



Quito, DM, 04 de junio de 2015
Oficio No. 031-CSIRISI-MAC-AN-2015

Trámite **215544**
Codigo validación **IWKZDBBUEQ**
Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**
Fecha recepción **04-jun-2015 14:59**
Numeración documento **031-csirisi-mac-an-2015**
Fecha oficio **04-jun-2015**
Remitente **CALLE ANDRADE MARIA AUGUSTA**
Función remitente **ASAMBLEISTA**
Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/ots/gestioTramite.jsf>

Señora
GABRIELA RIVADENEIRA
Presidenta de la Asamblea Nacional
En su Despacho.-

Señora Presidenta.

En observancia a lo previsto en el penúltimo inciso del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en concordancia con el artículo 21 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, adjunto se servirá encontrar el Informe de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, correspondiente al pedido de aprobación del “Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Dominicana”, enviado por el señor Presidente Constitucional de la República.

Acompaño también copia del oficio No. 235-2014-EZC-AN de 4 de junio de 2015, suscrito por el asambleísta Eduardo Zambrano, vocal de esta Comisión Legislativa, quien se adhirió con el voto a favor del informe antes referido.

Atentamente,

María Augusta Calle
Presidenta encargada de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral

Adj. Veinte y tres (23) fojas útiles. ✓

CU/tn
04-junio-2015



**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE No. 5 DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**

Quito DM, 3 de junio de 2015

**Informe de Comisión sobre el Pedido de Aprobación del
“Convenio de Seguridad Social entre la República del Ecuador y el Gobierno de la
República Dominicana”**

1. OBJETO

El presente Informe tiene por objeto recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del “Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Dominicana”.

2. ANTECEDENTES

2.1. La Corte Constitucional, con fecha 17 de septiembre de 2014, por pedido de la Presidencia de la República, emitió el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad No. 011-14-DTI-CC, dentro del caso 0024-13-TI, mediante el cual declaró la constitucionalidad del “Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Dominicana”, por cuanto sus disposiciones guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador.

2.2. Mediante Oficio No. T.6727-SGJ-14-753 de 17 de octubre de 2014, el señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador remitió a la Asamblea Nacional, para su estudio y

aprobación, el “Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Dominicana”, así como el dictamen previo y vinculante de la Corte Constitucional.

2.3. El Pro Secretario General de la Asamblea Nacional, mediante memorando No. SAN-2014-3644 de 10 de diciembre de 2014, de conformidad con el inciso tercero del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remitió al señor Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, para su estudio y aprobación, el “Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Dominicana”.

3. TRÁMITE Y SOCIALIZACIÓN

3.1. La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, en sesiones de 28 de enero, 4 de febrero y 9 de marzo de 2015, y 3 de junio de 2015, conoció y debatió el pedido de aprobación del “Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Dominicana”.

Durante el proceso de socialización se recibió, con fecha 4 de febrero de 2014, el Oficio No. 243-2015-BCG-PCDDTSS-AN por parte de la asambleísta Betty Carrillo, entonces Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social de la Asamblea Nacional, en el cual señala que este Convenio representa un importante avance hacia la concreción del principio constitucional de ciudadanía universal, la libre movilidad y el progresivo fin de la condición de extranjero. Sin embargo, más allá de que puedan lograrse afiliaciones en el seguro social de ciudadanos de nacionalidad dominicana que residan en el Ecuador y de ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad ecuatoriana que residan en República Dominicana, el instrumento bilateral deja en evidencia serios problemas para la concreción de esa aspiración gubernamental de ambos países latinoamericanos, dado que los ciudadanos dominicanos que viven en el Ecuador tienen dificultades para regular su condición migratoria en el país, ya sea por la imposibilidad que tienen para cubrir los requisitos que se necesitan para acceder a una visa o porque se quedaron en



una situación de irregularidad al superar el tiempo de su estadía como turista, hecho por el cual no son aptos para acceder a una visa.

Indica que, no obstante esta situación, los ciudadanos dominicanos que residen en el Ecuador trabajan en actividades formales en distintos sectores, sin tener afiliación a la seguridad social, por lo que se podría plantear un proceso de regularización de los ciudadanos dominicanos similar al que se hizo con los ciudadanos de nacionalidad haitiana en 2010, mediante el Decreto Ejecutivo No. 248 publicado en el Registro Oficial 135, de 12 de febrero de 2010.

