

COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DERECHOS  
COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

Quito, 23 de octubre de 2019  
Oficio No. AN-CDCCI-P-115

Magister  
César Litardo Caicedo  
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

En su despacho.-

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo de mi parte deseándole todo tipo de éxitos en sus funciones legislativas, y a la vez me permito manifestar, que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; adjunto a la presente el Informe para Primer debate del Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, presentado por el asambleísta Juan Cristóbal Lloret, calificado por el Consejo de Administración de la Legislatura mediante Resolución No. CAL-2017-2019-022, a fin de que se continúe con el tratamiento previsto en la Constitución y la ley.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,



*Dr. Jaime Olivo Pallo*  
Dr. Jaime Olivo Pallo  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS  
DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

# Trámite **382989**  
Codigo validación **MB53IGMIUY**  
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO  
Fecha recepción 23-oct-2019 15:55  
Numeración documento an-cdcci-p-115  
Fecha oficio 23-oct-2019  
Remitante OLIVO PALLO JAIME  
FERNANDO  
Función remitente ASAMBLEÍSTA  
Revise el estado de su trámite en:  
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec>  
<http://www.estado.tramites.gob.ec>

*Oficio uno folio  
Anexo 26 folios*



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

**INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA  
INTERPRETATIVA A LAS DISPOSICIONES DEROGATORIAS NOVENA Y  
DÉCIMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES**

**COMISIÓN No. 12**

Quito, D.M, 23 de octubre de 2019

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS  
DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD**

MIEMBROS DE LA COMISIÓN

Jaime Olivo Pallo - PRESIDENTE

Jorge Corozo Ayoví - VICEPRESIDENTE

Carlos Cambala Montece

Tito Puanchir Payashña

Ángel Gende Calazacon

Juan Lloret Valdivieso

José Chalá Cruz

Marcela Aguiñaga Vallejo

Carlos Viteri Gualinga



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

### 1. OBJETO.

Este documento tiene como objeto poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional, el Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las personas adultas mayores elaborado por la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad.

### 2.- ANTECEDENTES

Mediante memorando No. SAN-CAL-2019-0354 de fecha 19 de junio de 2019, el doctor John De Mora Moncayo, Prosecretario General Temporal de la Asamblea Nacional, remite al doctor Jaime Olivo Pallo, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, la resolución CAL-2019-2021-022, de fecha 18 de junio de 2019, a fin de que inicie el trámite del Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores; que en su parte pertinente de la precitada Resolución señala: *“Artículo 2.- Remitir al Presidente de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad el **“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA INTERPRETATIVA A LAS DISPOSICIONES DEROGATORIAS NOVENA Y DÉCIMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES”**, para que se inicie su tratamiento a partir de la notificación con la presente resolución, de ser del caso lo unifique con los demás proyectos que correspondan a la misma materia”*.

### 3.- BASE LEGAL

El presente Proyecto se fundamenta en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que señala lo siguiente: *“Del tratamiento del proyecto de ley.- A partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, dispuesta por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o Presidente de la comisión especializada ordenará se ponga inmediatamente en conocimiento de todas las y los integrantes de la*



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

*misma, de la ciudadanía y de las organizaciones registradas para el efecto, el inicio de dicho trámite y el proyecto de ley, a través del portal web oficial de la Asamblea Nacional”. Lo manifestado en concordancia con el Artículo 58 del mismo cuerpo de ley, que indica lo siguiente: “Las comisiones especializadas dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se deberá considerar un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos: En ningún caso, la comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menos a quince días”.*

La comisión especializada podrá pedir justificadamente a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de máximo veinte días para presentar el informe detallado en este artículo.

En todos los casos, uno o varios asambleístas podrán presentar informes de minoría.

#### **4.- SOCIALIZACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

El Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, doctor Jaime Olivo Pallo, dispuso que por Secretaría se proceda a realizar una socialización entre las y los señores asambleístas que integran la Comisión Especializada Permanente de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, así como con las principales Carteras de Estado e instituciones públicas que se relacionan directa e indirectamente con el tema, a fin de que los aportes presentados enriquezcan y tecnifiquen el texto legal propuesto.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

**5.- SESIONES DE COMISIÓN Y REUNIONES DE TRABAJO A FIN DE TRATAR EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA INTERPRETATIVA A LAS DISPOSICIONES DEROGATORIAS NOVENA Y DÉCIMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES**

En Sesión Ordinaria No. 008, convocada para el miércoles, 25 de septiembre de 2019, se puso en conocimiento del pleno de la Comisión el presente Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las personas adultas mayores para el análisis y discusión del texto, la misma que posteriormente se constituyó en Comisión General para receptor las observaciones al texto, de la doctora Berenice Cordero, Ministra de Inclusión Económica y Social, economista Marisol Andrade, Directora del Servicio de Rentas Internas; y, a la abogada María Alejandra Muñoz, Directora General del Servicio de Aduana del Ecuador, quien delego al abogado Luis Sancho, funcionario del Servicio de Aduana del Ecuador.

La Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad resolvió que la comparecencia por parte de la titular del Servicio de Aduana del Ecuador, debe ser indelegable, por lo que la referida Institución presento sus observaciones al Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, mediante Memorando Nro. SENAE-SGN-2019-0473-M de fecha 24 de septiembre del 2019.

Continuación de la Sesión Ordinaria No. 008, convocada para el día miércoles, 02 de octubre de 2019, en la que se procedió al análisis y tratamiento de las observaciones, así como del texto del Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores realizada por los señores asambleístas de la Comisión y de las autoridades que asistieron a la convocatoria, adicionalmente se llevaron a cabo reuniones de Trabajo con las y los señores asesores de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, convocadas para los días 03, 04, y 07 de octubre de 2019; en las que se procedió a analizar las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima propuestas en el Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.

