



F01v03-PRO-GLE-FDL-001
INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 044-INV-UTL-AN-2025

Quito, D.M., 28 de febrero de 2025

Proponente: Asambleaísta Mercedes Luzmila Abad Morocho

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 19 de febrero de 2025 la asambleísta Mercedes Luzmila Abad Morocho, remite a la asambleísta Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Presidenta de la Asamblea Nacional, el Memorando Nro. AN-AMLM-2025-0019-M de 18 de febrero de 2025, mismo que contiene el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”; signándole como trámite Nro. 462106 y adjunto al documento incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-0704-M, con fecha 24 de febrero de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y de manera independiente se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta Mercedes Luzmila Abad Morocho, con el respaldo de **veinte** asambleístas, que corresponde al **15 %** de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual **CUMPLE** con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Es necesario precisar que dos firmas del listado (números 8 y 20) no han podido ser confirmadas su validez, por ser ilegibles. Puesto que de ser el caso y de corresponder a una legisladora o legislador suplente principalizado, ésta debe contar con la respectiva certificación de su habilitación en el marco de lo que dispone el Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En consecuencia, solo se contabilizan veinte de las veintidós firmas presentadas.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, **NO** le corresponde a la asambleísta Mercedes Luzmila Abad Morocho, en razón de que aumentaría el gasto público contraviniendo lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, en los cuales establecen la exclusividad de la iniciativa para la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes términos:

Art. 135.- Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

Art. 301.- Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer,

modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

De manera que los proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país, son de competencia e iniciativa exclusiva de la Función Ejecutiva y del Presidente de la República. En función de estas disposiciones constitucionales corresponde entonces analizar que el presente Proyecto de Ley cumpla con esa disposición constitucional.

La Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. N.º 83- 16-IN/21 estableció que, a partir de la regla del citado último inciso del Artículo constitucional 369 “*contar con estudios actuariales actualizados y específicos, constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones adecuadas respecto a la seguridad social*”; y en su Sentencia N.º 23-18-IN/19, determinó que en el sistema de seguridad social se pueden hacer ajustes a los aportes y beneficios siempre que “*estén soportados por estudios técnicos actualizados y su finalidad sea la sostenibilidad del sistema y sus prestaciones en el largo plazo*”.

Vale decir, a partir de la citada jurisprudencia, se puede derivar la regla de trámite legislativo según la cual, en el procedimiento de formación de una ley que cree nuevas prestaciones en el Sistema de Seguridad Social, es obligatorio que la o el legislador cuente con estudios actuariales actualizados acerca del impacto de la nueva prestación en la sostenibilidad de dicho sistema; y, de acuerdo con esa misma jurisprudencia, la transgresión de la mencionada regla aplicable al procedimiento legislativo implicaría la inconstitucionalidad de la ley correspondiente por cuanto podría afectar al principio de sostenibilidad de la seguridad social¹.

Entonces, es necesario tener presente que el gasto público se entiende como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el Gobierno, emplea para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo cuyos rubros están definidos en el Presupuesto General del Estado aprobados por la Asamblea Nacional.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 70.

Por su parte el incremento del gasto público significa una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado que podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad. Es en virtud de estos deberes encomendados a la o el Presidente de la República, que el constituyente ha determinado que sea solo él o ella, quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

Al respecto, es necesario considerar que el Proyecto de Ley sin cuantificación del costo fiscal y sin vinculación a la generación de ingresos o acceso a financiamiento público incide en la rectoría de las finanzas públicas; por lo cual es necesario ajustarse a dichos lineamientos del ente rector de las Finanzas Públicas y a la disponibilidad presupuestaria.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **Laboral y Seguridad Social**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”; contiene: Exposición de Motivos, treinta y un considerandos, un artículo y disposiciones: una general, una transitoria y una final. Por lo tanto, cumple con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención **SI** contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”, constituirá una norma de carácter **ORGÁNICO**, debido a que pretende regular derechos laborales y de seguridad social. Por lo tanto, su denominación es correcta.