Menciona, además, que para acceder a las visas de trabajo en el Ecuador, el Ministerio de Trabajo solicita un permiso laboral que tiene requisitos difíciles de cumplir, como la alta calificación laboral de las y los trabajadores. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través de la Dirección de Asuntos Migratorios, también solicita requisitos como un alto capital de la empresa que los contrata. La asambleísta Carrillo expresó que estos problemas dificultarían la implementación del Convenio, siendo necesario solucionar con urgencia el tema migratorio de los dominicanos en Ecuador.

Varios expertos y analistas expresaron su criterio sobre este Convenio a la Comisión. Entre ellos, el embajador Galo Galarza, Subsecretario de América Latina y El Caribe, delegado del Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, quien expresó que este Convenio responde a una vieja aspiración de la comunidad latinoamericana que tiene como propósito garantizar la seguridad social para inmigrantes en todos los países. Recordó que el 8 de abril de 2013, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) informó a la Cancillería ecuatoriana que el Gobierno de la República Dominicana hizo conocer su conformidad con el texto de Convenio Bilateral de Seguridad Social propuesto por el Ecuador y la Secretaría General encargada de Convenios Internacionales de Seguridad Social y emitió un informe favorable para que se proceda a suscribirlo. Este instrumento internacional se enmarca en la política del Gobierno nacional tendiente a asegurar el efectivo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República, como son los derechos a la seguridad social que incluyen el seguro de vejez, la atención a discapacitados y muerte. En tal sentido, es necesario resaltar la importancia que tiene la suscripción de este instrumento para asegurar a los ciudadanos de ambos Estados que residan en cada uno de los países, y que ejerzan o hayan ejercido una actividad con relación de dependencia, el efectivo goce del

derecho a la seguridad social. El invitado puntualizó que el objetivo fundamental del Convenio es asegurar a los trabajadores de cada uno de los Estados parte, los beneficios que prevén las legislaciones de cada país acerca de los seguros de invalidez, vejez y muerte.

El delegado de Cancillería señaló que, de acuerdo con información presentada por la Presidencia de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social de la Asamblea Nacional, existe un mayor número de dominicanos en el Ecuador que ecuatorianos en República Dominicana. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana solicitó también un informe a la Embajada del Ecuador en ese país, del cual se evidenció que actualmente existe un éxodo de ecuatorianos que retornan al Ecuador o van a terceros países. Agregó que alrededor de 400 y 500 compatriotas residen actualmente en República Dominicana, de los cuales ejercerían actividades remuneradas un 25% o 30%. El informe de la Embajada del Ecuador en República Dominicana, indica, al igual que el informe de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores, que el número de dominicanos residentes en el Ecuador es mayor que el número de residentes ecuatorianos en República Dominicana.

El embajador Galarza manifestó que el afán de la Cancillería es ayudar a nuestros compatriotas residentes en República Dominicana, tal como se lo ha hecho con otros ecuatorianos que se encuentran en otros países. El número de dominicanos que está en el Ecuador, de conformidad al informe enviado por la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social, es alrededor de 8 mil personas, aunque el informe de la Embajada es menor ya que el mismo establece que sería un número similar a los ecuatorianos que se beneficiarían allá; es decir, entre 400 y 500 personas.

El invitado mencionó además que en uno de los primeros talleres anuales de Embajadores el señor Presidente de la República Rafael Correa, instruyó a Cancillería para que se suscribieran convenios bilaterales de seguridad social al amparo del Convenio Iberoamericano sobre la materia suscrito en 2007. Concluyó que la acumulación de aportes en las respectivas entidades de seguridad social hará que hoy y en el futuro no se pierdan los beneficios de dichos aportes en favor de los actuales o futuros migrantes, ecuatorianos o dominicanos.



Roberto Guevara, subdirector general del IESS, delegado del Presidente del Consejo Directivo de esa institución, manifestó que este Convenio es de autoría del IESS. Fue remitido vía Cancillería a República Dominicana; cuenta con dictamen favorable del máximo órgano de control constitucional y guarda la misma estructura, contenido y procedimientos que tienen los convenios de seguridad social suscritos por el Ecuador con otros países como Venezuela, España, Colombia y Perú. El invitado agregó que la ratificación de este tipo de convenios permite el traspaso del tiempo de aportación entre países suscriptores para fines de pago de pensiones, por lo que no existe ninguna observación al mismo por parte del IESS, entidad rectora de la seguridad social en el Ecuador.

