

Memorando Nro. AN-SG-UT-2020-0033-M

Quito, D.M., 15 de abril de 2020

PARA: Sr. Dr. Javier Aníbal Rubio Duque
Prosecretario General Temporal

ASUNTO: Informe No Vinculante No.- 072-INV-UTL-AN-2020_Proyecto de Ley para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública Durante la Declaratoria de Pandemia de COVID19 por Parte de la Organización Mundial de la Salud

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2020-0182-M, de fecha 09 de abril 2020, adjunto remito a usted el Informe No Vinculante No.- 072-INV-UTL-AN-2020 elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del **“Proyecto de Ley para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública Durante la Declaratoria de Pandemia de COVID-19 por Parte de la Organización Mundial de la Salud; y la Declaratoria de Estado de Excepción Contenida en el Decreto 1017 de 17 de Marzo de 2020”**, presentado por el asambleísta Mauricio Proaño Cifuentes, mediante Oficio MP-N°5-ES-AN-2020 de fecha 07 de abril de 2020.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgster. Paulo César Gaibor Iza
COORDINADOR(A) GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Anexos:

- Informe No Vinculante
- Extracto
- Ficha Lingüística

F02V02-PRO-GSD-FDL-001

INFORME NO VINCULANTE No.-072-INV-UTL-AN-2020

Quito, D. M., 15 de abril de 2020

I. DATOS GENERALES

Proponente: Asambleísta Mauricio Proaño Cifuentes

Nombre del Proyecto: Proyecto de Ley para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública Durante la Declaratoria de Pandemia de COVID-19 por Parte de la Organización Mundial de la Salud; y la Declaratoria de Estado de Excepción Contendida en el Decreto 1017 de 17 de Marzo de 2020

II. ANTECEDENTES

El asambleísta Mauricio Proaño Cifuentes, mediante Oficio No. MP-N°5-ES-AN-2020 de 07 de abril de 2020, remite al Presidente de la Asamblea Nacional el “Proyecto de Ley para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública Durante la Declaratoria de Pandemia de COVID-19 por Parte de la Organización Mundial de la Salud; y la Declaratoria de Estado de Excepción Contendida en el Decreto 1017 de 17 de Marzo de 2020”.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2020-0182-M de 09 de abril de 2020, solicita se proceda con la elaboración del Informe de la Unidad de Técnica Legislativa previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y que de manera independiente se entregue un documento que contenga el Extracto del referido Proyecto de Ley.

Debido a que la Propuesta contiene algunas disposiciones que podrían afectar normas constitucionales, el equipo de esta Unidad puso en conocimiento del Asambleísta Proponente, sus observaciones y criterios, frente a lo cual tomó la decisión de ratificar el contenido de la Propuesta de Ley.

El asambleísta Mauricio Proaño Cifuentes, mediante Memorando Nro. AN-PCRM-2020-0003-M, de fecha 13 de abril de 2020, remite al Presidente de la Asamblea Nacional la explicación legal con la cual fundamenta su Propuesta de Ley.

III. OBJETIVO

Realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134, 135 y 136 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

IV. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de proveer a las Comisiones Especializadas y al Pleno de la Asamblea Nacional de un Informe No Vinculante, en virtud del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el artículo 18 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional y el artículo 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa de 28 de septiembre de 2010.

V. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

1. Iniciativa legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el asambleísta Mauricio Proaño Cifuentes, con el respaldo de trece asambleístas, que corresponde al 09 % de los miembros de la Asamblea Nacional en cuanto al número de firmas cumple con lo dispuesto en la Constitución.

Sin embargo es necesario señalar que la iniciativa legislativa no solo se refiere al número de firmas de respaldo al Proyecto de Ley, sino que le corresponda la misma, en función de su objetivo y naturaleza jurídica, con este propósito la norma constitucional establece lo siguiente:

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.- Sólo 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 las iniciativas legislativas que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país, así como establezcan, modifiquen, exoneren o extingan impuestos, son de competencia e iniciativa exclusiva de la Función Ejecutiva y del Presidente de la República.

El Proyecto objeto de verificación y análisis, propone que los médicos, enfermeras, paramédicos, auxiliares y demás técnicos en salud pública contemplados en el Capítulo III del Código Orgánico de Salud, que prestaron su contingente profesional y humano durante la declaratoria de pandemia de COVID 19, tengan una pensión mensual equivalente a dos remuneraciones básicas unificadas en caso del fallecimiento del servidor ocasionado por contagio del virus COVID-19, tomando en cuenta que en caso de muerte del titular, recibirán el beneficio en el siguiente orden de prelación: sus cónyuges y convivientes en unión libre legalmente reconocida, sobreviviente; los hijos e hijas menores de edad; mayores de edad con discapacidad total o parcial permanente, en forma proporcional; y los padres; especificando que los recursos necesarios para el cumplimiento de esta Ley serán asignados con cargo al Presupuesto General del Estado.

