los trabajadores que prestan sus servicios en el proceso de producción del cemento, resaltando como la más común y grave a la silicosis, propone revisar el número de años de aportaciones toda vez que en el extranjero si son protegidos los trabajadores de esta Industria. Adicionalmente señala que en referencia a la recaudación de los dos centavos de dólar, sucre en su momento, los empresarios si los cobraban en sucre y lo siguieron haciendo luego del cambio de moneda a dólares pero nunca lo depositaron como manda la Ley en el IESS, para que les jubilen.

Tercera intervención.- Jaime Mendoza en representación de los Jubilados y Veteranos de la Cemento Nacional, manifiesta su apoyo a esta Ley la misma que será beneficiosa para los trabajadores y jubilados de la Industria del Cemento, hace énfasis de que el pueblo consumidor es el que paga los dos centavos de dólar por cada kilo de cemento, razón por la cual esta Ley no requiere financiamiento adicional por parte del IESS y tampoco perjudica a empresa cementera alguna.

Cuarta intervención.- Doctor Iván Villavicencio en calidad de Abogado defensor de los ex Trabajadores de las Industrias del Cemento, hace referencia al Proyecto de Reformas a la Ley 19, la misma que fue presentada por el asambleísta Henry Cuji Coello, que dicho proyecto el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió archivar. Además manifiesta que en la socialización de este proyecto en la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, hacen llegar un texto en el cual constaba una segunda transitoria en la cual se consideraría a todos los trabajadores de las cementeras, pero dicho texto no fue incluido en el proyecto que se debate, razón por la cual ninguno de los trabajadores o extrabajadores de la industria del cemento efectivamente va acogerse a los beneficio de esta Ley.

Quinta intervención.- El señor Luis Valle de la Asociación de exTrabajadores de la Cemento Nacional expone que se debe extender este beneficio para los cerca de mil seiscientos trabajadores y extrabajadores que no están considerados en la Ley 19, porque no cumplen los años de trabajo ya que fueron cesados a través de despidos, señala que más de mil quinientos trabajadores se encuentran sin seguro social, y sin ninguna mensualidad que les permita subsistir, cataloga que existe “un robo doble”, porque le están robando al consumidor final que paga dos centavos para una Ley que tiene que beneficiar a los trabajadores y que hasta ahora no lo hace, solicita que la Asamblea debe fiscalizar a las empresas transnacionales.

Intervenciones dentro del Debate del Proyecto de Ley Interpretativa de la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento:

Ponencia del Informe para primer debate.- Se realiza la intervención de la asambleísta Scheznarda Fernández Doumet, en calidad de ponente del Informe, quien se ratifica en lo manifestado en el informe de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social de la cual es su presidenta. Finalmente luego de poner en consideración de los compañeros asambleístas el Informe favorable para primer debate, recomienda la respectiva aprobación al Pleno de la Asamblea Nacional.

Primera intervención.- El asambleísta Stalin Subía, plantea a los compañeros asambleístas que tengan el altruismo y la benevolencia de defender a los trabajadores de las industrias del Cemento, aclarando que mediante esta Ley interpretativa, a la Asamblea le corresponde solucionar este error histórico de una sociedad a la que en estos momentos estamos tratando de cambiar.

Segunda intervención.- El asambleísta Línder Altafuya, solicita que se tome en cuenta las observaciones hechas por los representantes de los trabajadores y los jubilados de las cementeras, teniendo en cuenta que lo recaudado por las cementeras deberá ser manejado sobre la base de una auditoría realizada por parte del Servicio de Rentas Internas y tener como garantía una veeduría conformada por los propios jubilados. Además en su intervención analiza la recaudación que debió existir por parte de las compañías cementeras, luego del proceso de convertibilidad.

Tercera intervención.- El asambleísta Fausto Cobos, manifiesta que no se les mienta a los trabajadores y jubilados, porque esto es una "ley interpretativa" y con esta Ley Interpretativa no se puede reformar porque para eso hay que hacer una "ley reformativa" y de hacerse aquello esta nueva Ley Reformativa no tiene el carácter de retroactiva.

Cuarta intervención.- La Asambleísta Silvia Salgado, además de lo expuesto en los razonamientos del informe de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, manifiesta que este Proyecto de Ley Interpretativa del artículo 4 de la Ley 19, también tiene sustento constitucional y legal, ante todo tiene la fuerza de una razón que no admite argumentación alguna frente a otra intensión.

Quinta intervención.- El Asambleísta Marcos Murillo señala que a Corte Constitucional dispuso pagar más de 89 millones de dólares a favor de los trabajadores de la HOLCIM S. A., y con esta sentencia debió aplicarse también

para el resto de empresas cementeras, manifestando que antes era dos centavos de sucres y en la actualidad es dos centavos de dólar, adicionalmente solicita se dé cumplimiento de dicha sentencia y el dictamen de la Corte, apoya la Ley interpretativa, pero propone hacer una reforma de carácter integral para que se beneficie a todos los perjudicados por la industria del cemento.

Sexta intervención.- El asambleísta Línder Altafuya, manifiesta que esta es una ley interpretativa, porque el principio de no retroactividad de la ley rige para las leyes que recién se hacen razón por la cual esa ley rige para lo venidero, no tiene efecto retroactivo, pero en el caso de la ley interpretativa, esta si tiene efecto retroactivo.

2.3. DETALLE DE LA SOCIALIZACIÓN REALIZADA POR LA COMISIÓN

- La Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, en el período legislativo 2013-2017, ha recibido, hasta la fecha de elaboración del presente informe, en Comisión General a los Trabajadores de la Industria del Cemento, en las siguientes fechas:

El 30 de mayo de 2013 fueron recibidos por los asesores de la comisión, el señor Fernando Romero Argudo Presidente de los exTrabajadores de la Cemento Guapán, arquitecto Jaime Mendoza Presidente de los Jubilados y Veteranos de la Holcim y señor Oswaldo Maldonado, Presidente de la Cemento Chimborazo.

El 4 de junio de 2013 fueron recibidos por los asesores de la Comisión, los señores Pedro Santana, Ismael Alvarado, Juan Boni, Luis del Valle Presidente de la Asociación de exTrabajadores de la Cemento Nacional y Pedro Suriaga Asociación exTrabajadores Holcim.

El 11 de junio de 2013 los asesores de la Comisión recibieron al señor Mario Escobar extrabajador Cemento Selva Alegre, Pablo Villavicencio extrabajador cementero, Enrique Sánchez extrabajador Cemento Holcim, Francisco Villavicencio excementero y Sebastián Bautista extrabajador Holcim.

En el mes de julio los asesores de la Comisión recibieron a Mario Escobar y Mirian Escobar extrabajadores Selva Alegre, Jose Cabal de la Holcim, Sebastian Bautista Asociación extrabajadores de la Cemento Nacional, Francisco Villavicencio Abogado de la Asociación de extrabajadores de la Cemento Nacional,

A finales del mes de julio de 2013 los asesores de la Comisión recibieron a la abogada Rosa Cárdenas en representación de la Asociación de extrabajadores de la Cemento Nacional, Raúl Ruíz Vaca extrabajador de la Cemento Nacional, Pedro Suriaga extrabajador de la Holcim.

En la ciudad de Quito, en la sesión No. 8, de fecha 17 de julio del 2013, se recibió a la delegación de la Asociación de extrabajadores de la Cemento Nacional, acompañados por la asambleísta Marisol Peñafiel.

En la ciudad de Santa Ana, en la sesión No. 11, de fecha 05 de agosto del 2013, se recibió a la delegación de la Asociación de Jubilados y Veteranos de la Cemento Nacional.

En la ciudad de Quito, en la sesión No. 13, de fecha 20 de Agosto del 2013, se recibió a la delegación de la Asociación de extrabajadores de la Cemento Nacional hoy HOLCIM S.A., a la Asamblea General Permanente de extrabajadoras y trabajadores de la Compañía de la Cemento Nacional hoy HOLCIM S.A. y a la Asociación de extrabajadores de la Compañía Cemento Selva Alegre S.A. hoy Lafarge Cementos S.A.