Asimismo indicó que la política exterior del Gobierno nacional en materia de seguridad social ha sido amplia. Antes del actual Gobierno, el Ecuador había firmado un solo convenio suscrito con España. Este período ha sido fructífero para el país porque se han suscrito más de 10 convenios bilaterales de seguridad social, y entre ellos, uno fundamental: el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social. Destacó que el Ecuador es el segundo país que lo firmó y ratificó, y que República Dominicana también lo hizo. Este Convenio Marco y los Convenios Bilaterales respetan las legislaciones nacionales de los países.

Por otra parte, el delegado del IESS añadió que el presente Convenio no tiene ningún costo adicional para dicha institución porque si se respetan las legislaciones nacionales, se liquida una prestación de jubilación, sumando los tiempos de servicio. Explicó que, por ejemplo, si un ciudadano ecuatoriano quisiera acogerse a su jubilación de acuerdo con la legislación española (tomando en cuenta el acuerdo de seguridad social entre el Ecuador y este país), debe solicitar a ese país que señale el tiempo de servicio que tiene el ciudadano. Asimismo, el Gobierno de España debe solicitar la información concerniente a los años de prestaciones en Ecuador de ese ciudadano, luego se realizará la liquidación con base en la Ley de Seguridad Social del Ecuador y de acuerdo con las resoluciones dictadas por el Consejo Directivo. Finalmente esos valores se envían a España –porque el ciudadano ha decidido radicarse en ese país– y se traslada luego el dinero que le corresponde en la moneda del país en el que va a recibir la pensión. Agregó que, luego de culminar el trámite en la Asamblea Nacional y en la Presidencia de la República, se continuará con una segunda fase: la redacción y aprobación del correspondiente acuerdo administrativo de aplicación del Convenio.

Víctor Reinaldo Díaz Lora, embajador de la República Dominicana, explicó que la aprobación de este Convenio es muy importante para los migrantes de ambos países; además, se trata de una iniciativa del Poder Ejecutivo dentro del marco constitucional de cada país. Este acuerdo fue firmado por el Embajador del Ecuador en República Dominicana y la Secretaría de Trabajo y está sujeto a ratificación por parte de la Asamblea Nacional de Ecuador. Con este Acuerdo se da continuidad a una política de inclusión y de respaldo a los ciudadanos de cada país. Agregó que estos momentos son históricos porque los Estados se están integrando a través de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y con este Convenio se apoya a los migrantes de acuerdo con las leyes específicas de cada país. Fue conocido y aprobado por República Dominicana con mucho entusiasmo y ahora se espera que los ciudadanos migrantes reciban el beneficio de acuerdo con la ley específica, sin importar dónde se encuentren. Agregó que con estas acciones se contribuye a la verdadera integración latinoamericana.

El embajador Díaz también informó que alrededor de 500 ciudadanos dominicanos se encuentran en el Ecuador y que existe un programa de regularización que ya fue iniciado en República Dominicana para todos los migrantes que se encuentren en situación de irregularidad. El objetivo es que estos ciudadanos se acojan a un Convenio que fue iniciado en forma mixta por parte la Embajada Dominicana y los organismos correspondientes en el Ecuador.

María Landázuri Viceministra de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, manifestó que en el año 2014 se estimaba que habían 730 ecuatorianos que vivían en República Dominicana y que había un importante flujo migratorio de dominicanos al Ecuador. Informó que en ese año se duplicó el ingreso de dominicanos a nuestro país a 1.634, mientras que en el año 2012 había 256 ciudadanos. Durante los últimos tres años, alrededor de 700 personas han solicitado su visa, sea para quedarse temporal o permanentemente en el Ecuador. Se han entregado 173 visas permanentes a ciudadanos dominicanos y 234 tienen residencia temporal. Los ciudadanos dominicanos han optado por diferentes tipos de visa, siendo las preferentes las de amparo: 143 (porque tienen familiares, hijos), así como de actos de comercio, turismo, deporte, salud, estudios: 124. Proporcionó cifras acerca de los ciudadanos de República Dominicana naturalizados en el Ecuador: cinco en el año 2012; nueve en el año 2013, y cinco en 2014. La invitada agregó que, cuatro ecuatorianos que se encontraban en condición irregular accedieron al proceso de regularización en virtud de la nueva normativa dominicana. Esto abrió la puerta para que un grupo

de personas, que no podía volver al Ecuador, obtuviera sus documentos en República Dominicana y pudieran venir al Ecuador y regresar al lugar de residencia.