Evidentemente es una propuesta humanitaria que fortalece los derechos de este sector profesional que están en primera línea de batalla contra la pandemia y crisis sanitarias, sin embargo, la implementación de estas disposiciones normativas generaría aumento en el gasto público, por lo que afectaría directamente a lo señalado en el artículo 135 de la Constitución de la República.

Por esta razón **No** cumple con lo exigido en los artículos 134 es decir, la iniciativa le

corresponde a la Presidenta o Presidente de la República y no al Asambleísta, debido a que aumenta el gasto público, iniciativa exclusiva de la Presidenta o Presidente de la República de acuerdo con la disposición del artículo 135 de la Constitución de la República; y 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

2. Una sola materia

Revisada la exposición de motivos así como el articulado, se concluye que este Proyecto se refiere a una 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. Exposición de motivos, articulado y expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o reformarían

El precitado Proyecto de Ley pretende crear la “Ley para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública Durante la Declaratoria de Pandemia de COVID-19 por Parte de la Organización Mundial de la Salud; y la Declaratoria de Estado de Excepción Contendida en el Decreto 1017 de 17 de Marzo de 2020” que contiene: exposición de motivos, nueve considerandos y tres artículos. 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.

VI. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa en cumplimiento de su atribución establecida en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, realiza el siguiente análisis:

1. Normas vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

El análisis en este punto se realiza bajo la premisa de que la Constitución de la República del Ecuador, forma parte de las normas vigentes de nuestro ordenamiento jurídico, atendiendo al principio de supremacía constitucional, las garantías normativas y el derecho a la seguridad jurídica; las normas jurídicas y los demás actos del poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, garantizar la unidad, armonía, coherencia y certeza del ordenamiento jurídico.

1.1. Análisis y observaciones de las normas legales y constitucionales afectadas

El Proyecto de Ley para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública durante la Declaratoria de Pandemia de COVID-19, por parte de la Organización Mundial de la Salud; y la Declaratoria de Estado de Excepción contenida en el decreto 1017 de 17 de marzo de 2020, tiene las siguientes observaciones:

El Proyecto de Ley dirigido a trabajadores de la salud, constituye un tema de materia laboral. Su labor ha sido reconocido por la Asamblea Nacional, mediante su primera sesión virtual del Pleno de la Asamblea Nacional, que ha aprobado con 120 votos el Proyecto de Resolución de Compromiso Político y Social frente a la Emergencia Sanitaria CoVID19, que contiene 17 artículos e incluye acciones para enfrentar la crisis generada por la enfermedad, dentro del articulado se propone lo siguiente:

Artículo 3 .- Reconocer el rol trascendental que desempeña el Sistema Nacional de Salud Pública y la política de protección social, razón por la que se debe garantizar la estabilidad laboral del personal de salud; asignar de manera urgente los recursos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria; fortalecer las condiciones del servicio, contratación de nuevo personal y su bioseguridad; adecuar y habilitar suficientes hospitales, acreditar laboratorios para pruebas diagnósticas del COVID-19 en todas las provincias y cantones más poblados del país; y, acelerar la importación de test de diagnósticos, respiradores, insumos y dispositivos médicos para dotar y potenciar las unidades de cuidados intensivos, emergencia y laboratorios, con el afán de precautelar la salud y bienestar de los ciudadanos afectados por el virus COVID-19. Demandar al presidente de la República que, en virtud de la emergencia sanitaria, emita un Decreto Ejecutivo donde se disponga la entrega de un bono adicional de contingencia para los servidores del sector salud que sea equivalente a un Salario Básico Unificado, como un justo reconocimiento a quienes se encuentran en la primera línea del deber protegiendo la salud y la vida de todos los ecuatorianos. Así mismo, disponer la reapertura del Hospital “Dr. Alfredo J. Valenzuela”, especializado en enfermedades respiratorias-pulmonares, y disponer la entrega de forma gratuita de los medicamentos para el tratamiento relacionado al COVID-19, tomando en cuenta a los grupos de atención prioritaria, el abastecimiento en las farmacias y el control de precios para evitar la especulación. (Lo resaltado es énfasis)

1.1.1 La Propuesta de Ley hace referencia al Código Orgánico de la Salud, sin embargo, tal cuerpo normativo todavía sigue siendo un Proyecto de Ley, debido a que se encuentra con Informe para Segundo Debate, según Oficio No. AN-CEPDS-WG-2018-492, de fecha 20 de diciembre de 2018, con trámite No. 351417, siendo lo correcto mencionar a la Ley Orgánica de Salud y estipular de manera expresa el Libro Cuarto “De los servicios y profesionales de salud”, en su Capítulo III “De las profesiones de Salud, Afines y su Ejercicio” considerando que la Ley no establece de manera específica que los profesionales de salud serán los médicos, enfermeras, paramédicos, auxiliares y demás técnicos, su contenido es muy general (artículos 193-204).

En ese sentido el Proyecto de Ley al no considerar normativa vigente, afectaría al derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas, contempladas en los artículos 82 y 84 de la Constitución de la República.