Sesión Ordinaria No. 010, convocada para el día miércoles, 23 de octubre de 2019, en la que se procedió al conocimiento, análisis y votación del Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, el mismo que fue aprobado con la siguiente votación de las y los asambleístas: A FAVOR: siete (7) votos; EN CONTRA: cero (0) votos; ABSTENCIÓN: cero (0) votos; EN BLANCO: cero (0) votos. **(Remitirse al cuadro de votación dentro de Sesión Ordinaria No. 010 de fecha 23 de octubre de 2019).**



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

## 6.- CRITERIOS Y OBSERVACIONES RECIBIDAS

Como parte del proceso de socialización emprendida por la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, se recibieron los aportes y observaciones previó a la elaboración del Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores de parte de:

Asambleísta	Jaime Olivo Pallo
Asambleísta	Jorge Corozo Ayoví
Asambleísta	Marcela Aguiñaga Vallejo
Asambleísta	Carlos Cambala Montece
Asambleísta	José Chalá Cruz
Asambleísta	Ángel Gende Calazacon
Asambleísta	Juan Lloret Valdivieso
Asambleísta	Tito Puanchir Payashña
Asambleísta	Carlos Viteri Gualinga

### Comisiones Generales

Además de las observaciones y propuestas presentadas por los asambleístas durante el desarrollo de las distintas sesiones, se recibió en comisión general a varias instituciones públicas, quienes expusieron sus comentarios y observaciones al proyecto de ley.

Fecha	Instituciones Públicas
02/10/2019	Ministerio de Inclusión Económica y Social
02/10/2019	Servicio de Rentas Internas.
02/10/2019	Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

### 6.1.- Observaciones institucionales:

**Intervención de la doctora Berenice Cordero, Ministra de Inclusión Económica y Social.-**



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

La doctora Berenice Cordero, Ministra de Inclusión Económica y Social , señala lo siguiente: *“Esta ley interpretativa propuesta, de hecho no afecta los derechos del sistema de protección creada por la Ley Orgánica de Protección del Adulto Mayor; intervienen las competencias de las instituciones obligadas por ley en el caso del MIES no hay ninguna interferencia respecto al diseño que habíamos trabajado con la Asamblea la ley interpretativa aclara de forma definitiva y pertinente un punto de derecho como decía el asambleísta Lloret que podría ser mal interpretado y mal usado por parte de los aplicadores de la ley puede crear confusión y puede inducir al error elemento que no desea la Asamblea justamente por el análisis que se hizo de hecho sugerimos que se dé un trámite favorable a estos cambios y a estas precisiones respecto a las disposiciones derogatorias del número 9 y el número 10 de la Ley de Protección del Adulto Mayor”*

**Intervención de la Economista Marisol Andrade Hernández, Directora de Servicio de Rentas Internas.-**

*“...nosotros consideramos como Servicio de Rentas Internas que no habido efecto jurídico derivado de esas dos derogatorias, la novena ni la décima, escuchándole al asambleísta Lloret en su presentación pues nosotros también como Servicio de Rentas Internas consideramos que amparados en lo que dice la Constitución específicamente en el artículo 82 que hace referencia al derecho de la ciudadanía a la seguridad jurídica que entre otras cosas lo que demanda es tener normas claras, precisas resulta viable esta Ley Interpretativa de las dos disposiciones derogatorias tanto la novena y la décima, para que precisamente la ciudadanía el contribuyente tenga seguridad jurídica respecto de estas normas y se pueda eliminar cualquier espacio de alguna interpretación o de alguna confusión que se pueda derivar...”*

**SENAE.-** El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador mediante oficio No. SENAE-SENAE-2019-0710-OF de 24 de septiembre de 2019, suscrito por la Directora General doctora María Alejandra Muñoz Seminario, refiriéndose al Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores manifiesta lo siguiente: *“3.- CONCLUSIÓN.- Es procedente y necesaria que se apruebe la Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y la misma no tiene mayor incidencia negativa dentro del ámbito de aplicación y atribuciones del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador”*.

**7.- OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El objeto de esta Ley es brindar claridad, sentido y significado a las disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. De tal forma, que la interpretación ejecutada por las y los asambleístas respecto de las leyes creadas en el ejercicio de la actividad parlamentaria garantiza el derecho a la seguridad



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución, la misma que contribuye en la aplicación de la normativa vigente de forma clara y precisa.

## 8.- ANÁLISIS Y FUNDAMENTACIÓN

Resulta evidente que las disposiciones novena y décima son inaplicables. Ya que, revisados los Registros Oficiales a los que hacen referencia las citadas disposiciones derogatorias, no se encuentra ninguna ley que pueda ser objeto de derogación conforme el artículo 37 del Código Civil, el cual establece que la derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Siendo expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua; y, es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. No siendo así en los respectivos Suplementos de los Registros Oficiales Nro. 405, de 29 de diciembre de 2014; y, 744 de 29 de abril de 2016, en los cuales si constan dos leyes.

Dado que las disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores son imprecisas y erróneas; y, por tanto, no cumplen con el mandato de claridad y especificidad que demanda el artículo 37 del Código Civil. Las mismas no nacen a la vida jurídica, pero sin lugar a duda atentan contra el derecho a la seguridad jurídica garantizado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Una vez aceptado que no cabe derogación expresa por parte de las disposiciones novena y décima, a la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal; y, la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, por ausencia total de claridad y exactitud. Es preciso ahora cuestionarnos, si es posible la existencia de una derogación tácita por incompatibilidad normativa entre la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y las leyes referidas en este párrafo.

Al respecto, y tal como se lo menciona líneas arriba, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores desarrolla derechos y garantías a través de la creación de un sistema nacional de protección para las personas que se encuentran en este segmento de atención prioritaria. En consecuencia, sus artículos y disposiciones normativas deben cumplir con el requisito previsto en el tercer inciso del artículo 37 del Código Civil. Es decir, que sus disposiciones no pueden conciliarse con la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal; y, la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas. De no ser así, y conforme lo dispone el artículo 38 del referido Código, la derogación tácita dejaría vigente en las citadas leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.

Así lo ha reconocido nuestro Código Civil en su artículo 7 al establecer que la ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo. En el mismo sentido el primer inciso del artículo 300 de la Constitución de la República al establecer que el régimen



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

tributario se registrá, entre otros, por el principio de irretroactividad. En cuyo caso, nos encontraríamos con un proyecto ley inoficioso que no solucionaría el problema ni aclararía la duda.

En tal virtud, y en atención a las atribuciones conferidas a la Asamblea Nacional en los artículos 120 numeral 6 y 133 inciso tercero de la Constitución de la República, que le permiten interpretar las leyes con carácter generalmente obligatorio. El objetivo del presente proyecto de Ley Orgánica Interpretativa es brindar claridad, sentido y significado a las disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. De tal forma, que la interpretación ejecutada por las y los asambleístas respecto de las leyes creadas en el ejercicio de la actividad parlamentaria garantiza el derecho a la seguridad jurídica debido a que tal interpretación escrita es vinculante para todo ciudadano y para toda autoridad que la aplica.