La Viceministra de Movilidad Humana señaló que el fundamento con base en el cual se realizan acciones de regularización es la Constitución de la República, ya que no se considera a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Para el Ecuador, es de fundamental interés aplicar la Constitución en el marco del artículo 9, así como hacer prevalecer el principio de que ninguna persona puede ser considerada ilegal ni tampoco ser discriminada por su situación migratoria. Informó también que, para la facilitación de regularización migratoria, se reunieron autoridades ecuatorianas y dominicanas en el Ecuador para restablecer un proceso ágil, considerando que varias de estas familias tienen algún tiempo en el Ecuador. La hoja de ruta del proceso de regularización consta de los siguientes pasos:

Primero, la Embajada de República Dominicana remitirá un listado actualizado de sus nacionales que desean acceder al proceso de regularización. Luego, la Embajada o el Consulado dominicano, según sea el caso, deberán certificar si son ciudadanos de su país. El Director de Migración y Extranjería, junto con el Cónsul Dominicano, elaborarán una hoja de ruta que permitirá que Cancillería realice, en coordinación con la Embajada Dominicana, brigadas a varios lugares, especialmente a las ciudades donde exista concentración de inmigrantes de ese país, con el fin de receptar las solicitudes directamente. La Dirección de Migración y Extranjería aplicará las instrucciones para recibir los trámites y gestionar los visados en las oficinas de la Coordinación Zonal 9, aplicando el debido proceso para los casos en los cuales la Embajada se haga responsable de los expedientes entregados. Todos los ciudadanos dominicanos que gestionen visados deben realizarlo a través de su Embajada y luego con Cancillería Ecuatoriana, y otros documentos como el RUC o su afiliación a seguridad social.

La representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana puntualizó que el propósito de esa Cartera de Estado es que todas las personas que estén en situación migratoria irregular hayan accedido a este proceso y obtengan una categoría migratoria.

Explicó que, en años pasados, el Ecuador se enfocó en el Convenio Iberoamericano por ser el único suscrito; al principio de su vigencia, existía cobertura completa de cesantía, jubilación, invalidez y

salud. Sin embargo; esas prestaciones actualmente están restringidas a cesantía y jubilación. El segundo país que fue priorizado para este tipo de convenios fue Italia, en el año 2012, pero se cerraron las puertas porque para ese país era imposible e innegociable. En noviembre de 2014, se informó al Gobierno italiano que se necesitaba continuar con la negociación del Convenio porque el Ecuador debe defender el derecho de sus trabajadores migrantes y sus aportes, que son parte de la remuneración, es decir, les pertenece, por lo que Italia aceptó negociar el traslado de jubilación y cesantía.

La invitada precisó que convenios análogos son un reto permanente con Perú y Colombia porque con estos países hace más de 10 años que se tiene convenios de seguridad social; no obstante, hasta la fecha no se ponen de acuerdo nuestros seguros sociales, por ejemplo, en qué prestaciones cubrir y cómo trasladar los aportes de los trabajadores, lo cual es lamentable porque en la región existen mecanismos de trabajo de dependencia y contribución muy similares, y no debería ser una dificultad la portabilidad de los derechos sobre seguridad. Argumentó que hay mucha resistencia en Perú y Colombia porque son seguros privados y tercerizados que guardan los fondos de cesantía y además en ambos países está privatizada la salud. No se han detenido las negociaciones, sin embargo aún no se concreta qué prestaciones deben prevalecer en la legislación de cada uno de los países; debe existir un acuerdo respecto a lo que cada sistema puede soportar. Lo único que no es negociable es el aporte individual del trabajador, pero este sí debe manejarse como una cuenta individual de ahorro del trabajador hasta el día que decida descansar y jubilarse dignamente. En materia de seguridad social existe una visión amplia ya que el Ecuador tiene trabajadores en todo el mundo y la posibilidad de afiliación desde el exterior, lo que significa que ese trabajador sí puede afiliarse voluntariamente desde el lugar donde se encuentre y hacer sus envíos y pagos.