No obstante lo señalado, se recomienda modificar el título del proyecto de ley, en razón de que en el ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador, no existe una Ley

Orgánica de Seguridad Social, por el contrario el cuerpo normativo vigente es Ley de Seguridad Social”, por lo tanto y de ser calificado el proyecto de ley, éste debería ser identificado como “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta Mercedes Luzmila Abad Morocho	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 135 de la CRE)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley.	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías

Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

La Propuesta Normativa tiene como finalidad homologar a las y los miembros del cuerpo de bomberos con el Régimen Especial de Servidores Públicos que rige a la Policía Nacional y Fuerzas Armada. Pues la norma además de regular derechos laborales también establece una jubilación especial que tiene como base los 25 años de aportación ininterrumpida al Instituto de Seguridad Social. En tal sentido, la Legisladora propone introducir un Artículo Innumerado a la Ley de Seguridad Social con el cual se regule la jubilación especial de las y los Servidores Públicos del Cuerpo de Bomberos². En ese contexto se procede con el siguiente análisis:

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como en el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. *“54. (...) la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)”*³.

Del mismo modo, esta Entidad Constitucional en la Sentencia Nro. 54-17-IN/22 se pronuncia sobre la necesidad de la **claridad** de manera que esta sea adoptada dentro del procedimiento legislativo al mencionar lo siguiente:

“[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano

² Proyecto de Ley, Exposición de Motivos pp. 1-2.

³Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

con potestad normativa—, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.

Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica”.

Como sostiene la Corte Constitucional sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”⁴.

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley es escueta y no desarrolla los fundamentos fácticos y técnicos que determinen la necesidad de adoptar dicha regulación; menos aún se indica la situación que pretende transformar o las razones por las que no puede modificarse la situación existente mediante las leyes en vigor, menos aún los potenciales impactos económicos y la forma de sustentación del Proyecto de Ley. Señala que el Cuerpo de Bomberos es una entidad de derecho público adscrito a los Gobiernos Autónomos Municipales o Metropolitanos, encargados de prestar el servicio de prevención, protección, socorro, extinción de incendios y apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico.

Deben prestar sus servicios las 24 horas de los 365 días del año, lo que implica jornadas especiales de trabajo, en las cuales se exponen a los peligros propios de su actividad. En Ecuador no existe un estudio que determine las consecuencias a las que puedan estar expuestos un bombero en su vida profesional; sin embargo, en Estados Unidos, los indicadores señalan que un bombero está expuesto a adquirir cáncer en su trayectoria laboral. Al ser el personal del Cuerpo de Bomberos del Ecuador servidores públicos de régimen especial y no de carrera según manda la Ley Orgánica del Servicio Público, condición *sine qua non*, justificaría la homologación con sus similares en todos los sentidos, incluyendo la jubilación

⁴Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

especial que tiene como base de aportación ininterrumpida al Instituto de Seguridad Social y el cumpliendo con lo que determina la Ley y el Reglamento.

Al analizar el Proyecto de Ley se observa reiterados e importantes errores, tanto en la estructura como en el artículo propuesto, respecto del cual no existe modificación alguna al compararlo con el proyecto de ley presentado por la misma Asambleísta Mercedes Luzmila Abad Morocho el 09 de julio de 2024 e identificado con el mismo nombre: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”⁵; y, el 18 de febrero de 2025 presenta la iniciativa legislativa con la misma denominación y mantiene las mismas falencias del primer proyecto de ley.

Se hace énfasis que el primer Proyecto de Ley cuenta con un informe de la Unidad Técnica Legislativa⁶ que recomienda la no calificación debido a que incurre en un posible gasto económico. El Artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa permite que se vuelva a presentar el proyecto de ley nuevamente subsanando las razones que motivaron su no calificación. No obstante, estos errores no han sido corregidos.

El Informe de la Unidad Técnica Legislativa emitido el 24 de julio de 2024 desarrolla su análisis e indica que no todo trato diferenciado es inconstitucional. Esto significa que no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos, solo que, en caso de hacerlo, la medida diferenciada debe estar debidamente justificada y ser razonable. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato⁷. Ahora bien, cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.