#### 9.- ASAMBLEÍSTA PONENTE:

El asambleísta Juan Cristóbal Lloret, en calidad de miembro de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, será quien realice la ponencia ante el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador del **Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores**.

#### 10.- APROBACIÓN DEL INFORME PARA PRIMER DEBATE:

Como se puede evidenciar, todas las disposiciones derogatorias están encaminadas a derogar la Ley del Anciano conjuntamente con sus múltiples reformas y codificación. Resulta evidente que este grupo de disposiciones no conlleva implícita la intención de derogar cuerpos legales que regulen materias diferentes a las desarrolladas en la derogada Ley del Anciano.

Por las motivaciones constitucionales, jurídicas y sociales expuestas, esta Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, durante la Sesión Ordinaria No. 010 realizada el día 23 de octubre de 2019, en la que se conoció, debatió y aprobó el texto del Informe para Primer Debate del **Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores**, en virtud de que el mismo no contraviene disposiciones constitucionales y legales, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad **RESOLVIÓ**: Solicitar al Pleno de la Asamblea Nacional, el conocimiento y debate del texto que se adjunta al presente.

Para constancia de lo expresado, suscriben el presente documento las y los señores asambleístas que integran la Comisión Especializada Permanente de los Derechos



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad.

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA INTERPRETATIVA A LAS DISPOSICIONES  
DEROGATORIAS NOVENA Y DÉCIMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LAS  
PERSONAS ADULTAS MAYORES**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Con oficio Nro. DPE-DP-2014-0570-O, de 29 de septiembre de 2014, el ex Defensor del Pueblo, doctor Ramiro Alfredo Rivadeneira Silva, remitió a la Asamblea Nacional el proyecto de "Ley Orgánica de Protección Prioritaria de los Derechos de las Personas Adultas Mayores". A su vez, la ex Presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira, mediante memorando Nro. PAN-GR-2014-0303, de 01 de octubre de 2014, dispuso que, a través de Secretaría General, el proyecto de ley sea difundido entre las y los asambleístas y se remita al Consejo de Administración Legislativa (CAL).

Mediante memorando Nro. SAN-2014-3184, de 6 de noviembre de 2014, suscrito por la doctora Libia Rivas, Secretaria General de la Asamblea Nacional, se remitió a la asambleísta Zobeida Gudiño Mena, ex Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad la Resolución Nro. CAL-2013-2015-150, de 4 de noviembre de 2014, a través de la cual el Consejo de Administración Legislativa, resolvió calificar el referido proyecto de ley y asignarlo a la citada Comisión, sin embargo, el referido proyecto no fue tramitado sino hasta la constitución y elección de presidente y vicepresidente de la citada Comisión, durante el periodo legislativo 2017-2021, que inició sus actividades el 17 de mayo de 2017. Cuyos miembros fueron en su momento: As. Jorge Corozo Ayoví, Presidente, As. Marcela Holguín Naranjo, Vicepresidenta, As. Carlos Cambala Montece, As. César Carrión Moreno, As. Jeannine Cruz Vaca, As. José Chala Cruz, As. Carmen García Gaibor, As. Jaime Olivo Pallo, As. Guadalupe Salazar Cedeno; y, As. Tito Puanchir Payashña.

Con este antecedente, y con la finalidad de tener un conocimiento más preciso y fundamentado del referido proyecto de ley, el presidente de la Comisión dispuso un nuevo análisis, discusión, recepción de observaciones previas y socialización del mismo. Hechos que se llevaron a cabo en las sesiones ordinarias Nro. 124, 136, 137, de 26 de junio y, 2 y 11 de octubre, todas del 2017. Y las sesiones extraordinarias Nro. 4, 5 y 6, de 16 de octubre, 8 y 15 de noviembre, de igual forma, todas del 2017. El tratamiento del proyecto de ley fue desarrollado en un total de 22 sesiones ordinarias y 3 extraordinarias, lo que incluye el debate y análisis al veto parcial y la inconstitucionalidad parcial del proyecto.

De la revisión y examen al expediente del tratamiento, del entonces proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, se evidencia que todas las discusiones y observaciones al mismo, se circunscriben al desarrollo de los derechos y garantías



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

establecidos en la Constitución de la República para este sector vulnerable. Así como la aplicación de acciones afirmativas y la creación de un sistema nacional de protección de amplio espectro para las personas adultas mayores. De igual forma, no se encuentra evidencia en el expediente, que las discusiones o intenciones de los asambleístas de alguna manera hayan estado dirigidas a temas tributarios de distinta índole, salvo las exoneraciones establecidas para impuestos fiscales y municipales para las personas de sesenta y cinco años de edad, constante en el artículo 14 de esta Ley; y que, en su redacción original fue objeto de dictamen de inconstitucionalidad por la forma, por parte de la Corte Constitucional.

Ahondando aún más, en la motivación del legislador, llama especial atención la sesión ordinaria Nro. 140 de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, llevada a cabo el lunes 11 de diciembre de 2017. En la que se recibió en Comisión General al abogado Carlos Vallejo, ex Director Nacional Jurídico del Servicio de Rentas Internas y, al doctor Galo Maldonado, Director Nacional de Normativa del Servicio de Rentas Internas, quienes expusieron sus observaciones al entonces proyecto de Ley de las Personas Adultas Mayores.

En la referida Comisión General, el mencionado ex Director Nacional Jurídico, advierte ya a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, el principio de reserva legal en materia tributaria contenido en el artículo 301 de la Constitución de la República. El cual establece que es privativo de la Función Ejecutiva el presentar proyectos de ley que modifiquen, supriman o extingan tributos. Asimismo manifiesta, que han revisado detalladamente el proyecto de Ley y encontraron que el único artículo que establece o que tiene una referencia de carácter tributario es el artículo 75, el cual establecía que sin perjuicio de los beneficios reconocidos por la Constitución de la República, esta ley y otras, a las personas adultas mayores, las autoridades con facultades tributarias deberán generar y modificar las leyes y actos normativos necesarios para adecuar progresivamente su régimen tributario a fin de garantizar estos derechos.