1.1.2 El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el numeral 15 del artículo 74, ratifica el criterio de esta Unidad en el sentido de que compete solo al Ejecutivo, la presentación de iniciativas que aumenten el gasto público, recordando que los informes deben verificar el cumplimiento de requisitos formales sobre la iniciativa de los proyectos de ley.

La mencionada norma, debido a que su dictamen vinculante y obligatorio y de forma previa será únicamente sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que provenga de la iniciativa del Ejecutivo en cuyo caso el dictamen previo tendrá lugar antes del envío del proyecto de ley a la Asamblea Nacional, es decir que tal disposición es concordante con lo estipulado en el artículo 135 y 301 de la Constitución. (Lo resaltado es énfasis)

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. Sólo 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.

Por lo tanto, el condicionamiento económico que pretende regular el Proyecto de Ley no se encuentra cubierto en el contexto de esta norma legal, debido a que la iniciativa legislativa proviene del Asambleísta y no del Presidente de la República.

Además, es importante mencionar que de acuerdo con el artículo 261 numeral 5, el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento, siendo así que la política fiscal, de acuerdo con lo estipulado en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en sus artículos 84 y 85, comprende el análisis, seguimiento y evaluación de la política fiscal, las variables fiscales y la programación fiscal plurianual y anual, con la finalidad de alertar oportunamente sobre los impactos fiscales, para sustentar las elecciones económicas y administrativas, así como fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para el efecto, se enmarcará en la institucionalidad que establezca el Presidente de la República y la política fiscal dictada por el Presidente de la República en los campos de ingresos, gastos, financiamiento, activos, pasivos y patrimonio del Sector Público no Financiero, propenderá al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de los objetivos del SINFIP. El ente rector de las finanzas públicas recomendará los lineamientos de política fiscal, en coordinación con las entidades involucradas.

1.1.3. El artículo 2 del Proyecto de Ley reconoce ciertos beneficios a los médicos, enfermeras, paramédicos, auxiliares y demás técnicos en salud pública, considerados como derechos adquiridos, lo cual en caso de muerte del titular, recibirán los beneficios en el siguiente orden de prelación: sus cónyuges y convivientes en unión libre legalmente reconocida, sobreviviente; los hijos e hijas menores de edad; mayores de edad con discapacidad total o parcial permanente, en forma proporcional; y los padres siendo los siguientes:

1.- Una pensión mensual equivalente a dos remuneraciones básicas unificadas en caso del fallecimiento del servidor ocasionado por contagio del virus COVID-19. Si el o la beneficiaria recibe otra pensión por parte de cualquier otra entidad del Estado, originada en los mismos actos que motivaron este reconocimiento recibirá la de mayor valor.

La Ley de Seguridad Social, ya reconoce que es derechohabiente el familiar del afiliado o jubilado fallecido que reúne los requisitos de ley para recibir los beneficios de montepío, en pensiones de viudez u orfandad, y cualquier otro que, a falta de los anteriores, puede reclamar dichos beneficios según las normas del derecho sucesorio.

Siendo así, que la pensión de montepío es el seguro que ampara a las familias del afiliado o jubilado tras su muerte, entonces, las Viudas o viudos, huérfanos menores de edad o padres son los tres grupos familiares del afiliado o jubilado que se benefician tras su fallecimiento de la renta o pensión que entrega el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

El origen de este derecho se da por: el jubilado fallecido que recibía pensión de invalidez o vejez o el afiliado activo fallecido que al momento de su muerte tuvo abonadas por lo menos (60) imposiciones mensuales (5 años de aportes) o que se encuentre dentro del período de protección del seguro de muerte. (Artículo 193)

Según los artículos 194, 195 y 196, los beneficiarios serán:

- Los beneficiados son el cónyuge del afiliado o jubilado fallecido y las parejas que demuestren la convivencia. Si esta convivencia es inferior a dos años, la existencia de un hijo o hijos es suficiente prueba.
- Los hijos de hasta 18 años de edad del afiliado o jubilado fallecido.
- Los hijos incapacitados para el trabajo, que hayan vivido a cargo del asegurado fallecido, y que sean solteros, viudos o divorciados.
- Si no tiene viuda, viudo o conviviente, el montepío pasa a beneficio de la madre del asegurado fallecido o al padre incapacitado que haya vivido económicamente dependiente.
- Otros beneficiarios: A falta de los anteriores, la madre del asegurado o jubilado fallecido y, el padre incapacitado, siempre que haya vivido dependiente económicamente.

Según la Ley de Seguridad Social, la pensión mínima del grupo familiar de montepío será equivalente al 50 % del Salario Básico Unificado. Mientras que de acuerdo al artículo 31 del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, "las pensiones máximas de invalidez, de incapacidad permanente total o absoluta de riesgos del trabajo y del grupo familiar de montepío que se otorguen a partir del año 2010, serán equivalentes al cuatrocientos cincuenta por ciento (450 %) del salario básico unificado mínimo del trabajador en general".

El cálculo de la cuantía de la pensión mensual de montepío por viudez se realizará tomando en consideración lo siguiente: El viudo o la viuda o sobreviviente de la unión de hecho, legalmente declarada, cuando sea único o única beneficiaria de la pensión de viudedad percibirá el 60 % de la renta que le corresponde al causante.