- Con el afán de conocer aspectos de orden contable, además de los argumentos de las empresas del Cemento, mediante correos electrónicos de fechas 17 de Junio del 2013, 20 de Junio del 2013 y Junio del 2013, se convocó a que asistan al Pleno de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social a los representantes legales de las Industrias del Cemento, no habiendo concurrido a la invitación ante el pleno de la Comisión.

3. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO

3.1 INTRODUCCIÓN

En uso de las atribuciones que le confiere el numeral 1 del artículo 134 de la Constitución y numeral 1 del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el exasambleísta Stalin Subía Barreiro con el apoyo de varios ex asambleístas y actuales asambleístas, presentaron a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Interpretativa del artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, sobre la base de lo que dispone el artículo 1 de la Constitución de la República y bajo la consideración de que la Ley de Jubilación Especial de los trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial No.12 153 del 21 de marzo de 1989, debe interpretársela en

lo que corresponde al contenido del artículo 4 de la mencionada Ley, puesto que en la misma se establece el incremento de dos centavos del precio exfábrica de cada kilo de cemento para financiar el beneficio de "Jubilación Especial" para los trabajadores que laboran en la industria del cemento, ya que en la disposición no se menciona la moneda en que debe pagarse el incremento al precio por cada kilo de cemento exfábrica, que hasta enero del 2000 fue el "Sucre" y que a partir de enero del 2000 la moneda oficial del Estado Ecuatoriano es el dólar de Los Estados Unidos de Norteamérica.

El derecho a la seguridad social, es considerado uno de los derechos fundamentales de todas las personas trabajadoras, el mismo se encuentra plenamente desarrollado y garantizado en la Constitución de la República y ampliamente en los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, razón por la cual, la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento a través de la aplicación de una acción afirmativa y al amparo de los principios que sostienen la seguridad social, como la equidad, la eficiencia, la subsidiaridad, la suficiencia, entre otros, fue creada con el objeto de precautelar las condiciones de los trabajadores de las industrias cementeras, quienes luego de varios estudios nacionales e internacionales, demuestran que su actividad se encuentran en mayor riesgo que otros trabajadores, y con el afán de precautelar la salud integral de los mismos, se promovió un tratamiento especial y único para sus procesos de jubilación.

El Proyecto de Ley Interpretativa pretende regularizar y armonizar el financiamiento de este derecho exclusivo para los trabajadores de la industria del cemento y con el afán de no generar una crisis financiera en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, asumiendo que se realizaron los estudios pertinentes, previendo que el financiamiento para poder pagar a quienes vayan a jubilarse en esta rama o actividad de trabajo, luego de cumplir con el número de aportes señalados, previo a recibir una jubilación equivalente a su último sueldo o salario, debería provenir del consumidor final del saco de cemento, con el afán de que dicho incremento permita sostener las jubilaciones de los antes nombrados trabajadores.

Luego del análisis, la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social se aprobó el Proyecto de Ley con un artículo, una disposición transitoria y una disposición final, texto que fue sometido a primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional en la Sesión No. 210 efectuada el 20 de diciembre de 2012 y su continuación efectuada el 7 de marzo de 2013 y que fue remitido al seno de la Comisión para la elaboración del informe para segundo debate.

3.2. MARCO CONCEPTUAL

Con el afán de promover un análisis claro, coherente y debidamente motivado, es necesario determinar algunos conceptos que se abordarán, de manera directa o indirecta, a lo largo del presente Informe.

El proyecto de Ley que se discute es de naturaleza interpretativa, al respecto la Ley Orgánica de la Función Legislativa prescribe:

Art. 69.- Interpretación obligatoria.- *La Asamblea Nacional interpretará de modo generalmente obligatorio las leyes y lo hará mediante la correspondiente ley interpretativa.*

Adicionalmente, el Código Civil en el Título Preliminar prescribe:

“Art. 3.- Solo al legislador toca explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio. (Lo subrayado nos corresponde).

Las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que se pronunciaren.”

Para aclarar estas definiciones legales, me permito citar la definición del profesor Francisco Zúñiga Urbina profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Chile y otras, la misma que recoge definiciones de otros autores que al respecto de la Ley Interpretativa se pronuncian:

“Consecuencialmente, la interpretación auténtica del derecho compete a los órganos jurídicos de aplicación, y en tal carácter emerge la ley interpretativa. La interpretación auténtica del legislador emerge como voluntad del “autor originario del texto” (Betti)². Nos recuerda Betti que la interpretación auténtica asume el carácter “autoritativo y explica por decirlo así la destinación y función normativa, una eficacia vinculante a la segunda potencia”. Tradicionalmente se entiende que la ley interpretativa, en relación a la ley interpretada, adquiere una unidad de significado normativo, dado un marcado carácter declarativo de su estructura y por regla general tiene un efecto retroactivo. Así se entiende usualmente que la ley interpretativa “tiene por finalidad aclarar las dudas surgidas por oscuridad o insuficiencia de otro texto legal. Como ley posterior y por su finalidad, predomina la ley interpretativa, siempre que provenga del mismo órgano legislativo y reúna iguales requisitos que la ley interpretada, ya que viene a ser una reforma o mejora de ésta”³.

² BETTI, Emilio; “La interpretación jurídica”. Páginas Escogidas, (compilación y traducción A. Vergara B.). Editorial Lexis Nexis, Santiago, 2006, p. 57. También del mismo autor “Interpretación de la ley y de los actos jurídicos”, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1975.

³ OSSORIO y FLORIT, M. y G. CABANELLAS, Guillermo; “Diccionario de Derecho”. Editorial Heliastra, Buenos Aires, 2007, Vol. II, p. 49-50; y de CAPITANT, Henri; “Vocabulario Jurídico”.

Otro concepto que se analiza, es el de "moneda de curso legal". Para poder entender el alcance de este concepto, nos remitiremos a lo dispuesto en la Codificación a la Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado, publicada en el Registro Oficial Suplemento 196 del 26 de enero del 2006, y cuya última modificación se realizó el 01 de febrero del 2013, que en la parte introductoria, en el párrafo quinto, en la exposición de los fundamentos utilizados en el proceso de codificación, señala:

"b. Se ha empleado el término "moneda de curso legal", en razón de que a partir de la expedición de la Ley No. 2000-4, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 34 de 13 de marzo de 2000 se instauró la circulación del dólar, en tanto que, con anterioridad se hacía referencia al signo monetario "sucre" o a la "moneda nacional" (Lo subrayado nos corresponde). Además, se ha eliminado en el artículo 5 las palabras "fabricación y emisión de billetes" porque el artículo 1 de la misma Ley No. 2000-4, expresamente prohíbe al Banco Central del Ecuador la emisión de billetes.

El Banco Central del Ecuador no podrá emitir nuevos billetes sucres, salvo el acuñamiento de moneda fraccionaria, que solo podrá ser puesta en circulación en canje de billetes sucres en circulación o de dólares de los Estados Unidos de América. Por moneda fraccionaria se entenderá la moneda metálica equivalente a fracciones de un dólar calculado a la cotización de S/. 25.000,00."

Ahora bien, el artículo 3 de la misma Codificación a la Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado, señala:

"Moneda de Curso Legal

Art. 3.- Todas las operaciones financieras realizadas por o a través de las instituciones del sistema financiero se expresarán en dólares de los Estados Unidos de América (Lo subrayado me corresponde)."

Entendiéndose por lo tanto que, independientemente de que no haya estado señalado de forma expresa en la Ley No. 19 el tipo de moneda a través de la cual se realizarían las retenciones de los dos centavos, la moneda de curso legal, durante la vigencia de la Constitución Política de la República de 1979 fue el Sucre, en el año 1989 fecha de expedición de la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento era el sucre y a partir del año 2000 es el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica.

Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1986. También DUCCI CLARO, Carlos; "Interpretación Jurídica". 3o Ed. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2006, pp. 39-43.

3.3. ANÁLISIS JURÍDICO

La Constitución de la República del Ecuador, al tratar acerca de las atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional, dispone:

“Art. 120.- *La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (...)*

6. *Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.”.*

Principio constitucional que es recogido en el numeral 6 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que estipula:

“Art. 9.- Funciones y Atribuciones.- *La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes:*

6. *Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.*

De esta forma, se aprecia, desde la norma con mayor jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico que la Asamblea puede interpretar las Leyes, con carácter generalmente obligatorio.