Se recomienda considerar lo dispuesto en la Normativa vigente con la finalidad de no duplicar o de ser el caso, contradecir regulaciones existentes que puedan afectar la aplicación de la norma asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre las propuesta remitida y el ordenamiento jurídico vigente, o a su vez se

⁵ Memorando Nro. AN-AMLM-2024-0127-M, de fecha 09 de julio de 2024. Trámite Nro.452042.

⁶ Informe Técnico – Jurídico No Vinculante Nro. 0230-INV-AN-2024, de fecha 24 de julio de 2024.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 33

establezcan las reformas pertinentes al ordenamiento jurídico en aplicación a los principios de eficacia integradora y coherencia legislativa salvaguardando el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas⁸.

Con la inclusión del Artículo Innumerado se dispone que las y los bomberos de carrera tienen derecho a la jubilación especial a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social una vez que hayan acreditado como mínimo 300 imposiciones sin límite de edad, para lo cual se establece una tabla porcentual basada en su última remuneración o en un promedio de las dos mejores remuneraciones percibidas. No obstante, es necesario contemplar lo determinado en los artículos 185 y 229 de la Ley de Seguridad Social, pues para acreditar el derecho vitalicio a jubilación ordinaria de vejez cuando el afiliado haya cumplido sesenta (60) años de edad y un mínimo de trescientos sesenta **(360) imposiciones mensuales o un mínimo de cuatrocientos ochenta (480) imposiciones mensuales** sin límite de edad, así también los porcentajes de jubilación a recibir en función de los años de edad y de servicio requeridos y al derecho de los valores a recibir en relación al promedio de los cinco (5) años de mejor sueldo o salario de aportación.

Lo que sin un estudio actuarial actualizado y específico que determinen el costo y su sustentabilidad esto recae en vicios de inconstitucionalidad al transgredir los artículos 368 y 369 de la Constitución. Por otra parte, la letra c), número 5 del Artículo 2 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público determina que son entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos. Lo cual es concordante con los artículos 128 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público que dispone que la jubilación de las servidoras y servidores de las instituciones⁹ pueden acogerse a la jubilación definitiva cuando hayan cumplido los requisitos de jubilación que establezcan las leyes de Seguridad Social.

Al analizar el Proyecto de Ley se observa un posible aumento al gasto público y con ello la falta de iniciativa legislativa debido a que solo la o el Presidente de la República puede presentar éste tipos de Proyectos de Ley; por lo cual, se afecta los artículos 135 y 301 de la Constitución, errores de forma¹⁰ y artículos que se alejan del objeto.

⁸Informe Técnico – Jurídico No Vinculante Nro. 0230-INV-AN-2024, de fecha 24 de julio de 2024.

⁹ Artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público, aquí se incluye a las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales.

¹⁰ Reglamento de Técnica Legislativa, (2021), Artículo 6, c).

Por lo tanto, se recomienda considerar que ya existe el Informe Técnico-jurídico No Vinculante Nro. 0230-INV-AN-2024, de fecha Nro. 24 de julio de 2024 con recomendación de no calificación y que esta sería la segunda vez que se presenta el mismo Proyecto de Ley y no logra subsanar los factores que afectan los parámetros de calificación. Así también, se recomienda revisar el análisis realizado en el presente Informe, lo dispuesto en la normativa vigente con la finalidad de no contradecir regulaciones existentes que puedan afectar la aplicación de la norma asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre la propuesta remitida y el ordenamiento jurídico actual, o a su vez se establezcan las reformas pertinentes en aplicación de los principios de eficacia integradora y coherencia legislativa.

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley **NO** refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, **NO** afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

No obstante, se sugiere el uso de lenguaje inclusivo en el desarrollo del texto normativo y siempre aplicar términos inclusivos o referirse a niños, niñas y adolescentes.

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador” tiene como finalidad homologar a las y los miembros del cuerpo de

bomberos con el Régimen Especial de Servidores Públicos que rige a la Policía Nacional y Fuerzas Armada. Pues la norma además de regular derechos laborales también establece una jubilación especial que tiene como base los 25 años de aportación ininterrumpida al Instituto de Seguridad Social. En tal sentido, la Legisladora propone introducir un Artículo Innumerado a la Ley Orgánica de Seguridad Social con el cual se regule la jubilación especial de las y los Servidores Públicos del Cuerpo de Bomberos.