En caso de que exista grupo familiar se entregará a la viuda el 60 % y 40 % restante se dividirá de manera proporcional para el número de hijos o hijas menores de edad habientes que tuvieren derecho; igual porcentaje recibirán los padres con derecho a pensión de montepío.

En ningún caso la pensión inicial de montepío del grupo familiar será inferior a la pensión mínima de jubilación ni superior al cien por cien (100 %) de la pensión de jubilación que recibía o le hubiere correspondido al causante, debiendo procederse a la reducción proporcional de las diversas cuotas, si fuere necesario.

El afiliado que registre en el IESS sesenta imposiciones mensuales (5 años de aportes) y deja de aportar al Seguro General, conserva para fines del seguro de muerte la calidad de afiliado, durante un período igual a la décima parte del tiempo cubierto por imposiciones a la fecha de su cesantía. En ningún caso este periodo de protección puede considerarse como tiempo de aportaciones.

El IESS devuelve los aportes personales realizados por el afiliado al Seguro de invalidez, vejez y muerte, cuando a la fecha de su fallecimiento no completó al menos 60 imposiciones (5 años de aportes) ni estaba cubierto por el periodo de protección para tener derecho a pensiones de montepío.

La acción del pedido de la devolución de aportes caduca en cinco años, contados desde la fecha del fallecimiento del asegurado.

La pérdida de este derecho será por las siguientes razones:

- Cuando el beneficiario de pensión de viudez contrae matrimonio o se comprueba la unión libre.
- Cuando el beneficiario de pensión de orfandad no está incapacitado para el trabajo y cumple la mayoría de edad (18 años).
- Cuando el beneficiario de pensión por invalidez recupera la capacidad para el trabajo o cuando cambia favorablemente las condiciones económicas; y,
- Cuando la madre o padre incapacitado para el trabajo, cambia favorablemente las condiciones económicas.

Además, el beneficiario tiene un plazo máximo de tres meses, desde que terminó el derecho a la pensión, para notificar al IESS el cambio de su estado civil. Si cumple el plazo establecido, el IESS le entrega una suma igual a dos anualidades de pensión, desde el mes siguiente al cambio de su estado civil.

Cuando se pasa de los tres meses de plazo, el beneficiario deberá devolver el total de las pensiones recibidas, más los intereses de Ley. Recuperación que el IESS lo hace mediante acción coactiva o judicial.

No se puede obviar que la Propuesta de Ley establece que el servicio de pago de las pensiones establecidas corresponde al Instituto Seguridad Social IESS, en ese sentido es importante mencionar que ningún servidor público tiene una bonificación adicional que la que puede recibir como pensión por montepío que tienen derecho los familiares directos. Al crear una nueva pensión generaría gasto público debido a que no todos cumplirían con los parámetros mencionados anteriormente y considerando lo establecido en la misma Propuesta de Ley que los recursos necesarios para el cumplimiento de esta Ley serán asignados con cargo al Presupuesto General del Estado.

2. Respecto al otorgamiento del nombramiento definitivo a favor del personal de médicos, enfermeras, paramédicos, auxiliares y demás personal de apoyo a los servicios de salud pública, que prestaron sus servicios durante la emergencia sanitaria en las instituciones del Sistema Nacional de Salud, en reconocimiento a su importante trabajo en beneficio del país. Es necesario tener en cuenta las disposiciones de los artículos 228 y 229 de la Carta Magna, en estas estipulan lo pertinente al ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora. Además, los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

De la misma forma la Ley Orgánica del Servicio Público determina que para el ingreso al servicio público se requiere haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción, contemplado en el artículo 5 literal h), asimismo en concordancia con lo estipulado en los artículos 65, 68, 81, 82, 86 y 87.

Asimismo, se debería considerar lo descrito en la Disposición General Décima Séptima, la cual determina que la servidora o servidor, que permita el ingreso o ascenso de personas en el servicio público, sin que se haya efectuado el respectivo concurso de méritos y oposición o que habiendo sido advertido por autoridad competente, los ubique remunerativamente en un grado que no corresponda, omitiendo las normas técnicas que

para el efecto emita el Ministerio del Trabajo, así como la autoridad competente de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales que en conocimiento de uno de estos hechos, no adopte las acciones correctivas pertinentes, incurrirán en responsabilidades administrativas, civiles y penales, sin perjuicio de otras acciones que el organismo contralor determine. La responsabilidad civil por el daño patrimonial que se cause a la institución implica también la devolución de lo indebidamente pagado en forma solidaria entre la autoridad nominadora y el beneficiario.

En ese sentido, la propuesta normativa deben garantizar los principios de unidad y coherencia con todo el ordenamiento jurídico, el derecho a la seguridad jurídica, las garantías normativas y demás principios constitucionales.

3. Sobre la responsabilidad del Estado para otorgar becas completas para que los beneficiarios de esta Ley puedan cursar estudios hasta el tercer nivel; y de especialización según el caso y previa evaluación satisfactoria.