Adicionalmente, la misma Constitución al tratar acerca de los principios que rigen el Trabajo, dispone:

“Art. 326.- *El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:*

2. *Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.*
3. *En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras. (...).”.*

Entre los deberes primordiales del Estado está el de garantizar la seguridad social, así lo establece el numeral 1, artículo 3 de la Carta Magna:

“Art. 3.- *Son deberes primordiales del Estado:*

1. *Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la **seguridad social** y el agua para sus habitantes.(...)”.*

Finalmente, la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con su carácter proteccionista y garantista de derechos fundamentales de mujeres y hombres que forman parte de nuestra sociedad, ha previsto que el derecho de seguridad social, entendido este la atención de salud de las personas trabajadoras, sus beneficios de jubilación, entre otros, tengan el carácter de irrenunciables, así lo establece el artículo 34 de la citada norma constitucional:

“Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas (Lo subrayado nos corresponde).

El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.”.

De acuerdo a la doctrina jurídica y la jurisprudencia, es claro para la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, que la Asamblea Nacional no puede bajo el argumento de interpretar el artículo de una ley, pretender reformarla, pues la esencia de la norma interpretativa es ser incorporada a la norma interpretada y conformar con ella una sola, la ley interpretativa tiene como fin el de establecer el alcance y el significado de la norma interpretada, y a diferencia de las interpretaciones dadas por las vías judicial y doctrinaria, el propio Asambleísta no necesita motivar el acto legislativo ya que precisamente el Asambleísta es el auténtico intérprete de la Ley y el acto interpretativo tiene carácter obligatorio y general, sin embargo el objeto de la Ley interpretativa no radica en establecer reforma alguna, generar un mandato o una nueva prohibición, ni siquiera adiciones al texto de la norma interpretada, su objeto exclusivo es precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado.

Por lo que, al no estar expresamente determinado en la citada Ley el tipo de moneda que debe aplicarse como incremento al “kilo de cemento”, pese a que en el Ecuador conforme se ha determinado cronológicamente, el medio de pago por excelencia es la moneda de curso legal y que desde la fecha de expedición de la Ley No. 19 (el 21 de marzo de 1989) hasta el 10 de enero del año 2000 fue el sucre y a partir del 11 de enero del año 2000 se adopta al dólar de los Estados Unidos de Norteamérica como “moneda de curso legal”. Con el afán de promover por única y exclusiva vez el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, más aún cuando las empresas productoras de cemento no han operado los procesos de

convertibilidad del sucre a dólar, ni tampoco han consignado la totalidad de dichos rubros (calculados al menos de manera proporcional a la fórmula de convertibilidad de sucres a dólares) en las arcas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se vuelve pertinente determinar el sentido de dicho artículo, más aún cuando la Ley No. 19 cumplirá veinticinco años de vigencia el próximo 21 de marzo del 2014.

Es importante mencionar que la Corte Constitucional respecto de la causa No. 0916-07-RA seguida por la Asociación de Jubilados y Veteranos de la Cemento Nacional en contra de la Holcim Ecuador S. A., el 15 de Diciembre del 2010 emite una sentencia en la que destaca el considerando Décimo tercero en el que manifiesta:

*"(...) Para solucionar el problema planteado, esta Corte debe asumir de manera general la situación económica que obligó al Ecuador a optar por un sistema de cambio fijo en el año 2000 y por tal, retomar en base a las consideraciones expuestas con anterioridad, el mejor criterio que establezca una solución a la controversia planteada. Por este motivo, en consonancia con la disposición transitoria primera de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial No. 52, del 22 de Octubre de 2009, en relación con el deber de armonización con la Constitución de 2008, de las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional; esta Corte asume entonces como criterio, el prescindir de la denominación monetaria (centavos de sucre o centavos de dólar) y utilizar un cambio, como constante **la proporción de ajuste del valor adicional al precio de cemento en 1989, convertido en dólares, con la variación del índice general de precios desde 1989 hasta el 2000, respecto del precio del kilo de cemento en abril de 2000 esto es, 1.57%** de dicho precio, mismo que debe ser calculado en base a la serie de los índices de variación de los precios de cemento elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en períodos mensuales, a contarse desde el mes de marzo del año 2000, hasta septiembre de 2010, más el interés por mora respecto a cada año adeudado, tomando en consideración la tasa de interés de 5.31% establecido por el Banco Central de Ecuador. (...)."*

Y en el numeral 2 de la parte resolutive de la misma sentencia de la Corte Constitucional dispone:

"(...) deposite en el plazo de veinte días el monto de USD. 89.319.809,41 (ochenta y nueve millones trecientos diecinueve mil ochocientos nueve con cuarenta y un centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica); en la cuenta creada y prevista para tal efecto por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social".

Al respecto con el afán de analizar los diferentes aspectos que se relacionan con el Proyecto de Ley Interpretativa, es pertinente referirse a Título Preliminar del Código Civil, de manera especial a la parte que trata acerca de los efectos de la Ley, que en la parte pertinente dispone:

**“Parágrafo 3°
Efectos de la ley**

Art. 7.- *La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes: (...)*

23. *Las leyes que se limiten a declarar el sentido de otras leyes se entenderán incorporadas en estas; pero no alterarán de manera alguna los efectos de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el tiempo intermedio* (Lo subrayado me corresponde).”.

Razón por la cual dicha sentencia debería, conforme con los principios que rigen la Función Judicial de manera especial el de Celeridad, promover su inmediata ejecución, con el afán de salvaguardar la independencia y solemnidad de la Función Judicial y la garantía de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras de la Industria del Cemento, señalando que conforme al numeral 23 del artículo 7 del Título Preliminar del Código Civil, los procesos que puedan impulsarse por parte de otros trabajadores dependientes de esta u otra empresa de cemento, deberán ser resueltos bajo la interpretación que consta en el presente Proyecto de Ley Interpretativa.

4. ASAMBLEÍSTA PONENTE.

Por decisión unánime de los miembros de la Comisión Especializada y Permanente de la Asamblea Nacional, se ha designado al asambleísta Ángel Armando Rivero Doguer como Ponente del Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Interpretativa al Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento.

5. TEXTO PROPUESTO DE ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY INTERPRETATIVA.

Luego de las diferentes intervenciones realizadas por los trabajadores y extrabajadores de las Industrias del Cemento, así como de las asambleístas y los asambleístas de los periodos 2011-2013 y 2013-2017, en el pleno de la Asamblea Nacional, así como en el pleno de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, la Asamblea Nacional de acuerdo con sus atribuciones y facultades, deberá interpretar de manera obligatoria que el tipo de moneda que debe aplicarse para el cumplimiento efectivo del artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la

Industria del Cemento, es “la moneda de curso legal” determinando que desde la fecha de promulgación de dicha Ley era el sucre y a partir del 11 de enero del año 2000, fue el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica.

Cabe señalar que existiendo un proceso de convertibilidad de sucre a dólar⁴ y partiendo de la disposición legal que señala que “*La ley obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna*”⁵, las empresas productoras de Cemento no han cumplido la Ley y hasta la presente fecha no han consignado valor alguno en las arcas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con el afán de garantizar la Jubilación Especial de la que trata la Ley No. 19, por lo que esta Comisión pone en consideración al Pleno de la Asamblea Nacional el texto del Proyecto de Ley Interpretativa al Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento, para su respectiva aprobación.

“LEY INTERPRETATIVA DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE JUBILACIÓN ESPECIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que de conformidad con el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador se lo reconoce como un Estado constitucional de derechos y justicia, denominación que presupone que la Ley se encuentra bajo la Constitución, y que el Estado es garante de ellos; pretendiéndose otorgar más fuerza a la relación entre sociedad y Estado y a la vez profundizar la vigencia y garantía de derechos, considerando en ella una nueva clasificación de los mismos como son el derecho al buen vivir, derechos de los pueblos, derechos de participación, de protección, derechos de los grupos vulnerables, entre otros.

Tanto el derecho a la seguridad social, como el derecho a la salud, que se encuentran plenamente garantizados en nuestra Carta Magna y por los tratados internacionales suscritos por el Ecuador, además del Capítulo Tercero del Título II de la misma Constitución, dedicado exclusivamente a las adultas y adultos mayores, así como lo establecido en el Título VII del Régimen del Buen Vivir, determinan derechos de carácter irrenunciable, garantizando a través de la creación de mecanismos de orden jurídico, el pleno acceso a la jubilación y por ende el goce de una vida digna.

La Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento fue creada con el objeto de reparar e indemnizar a los trabajadores de las industrias cementeras que, como producto del trabajo precario y de

⁴ Artículo... de la Ley de Transformación Económica.

⁵ Artículo 13 del Código Civil ecuatoriano.

condiciones laborales que no respetaban los procedimientos de seguridad industrial, fueron gravemente lesionados por el ambiente de riesgo y peligrosidad de trabajo al que fueron sometidos.

En la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento, en el artículo 4 se establece el incremento en dos centavos el precio exfábrica por cada kilo de cemento, valores en sucres que hasta 1999 debieron haber retenidos las empresas cementeras del país, pero a partir de la publicación de la Ley de Transformación Económica para el Ecuador y el cambio de la moneda de curso legal, de sucres a dólares, las empresas cementeras aducen tener dudas acerca de la moneda en la que se debería retener dichos emolumentos (sucres o dólares), señalando que la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento no establecía el tipo de moneda por aplicarse para dicho incremento en el precio de cada kilo.

Bajo estos antecedentes y argumentos, siendo la ley la fuente de financiamiento de la jubilación especial de los trabajadores de la Industria del Cemento, a través de los dos centavos que se cobran por cada kilo de cemento vendido al público, dinero que retienen las empresas de Cemento para luego ser depositados mensualmente en los fondos del IESS, es necesario dar una interpretación al artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento con el fin de dilucidar la falta de determinación expresa de la moneda.

Que la ley de jubilación especial de los trabajadores de la Industria del Cemento nace con el objeto de proteger los riegos y enfermedades profesionales que los trabajadores adquieren en la industria del cemento y por lo tanto era necesario modificar el régimen de seguridad social, especialmente en lo que hace relación con su jubilación.

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

Que de conformidad con lo establecido en numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, el más alto deber del Estado, consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en ella, concomitantemente en los artículos 32, 33 y 34 de la norma constitucional, que garantiza el derecho a la salud, trabajo y seguridad social, señalando que los mismos son derechos irrenunciables;

- Que el artículo 84 de la Carta Magna dispone que la Asamblea Nacional es el órgano con potestad normativa para adecuar formal y materialmente las leyes y demás normativas que permitan la efectiva garantía y goce de los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales;
- Que el numeral 3 del artículo 11 de la Constitución de la República señala que los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte;
- Que el inciso segundo del numeral 3, del artículo 11 de la Constitución establece que para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento;
- Que el numeral 4, del artículo 11 de la Constitución de la República establece que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales;
- Que el numeral 8, del artículo 11 de la Constitución señala que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos;
- Que el numeral 3, del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador estipula que en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras;
- Que el artículo 7 del Código del Trabajo señala que en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, los funcionarios judiciales y administrativos las aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores;

- Que la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento se encuentra en plena vigencia conforme se expresa en el Oficio No. 053-ABFL-2012 de fecha 9 de febrero de 2012, suscrito por el ingeniero César Pólit, Responsable de Área Archivo-Biblioteca de la Asamblea Nacional;
- Que conforme se ha determinado de la evolución cronológica de la Ley, el medio de pago por excelencia es la moneda de curso legal y que desde la fecha de expedición de la Ley No. 19 el -21 de marzo de 1989- hasta el 10 de enero del año 2000 fue el sucre, y a partir del 11 de enero del año 2000, el Ecuador adopta al dólar de los Estados Unidos de Norteamérica como su moneda de curso legal. Con el afán de promover por única y exclusiva vez el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, se vuelve pertinente determinar la interpretación de dicho artículo para garantizar el beneficio de la Jubilación Especial que por Ley les asiste;
- Que la moneda de curso legal, durante la vigencia de la Constitución Política de la República de 1979 y desde el 21 de marzo de 1989, fecha de expedición de la Ley de Jubilación Especial para los Trabajadores de la Industria del Cemento, hasta el 10 de enero de 2000 fue el sucre y a partir del 11 de enero del año 2000 es el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica.
- Que mediante informe actuarial No. 41000000.1499.2010 de fecha 17 de septiembre del 2010, suscrito por Francisco Peña Jarrin, Director Actuarial del IESS en la parte de las conclusiones numeral 1 indica que para financiar la concesión de la prestación de la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento, a los pensionistas en curso de pago, a los beneficiarios de los causantes fallecidos, a los asegurados que se encuentran cesantes y a los afiliados con más de trescientas aportaciones mensuales, se requiere contar a la fecha de corte del estudio que se presenta, esto es el 30 de junio de 2010, con cuarenta y dos millones (42'000.000) de dólares;
- Que mediante Oficio No. 7000000-124 TR 18906 del 16 de febrero de 2012, el Ingeniero Agustín Pullaguari Flores, Subdirector de Afiliación y Cobertura del IESS (E), certifica respecto a las aportaciones realizadas a la recaudación de valores para la Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, conforme lo dispone la Ley No. 19 en su conjunto han depositado Cementos Lafarge, Cemento Chimborazo y Cementos Holcim la cantidad de cuarenta y dos mil trece dólares con cuarenta centavos (42.013,40) dólares. A excepción de Cementos Gaupán quien no ha depositado valor alguno;

- Que la Primera Sala de la Corte Constitucional con fecha 15 de diciembre de 2010 emitió la Resolución dentro de la Acción de Amparo Constitucional caso No. 0916-07-RA seguido por Antonio Elizalde Pulley en su calidad de Procurador Judicial de la Asociación de Jubilados y Veteranos de la Cemento Nacional contra Holcim Ecuador S. A., liquidando y ordenando depositar el monto de USD. 89.319.809,41 (OCHENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS DIEZ Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NUEVE CON CUARENTA Y UN CENTAVOS DE DÓLARES DE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA);
- Que el valor sentenciado y liquidado hasta el 15 de diciembre de 2010 por la Corte Constitucional dispone a la Holcim S. A., depositar el monto de USD. 89.319.809,41 (OCHENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS DIEZ Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NUEVE CON CUARENTA Y UN CENTAVOS DE DÓLARES DE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA), en la cuenta creada y prevista para tal efecto por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;
- Que el numeral 6, del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que es atribución de la Asamblea Nacional expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.
- Que el numeral 6 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es atribución de la Asamblea expedir, codificar, reformar y derogar la leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; y,
- Que el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establece que la Asamblea Nacional interpretará de modo generalmente obligatorio las leyes y lo hará mediante la correspondiente ley interpretativa;

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

LEY INTERPRETATIVA DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE JUBILACIÓN ESPECIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO.

Artículo Único.- Intepretese el artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento publicada en el Registro Oficial No. 153 de marzo 21 de 1989, en el sentido de que cuando la disposición legal se refiere a dos centavos, debe entenderse en la moneda de curso legal, es decir, como dos centavos de sucre hasta el 10 de enero del año 2000 y a partir del 11 de enero del año 2000, como dos centavos de dolar de los Estados Unidos de Norteamérica, por cada kilo de cemento exfábrica.

Disposición Final.- La presente Ley Interpretativa entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.”.

6. APROBACIÓN DEL INFORME.

Sobre la base de las motivaciones constitucionales y jurídicas expuestas, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, **RESUELVE:** Aprobar el presente informe para segundo debate sobre el Proyecto de Ley Interpretativa del artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional que el texto del Proyecto de Ley sea debatido y aprobado.