Al respecto se señala que: la Norma Propuesta **no** guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; **ni** su contenido establece disposiciones sobre la materia, pero no genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”, se concluye que, **NO** contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta normativa se puede precisar que su desarrollo normativo **NO** constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido menos aún establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Ni genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. No obstante, se deberá tener presente la participación de estos grupos en la toma de decisiones que puedan tener un impacto positivo o negativo respecto de sus derechos consagrados en la Constitución.

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley **NO** genera afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

4.7 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma

En relación con los informes técnicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que “(...) el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: (...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.”.

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal y Tributaria de competencia exclusiva del Ejecutivo.

Al analizar, el Artículo Único del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador” que incluye un artículo innumerado después

del Artículo 229 de la Ley de Seguridad Social y que establece que los Bomberos de Carrera por la naturaleza y especialidad de sus funciones, tienen derecho a la jubilación especial a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social una vez que hayan acreditado como mínimo 300 imposiciones sin límite de edad, para lo cual se establece la siguiente tabla porcentual basada en su última remuneración o en un promedio de las dos mejores remuneraciones percibidas.

En referencia, a los Cuerpos de Bomberos es necesario indicar que el literal c), número 5 del Artículo 2 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público determina que son entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos.

También, se debe considerar la Disposición Transitoria Cuarta del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, que establecía que en el plazo de un año y por única vez, la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo determinarán la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en esta Ley. Para ello, los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas, se establecerán previo estudio técnico por parte del ministerio encargado de los asuntos de trabajo y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas.

En igual sentido, se debe de considerar los artículos 128 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público, (LOSEP) en la cual dispone que la jubilación de las servidoras y servidores de las instituciones señaladas en el Artículo 3, de dicha Ley en los cuales se incluyen las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, podrán acogerse a la jubilación definitiva cuando hayan cumplido los requisitos de jubilación que establezcan las Leyes de Seguridad Social.

El Proyecto de Ley, incluye una tabla de años de servicio y porcentaje de la jubilación a recibir considerando su última remuneración o en un promedio de dos mejores remuneraciones percibidas, en este sentido es necesario considerar el Artículo 185 de la Ley de Seguridad Social que establece que se acreditará el derecho vitalicio a jubilación ordinaria de vejez cuando el afiliado haya cumplido sesenta (60) años de edad y un mínimo de trescientos sesenta (360) imposiciones mensuales o un mínimo de cuatrocientos ochenta (480) imposiciones mensuales

sin límite de edad, así como también a lo que determina el Artículo 229 ibidem, sobre los porcentajes de jubilación a recibir en función de los años de edad y de servicio requeridos y al derecho de los valores a recibir en relación al promedio de los cinco (5) años de mejor sueldo o salario de aportación.

Otros artículos a considerar de la Ley de Seguridad Social son el 237 que establece que el Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral. El Estado continuará financiando obligatoriamente el cuarenta por ciento (40 %) restante, dichos recursos para el financiamiento por parte del Estado se deberán incorporar de manera obligatoria anualmente en el Presupuesto General del Estado.

En este sentido, el Artículo 233 establece que no se creará prestación alguna ni se mejorarán las existentes a cargo del Seguro Social Obligatorio aplicado por el IESS, si no se encontraren debidamente financiadas y respaldadas en los resultados de estudios actuariales que demuestren su solvencia y sostenibilidad.

La Sentencia, No. 32-21-IN/21, de la Corte Constitucional, estableció que se incurrió en el siguiente vicio de inconstitucionalidad formal: (i) en lo referido a las disposiciones legales sobre el régimen de jubilación especial de los docentes, se omitió deliberar con base en informes actuariales actualizados y específicos, en transgresión de los artículos 368 y 369 de la Constitución.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que, el referido Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador contiene las siguientes características:

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- Se identifica incremento del gasto público.