La Viceministra Landázuri informó que los delegados de seguridad social de ambos países se reunieron con los cónsules que asistieron a los Talleres de Cónsules de Ecuador en Azogues, donde se acordó difundir la afiliación voluntaria, puesto que esta constituye salida para aquellos ciudadanos que están en situación irregular, es una solución para los que no tienen acceso a un contrato de trabajo o una situación que les garantice todos los derechos en otro país. Insistió en que es necesario ratificar este tipo de convenios, aun cuando no sea fácil en relación con los diversos modelos de jubilación y salud que tienen los países. Sin embargo, señaló que esta es una lucha que el Gobierno del Ecuador debe dar porque eso es lo que le corresponde al trabajador.

La invitada concluyó que el presente Convenio suscrito con República Dominicana es uno de los más completos porque llega hasta el nivel procedimental. En varios capítulos del instrumento se establece cómo se lleva la portabilidad de las contribuciones, cuándo se hacen, cómo se acumulan, incluso se prevé lo que sucederá cuando las personas vayan y vuelvan, es decir que llega a un buen nivel de detalle. En este Convenio no se toma en cuenta el aspecto de salud, lo cual es acertado en vista de que la seguridad social ecuatoriana no es compatible con la dominicana; más bien precautela la parte de las aportaciones y la cesantía, que es una figura que en el Ecuador todavía no está al cien por ciento vigente.

3.2. Durante el debate entre los miembros de la Comisión, los asambleístas analizaron el pedido de aprobación del Convenio. La asambleísta Linda Machuca señaló que la preocupación más importante radica en evaluar la aplicación de convenios similares de seguridad social en relación a otros países. Anotó la importancia de conocer cuál es la cifra de los ciudadanos dominicanos en el Ecuador y conocer con anticipación la institución que se encargará de brindar la cobertura de seguridad social, si será en el caso del Ecuador el IESS, y qué representa en números para el Ecuador atender cada uno de estos servicios y su procedimiento.

Asimismo anotó que es importante conocer cómo se realizarán las transferencias en la parte operativa y qué medidas actuariales se utilizarán para no afectar económicamente a los países parte. Destacó la importancia de conocer cómo se realizará la actualización y la revalorización de las prestaciones y cómo se daría respuesta al derecho de la seguridad social, que contempla la Constitución de la República.

En referencia a la seguridad social voluntaria, la Asambleísta también se mostró muy preocupada por la respuesta que se da a los ecuatorianos que se encuentran en los Estados Unidos de Norteamérica, que ven la posibilidad de acceder a la seguridad social voluntaria. Esta última aun no se halla operativa entre otros factores por los costos de las transferencias que puede significar para el Estado ecuatoriano.



Estas inquietudes fueron resueltas por los representantes del IESS, quienes aclararon que el Convenio no tiene ningún costo adicional para el país. Ángel Rocha, asesor del Presidente del Consejo Directivo del IESS, señaló que el Convenio constituye el derecho positivo de la relación bilateral y, una vez que se publique en el Registro Oficial, el IESS deberá conformar una Comisión bipartita que elaborará un proyecto de acuerdo administrativo de aplicación que permitirá definir la forma en que se entregarán las prestaciones de invalidez, vejez y muerte. Agregó que todas las observaciones de los Asambleístas conocidas durante la socialización del Convenio serán tomadas en cuenta para el acuerdo administrativo de aplicación. Insistió en el hecho de que no hay egresos de dineros adicionales, ya que el Ecuador no desembolsará ningún dinero. Estos acuerdos administrativos seguirán el esquema de negociación de los acuerdos ya suscritos con Venezuela, Colombia, Perú, Uruguay, Chile, España.

Roberto Guevara, Subdirector General del IESS, aclaró además que las aportaciones no se pierden. Si una persona viaja al exterior y decide aportar voluntariamente, estos aportes se acumulan a los que tenía ya aportados. Informó que la Superintendencia de Bancos y Seguros autorizó al IESS suscribir un convenio con Western Union mediante el cual los migrantes ecuatorianos puedan cancelar sus pensiones sin que se descuenten valores importantes por el servicio de esta empresa.