7. NOMBRE Y FIRMA DE LOS MIEMBROS QUE INTEGRAN LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL



Betty Carrillo Gallegos
VICEPRESIDENTA



Félix Alcívar Mera
PRESIDENTE

Gozoso Andrade Varela
ASAMBLEÍSTA



Fausto Cayambe Tipán
ASAMBLEÍSTA



Alex Guamán Castro
ASAMBLEÍSTA

Andrés Páez Benalcázar
ASAMBLEÍSTA

Diana Peña Carrasco
ASAMBLEÍSTA


Cristina Reyes Hidalgo
ASAMBLEÍSTA



Ángel Rivero Doguer
ASAMBLEÍSTA


Lautaro Saénz De Viteri Zaija
ASAMBLEÍSTA


Bairon Valle Pinargote
ASAMBLEÍSTA

Razón: Siento como tal, que el presente Informe para segundo debate sobre el Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, fue debatido y aprobado en Sesión No. 25, realizada el día miércoles 20 de noviembre de 2013, registrándose la siguiente votación: A FAVOR SIETE VOTOS de los assembleístas: BETTY CARRILLO GALLEGOS, FAUSTO CAYAMBE TIPÁN, ALEX GUAMAN CASTRO, ÁNGEL RIVERO DOGUER, LAUTARO SÁENZ DE VITERI ZAIJA, BAIRON VALLE PINARGOTE Y FÉLIX ALCÍVAR MERA.- EN CONTRA: NINGUNO.- ABSTENCIÓN CRISTINA REYES HIDALGO.- AUSENTES DIANA PEÑA CARRASCO, JÚPITER ANDRADE VARELA Y ANDRÉS PÁEZ BENALCÁZAR, conforme consta en el audio de la sesión.- Lo que certifico para los fines pertinentes.-


Ab. Marduck Cadena Manosa
SECRETARIO RELATOR
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE
DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL





REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social

Oficio N° 534-CEPDYSS-2013
Quito, 28 de Noviembre de 2013

FS


ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR


ESSNDOCLT

Trámite **162860**

Código validación **ESSNDOCLT1**

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 17-dic-2013 09:34

Numeración documento 534-cepdtyss-2013

Fecha oficio 28-nov-2013

Remitente CARRILLO GALLEGOS BETTY ELIZABETH

Función remitente asambleísta

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

Señora
Gabriela Rivadeneira Burbano
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su Despacho.-

Anexo 16 folios

Señora Presidenta:

De conformidad a lo dispuesto en el último inciso del Art. 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa me permito poner en su conocimiento y por su digno intermedio a las y los Asambleístas el Informe de Minoría para Segundo Debate referente al Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento presentado por el Asambleísta Andres Páez B.

Atentamente,

Dra. Betty Carrillo Gallegos

PRESIDENTE (e) DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Enviar con ofe. a
la Presidencia, con
la comisión organizadora legal



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Byron Tobar Silva

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR



Trámite **160833**

Código validación **E1ASPWIRSP**

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 27-nov-2013 12:48

Numeración documento 284-apb-id-13-moz

Fecha oficio 27-nov-2013

Remitente PÁEZ BENALCÁZAR ANDRÉS TARQUINO

Razón social

Revise el estado de su trámite en:

<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/consultadotramite.jsf>

Quito, 27 de noviembre de 2013
Oficio No. 284-APB-ID-13-MOZ

Doctora
Betty Carrillo
**PRESIDENTA (E) DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA F
LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGUR
Presente.-**

Anexo 15 folios

De mi consideración:

En mi calidad de miembro de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, tengo a bien adjuntar el presente Informe de Minoría para Segundo Debate del Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, para que se sirva remitir a la Presidenta de la Asamblea Nacional para el trámite correspondiente.

Atentamente,

Dr. Andrés Páez Benalcázar
Asambleísta

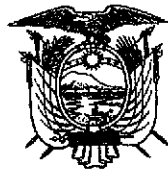


COMISIÓN DE LOS DERECHOS
DE LOS TRABAJADORES Y
LA SEGURIDAD SOCIAL
PRESIDENCIA

RECIBIDO POR: *Venunledov*

FECHA: 28/11/2013 HORA: 10:52

FIRMA: *veij* No TRAMITE: 160833



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DERECHOS
DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL
INFORME DE MINORÍA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO
DE LEY INTERPRETATIVA DEL ART. 4 DE LA LEY DE JUBILACIÓN
ESPECIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DEL
CEMENTO**

OBJETO:

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento de los miembros de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe de Minoría para Segundo Debate del Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, que fue asignado por el Consejo de Administración Legislativa a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.

ANTECEDENTES:

- a) Mediante memorando No. SAN-2012-1623, de fecha 13 de julio de 2012, suscrito por el Doctor Andrés Segovia, Secretario General de la Asamblea Nacional, se notifica a la Comisión Especializada de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social con la Resolución del Consejo de Administración Legislativa que califica y remite el Proyecto de Ley Interpretativa del Art. 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el R. O. No. 153 del 21 de marzo de 1989, presentado mediante oficio No. 028-ASS-2012 de fecha 30 de mayo de 2012, por parte del Asambleísta Stalin Subía.
- b) El informe para primer debate del Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, emitido por la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social fue conocido en sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, del 7 de marzo del 2013.
- c) Las observaciones formuladas por los asambleístas durante el primer debate del proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, remitidas por la Secretaría de la Asamblea, fueron conocidas en el seno de la Comisión.
- d) El Informe para segundo debate, propuesto por el Presidente de la Comisión, fue conocido en sesión de la misma realizada el 23 de octubre del 2013. Al no estar de acuerdo con parte



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

de su contenido, presento el siguiente informe de minoría para el segundo debate del Proyecto de Ley Interpretativa del Art. 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento.

INFORME PARA SEGUNDO DEBATE:

2. El presente informe hace referencia al Proyecto de Ley Interpretativa del Art. 4 de la Ley No. 19, de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento. Esta Ley (Ley Especial No. 19), aprobada por el Pleno de las Comisiones Legislativas el 15 de febrero de 1989 y publicada en el Registro Oficial No. 153, del 21 de marzo de 1989, estableció en beneficio de los trabajadores de la industria del cemento el derecho a una jubilación especial, a cargo del IESS y actuando como agentes de retención las propias empresas cementeras, disponiendo para ello, en su Art. 4, el incremento "en dos centavos" en "el precio ex-fábrica de cada kilo de cemento, cuyos valores, incluyendo la proporción correspondiente a la aplicación del impuesto existente a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios, se destinarán en su totalidad a financiar el beneficio de jubilación especial". El beneficio de la jubilación especial, al que puede acogerse cualquier trabajador que haya acreditado por lo menos trescientas imposiciones mensuales, sin límite de edad, consiste en recibir una pensión mensual equivalente al cien por ciento del último sueldo o salario percibido en la industria cementera, siempre y cuando dichas imposiciones provengan de forma exclusiva de las actividades ejercidas en la industria del cemento.
3. Ante la situación producida con la implantación del régimen de la dolarización en nuestro país (ocurrida el 11 de enero de 2000) el Proyecto de Ley Interpretativa parte de la premisa (constante en su Exposición de Motivos) que, a partir de la publicación de la Ley 2000-4 - "Para la Transformación Económica del Ecuador" (Suplemento del Registro Oficial No. 34, del 13 de marzo de 2000), habrían surgido dudas sobre la retención de los dos centavos dispuesta por el Art. 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y, para dilucidar el supuesto vacío jurídico existente, interpreta el mencionado Art. 4, estableciendo, en el Art. 1 del Proyecto, que el valor de dos centavos se debe entender como "dos centavos de sucre" hasta el 10 de enero de 2000 y, a partir del 11 de enero de 2000, como dos centavos de dólar de



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

los Estados Unidos de América. Y, como consecuencia de esa interpretación, dispone (en la Disposición Transitoria Única) que en el plazo de 60 días, a partir de la vigencia de la Ley Interpretativa, el Servicio de Rentas Internas realice una auditoría que determine si las empresas cementeras retuvieron estos valores (dos centavos de sucre hasta el 10 de enero de 2000 y dos centavos de dólar desde el 11 de enero de 2000), estableciendo el monto recaudado por ellas y cuánto es lo que debieron haber recaudado (aplicando el criterio que se consagra en la Ley Interpretativa). Las empresas cementeras, a su vez, tendrán el plazo de 30 días, a partir de la fecha de entrega del informe de auditoría del SRI, para pagar la suma que en dicho Informe se determine y el IESS, por su parte, tendrá la obligación de entregar las respectivas pensiones, en el plazo de sesenta días, luego de haber recibido los valores por parte de las empresas de la industria cementera.