La Ley Orgánica de Educación Superior, en su artículo 5 literal i), determina que son derechos de las y los estudiantes el obtener de acuerdo con sus méritos académicos becas, créditos y otras formas de apoyo económico que le garantice igualdad de oportunidades en el proceso de formación de educación superior. Además, en sus artículos 77, 78, 183 determinan lo siguiente:

Art. 77.- Becas y ayudas económicas.- Las instituciones de educación superior establecerán programas de becas completas, o su equivalente en ayudas económicas a por lo menos el 10% del número de estudiantes regulares, en cualquiera de los niveles de formación de la educación superior.

Serán beneficiarios quienes no cuenten con recursos económicos suficientes, los estudiantes regulares con alto promedio y distinción académica o artística, los deportistas de alto rendimiento que representen al país en eventos internacionales, las personas con discapacidad, y las pertenecientes a pueblos y nacionalidades del Ecuador, ciudadanos ecuatorianos en el exterior, migrantes retornados o deportados a condición de que acrediten niveles de rendimiento académico regulados por cada institución.

Los criterios para la concesión de becas serán condición económica, situación de vulnerabilidad, proximidad territorial, excelencia y pertinencia. Adicionalmente se podrá tomar como criterio para la adjudicación de becas a la reparación de derechos ordenada por Juez competente. Los mecanismos y valores de las becas para la adjudicación serán reglamentados por el órgano rector de la educación superior.

Corresponde a las instituciones de educación superior la selección y adjudicación de los estudiantes beneficiarios de las becas, en razón de su autonomía responsable y el cumplimiento de la política pública emitida para el efecto.

El órgano rector de la educación superior, a través de los mecanismos pertinentes, ejecutará al menos un programa de ayudas económicas para manutención a aquellos estudiantes insertos en el sistema de educación superior que se encuentren en condición de pobreza o pobreza extrema. También otorgará becas completas para estudios de cuarto nivel nacional e internacional conforme la política pública que dicte el ente competente considerando la condición socioeconómica de los beneficiarios, la excelencia académica y pertinencia.

Las universidades que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, destinarán al menos el veinticinco (25%) por ciento de la asignación estatal, para transferencias directas a estudiantes, en razón de becas totales, parciales y ayudas económicas

Art. 78.- Definición de becas, créditos educativos y ayudas económicas.- Para efectos de esta Ley, se entiende por:

- a) Beca.- Es la subvención total o parcial otorgada por las instituciones de educación superior, el ente rector de la política pública de educación superior, la entidad operadora de becas y ayudas económicas, organismos extranjeros o entidades creadas o facultadas para dicho fin, a personas naturales para que realicen estudios de educación superior, actividades académicas en instituciones de educación superior, movilidad académica, capacitación, formación incluida la dual, perfeccionamiento, entrenamiento o cualificación profesional, investigación, difusión y las demás que defina el ente rector de la política pública de educación superior.

El órgano rector de la política pública de educación superior, a través del reglamento correspondiente, establecerá los mecanismos, requisitos y demás condiciones para la formulación y ejecución de los programas o proyectos de becas. Estos lineamientos serán de obligatorio cumplimiento cuando se empleen recursos públicos en su financiación.

Sin perjuicio de lo establecido en la ley, las instituciones de educación superior, sobre la base de su autonomía responsable, podrán establecer sus propios mecanismos, requisitos y demás condiciones para la formulación y ejecución de sus programas o proyectos de becas.

La administración pública no estará obligada a solicitar garantías a las o los becarios. En el caso que se considere necesario garantizar el uso de los recursos públicos las garantías solicitadas no pueden constituir una barrera para que la o el beneficiario acceda a la beca.

Aquellos estudiantes que sean beneficiarios de la política de cuotas expedida por el ente rector de la política pública de educación superior ingresarán a una institución de educación superior a través del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión. Las instituciones de educación superior, tanto públicas como particulares, no podrán exigir otro requisito que los establecidos por el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión. (...)

Art. 183.- Funciones del órgano rector de la política pública de educación superior.- Serán funciones del órgano rector de la política pública de educación superior, las siguientes:

- f) Diseñar, administrar e instrumentar la política de becas del gobierno para la educación superior ecuatoriana; (...)

De acuerdo con lo mencionado las directrices para otorgar becas se encuentran estipuladas mediante Acuerdo Nro. SENESCYT-2020-004 de 10 de enero de 2020, con la cual se expidió el Reglamento el Reglamento para la implementación de Programas de Becas y Ayudas Económicas con el objeto de desarrollar el marco normativo para el fortalecimiento del talento humano a través del otorgamiento de becas y ayudas económicas por parte de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, sus entidades adscritas, la cooperación internacional e interinstitucional,

asimismo el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, en su artículo 29 establece que: “Será prioritario para el Estado incentivar, formular, monitorear y ejecutar programas, proyectos y acciones dirigidas a formar y capacitar de manera continua a las y los ciudadanos con el objeto de lograr la producción del conocimiento de una manera democrática colaborativa y solidaria. Para este fin se contará con becas, ayudas económicas y créditos educativos.”