La asambleísta Verónica Rodríguez señaló que existe un informe de la Presidenta de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social de la Asamblea Nacional en el que se menciona que son 800 ecuatorianos los que residen en República Dominicana; sin embargo, Cancillería entregó otra cifra, con lo cual se podría evidenciar que la presencia de los ciudadanos dominicanos en el Ecuador es mayor. Agregó que es importante conocer de antemano si el país tiene capacidad para responder a esa necesidad, en especial porque existen muchos ciudadanos dominicanos en situación irregular. Tanto Cancillería como el Viceministerio de Movilidad Humana aclararon esta inquietud y señalaron cuáles eran los procedimientos de regularización. Asimismo la Asambleísta señaló que en el Convenio no está muy claro el concepto de sobrevivencia ni la manera de calcular la totalización de los períodos cotizados.

Este punto fue aclarado por Ángel Rocha, asesor del Presidente del Consejo Directivo del IESS, quien señaló que, al amparo del principio universal de seguridad social, los tiempos de aportación no se pierden jamás, se suman, pueden quedarse congelados un tiempo mientras la persona deja de

trabajar o no puede afiliarse voluntariamente, pero se reactivan en cualquier momento, se suman todos los tiempos y permite el cumplimiento del requisito de 30 años de aportación y 60 años de edad en el Ecuador para la jubilación por vejez; y en caso de invalidez por enfermedad, no es necesario cumplir el requisito del tiempo de aportaciones, es decir de 30 años, pues igualmente tiene derecho a jubilarse. El seguro de sobrevivencia es el seguro de muerte: al fallecimiento del titular del derecho, el afiliado puede reclamar la pensión de su viuda o viudo y sus huérfanos. Finalmente aclaró que no hay egresos adicionales. La ventaja que este Convenio brinda es que permite sumar los aportes hechos en el Ecuador a los que se continúen realizando en el exterior.

El asambleísta Eduardo Zambrano señaló que nunca antes un Gobierno se preocupó por las mujeres y los hombres que se han visto forzados a migrar, por ejemplo, luego del feriado bancario. Agregó que estos instrumentos que el Gobierno Nacional suscribe son una demostración del cumplimiento del mandato constitucional de poner en el centro al ser humano por encima del capital, en el marco del principio de seguridad social, considerado un mandato universal. Puntualizó que donde haya un ecuatoriano, en el país que se encuentre, el Estado ecuatoriano tiene la obligación de hacer efectivo lo que manda la Constitución de la República.

Manifestó también que la Asamblea Nacional debe analizar este tipo de instrumentos y darles un ágil tratamiento porque así se garantiza que se cumplan los derechos que nuestros ciudadanos tienen en el exterior y de aquellos compatriotas que han venido desde otros países a radicarse y a impulsar el desarrollo del Ecuador. Las cifras están por demás; no son un tema que nos debe preocupar; para la aplicación de estos instrumentos se necesita la operatividad de las instituciones involucradas, en este caso, del IESS y del Consejo Nacional de Seguridad Social. Concluyó que el Ecuador ha firmado convenios de seguridad social con Chile, Venezuela y España. Recalcó que donde haya un ecuatoriano se debe aplicar este tipo de convenios en el marco del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.

El asambleísta Zambrano indicó también que en la República Bolivariana de Venezuela hay inquietud acerca del tema del pago de pensiones y que a pesar que se han delegado funciones a los representantes de Cancillería, la atención a los migrantes no tiene suficiente información en esta materia. El delegado del IESS señaló sobre este punto que se ha dado un giro en lo que respecta a la planificación y al sistema informático, lo que ha permitido pasar a un nuevo sistema más



actualizado, que no sea solo el acceso a la información a través de la página web del IESS sino que sea un acceso a un historial conectado a las diferentes instituciones públicas que permite al afiliado tener información transparente y veraz.

El asambleísta Antonio Posso agregó que sí es importante considerar las cifras que los representantes del IESS proporcionen ya que los datos manifestados por la Presidencia de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social son distintos a los que Cancillería señala, por lo que se necesita clara información para tomar decisiones sobre estos temas. Añadió que es importante aprovechar la presencia de dos organismos internacionales: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) cuya sede está en Quito, y la Presidencia Pro Témpore del Ecuador en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para crear acuerdos marco generales, ya sea en seguridad social, doble tributación, movilidad, etc., y que de aspectos específicos se encarguen los organismos delegados, por ejemplo, las cancillerías o los ministerios correspondientes.