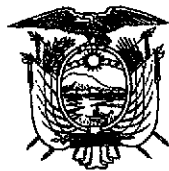
4. En primer lugar, se debe aclarar el objeto del análisis, esto es, la materia sobre la que versa el Proyecto de Ley Interpretativa. Y en ese punto, es necesario recalcar que no se discute ni se incide de ninguna manera en el derecho ya consagrado por la ley, sino únicamente en la aplicación del mismo. En efecto, no está en discusión el derecho o beneficio de jubilación especial que ha sido otorgado por la Ley a favor de los trabajadores de la industria del cemento que acrediten el cumplimiento de los requisitos que la norma legal ha previsto para ello. La Ley No. 19 ha establecido con claridad en qué consiste el derecho de jubilación especial, quiénes son sus beneficiarios, qué entidad es la que se encuentra a cargo de la administración y ejecución de dicho beneficio y cuál es el rol exacto que deben cumplir las empresas que conforman la industria del cemento en nuestro país respecto de dicho régimen de jubilación especial. Por consiguiente, no se discute lo ya consagrado en la Ley, sino únicamente la forma en que dicho derecho debe ser aplicado.
5. En segundo lugar, el Proyecto parte de una premisa que conduce inexorablemente a un tratamiento discriminatorio. En efecto, para llegar a la interpretación constante en el Art. 1 del Proyecto, se parte del supuesto de que la dolarización (y la aplicación consecuente de las normas obligatorias previstas en la Ley 2000-4) ha afectado en gran forma a los beneficiarios de la Ley de Jubilación Especial, pues habría reducido drásticamente los fondos provenientes de la recaudación hecha por las empresas de la industria del cemento, lo que no habría



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

permitido el financiamiento del fondo de jubilación. En este punto es necesario señalar que la aplicación de la relación S/.25.000 por cada dólar, ordenada en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador pudo producir y produjo, en la práctica, graves afectaciones a la inmensa mayoría de la población, pero no por ello se ha visto la necesidad ni la conveniencia de expedir leyes para reparar o indemnizar tales afectaciones. Entonces ¿por qué hacerlo solo con un sector, tal como el de los trabajadores de la industria del cemento?. La ley es y debe ser igual para todos y por lo tanto se debe legislar para todos, pues de lo contrario se quebranta el principio de igualdad y no discriminación previsto en el No. 2 del Art. 11 de la Constitución de la República. Establecer un tratamiento normativo que, en los hechos, equivalga a otorgar únicamente a un sector específico (y ni siquiera a la totalidad de los integrantes de dicho sector, sino solo a los que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley) una especie de reparación o indemnización por las afectaciones o diluciones sufridas como consecuencia del cambio de régimen monetario ocurrido en el Ecuador en el año 2000, implicaría consagrar, por vía legal, un tratamiento francamente discriminatorio en desmedro de la mayoría de los sectores de la población y, por cierto, constituiría un claro precedente que permitiría, en lo posterior, superar la brecha discriminatoria con la aplicación de esquemas similares a favor de los demás segmentos o categorías de trabajadores y de ciudadanos en general. Una ley de esa naturaleza simplemente abriría las puertas para que, sentado el precedente, cualquier otra persona pretenda la expedición de una ley que le permita resarcir las pérdidas que ocasionó a todos los ciudadanos la dolarización.

6. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la Ley tiene y debe mantener siempre el carácter de generalidad. Es necesario acabar con la práctica, antes común, por cierto, de expedir leyes específicamente destinadas a beneficiar a sectores concretos de la actividad económica nacional. Es decir, se debe dismantlar la práctica de las leyes con dedicatoria. Como consecuencia de esa profusión de leyes que consagraban regímenes especiales es que se pudo detectar, en el año 2003, que existían alrededor de 93 componentes remunerativos diferentes en nuestro ordenamiento jurídico laboral. La positiva tendencia en ese aspecto, ha sido la de paulatinamente ir consolidando y unificando el tratamiento normativo. Por consiguiente, el Proyecto de Ley Interpretativa, de ser aprobado, evidenciaría un franco retroceso en dicho desarrollo



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

legislativo.

7. No alcanza como justificación el hecho de los trabajadores de la industria cementera puedan estar, por la propia naturaleza de sus actividades, más propensos a desarrollar ciertas enfermedades, pues tal situación también se produce (y en muchos casos, con mucha mayor gravedad e incidencia cuantitativa) respecto de trabajadores de una gran cantidad de otras áreas o ramas de la actividad económica nacional, por lo que este caso podría ser incluso un precedente para otros sectores. Los riesgos del trabajo y las enfermedades profesionales no son de incidencia exclusiva en la actividad de la producción de cemento sino que, igualmente, se producen en diversos sectores laborales (y en algunos casos, con mayor gravedad y frecuencia). Debe además considerarse que las circunstancias de seguridad y salud ocupacionales imperantes en 1989 en general en todo el país, que motivaron en gran parte la expedición de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, son muy diferentes de las que existen en la actualidad puesto que durante estos años se han desarrollado normativas sobre la materia que han devenido en acciones de control tanto del Ministerio de Relaciones Laborales cuanto del IESS que han provocado una notable mejoría y, además, el interés de las empresas por lograr calificaciones y certificaciones de calidad han provocado que presten especial atención a esas condiciones de seguridad ocupacional y salud laboral, todo lo cual ha incidido de manera significativa en una verdadera transformación de las condiciones de trabajo en las diversas ramas de la industria, entre ellas, la del cemento. Es claro entonces que, de ser aprobado el Proyecto de Ley Interpretativa se consagraría un régimen extraordinario, que daría derecho a pensiones exorbitantes a favor de pocos beneficiarios, sin que exista una real justificación técnica o jurídica que fundamente tal distinción en el trato respecto de los trabajadores de otras ramas o sectores. Esta situación sería evidentemente contradictoria con lo dispuesto en los artículos 11, numeral 2; 66; 326 y 367 de la Constitución de la República del Ecuador, así como en lo establecido en varios instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 7 y 23), el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la discriminación, el convenio 121 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la prestaciones en el caso de accidentes y enfermedades del trabajo, entre otros.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

8. Por otro lado, es importante recordar los roles que la propia Ley de Jubilación Especial (que hoy se pretende interpretar) ha establecido con claridad para los distintos actores involucrados de alguna manera en el régimen de jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento. Así, se debe recalcar que corresponde en forma privativa al IESS la responsabilidad por la gestión o administración de la jubilación especial, así como por los pagos que por tal concepto debían y deben recibir los beneficiarios de tal régimen especial (Art. 1 de la Ley No. 19). Las distintas empresas que conforman la industria del cemento en el Ecuador únicamente hacen las veces de "agentes de retención". Por consiguiente, si el IESS era la entidad pública directamente a cargo, por disposición legal expresa, de administrar el sistema y realizar los pagos a los trabajadores, en el escenario en que el proyecto de Ley crea que deben efectuarse pagos retroactivos u otro tipo de "reparaciones", al propio IESS deberían ser asignadas tales responsabilidades. Además, se debe indicar que la forma en que se debe producir el financiamiento del derecho o beneficio establecido por la ley también se encuentra ya detallada en la misma, esto es, a través del aumento del precio ex - fábrica, por lo tanto, quien tendría que pagar el aumento que financie esas reparaciones en forma de pagos retroactivos va a ser, en último término, el consumidor y los efectos de aquello deberían ser dimensionados de manera apropiada máxime si se considera que la generación de empleo que se produce desde la industria inmobiliaria y los deprimidos sectores poblacionales con son beneficiarios de aquello.
9. Uno de los elementos centrales de discusión es dilucidar si es realmente necesaria la expedición de una Ley Interpretativa en esta materia, es decir, si existe el "vacío jurídico" descrito en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley. En este sentido, resulta claro concluir que no existe tal justificación. Desde la expedición en 1989 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento no existió ninguna duda sobre el sentido del Art. 4 de dicha Ley, pues a la época de su expedición, por disposiciones constitucionales y legales expresas (Ley de Régimen Monetario), la unidad monetaria era el sucre. El hecho de que en dicha norma legal no se haya señalado que se trataban de dos centavos "de sucre" deviene, por consiguiente, en absolutamente irrelevante, tal como ocurrió en muchos otros casos de normas legales y secundarias que no hacían esa expresa referencia, por considerarla obvia.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

10.- Era y es innecesaria y superflua cualquier aclaración pues, con la simple aplicación de las normas constitucionales y legales vigentes en tal época se podía concluir con absoluta facilidad que se trataban de centavos de sucre, como de hecho concluyeron todos los actores involucrados en la aplicación del régimen de jubilación especial. Frente a una obligación de retener (por un lado) y pagar (por otro) valores establecidos en centavos de sucre, a partir de la vigencia de la Ley 2000-4, los distintos actores del régimen de jubilación especial aplicaron la relación fija y obligatoria de 25.000 sucres por un dólar, constante en dicha norma. Si la generalidad de los destinatarios de la Ley 19 pudo entender, sin dificultad alguna, el sentido de la norma en su redacción original, no era necesario ningún esfuerzo para intentar desentrañar su espíritu (premisa que justificaría la expedición de una ley interpretativa, según la regla 1) del Art. 18 del Código Civil). Por consiguiente, de acuerdo con los postulados básicos de la técnica jurídica, no existe justificación para la expedición de una Ley Interpretativa en esta materia.