De acuerdo con lo estipulado la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, es la encargada por mandato constitucional, en concordancia con lo estipulado en la Ley Orgánica de Educación Superior, ser el órgano rector de la política pública de educación superior de diseñar, administrar en instrumentar la política de becas.

Ahora bien, lo relaciona con las capacitaciones la Ley Orgánica de Salud ya los contempla, en su Libro Cuarto “De los servicios y profesionales de salud”, Capítulo IV “De la Capacitación Sanitaria” en sus artículos 205 y 206, crean la carrera sanitaria para los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud, basada en el criterio de clasificación por niveles de formación y estructura ocupacional, con el propósito de establecer sus obligaciones y derechos, así como los incentivos que permitan garantizar la equidad, calidad en la atención y el servicio, la asignación adecuada y suficiente de recursos humanos en las distintas zonas del país.

Por lo que la autoridad sanitaria nacional promoverá y desarrollará, dentro de la carrera sanitaria, un plan nacional de educación permanente con enfoque de género y pluricultural, para mejorar la productividad, calidad del desempeño laboral y promoción de sus recursos humanos y establecerá planes de capacitación y evaluación permanente de los profesionales y recursos humanos en salud e implementará promociones e incentivos.

También, la Ley Orgánica de Salud, ya establece que la autoridad sanitaria nacional promoverá acciones destinadas a la capacitación, a nivel de pregrado, postgrado y la educación permanente, para todo el personal y profesionales de la salud, a fin de divulgar el conocimiento científico de las enfermedades raras o huérfanas y analizará los distintos aspectos relacionados con la formación de recursos humanos en salud, teniendo en cuenta las necesidades nacionales y locales, con la finalidad de promover entre las instituciones formadoras de recursos humanos en salud, reformas en los planes y programas de formación y capacitación.

Por lo tanto, se pretende regular un tema que ya se encuentra normado tanto en la Ley en la materia de educación superior como en materia de salud, lo que podría incurrir en una afectación al principio de unidad de materia, al crear duplicidad normativa y al mismo tiempo establecer dispersión normativa dentro del ordenamiento jurídico.

1.2 Observaciones de Técnica Legislativa

1.2.1. La técnica legislativa recomienda que el título de la ley debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa. Mediante el título, una ley se individualiza y diferencia de las demás leyes, por lo que se sugiere que el título sea más concreto y preciso, con la finalidad de reconocer con facilidad la normativa.

1.2.2. La técnica legislativa recomienda establecer dentro de la Propuesta de Ley una Disposición Final, la misma que hace referencia a la entrada de vigencia de la norma.

2. Lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se ha 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.

En ese sentido, 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 la misma, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así, en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

El lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso discriminatorio que puede perjudicar a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente. Es decir, el Proyecto es coherente con la disposición establecida en el artículo 66 número 4 de la Constitución de la República.

3. Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 11 numeral 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el artículo 66 numeral 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo el ente estatal, siendo este medio y fin.

El Estado se encuentra obligado a nivel internacional a eliminar toda forma de discriminación o síntoma de violencia, propendiendo a reforzar los derechos de todas las personas, resguardando la dignidad humana a través de enfoques diferenciales. Entonces, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, y debe ser aplicada en todos los cuerpos normativos.

Sobre esta base, del análisis del Proyecto de Ley, se deduce que este Proyecto no atenta contra la equidad de género y es coherente con la exigencia determinada en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública Durante la Declaratoria de Pandemia de COVID-19 por Parte de la Organización Mundial de la Salud; y la Declaratoria de Estado de Excepción Contenida en el Decreto 1017 de 17 de Marzo de 2020” sujeto a análisis, **NO CUMPLE** con el requisito formal establecido en el artículo 134, es decir, la iniciativa le corresponde a la Presidenta o Presidente de la República y no al Asambleísta, debido a que aumenta el gasto público, iniciativa exclusiva de la Presidenta o Presidente de la República de acuerdo con la disposición del artículo 135 de la Constitución de la República y 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

a) No calificar, el presente “Proyecto de Ley para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública Durante la Declaratoria de Pandemia de COVID-19 por Parte de la Organización Mundial de la Salud; y la Declaratoria de Estado de Excepción Contendida en el Decreto 1017 de 17 de Marzo de 2020”.

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 para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública Durante la Declaratoria de Pandemia de COVID-19 por Parte de la Organización Mundial de la Salud; y la Declaratoria de Estado de Excepción Contendida en el Decreto 1017 de 17 de Marzo de 2020”.