El asambleísta Fernando Bustamante argumentó que estos convenios se dan con base al Convenio Marco Iberoamericano de Seguridad Social y que no es posible aprobar estos convenios bilaterales en conjunto porque cada sistema de seguridad social es diferente y requiere un tratamiento específico, puesto que no existe una homologación entre las legislaciones de los países. Esto se evidenció con Colombia, Chile y Perú. Concluyó que convenios marcos multilaterales existen y se están aplicando bajo este tipo de convenios bilaterales.

La asambleísta María Augusta Calle expresó que nadie estará en desacuerdo con la aprobación de este tipo de convenios que son totalmente coherentes, tienen una visión constitucional y además son política de Gobierno; sin embargo, este instrumento específico no es muy claro y podría haber obscuridad y dificultad en la interpretación en el momento en que se aplique, lo cual afectaría a los migrantes. Citó como ejemplo el numeral 3 del artículo 14 y señaló que hay varios temas que no se definen bien, como la identificación de la institución que ejecutará el Convenio en República Dominicana y respecto al seguro voluntario. Sugirió que se implemente un formato único sobre el que los Embajadores puedan negociar los convenios.



El asambleísta Zambrano apoyó el planteamiento de la Asambleísta Calle y se refirió a la aplicación de los artículos 21 y 22 del Convenio, que corresponden a las atribuciones de las autoridades competentes y a la solución de controversias.

Las dudas presentadas fueron solventadas durante el debate. A través de Secretaría de la Comisión se dio lectura al documento enviado el 4 de febrero de 2015 por Víctor Hugo Villacrés, entonces Presidente del Consejo Directivo del IESS en el cual se menciona que el texto de este instrumento jurídico internacional es de autoría del propio IESS, remitido vía Cancillería a República Dominicana, que guarda la misma estructura, contenido y procedimiento de los convenios de seguridad social suscritos con otros países vigentes en el Ecuador; por lo tanto, se ratifica que este tipo de convenios permiten el traslado de tiempos de aportación entre países suscriptores para fines de pago de pensiones, por lo que no existe ninguna observación por parte de la institución que representa. Por otra parte, se indica que luego de la aprobación del Convenio por parte de la Asamblea Nacional, la ratificación por parte de la Presidencia de la República y su publicación en el Registro Oficial, se procederá inmediatamente a la redacción y aprobación del correspondiente Acuerdo Administrativo de Aplicación del Convenio, a fin de que entre en vigencia.

Adicionalmente, Roberto Guevara, Subdirector General del IESS, explicó los mecanismos para la aplicación y sobre todo precisó que este tipo de convenios no genera ningún costo adicional al IESS, ya que cada país responde por el tiempo de servicios.

La asambleísta María Augusta Calle también se refirió a los casos de migrantes inscritos en el sistema voluntario de seguridad social, a quienes se les ha solicitado una serie de requisitos, por lo que han incurrido en importantes gastos sin tener la posibilidad de afiliarse; los procedimientos burocráticos son muy lentos y no permiten a los migrantes acceder oportunamente al derecho a la seguridad social.

La asambleísta María Soledad Vela propuso que estos convenios sean suscritos con la mayor parte de países, puesto que es una tranquilidad para nuestros compatriotas y también beneficia a los ciudadanos de los países que sean contraparte.

4. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN

4.1. Constitución de la República del Ecuador

De conformidad con las disposiciones contenidas en el numeral 8 del artículo 120 de la Constitución de la República, son deberes y atribuciones de la Asamblea Nacional: “(...) 8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda”.

Asimismo el artículo 419 de nuestra Carta Magna determina:

“Casos que requieren aprobación de la Asamblea Nacional.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea en los casos que: (...) 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidos en la Constitución”.

4.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa

El artículo 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece en el numeral 4: “Son órganos de la Asamblea Nacional: (...) 4. Las Comisiones Especializadas”.

El artículo 21 de la misma norma señala:

“Temática de las Comisiones Especializadas Permanentes.- Son Comisiones Especializadas Permanentes las siguientes: (...) 5. De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral”.