11.- Por otro lado, una ley interpretativa tiene aplicación retroactiva, por su propia naturaleza y los efectos que busca (como lo señala la regla 23ª del Art. 7 del Código Civil). Por consiguiente, de aprobarse esta ley, se llegaría a una situación absurda, pues, por un lado, se debería entender que, desde el inicio de su vigencia, la Ley 19 hizo siempre referencia expresa a "dos centavos de sucre". Si ello es así, en el año 2000, al promulgarse la Ley 2000-4, todos los destinatarios de la Ley 19 estaban obligados (por disposición legal expresa) a aplicar, en las retenciones y pagos de "dos centavos de sucre" la relación 25.000 sucres por 1 dólar. La segunda parte de la interpretación que hoy se pretende realizar es, por consiguiente, absolutamente incompatible con la primera. Es decir, si, hoy se establece que, aunque en 1989 se hizo referencia a dos centavos "de sucre", en el año 2000 esa obligación de retener y pagar no tuvo que haberse sometido al régimen general de la Ley 2000-4 sino a otro (de una paridad 1 a 1), ello ya no constituye de ninguna forma una interpretación, sino que implica, para todos los efectos, una reforma legal que sería, en este caso particular, de naturaleza retroactiva, lo que es, a todas luces, inconstitucional.

12.- En efecto, una reforma legal que tenga efectos retroactivos no solo sería contraria a expresas disposiciones legales,



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

constantes en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley 2000-4) y en la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado, sino que sería claramente inconstitucional, pues su retroactividad violentaría los principios constitutivos del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el Art. 82 de la Constitución, que exige, justamente, "*la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*". De igual manera, una reforma legal retroactiva en esta materia sería contraria al principio de irretroactividad, esencial en el régimen tributario ecuatoriano (Art. 300 de la Constitución).

13.- De igual manera, repugna a la naturaleza jurídica de una Ley Interpretativa la presencia de un régimen transitorio, que por su propia esencia tiene vinculación con las relaciones existentes frente a un escenario jurídico nuevo o futuro. Las Disposiciones transitorias son incompatibles con una ley interpretativa y, por el contrario, son consustanciales a una ley reformativa, que establezca disposiciones hacia lo posterior.

14.- Justamente de la eventual aplicación del singular régimen transitorio (particularmente extraño frente a la presencia de una "ley interpretativa") es que se desprenden otros elementos que ratifican lo innecesario, inconveniente y absurdo del presente Proyecto. Así, si se aplica lo ordenado en la Disposición Transitoria, en conjunción con el "criterio interpretativo" señalado en el Art. 1 del Proyecto, las empresas de la industria del cemento tendrían que pagar montos equivalentes a cientos o incluso más de mil millones de dólares a favor de unos pocos cientos de jubilados beneficiarios, lo que implica no solo un pavoroso acto de discriminación sino que conllevaría la expedición de un acto normativo sin base lógica ni económica alguna, pues estudios técnicos actuariales constantes en el proceso seguido en la Corte Constitucional contra una de las empresas de la industria del cemento (Caso No. 0916-07-RA, proceso al que se hace referencia en el Informe para Primer Debate), indican que el monto que aparentemente sería necesario para cubrir el beneficio de la jubilación especial (tanto respecto de la diferencia no cubierta en años anteriores cuanto para la formación de la reserva para pagos posteriores) se encuentra en un rango entre \$.3'106.000 (de acuerdo al estudio efectuado por la Superintendencia de Compañías) y \$.6'557.041 (de acuerdo al estudio técnico actuarial efectuado por el propio IESS). Por consiguiente, no existe ninguna



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

consistencia técnica que permita sustentar el criterio "interpretativo" previsto en el Proyecto de Ley como una base racional, seria y sostenible sobre la que se pueda fundamentar el sistema de jubilación especial para los trabajadores de la industria del cemento.

15.- Lo que debe analizarse no es una ley interpretativa o, peor aún, una reforma que tenga carácter retroactivo. Lo que debe estudiarse frente a esta problemática es, si debe mantenerse un régimen especial de este tipo, frente a la generalidad del régimen universal de jubilación previsto en las normas de seguridad social. Si finalmente se decide por la continuidad de este régimen especial, lo que debe establecerse es el valor actuarial necesario para la sostenibilidad de dicho esquema y, en función de tales cálculos, establecer los mecanismos de financiamiento, que pueden ser los que actualmente prevé la Ley de Jubilación Especial (incrementos en el precio del cemento) u otros que el Estado decida crear o asumir, teniendo en consideración la naturaleza de la prestación a su cargo y los roles que los distintos involucrados en el esquema desempeñan en el mismo. No obstante, los eventuales o potenciales perjuicios sufridos por los beneficiarios de dicha ley especial, no pueden ser resueltos mediante la expedición de una ley clamorosamente inconstitucional y discriminatoria conforme queda descrito líneas arriba.

Análisis de Inconstitucionalidad

El Proyecto de Ley Interpretativa del Art. 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento es incompatible con la Constitución de la República por cuestiones de forma y fondo:

Constituye, al mismo tiempo, una ley interpretativa (respecto de la primera parte del Art. 1 del Proyecto, que hace referencia al período marzo 1989-10 de enero de 2000) y una ley reformativa (respecto del período a partir del 11 de enero de 2000).

Respecto al fondo, el proyecto propuesto es contradictorio con las normas contenidas en los artículos 11, numeral 2; 66; 82; 300; 323; 326 y 327 de la Constitución de la República del Ecuador.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Análisis de la actuación de la Corte Constitucional

Llama poderosamente la atención la forma en que ha procedido la Corte Constitucional en el asunto de marras, puesto que violando su propia normativa interna, una de las Salas se ha arrogado funciones que le corresponden al Pleno del alto tribunal y ha dispuesto, por sí y ante sí, mediante sentencia, que se pague una enorme indemnización, sin que ésta tenga ningún sustento técnico ni jurídico, que nace de la simple apreciación "a ojo de buen cubero" de tres jueces de esa Corte, lo cual repugna al Derecho y al sentido común y deja al descubierto una actuación sospechosa, por decir lo menos.

Al respecto, vale recordar que el Art. 1 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, dice: ***"Establécese en beneficio de los trabajadores de la industria del cemento, el derecho de jubilación especial a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, una vez que hayan acreditado, por lo menos, trescientas imposiciones, cualquiera sea su edad"***. Muy claramente la ley dice que el IESS es el encargado de conceder la jubilación a los trabajadores de las cementeras, pero en el caso que estamos analizando únicamente se ha demandado a una de las empresas cementeras que existe en el país por parte de un grupo de personas que dicen ser jubilados de la empresa demandada y con esa sentencia se pretende obligar a pagar una exorbitante cantidad de dinero a todas las empresas de esa industria.

Es importante considerar que la Corte Constitucional dicta la sentencia el 15 de diciembre del 2010, cuando ya estaba vigente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Suplemento 52 del Registro Oficial del 22 de octubre del 2009, en cuyo artículo 17, que habla del contenido de la sentencia, se establece:

"Contenido de la sentencia.- La sentencia deberá contener al menos:

- 1. Antecedentes: La identificación de la persona afectada y de la accionante, de no ser la misma persona; la identificación de la autoridad, órgano o persona natural o jurídica contra cuyos actos u omisiones se ha interpuesto la acción.*
- 2. Fundamentos de hecho: La relación de los hechos probados relevantes para la resolución.*
- 3. Fundamentos de derecho: La argumentación jurídica que*



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

sustente la resolución.