Aclara, más adelante, que el referido artículo 75, es meramente declarativo de derechos. Razón por la cual, añade que es preciso contar con una referencia expresa tal como contaba el artículo 14 de la Ley del Anciano, donde se establecía exenciones concretas y precisas al pago de tributos. Y advierte que, si se derogaba expresamente la Ley del Anciano, tal como constaba en el proyecto, se crearía un vacío jurídico que no establecería un derecho concreto para este grupo de personas.

Es preciso también referirnos a la sesión ordinaria Nro. 143, de 22 de enero de 2018, en la cual se estableció la metodología de trabajo para el tratamiento del articulado del proyecto de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. En ella, el abogado Pablo Vázquez, asesor de la Comisión, manifestó reiteradamente, que *“la estructura del proyecto de Ley del Adulto Mayor está compuesta por considerandos, exposición de motivos, la cual se*



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

*divide en títulos, capítulos y secciones, es un texto que consta de ciento cuatro artículos, contiene dos disposiciones derogatorias y una disposición final". De igual forma manifestó que, para debatir artículo por artículo es necesario fragmentar el contenido del proyecto en cinco sesiones ordinarias para analizar su contenido en cinco bloques divididos en cuatro bloques de veinte artículos y un bloque de 27 artículos incluidas las disposiciones derogatorias y finales.*

Finalmente en la sesión ordinaria Nro. 154, de 5 de marzo de 2018, se debatió que una vez revisados los artículos por los asambleístas, corresponde una revisión por parte de los asesores, técnicos y demás cuerpos legislativos. Al respecto, el abogado Pablo Vázquez, asesor de la Comisión, manifestó que *"lo que se plantea es una metodología en el que se proceda con la revisión conjuntamente con los asesores de todos los asambleístas de todos los articulados, disposiciones transitorias, derogatorias y finales, aclarando al mismo tiempo que la subcomisión tiene un plazo establecido para presentar el documento respectivo, una vez que tengamos esto, procederemos con el primer borrador para el informe final y después ir puliendo ciertos artículos de este proyecto de Ley".* En efecto, el asambleísta Jorge Corozo Ayoví, ex presidente de la Comisión, dispuso que mediante secretaría se convoque a los asesores jurídicos de cada uno de los asambleístas para el día 6 de marzo de 2018 a las 09:00 para que se proceda con las revisiones respectivas al proyecto de Ley Orgánicas de las Personas Adultas Mayores.

El proyecto de Ley original presentado en septiembre de 2014 por el doctor Ramiro Rivadeneira, constaba únicamente de dos disposiciones derogatorias que en esencia se referían exclusivamente a la Ley del Anciano, y a todas aquellas normas que se opongán al referido proyecto. Asimismo, este proyecto no contaba con el Informe de la Unidad de Técnica Legislativa. No resulta claro en qué momento del tratamiento del proyecto de Ley, previo a la aprobación del informe para primer debate, fueron incorporadas diez disposiciones derogatorias adicionales a las ya propuestas inicialmente por el doctor Rivadeneira. Las cuales resultan inoficiosas y entorpecieron el sentido de la Ley. A pesar de ello, y con el ánimo de escudriñar más en la voluntad del legislador, nos vamos a servir de dichas disposiciones para clarificar su alcance y pretensión, conforme el siguiente cuadro:

<b>LEY ORGÁNICA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES</b>		
<b>DISPOSICIONES DEROGATORIAS</b>		
<b>Nro.</b>	<b>TEXTO</b>	<b>ALCANCE</b>
<b>PRIMERA</b>	Deróguese la Ley del Anciano No. 127, publicada en el Registro Oficial No. 806 de 6 de noviembre de 1991.	Deroga la Ley del Anciano.
<b>SEGUNDA</b>	Deróguese la Ley No. 71, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 566, de 11 de noviembre de 1994.	Deroga la Ley Reformatoria a la Ley del Anciano.
	Deróguese la Ley sin número, publicada en	Deroga la Ley Reformatoria



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

<b>TERCERA</b>	el Registro Oficial No. 32, de 24 de septiembre de 1996.	a la Ley del Anciano.
<b>CUARTA</b>	Deróguese la Ley No. 36, publicada en el Registro Oficial No. 198 de 20 de noviembre de 1997.	Deroga la Ley Reformatoria a la Ley del Anciano.
<b>QUINTA</b>	Deróguese la Ley No. 2001-51, publicada en Registro Oficial 439 de 24 de octubre de 2001.	Deroga la Ley Reformatoria a la Ley del Anciano.
<b>SEXTA</b>	Deróguese la Ley No. 2003-27, publicada en el Registro Oficial No. 231 de 12 de diciembre de 2003.	Deroga la Ley Reformatoria a la Ley del Anciano.
<b>SÉPTIMA</b>	Deróguese la Ley No. 2004-35, publicada en el Registro Oficial No. 344 de 28 de mayo de 2004.	Deroga la Ley Reformatoria a la Ley del Anciano.
<b>OCTAVA</b>	Deróguese la Ley No. 2006-007, publicada en el Registro Oficial No. 376 de 13 de octubre de 2006.	Deroga la Codificación a la Ley del Anciano.
<b>NOVENA</b>	Deróguese la Ley sin número, publicada en el Registro Oficial No. 405 de 29 de diciembre de 2014.	No existe ninguna ley publicada en el Registro Oficial mencionado.
<b>DÉCIMA</b>	Deróguese la Ley sin número, publicado en el Registro Oficial No. 744 de 29 de abril de 2016.	No existe ninguna ley publicada en el Registro Oficial mencionado.
<b>DÉCIMA PRIMERA</b>	Deróguese el Reglamento para la aplicación de la Ley del Anciano.	No se especifica que fue publicado en el Registro Oficial Nro. 961, de 19 de junio de 1992.
<b>DÉCIMA SEGUNDA</b>	Deróguese las Leyes de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.	Aplicable en casos de dispersión normativa no contemplada en las disposiciones derogatorias expresas.