El artículo 108 numeral 4 observa:

“Tratados que requieren aprobación de la Asamblea Nacional: La ratificación o denuncia de los Tratados y otras normas internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: (...) 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidos en la Constitución”.

De acuerdo con las normas citadas, esta Comisión es competente para conocer el pedido de aprobación del “Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Dominicana”.

5. DICTAMEN PREVIO Y VINCULANTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El artículo 438 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe:

“Dictamen previo y vinculante de constitucionalidad.- La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, en los siguientes casos, además de los que determine la Ley: 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por la Asamblea Nacional”.

Efectivamente la Corte Constitucional, con fecha 17 de septiembre de 2014, emitió el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad No. 011-14-DTI-CC en el cual concluye que el “Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Dominicana”, suscrito el 22 de abril de 2013 en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, mantiene conformidad con la Constitución de la República del Ecuador.

El Convenio consta de 26 artículos que incluyen disposiciones relativas a: definiciones; ámbito de aplicación material; ámbito de aplicación; igualdad de trato; pago de pensiones; disposiciones sobre la legislación aplicable; reglas especiales; trabajadores al servicio del Estado y personal diplomático consular; trabajadores a bordo de una nave o aeronave; disposiciones relativas a prestaciones; pensiones de vejez, invalidez, sobrevivencia; totalización de períodos cotizados; períodos de seguro inferiores a un año; asimilación de los períodos de seguro; calificación de invalidez; aplicación de la legislación ecuatoriana; aplicación de la legislación de la República Dominicana, presentación de solicitudes, comunicaciones o apelaciones dentro del plazo; asistencia recíproca; idioma del Convenio; protección de información; exención de impuestos, derechos y exigencias de legalización; atribuciones de las autoridades competentes; solución de controversias; disposiciones transitorias; y cómputo de períodos anteriores a la vigencia.

6. ANÁLISIS DEL DOCUMENTO

El Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Dominicana reconoce a los ecuatorianos y a los dominicanos migrantes los períodos cotizados para su pensión en sus respectivos países a través de la sumatoria de los mismos en ambos lugares, sin la exigencia de residir en el país que otorga el beneficio, para garantizar la portabilidad de los derechos de seguridad social.

Su principal objetivo es proteger a las personas migrantes, pues consagra el derecho a la movilidad humana incorporado por nuestra Constitución y el derecho de todas las personas a fijar su residencia en cualquiera Estado parte.

Este instrumento está en consonancia con las disposiciones contenidas en los artículos 40 y 392 de la Constitución, que señalan:

“Artículo 40.-Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros”.

“Art. 392.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.”

Adicionalmente, el mandato constitucional previsto en el artículo 34 establece:

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

De la norma citada, se evidencia que el Estado ecuatoriano tiene la obligación de garantizar a favor de toda persona el goce efectivo de los derechos vinculados con la seguridad social, derechos que además están catalogados como inherentes al buen vivir. Así, el Plan Nacional del Buen Vivir tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas, así como garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.

Al respecto, el Convenio en su artículo 25, protege la conservación de los derechos de seguridad social, adquiridos o en vías de adquisición, observando el mandato constitucional citado. *(El texto subrayado es nuestro).*

Por otra parte, el Acuerdo recoge varios preceptos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El artículo 22 de esta norma determina que:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

El artículo 23 añade:

“1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.”

El artículo 25 señala:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”

La Convención de Protección de Derechos de los Migrantes, publicada en el Registro Oficial 133 de 25 de julio de 2003, de la cual el Ecuador es parte, señala en el artículo 25:

“1. Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de:

a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén, comprendidas en este término; y,

b) Otras condiciones de empleo, es decir, edad mínima de empleo, restricción del trabajo a domicilio y cualesquiera otros asuntos que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, se consideren condiciones de empleo.

2. No será legal menoscabar en los contratos privados de empleo el principio de igualdad de trato que se menciona en el párrafo 1 del presente artículo.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de los derechos derivados de este principio a causa de irregularidades en su permanencia o empleo. En particular, los empleadores no quedarán exentos de ninguna obligación jurídica ni contractual, ni sus obligaciones se verán limitadas en forma alguna a causa de cualquiera de esas irregularidades.”

El Convenio en estudio incorpora en gran parte el contenido de la Convención, pues lo que se pretende es dar un trato igualitario en materia de seguridad social a los ciudadanos de ambos países.