4.4 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de



calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador” podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030: **3)** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; **9)** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; **10)** Reducir la desigualdad en los países y entre ellos; y, **16)** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el **Plan Nacional de Desarrollo** es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Desarrollo para el nuevo Ecuador con los siguientes objetivos: **1)** Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda

y bienestar social; **8)** Impulsar la conectividad como fuente de desarrollo y crecimiento económico y sostenible; y, **9)** Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientado al bienestar social.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones al Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.¹¹ (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención de la o el legislador, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

5.1 Se recomienda cuidar la redacción en el marco de lo que mandan los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, lenguaje, estilo, gramática para que la sintaxis y ortografía tenga mayor prolijidad y el contenido sea mejor entendido por la o el lector. Por ejemplo: **1)** Las palabras Artículo, Reglamento y Ley¹² siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra. **2)** Evitar el uso de abreviaturas o siglas debido a que la persona que lee puede desconocer su significado, complicando su entendimiento. **3)** Existe la unión innecesaria de dos palabras: “días del” por lo que se sugiere corregir **4)** Se sugiere que las palabras que no pertenezcan al idioma español deberán ser escritas en cursiva.

5.2 En el marco de lo que describe el Artículo 6, letra C del Reglamento de Técnica Legislativa un proyecto de ley debe contener suficientes exposiciones de motivos

¹¹Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

¹² Proyecto de Ley.

en los que especifique las razones, fundamentos **fáticos y técnicos** que **determinan la necesidad de adoptar la regulación propuesta**.

Se recomienda que en el proceso de elaboración de la norma la Exposición de Motivos se adecue al espíritu e intención legislativa de manera que justifiquen la necesidad de crear, incluir, reformar, modificar, derogar el articulado. Estos fundamentos fácticos y técnicos permiten analizar la pertinencia de una regulación, puesto que, explicará la necesidad social o el problema al cual se pretende dar una solución normativa, se detallará también los objetivos y fines propuestos con este nuevo cuerpo normativo.

5.3 El Manual de Técnica Legislativa señala que los considerandos constituyen el preámbulo o parte expositiva de la Ley a cuyo articulado preceden, expresan la fundamentación jurídica y constitucional de aquella, sus antecedentes normativos y las razones para ser dictada. Y por lo tanto, su sintaxis debe ser: En párrafos independientes que se inician con la partícula “Que” no debe escribirse coma (pese a la práctica que la incluye) y terminan en punto y coma (;)¹³. Debiendo el penúltimo considerando terminar con punto y coma seguido de la letra y finalmente agregar, (; y,).

5.4 Los artículos propuestos deben observar lo dispuesto en el Artículo 6, letra d) del Reglamento de Técnica Legislativa que señala lo siguiente: “*El articulado constituye el conjunto o serie de artículos de una ley, es decir, las unidades normativas que se estructuran en el desarrollo del cuerpo normativo. Debe introducirse gráficamente con la palabra “Artículo”, su número y su denominación*”. (Énfasis añadido). Y mantener el formato en todo el documento.

Se sugiere que en la rúbrica del Artículo 1 del proyecto de Ley se incluya la finalidad. Quedando de este modo: “**Artículo 1.- Objeto y Finalidad. (...)**“

5.5 En el marco de lo que manifiesta el Manual de Técnica Legislativa se debe evitar los artículos innumerados cuando se reforma una ley introduciendo preceptos nuevos. El criterio que se debe utilizar es numerar estos artículos nuevos tomando como referencia el artículo anterior y añadiendo a, b, c..., 1, 2, 3... o bis, ter, quater...o a su vez como: “**Artículo.141.1.-**”¹⁴

5.6 En el marco de lo que manda el Artículo 3, letra c del Reglamento de Técnica Legislativa y en concordancia con lo señalado en el Manual de Técnica Legislativa:

¹³ Manual de Técnica Legislativa (2014) pp.37-38

¹⁴ Manual de Técnica Legislativa pp. 43

“si hay una sola disposición, podrá denominarse “única” o simplemente “Disposición”: Disposición general, Disposición final, entre otras”¹⁵. Lo mismo ocurre cuando se refiere a capítulos o títulos.