Como se puede evidenciar, todas las disposiciones derogatorias están encaminadas a derogar la Ley del Anciano conjuntamente con sus múltiples reformas y codificación. Resulta evidente que este grupo de disposiciones no conlleva implícita la intención de derogar cuerpos legales que regulen materias diferentes a las desarrolladas en la derogada Ley del Anciano. Así también, resulta evidente que las disposiciones novena y décima son inaplicables. Ya que, revisados los Registros Oficiales a los que hacen referencia las citadas disposiciones derogatorias, no se encuentra ninguna ley que pueda ser objeto de derogación conforme el artículo 37 del Código Civil, el cual establece que la derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Siendo expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua; y, es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

conciliarse con las de la ley anterior. No siendo así en los respectivos Suplementos de los Registros Oficiales Nro. 405, de 29 de diciembre de 2014; y, 744 de 29 de abril de 2016, en los cuales si constan dos leyes.

Dado que las disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores son imprecisas y erróneas; y, por tanto, no cumplen con el mandato de claridad y especificidad que demanda el artículo 37 del Código Civil. Las mismas no nacen a la vida jurídica, pero sin lugar a duda atentan contra el derecho a la seguridad jurídica garantizado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Una vez aceptado que no cabe derogación expresa por parte de las disposiciones novena y décima, a la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal; y, la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, por ausencia total de claridad y exactitud. Es preciso ahora cuestionarnos, si es posible la existencia de una derogación tácita por incompatibilidad normativa entre la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y las leyes referidas en este párrafo.

Al respecto, y tal como se lo menciona líneas arriba, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores desarrolla derechos y garantías a través de la creación de un sistema nacional de protección para las personas que se encuentran en este segmento de atención prioritaria. En consecuencia, sus artículos y disposiciones normativas deben cumplir con el requisito previsto en el tercer inciso del artículo 37 del Código Civil. Es decir, que sus disposiciones no pueden conciliarse con la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal; y, la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas. De no ser así, y conforme lo dispone el artículo 38 del referido Código, la derogación tácita dejaría vigente en las citadas leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.

En consecuencia, es pertinente hacer un breve repaso al contenido de estas dos leyes. Por un lado, la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, en su estructura cuenta con once capítulos, cincuenta y un artículos, una disposición general, cinco disposiciones transitorias y una disposición final. El objetivo de esta Ley fue reformar los siguientes cuerpos legales: 1. Código Tributario; 2. Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno; 3. Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones; 4. Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador; 5. Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas; 6. Ley de Abono Tributario; 7. Ley de Minería; 8. Ley del Anciano; 9. Ley Orgánica de Discapacidades; 10. Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre; y, 11. Ley de Turismo.

Entre los aspectos más relevantes que regula esta Ley, podemos resaltar:



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

- a) El establecimiento de las condiciones para considerar tanto a las personas naturales como residentes fiscales del Ecuador, con el objeto de determinar si son o no sujetos pasivos del pago del impuesto a la renta. Así como la determinación de que una sociedad tiene su residencia fiscal en Ecuador cuando esta ha sido constituida en territorio ecuatoriano.
- b) La eliminación del escudo fiscal que blindaba los ingresos por la enajenación ocasional de acciones, mismos que se encontraban exonerados del pago al impuesto a la renta (IR). Esta acción permite prevenir y evitar la elusión e incrementar la recaudación fiscal. De igual forma se establece los sustitutos del contribuyente para el pago del IR en la venta de acciones. Es decir, la sociedad ecuatoriana cuyas acciones y/o derechos fueren enajenados directa o indirectamente será sustituto del contribuyente y, como tal, responsable del pago del impuesto y del cumplimiento de sus deberes formales.
- c) Se amplía el término de 6 meses a 24 meses, en las facilidades de pago para el impuesto a la renta que no requieren de garantía y de 2 años a 4 años, en las que si requieren de caución.
- d) Elimina la exención del IR sobre dividendos distribuidos en efectivo a sociedades extranjeras, cuando el beneficiario efectivo sea una persona natural residente en el Ecuador.
- e) Se estableció la exoneración del pago del impuesto a la renta en el caso de inversiones nuevas y productivas en los sectores económicos determinados como industrias básicas, hasta por diez años. Pudiendo ser ampliados hasta por dos años más en el caso de que dichas inversiones se realicen en cantones fronterizos del país.
- f) Deducción de un 150% adicional al impuesto a la renta, por concepto de remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporte al IESS, si recaen en pagos a adultos mayores y migrantes retornados mayores de 40 años, por un período de dos años contado a partir de la fecha de celebración del contrato.
- g) Para el cálculo del impuesto a la renta, durante el plazo de 5 años, las micro, pequeñas y medianas empresas tienen derecho a la deducción del 100% adicional de los gastos incurridos en capacitación técnica dirigida a investigación, desarrollo e innovación tecnológica; gastos en la mejora de la productividad; y, gastos de viaje, estadía y promoción comercial para el acceso a mercados internacionales.
- h) Compensación de las pérdidas sufridas en el ejercicio impositivo por las sociedades, las personas naturales obligadas a llevar contabilidad y las sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad, con las utilidades gravables que obtuvieron dentro de los cinco periodos impositivos siguientes, sin que se exceda en cada período del 25% de las utilidades obtenidas.
- i) Se estableció un impuesto a la renta único para los ingresos provenientes de la producción, cultivo, exportación y venta local de banano, incluyendo otras musáceas que se produzcan en Ecuador. Asimismo, se dejó abierta la posibilidad para que otros subsectores del sector agropecuario, pesquero o acuacultor, puedan



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

- acogerse a este régimen para su fase de producción, cuando el Presidente de la República, mediante decreto, así lo disponga.
- j) Se reconoce la exoneración total del impuesto a la renta por cinco años a las inversiones nuevas que se desarrollen en los sectores que contribuyan al cambio a la matriz energética, a la sustitución estratégica de importaciones, al fomento de las exportaciones, así como para el desarrollo rural de todo el país y la deducción del 100% adicional del costo o gasto de depreciación anual, de conformidad con la ley.
  - k) Concesión de estabilidad tributaria para las sociedades que realicen inversiones para la explotación de minería metálica a mediana y gran escala y, industrias básicas que adopten este incentivo, será del 22%; y, para otros sectores que contribuyan al cambio de la matriz productiva del país, la tarifa será del 25%.
  - l) Reconoce el derecho a las personas con discapacidad para que el impuesto al valor agregado que paguen en la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad de uso o consumo personal les sea reintegrado a través de la emisión de cheque, transferencia bancaria u otro medio de pago, sin intereses, en un tiempo no mayor a noventa (90) días de presentada su solicitud.
  - m) Establece un incentivo económico para la forestación y reforestación con fines comerciales, a través de una transferencia económica directa de carácter no reembolsable que entrega el Estado ecuatoriano a través del ministerio rector de la política agraria, a las personas naturales y jurídicas, comunas, asociaciones y cooperativas productivas, y a las organizaciones que conforman la economía popular y solidaria, para desembolsar o rembolsar, una parte de los costos en que inviertan para el establecimiento y mantenimiento de la plantación forestal.