Atentamente,

Mgr. Paulo César Gaibor Iza
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

	Nombre
Elaborado por:	Estefanía Vallejo
Revisión Jurídica:	Raúl Lema
Revisión Lingüística:	Dalia Noboa
	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	Proyecto de Ley para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública Durante la Declaratoria de Pandemia de COVID-19 por Parte de la Organización Mundial de la Salud; y la Declaratoria de Estado de Excepción Contenida en el Decreto 1017 de 17 de Marzo de 2020
PROPONENTE	Asambleísta Mauricio Proaño Cifuentes
TRÁMITE No.	-
OBJETIVO DEL PROYECTO	Reconocer la labor de los servidores públicos de la salud, durante la emergencia sanitaria.
CONTENIDO GENERAL DEL PROYECTO	Exposición de motivos, nueve considerandos y tres artículos.
RESUMEN DE PROYECTO	El Proyecto de Ley establece beneficios para los médicos, enfermeras, paramédicos, auxiliares y demás técnicos en salud pública contemplados en el Capítulo III del Código Orgánico de Salud, que prestaron su contingente profesional y humano durante la declaratoria de pandemia de COVID 19.
CONSIDERACIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA	<p>1. La Propuesta de Ley hace referencia al Código Orgánico de la Salud, sin embargo, tal cuerpo normativo todavía sigue siendo un Proyecto de Ley, debido a que se encuentra con Informe para Segundo Debate, según Oficio No. AN-CEPDS-WG-2018-492, de fecha 20 de diciembre de 2018, con trámite No. 351417, siendo lo correcto mencionar a la Ley Orgánica de Salud. En ese sentido el Proyecto de Ley al no considerar normativa vigente, afectaría al derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas, contempladas en los artículos 82 y 84 de la Constitución de la República.</p> <p>2. El <u>artículo 2 del Proyecto de Ley</u> reconoce ciertos beneficios a los médicos, enfermeras, paramédicos, auxiliares y demás técnicos en salud pública, considerados como derechos adquiridos, lo cual en caso de muerte del titular, recibirán los beneficios en el siguiente orden de prelación: sus cónyuges y convivientes en unión libre legalmente reconocida, sobreviviente; los hijos e hijas menores de edad; mayores de edad con discapacidad total o parcial permanente, en forma proporcional; y los padres siendo los siguientes:</p> <p>1.- Una pensión mensual equivalente a dos remuneraciones básicas unificadas en caso del fallecimiento del servidor ocasionado por contagio del virus COVID-19. Si el o la beneficiaria recibe otra pensión por parte de cualquier otra entidad del Estado, originada en los mismos actos que motivaron este reconocimiento recibirá la de mayor valor.</p> <p>La Ley de Seguridad Social, ya reconoce que es derechohabiente el familiar del afiliado o jubilado fallecido que reúne los requisitos de ley para recibir los beneficios de montepío, en pensiones de viudez u orfandad, y cualquier otro que, a falta de los anteriores, puede reclamar dichos beneficios según las normas del derecho sucesorio.</p> <p>Siendo así, que la pensión de montepío es el seguro que ampara a las familias del afiliado o jubilado tras su muerte, entonces, las Viudas o</p>

viudos, huérfanos menores de edad o padres son los tres grupos familiares del afiliado o jubilado que se benefician tras su fallecimiento, de la renta o pensión que entrega el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Pero no se puede obviar que la Propuesta de Ley establece que el servicio de pago de las pensiones establecidas corresponde al Instituto Seguridad Social IESS, en ese sentido es importante mencionar que ningún servidor público tiene una bonificación adicional que la que puede recibir como pensión por montepío que tienen derecho los familiares directos. Al crear una nueva pensión generaría gasto público, iniciativa legislativa que le corresponde al Presidente de la República, según artículo 135 de la Constitución, debido a que no todos cumplirían con los parámetros mencionados anteriormente y considerando lo establecido en la misma Propuesta de Ley que los recursos necesarios para el cumplimiento de esta Ley serán asignados con cargo al Presupuesto General del Estado.

2. Otorgamiento del nombramiento definitivo a favor del personal de médicos, enfermeras, paramédicos, auxiliares y demás personal de apoyo a los servicios de salud pública, que prestaron sus servicios durante la emergencia sanitaria en las instituciones del Sistema Nacional de Salud, en reconocimiento a su importante trabajo en beneficio del país.

El contenido afecta a los artículos 228 y 229 de la Constitución, relacionados con que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición. Esto en concordancia con lo estipulado en la Ley Orgánica del Servicio Público en sus artículos 5 literal h), 65, 68, 81, 82, 86 y 87. En ese sentido, la propuesta normativa deben garantizar los principios de unidad y coherencia con todo el ordenamiento jurídico, el derecho a la seguridad jurídica, las garantías normativas y demás principios constitucionales.

3. El Estado otorgará becas completas para que los beneficiarios de esta Ley puedan cursar estudios hasta el tercer nivel; y de especialización según el caso y previa evaluación satisfactoria.

La Ley Orgánica de Educación Superior, reconoce en su artículo 183 literal f), que serán funciones del órgano rector de la política pública de educación superior, el diseñar, administrar e instrumentar la política de becas del gobierno para la educación superior ecuatoriana, es decir, que la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, es la encargada de adecuar las directrices de becas de acuerdo con su planificación.