En el Título II existe un solo capítulo, por lo cual debería denominarse Único. Y bajo el mismo precepto la Disposición Reformatoria debería ser Única.

5.7 Conforme dispone el Artículo 22, letra d del Reglamento de Técnica Legislativa las disposiciones generales son directamente aplicables por estar incluidas en la parte dispositiva de la norma. Por lo tanto, los tribunales no pueden ignorarlas. El legislador fija en ellas las pautas que sigue en la ley y deberá acudir a ellas cuando surjan problemas de interpretación sobre la finalidad o el ámbito de la regulación, los afectados, el arbitrio judicial, la discrecionalidad de la administración en su aplicación, así como cuando existan lagunas en la ley.

Aunque están integradas en el articulado de la ley y tienen, por tanto, valor normativo, en ocasiones estas disposiciones pueden constituir meras declaraciones abstractas de finalidad o intenciones, en cuyo caso no serán de aplicación por falta de contenido normativo¹⁶.

5.8 Se recomienda por razones sistémicas incluir en la Disposición Final contenidos claramente definidos. Por lo tanto, podrá tener cláusulas de salvaguardia, reglas de entrada en vigencia entre otras. Para ejemplificar: “*La presente Ley entrará en **vigor** a partir de su publicación en el Registro Oficial (...)*”, Adicionando en la parte final la frase: Dado y suscrito en la sede la Asamblea Nacional ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los días del mes de de

5.8. Los títulos de la norma que pretende reformarse y del Proyecto de Ley son incorrectos. Puesto que, existe la “Ley de Seguridad Social” mas no “Ley Orgánica de Seguridad Social” en tal sentido, se sugiere adecuar la denominación del Proyecto de Ley acogiendo esta observación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

¹⁵ Manual de Técnica Legislativa pág. 61

¹⁶ Disposición General del Proyecto de Ley.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”; sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 número 1; a pesar de tener observaciones en las firmas. En el Artículo 136 de la Constitución de la República, CUMPLE: contiene Exposición de Motivos, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, a criterio de esta Unidad la Propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público; en consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.

Es decir:

- a) No dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidenta de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar** los criterios y análisis establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA.

Elaborado por:	Fernanda García Y.
Revisión Jurídica:	Gerardo Aguirre.
Análisis económico y ODS:	Andrés Moyón. Raúl Banchón. Fernanda García Y.
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”
PROPONENTE	Asambleísta Mercedes Luzmila Abad Morocho
FECHA DE PRESENTACIÓN	19 de febrero de 2025
MATERIA	Laboral y Seguridad Social
OBJETIVO DEL PROYECTO	Incluir un Artículo Innumerado en la Ley Orgánica de Seguridad Social.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Con la Exposición de Motivos, treinta y un considerandos; un artículo y disposiciones: una general, una transitoria y una final.</p> <p>La Propuesta Normativa tiene como finalidad homologar a las y los miembros del cuerpo de bomberos con el Régimen Especial de Servidores Públicos que rige a la Policía Nacional y Fuerzas Armada. Pues la norma además de regular derechos laborales también establece una jubilación especial que tiene como base los 25 años de aportación ininterrumpida al Instituto de Seguridad Social. En tal sentido, la Legisladora propone introducir un Artículo Innumerado a la Ley Orgánica de Seguridad Social con el cual se regule la jubilación especial de las y los Servidores Públicos del Cuerpo de Bomberos.</p>
CONCLUSIONES	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador” sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 número 1; a pesar de tener observaciones en las firmas. En el Artículo 136 de la Constitución de la República, CUMPLE: contiene Exposición de Motivos, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional.</p> <p>Sin embargo, a criterio de esta Unidad la Propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público; en consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.</p>

	<p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) No dispone de iniciativa legislativa; b) Se refiere a una sola materia; c) Está presentado a la Presidenta de la Asamblea Nacional; d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.
RECOMENDACIONES	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Considerar los criterios y análisis establecidos en el presente Informe; y, 2. No Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Seguridad Social para la Jubilación Especial para el Personal de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador”.

Elaborado por: NFGY