Por otro lado, la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, cuenta en su estructura con ocho artículos, una disposición general, trece disposiciones transitorias y una disposición final. Esta Ley tiene como finalidad reformar: 1. Ley de Régimen Tributario Interno; 2. Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador; 3. Ley de Reforma Tributaria; 4. Ley Orgánica de Discapacidades; 5. Codificación de la Ley del Anciano; 6. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; 7. Código Tributario; y, Ley de Minería. Entre sus principales reformas podemos destacar:

- a) La devolución del impuesto al valor agregado por uso de medios electrónicos de pago.
- b) Exenciones en el pago del impuesto a la renta, a los ingresos percibidos por personas mayores de sesenta y cinco años de edad y los obtenidos por personas con discapacidad.
- c) Exonera del pago del impuesto a la renta se extenderá a diez (10) años, contados desde el primer año en el que se generen ingresos atribuibles directa y únicamente a la nueva inversión. Este plazo se ampliará por dos (2) años más en el caso de que dichas inversiones se realicen en cantones fronterizos del país. Se hará extensiva a las contratistas extranjeras o consorcios de empresas extranjeras, que suscriban con entidades y empresas públicas o de economía mixta, contratos de ingeniería,



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

- procura y construcción para inversiones en los sectores económicos determinados como industrias básicas, siempre que el monto del contrato sea superior al 5% del PIB corriente del Ecuador del año inmediatamente anterior a su suscripción.
- d) Devolución del IVA a las personas con discapacidad por la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad de uso o consumo personal.
  - e) Rebaja especial a los adultos mayores por impuesto a la matriculación vehicular. Una vez obtenida esta rebaja, la misma se reducirá cada año, en los mismos porcentajes de depreciación de vehículos establecido para este impuesto, hasta llegar al porcentaje del valor residual.
  - f) Rebajas especiales en el caso de los vehículos destinados al uso y traslado de personas con discapacidad.
  - g) Exonera del pago del impuesto a la renta a los ingresos de las personas con discapacidad, hasta por un monto equivalente al doble de la fracción básica gravada con tarifa cero (0) de impuesto a la renta.
  - h) Establece exenciones a la importación o compra de vehículos, incluidos los de producción nacional, destinados al uso o beneficio particular o colectivo de personas con discapacidad, para el pago de tributos al comercio exterior, impuesto al valor agregado e impuesto a los consumos especiales, según corresponda.
  - i) Se establece el derecho del Estado a recibir el pago de regalías de parte de los concesionarios mineros que realizan labores de explotación.

Tal como se puede apreciar, sin mayor análisis y reflexión, tanto la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, como la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, reforman y regulan normativa principalmente tributaria y de producción, misma que no tiene la más mínima vinculación o relación con el área normada por la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Razón por la cual, una derogación tácita de los referidos cuerpos legales sería absolutamente incomprensible.

Sin embargo, quien pretendiera forzar la tesis de la derogación tácita, esta únicamente tendría cabida con respecto al Capítulo VIII, Reformas a la Ley del Anciano, de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal; y, al artículo 5 de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas. Ya que las dos leyes reformaron en su momento al artículo 14 de la derogada Ley del Anciano, mismo que abordaba las exenciones en el pago de impuestos al fisco. Materia que también es tratada por el artículo 14 de la vigente Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. En consecuencia, de existir una derogación tácita sería sobre este punto y no otro. Misma que a su vez, no guardaría relación con las disposiciones derogatorias novena y décima, la cuales tal como quedo evidenciado son inaplicables.

No obstante, y a pesar de lo expuesto, con oficio Nro. AN-CDCCI-P-1231, de 8 de mayo de 2018, el Presidente de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, licenciado Jorge Corozo Ayoví, remitió a la presidencia de la Asamblea Nacional el Informe para Primer Debate del proyecto de Ley



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

Orgánica de las Personas Adultas Mayores. El proyecto contenido en este Informe, pese a haber sufrido modificaciones con respecto al proyecto inicialmente presentado, no contaba con el Informe de la Unidad de Técnica Legislativa, y es en este nuevo proyecto modificado donde se incorporan las diez disposiciones derogatorias adicionales mencionadas líneas arriba.

Posteriormente, ni en el Informe para Segundo Debate, ni en el texto aprobado por la Asamblea Nacional, así como tampoco en la objeción parcial presentada por la Función Ejecutiva y en el dictamen de inconstitucionalidad emitido por la Corte Constitucional, caen en cuenta sobre la ambigüedad e inaplicabilidad de las disposiciones derogatorias novena y décima del proyecto de Ley, así como su marcada diferencia y oscuridad con respecto al resto de las disposiciones derogatorias.

De un análisis minucioso tanto a la exposición de motivos como al preámbulo de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, se desprende que, el objetivo primordial de la Ley es adecuar la normativa legal existente al nuevo paradigma establecido por la Constitución de la República de 2008, donde se reconocen derechos específicos que no eran aterrizados en la Ley del Anciano, como por ejemplo, la igualdad y no discriminación; los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; los derechos de las personas adultas mayores; las obligaciones del Estado respecto a las personas adultas mayores; la prohibición de desplazamiento arbitrario; los derechos de las personas privadas de libertad; los derechos políticos de las personas adultas mayores; los derechos de libertad: vida libre de violencia; los derechos de protección: acceso a la justicia; derecho a la educación: erradicar el analfabetismo y apoyar a los procesos de post-analfabetización y educación permanente; protección integral; atención integral de salud; y, seguridad social.

Resulta evidente que el espíritu de la Ley es desarrollar los derechos y garantías establecidos en la Constitución a través de políticas públicas de protección hacia las personas adultas mayores, cuya ejecución conlleve acciones con un enfoque integral y solidario que se proyecte hacia la revalorización y potencialización del rol de las personas adultas mayores en la comunidad en condiciones de autonomía, igualdad, justicia y equidad.