*4. Resolución: La declaración de violación de derechos, con determinación de las normas constitucionales violadas y del daño, y la reparación integral que proceda y **el inicio del juicio para determinar la reparación económica**, cuando hubiere lugar.*

De no encontrar violación de ningún derecho, la jueza o juez deberá cumplir con los elementos anteriores en lo que fuere aplicable”.

De lo anterior claramente se colige que cuando se despacha una acción como la que ha sido materia del pronunciamiento de la Corte Constitucional, el efecto del fallo es declarativo y no constitutivo de derechos, como en general deben entenderse los efectos de las acciones de carácter constitucional. De hecho, es por ello que se justifica la existencia de jueces con competencia privativa en diferentes materias, para que ellos, a partir de dicho efecto declarativo, puedan pronunciarse de modo que ese derecho que ha sido declarado, efectivamente se concrete. La Corte Constitucional no tiene competencia ni facultad para en sentencia disponer el pago de valores, porque el efecto de sus fallos es declarativo y no constitutivo, como antes queda explicado y porque no es Juez de Instancia.

De otra parte, del mismo artículo 17 debemos tomar en consideración lo establecido en el numeral 4), que señala que la reparación económica debe hacerse en un juicio por cuerda separada, particular que también y deliberadamente ha sido omitido por la Corte Constitucional. Es más, no se puede hacer un cálculo en la misma sentencia, ya que hasta en los juicios de ejecución en la sentencia nunca consta la liquidación, puesto que aquella se efectúa con posterioridad a la sentencia y con el auxilio de un perito. No obstante, la Corte Constitucional, por sí y ante sí, hace una liquidación y dispone que se paguen casi noventa millones de dólares lo cual es realmente insólito.

Adicionalmente, el Art. 18 de esta misma Ley, al referirse a la reparación integral, dice:

“En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, **la compensación económica** o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.

La reparación por el daño material comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso. La reparación por el daño inmaterial comprenderá la compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia. La reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.

En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, **salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente.**

La persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas para determinar la reparación, de ser posible en la misma audiencia. Si la jueza o juez considera pertinente podrá convocar a nueva audiencia para tratar exclusivamente sobre la reparación, que deberá realizarse dentro del término de ocho días". (las negrillas son mías).

El penúltimo inciso de este artículo nos remite al artículo 19 ibidem, que dice:

"Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, **la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario** ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

que la ley lo habilite". (las negrillas son mías).

Los Jueces de la Corte Constitucional violaron la Ley haciendo en la sentencia un cálculo económico que no estaban facultados para hacerlo, puesto que lo que debieron hacer es notificar la sentencia para que los interesados procedan conforme a las normas citadas y esto implica la presunción del cometimiento de un delito por parte de los referidos jueces, que es obligación de los miembros de la Comisión y de la Asamblea Nacional el denunciarlo ante la Fiscalía para que directamente proceda a dictar la respectiva instrucción puesto que existen sobrados méritos para hacerlo, sin que se requiera indagar nada puesto que ya todo está consagrado en la sentencia de marras como se lo explica a continuación.

10. Sentencia de la Corte Constitucional

El segundo inciso del considerando sexto de la sentencia de la Corte Constitucional, textualmente, dice:

"En el Art. 4 del citado cuerpo normativo, dispone *que el patrimonio de dicha jubilación especial se financiará* con el incremento de 2 centavos al precio ex fábrica de cada kilo de cemento; sin embargo, no se señala de manera explícita la moneda a que corresponden los referidos 2 centavos, debiendo entenderse, al momento de aprobación de la ley, que eran centavos de sucre, por ser ésta, en aquella época, la moneda de libre circulación y poder liberatorio en todo el territorio nacional".

Resulta preocupante que la Corte Constitucional quiera dar interpretaciones a cosas que son obvias, puesto que en el segundo inciso reconoce que las industrias del cemento son agentes de retención y luego en el siguiente inciso se contradice diciendo que "Cabe precisar que si bien la responsabilidad del pago inmediato recae en el IESS, se desprende de los hechos, que la presente acción no se dirige a evidenciar la responsabilidad de esta institución; sino por el contrario, resulta de la presunta inobservancia por parte de Holcin S.A., en la recaudación y entrega inmediata a dicha entidad, de los valores que los accionantes consideran adecuados, para la conformación de un fondo de jubilación Especial". Cabe mencionar que si el obligado directo del pago era el IESS, debió dicha entidad ser accionada y no a quien obra como uno de los tantos agentes de retención consagrados en la Ley que se examina cuya responsabilidad, además, según la propia sentencia es presunta.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

El considerando séptimo de la sentencia de la Corte Constitucional del 15 de diciembre del 2010, sin ninguna atribución declara a la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, como una Ley Orgánica, aduciendo que regula las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección, cuando la verdad es que una Ley Especial, y el cambio de clasificación de ley especial a orgánica, es competencia exclusiva de la Asamblea Nacional, mediante la reforma pertinente por lo que la Corte Constitucional se ha arrogado funciones que no le corresponden y que compromete seriamente a las competencias de la Asamblea Nacional ya que con esta sentencia se ha sentado un peligroso precedente que debe ser necesaria y urgentemente objetado por el Poder Legislativo para evitar que continúen los desafueros de la referida Corte Constitucional.

En el considerando décimo primero se dice que, no podría permitirse que la Ley para la Transformación Económica, pueda lesionar los derechos tutelados por la Ley especial de los trabajadores de la Industria del Cemento, sin embargo, y lamentando por supuesto que se hayan lesionado derechos por efecto de dicha Ley, como en efecto sucedió, debemos considerar que fueron muchísimos los derechos lesionados de una enorme cantidad de ciudadanos ecuatorianos y que tenemos igual derecho a reclamar por su resarcimiento mediante la expedición sucesiva de leyes especiales, lo cual riñe con el sentido común y es por ello que no se deben sentar precedentes legislativos que den pie a eso porque entrañan un atropello al principio de igualdad consagrado en la Constitución. No sería de extrañarse que luego los ecuatorianos se pregunten porqué se hace un resarcimiento solo a los trabajadores cementeros y no al resto de ecuatorianos que también fuimos perjudicados?.

En el décimo segundo considerando constan la experticias del IESS y de la Intendencia Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros, para determinar el monto de la deuda, que dan cada uno distintas cantidades, pero la Corte Constitucional en el Considerando Décimo Tercero, sin fundamento alguno, sin citar siquiera una sola norma jurídica, establece su "propia" fórmula de cálculo y fija la cantidad de 89'319.809,41 dólares, donde se incluyen hasta intereses por mora; no obstante, el supuesto de existir mora patronal, este rubro debía calcular el IESS y no la Corte Constitucional ni el perito designado para tal efecto.

Finalmente, hay que observar con especial atención el Considerando Sexto de la sentencia en donde de manera sospechosa la Corte Constitucional manda a pagar a la Asociación de jubilados veteranos



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

de la Cemento Nacional, quien a su vez pagará a los jubilados de acuerdo a los montos determinados por el IESS, pues aquí se viola la Ley de manera flagrante, ya que en el supuesto no consentido de que fuera procedente lo actuado por la Corte y la cantidad fijada por ésta, a quien le corresponde pagar es al IESS y no a una Asociación de cuya existencia no ha llegado a conocer la Comisión de cabal manera puesto que no existe un solo documento que acredite su existencia.

CONCLUSIÓN

Por todos los fundamentos antes expuestos, propongo que el Pleno de la Asamblea Nacional se pronuncie **NEGANDO** la aprobación del Proyecto de Ley Interpretativa del Art. 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y ordene su archivo.

De otra parte, considerando que lo actuado por la Corte Constitucional advierte hechos que merecen ser investigados, sugiero que la Comisión remita lo actuado a la Fiscalía General del Estado a efectos con expreso pedido de que se dicte la correspondiente instrucción respecto de tales actuaciones de los jueces encargados de despachar semejante sentencia.

Finalmente, solicito que la Comisión se dirija a la Presidenta de la Asamblea Nacional a efectos de que ésta proceda a formalizar un reclamo ante la Corte Constitucional por la arrogación de funciones que ha cometido y que se explica líneas arriba.

Dr. Andrés Páez Benalcázar
ASAMBLEISTA