Además, lo relaciona con las capacitaciones la Ley Orgánica de Salud ya los contempla, en su Libro Cuarto “De los servicios y profesionales de salud”, Capítulo IV “De la Capacitación Sanitaria” en sus artículos 205 y 206, crean la carrera sanitaria para los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud.

	<p>Por lo tanto, se pretende regular un tema que ya se encuentra normado tanto en la Ley en la materia de educación superior como en materia de salud, lo que podría incurrir en una afectación al principio de unidad de materia, al crear duplicidad normativa y al mismo tiempo establecer dispersión normativa dentro del ordenamiento jurídico.</p> <p>3. La técnica legislativa recomienda que el título de la ley debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa. Mediante el título, una ley se individualiza y diferencia de las demás leyes, por lo que se sugiere que el título sea más concreto y preciso, con la finalidad de reconocer con facilidad la normativa.</p> <p>4. La técnica legislativa recomienda establecer dentro de la Propuesta de Ley una Disposición Final, la misma que hace referencia a la entrada de vigencia de la norma.</p>
RECOMENDACIONES	<p>a) No Calificar Proyecto de Ley para el Reconocimiento del Trabajo de los Profesionales de la Salud que Cumplen Funciones en el Sistema Nacional de Salud Pública Durante la Declaratoria de Pandemia de COVID-19 por Parte de la Organización Mundial de la Salud; y la Declaratoria de Estado de Excepción Contenida en el Decreto 1017 de 17 de Marzo de 2020.</p>

Elaborado por MEVB



ANEXO 2

FICHA TÉCNICA LINGÜÍSTICA

<p>PROYECTO DE LEY PARA RECONOCIMIENTO DEL TRABAJO DE LOS PROFESIONALES DE LA SALU QUE CUMPLEN FUNCIONES EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD PÚBLICA DURANTE LA DECLARATORIA DE PANDEMIA DE COVID-19 POR PARTE DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD; Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL DECRETO 1017 DE 17 DE MARZO DE 2020</p> <p>Observaciones generales</p>	
Proponente	Asambleísta Mauricio Proaño Cifuentes
Título del Proyecto de Ley	<p>PROYECTO DE LEY PARA RECONOCIMIENTO DEL TRABAJO DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD QUE CUMPLEN FUNCIONES EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD PÚBLICA DURANTE LA DECLARATORIA DE PANDEMIA DE COVID-19 POR PARTE DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD; Y LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL DECRETO 1017 DE 17 DE MARZO DE 2020</p>
Exposición de Motivos	<p>En el segundo párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la sexta línea reemplazar “sobre las que fundamentar” por “sobre los cuales fundamentar”. <p>En el tercer párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la octava línea añadir “que” después de Wuhan. • En la novena línea escribir con tilde “período”. <p>En el cuarto párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la quinta línea añadir “se” después de países. <p>En el quinto párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la cuarta línea escribir con mayúscula “Presidente”. <p>En el sexto párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la tercera línea añadir “que” después de es la y escribir la “ha”.



ANEXO 2

FICHA TÉCNICA LINGÜÍSTICA

	<p>En el séptimo párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la primera línea reemplazar “enfrentado” por “enfrentada” y añadir la coma (,) después de línea. • En la segunda línea reemplazar “quienes de han convertido” por “el que se ha convertido”. • En la cuarta línea escribir con minúscula “ecuatoriano”. • En la sexta línea añadir “de” después de lucha, reemplazar “Heroína” por “Heroínas” y “son su personal” por “son los integrantes del personal”. • En la séptima línea añadir “que” después de demostrado. • En la octava línea añadir “indispensable” después de personal y “que debieron ser entregado” después de necesarios. <p>En el noveno párrafo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la segunda línea añadir “las y” después de reconocimiento a. • En la tercera línea añadir “su” después de garantizar. • En la cuarta línea añadir “en” después de vidas, y. • En la sexta línea reemplazar “que han hecho” por “a los se han hecho” y añadir “los integrantes” después de merecedores.
<p>Considerandos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El encabezado de los Considerandos debe ser: ASAMBLEA NACIONAL EL PLENO CONSIDERANDO <ul style="list-style-type: none"> • Al final de los considerandos añadir el punto y coma (;). <p>En el segundo considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la cuarta línea reemplazar “garantizar” por “garantizarlo”. <p>En el cuarto considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la primera línea escribir con minúscula “artículo”. <p>En el octavo considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la séptima línea al final añadir “y” la coma (,). <p>En el noveno considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la octava línea al final añadir el punto y aparte (.). <ul style="list-style-type: none"> • En la frase de conclusión de los considerandos “En ejercicio

ANEXO 2

FICHA TÉCNICA LINGÜÍSTICA

	de sus atribuciones y facultades que le otorga la Constitución y la ley, expide, la siguiente:".
Articulado	<p>Artículo 3</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la décima séptima reemplazar “en favor de este personal” por “en favor de ellos”. • En la vigésima cuarta línea reemplazar “por el incumplimiento” con “por el no acatamiento”.
DISPOSICIONES GENERALES	
DISPOSICIÓN FINAL	No contiene Disposición Final.

DMNC/ibtb