Asimismo, tal como se manifestó, de un examen a las disposiciones derogatorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, décima primera y décima segunda, se denota que todas ellas se encuentran redactadas con mayor precisión y están enfocadas a eliminar de la vida jurídica a la Ley del Anciano, conjuntamente con todas las leyes que la han reformado y/o codificado.

Por tanto, toda vez que se ha acudido a la parte considerativa de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y a los antecedentes legislativos de la Ley para indagar sobre la voluntad del legislador y confirmar la finalidad de la Ley, se desprende, que el sentido de la voluntad legislativa no era derogar la integralidad de la Ley Orgánica de Incentivos a la



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

Producción y Prevención del Fraude Fiscal publicada en el Primer Suplemento del Registro Oficial Nro. 405, de 29 de diciembre de 2014, y, de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 744, de 29 de abril de 2016, sino, únicamente, las disposiciones que reformaban la Ley del Anciano.

En consecuencia, se insiste en que las leyes mencionadas en el párrafo que antecede se encuentran plenamente vigentes y aplicables, dada la ambigüedad e imprecisión con las que fueron redactadas las disposiciones derogatorias novena y décima, que sin el más mínimo fundamento se pretende interpretarlas en dicho sentido. Sin embargo, y con el ánimo de mantener la seguridad jurídica y la coherencia en el ejercicio parlamentario, es imperativo brindar de intención y lógica a las referidas disposiciones.

Conforme el principio de reserva legal contenido en el artículo 301 de la Constitución de la República, sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. En otras palabras, este principio cierra la puerta a determinadas alternativas de técnica legislativa que nos podrían haber permitido dar claridad a las disposiciones derogatorias novena y décima. Tal como se demostró líneas arriba, la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, y, la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, regulan temas tributarios y fiscales. Por tanto, de considerar que las referidas disposiciones tienen algún sentido estas son inconstitucionales ya que, al derogar las citadas leyes, están extinguiendo impuestos. Por otro lado, y obviando deliberadamente lo anterior, si pretendemos que las referidas leyes se encuentran derogadas, la alternativa de presentar un proyecto de ley para volver a la vida las normas derogadas también incurriría en inconstitucionalidad, ya que, tal como se deja advertido, el establecimiento de impuestos es facultad privativa del Ejecutivo.

Cerradas estas dos vías, nos queda analizar la opción de presentar un proyecto de ley que derogue las disposiciones derogatorias novena y décima. El problema subyace, no solo en lo manifestado en el párrafo que antecede, ya que derogar dichas disposiciones no tendría como efecto devolver a la vida las normas que erróneamente se interpreta como derogadas. Sino también, en el principio general del derecho, relacionada a la irretroactividad, que no es más que un principio que permite únicamente la aplicación de las normas hacia el futuro, de tal manera que los hechos anteriores a la vigencia de una determinada norma no se sujetan a esta sino a la previa. Principio que no es absoluto, y tiene en las leyes interpretativas una de sus excepciones.

Así lo ha reconocido nuestro Código Civil en su artículo 7 al establecer que la ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo. En el mismo sentido el primer inciso del artículo 300 de la Constitución de la República al establecer que el régimen tributario se regirá, entre otros, por el principio de irretroactividad. En cuyo caso, nos encontraríamos con un proyecto ley inoficioso que no solucionaría el problema ni aclararía la duda.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

En tal virtud, y atención a las atribuciones conferidas a la Asamblea Nacional en los artículos 120 numeral 6 y 133 inciso tercero de la Constitución de la República, que le permiten interpretar las leyes con carácter generalmente obligatorio. El objetivo del presente proyecto de Ley Orgánica Interpretativa es brindar claridad, sentido y significado a las disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. De tal forma, que la interpretación ejecutada por las y los asambleístas respecto de las leyes creadas en el ejercicio de la actividad parlamentaria garantiza el derecho a la seguridad jurídica debido a que tal interpretación escrita es vinculante para todo ciudadano y para toda autoridad que la aplica.

**CONSIDERANDO:**

Que la Constitución de la República Ecuador en su artículo 1 determina que el Ecuador se consagra como un Estado constitucional de derechos y justicia, por lo que es necesario realizar cambios normativos que respondan coherentemente con su espíritu;

Que la Constitución de la República Ecuador, en el artículo 3, tiene como deber primordial garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales;

Que el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República, determina que “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”;

Que el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República, establece que “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”;

Que, el artículo 35 de la Constitución de la República, establece que “las personas adultas mayores, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”;

Que la Constitución de la República en su artículo 82 establece que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes;



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

- Que la Constitución de la República en su artículo 84 determina que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas, ni los actos de poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución;
- Que el artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Asamblea Nacional el expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;
- Que el numeral 2 del artículo 133 de la Constitución de la República determina que serán leyes orgánicas, las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales;
- Que el artículo 301 de la Constitución de la República dispone que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos;
- Que la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores fue publicada en el Primer Suplemento del Registro Oficial Nro. 484, de 09 de mayo de 2019;
- Que las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, se encuentran redactadas en términos ambiguos e imprecisos que distraen y entorpecen la verdadera voluntad del legislador;
- Que el artículo 37 del Código Civil determina que la derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior;
- Que el artículo 38 del Código Civil dispone que la derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley;
- Que resulta evidente que las disposiciones novena y décima de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores son inaplicables. Ya que, revisados los Registros Oficiales a los que hacen referencia las citadas disposiciones derogatorias, no se encuentra ninguna ley que pueda ser objeto de derogación conforme el artículo 37 del Código Civil, el cual establece que la derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Dado que son imprecisas y erróneas; y, por tanto, no cumplen con el mandato de claridad y especificidad que demanda el referido artículo. Las mismas no nacen a la vida



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

jurídica, pero sin lugar a duda atentan contra el derecho a la seguridad jurídica garantizado en el artículo 82 de la Constitución de la República;

Que de la revisión y examen al expediente del tratamiento, del entonces proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, se evidencia que todas las discusiones y observaciones al mismo, se circunscriben al desarrollo de los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República para este sector vulnerable. Así como la aplicación de acciones afirmativas y la creación de un sistema nacional de protección de amplio espectro para las personas adultas mayores;

Que todas las disposiciones derogatorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, décima primera y décima segunda, de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, se denota que todas ellas se encuentran redactadas con mayor precisión y están enfocadas a eliminar de la vida jurídica a la Ley del Anciano, conjuntamente con todas las leyes que la han reformado y/o codificado;

Que de un análisis a la exposición de motivos como al preámbulo de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, se desprende que, el objetivo primordial de la Ley es adecuar la normativa legal existente al nuevo paradigma establecido por la Constitución de la República de 2008, donde se reconocen derechos específicos que no eran aterrizados en la Ley del Anciano y,

Que la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal publicada en el Primer Suplemento del Registro Oficial Nro. 405, de 29 de diciembre de 2014, y, de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, se encuentran plenamente vigentes y aplicables, dada la ambigüedad e imprecisión con las que fueron redactadas las disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.

En ejercicio de los deberes y atribuciones previstas en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 6 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, resuelve expedir la siguiente:

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA INTERPRETATIVA A LAS DISPOSICIONES  
DEROGATORIAS NOVENA Y DÉCIMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LAS  
PERSONAS ADULTAS MAYORES**

**Art. 1.** - Interpretase la Disposición Derogatoria Novena de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, en el sentido que deroga al Capítulo VIII, Reformas a la Ley del Anciano, de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 405, de 29 de diciembre de 2014.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD

**Art. 2.** - Interpretase la Disposición Derogatoria Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, en el sentido que deroga el artículo 5 de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 744, de 29 de abril de 2016.

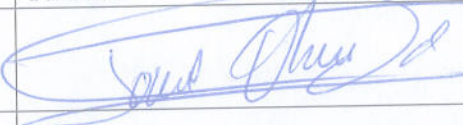
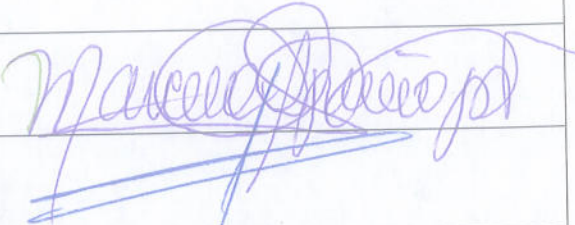
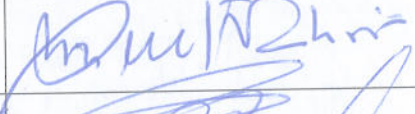


**DISPOSICIÓN FINAL**

**ÚNICA.** - La presente Ley Orgánica Interpretativa tiene vigencia desde la fecha de publicación de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 484, de 09 de mayo de 2019.

Dada y suscrita, en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, a los

APROBACIÓN DEL INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
ORGÁNICA INTERPRETATIVA A LAS DISPOSICIONES DEROGATORIAS NOVENA Y  
DÉCIMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES .

Fecha: 23 de octubre 2019

ASAMBLEISTA	FIRMA
As. Jaime Olivo	
As. Jorge Corozo	
As. Marcela Aguiñaga	
As. Carlos Cambala	
As. José Chalá	
As. Ángel Gende	
As. Juan Lloret	
As. Tito Puanchir	
As. Alt. Ximena De Chactong	
TOTAL	SIETE VOTOS

CERTIFICO:

Carlo Romero García  
SECRETARIO RELATOR




**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DERECHOS  
 COLECTIVOS Y LA INTERCULTURALIDAD**  
**SESIÓN ORDINARIA No. 010**

VOTACIÓN PARA LA APROBACIÓN DEL INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL  
 PROYECTO DE LEY ORGÁNICA INTERPRETATIVA A LAS DISPOSICIONES  
 DEROGATORIAS NOVENA Y DÉCIMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LAS  
 PERSONAS ADULTAS MAYORES .

**Hora:** 13H00

**Fecha:** 23 de octubre 2019

ASAMBLEÍSTA	A favor	En contra	En blanco	Abstención	Asambleísta	Firma
As. Jaime Olivo	<b>X</b>					
As. Jorge Corozo						
As. Marcela Aguiñaga	<b>X</b>					
As. Carlos Cambala	<b>X</b>					
As. José Chala	<b>X</b>					
As. Ángel Gende	<b>X</b>					
As. Juan Lloret	<b>X</b>					
As. Tito Puanchir	<b>X</b>					
As. Alt. Ximena De Chactong						

**CERTIFICO:**

Carlo Romero García  
**SECRETARIO RELATOR**



**CERTIFICO:**

Que el **Informe para Primer debate del Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa a las Disposiciones Derogatorias Novena y Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores** fue aprobado dentro de la Sesión Ordinaria No. 010 con la siguiente votación de las y los asambleístas: A FAVOR: (7) SIETE votos; EN CONTRA: (0) cero votos; ABSTENCIÓN: (0) cero votos; EN BLANCO: (0) cero votos.

Quito, D.M. 23 de octubre de 2019


Ab. Carlo Romero García

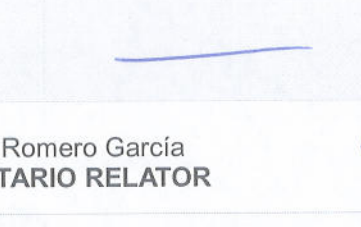
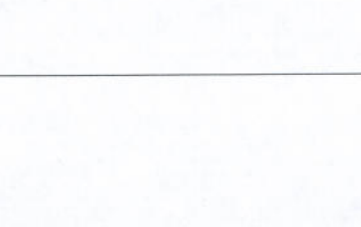
**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DERECHOS  
COLECTIVOS, COMUNITARIOS Y LA INTERCULTURALIDAD**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y LA INTERCULTURALIDAD**

**SESIÓN ORDINARIA No. 010**  
**CONSTATACIÓN DEL CUÓRUM**

**Hora: 10H00**

**Fecha: 23 de octubre 2019**

ASAMBLEÍSTA	AS.ALTERNO	FIRMA	HORA
As. Jaime Olivo PRESIDENTE			10h00
As. Jorge Corozo VICEPRESIDENTE			10:400
As. Marcela Aguiñaga			10:00
As. Carlos Cambala			10H.00
As. José Chalá			10H00'
As. Ángel Gende			10:00
As. Juan Lloret			100
As. Tito Puanchir			10H00
As. Alt. Ximena De Chactong			

CERTIFICO:

Carlo Romero García  
**SECRETARIO RELATOR**

