

THE
CARTER CENTER



Informe sobre la Comisión Legislativa y de Fiscalización Ecuador

Marzo de 2009

Oficina del Centro Carter en Ecuador
Italia N32-10 y Mariana de Jesús,
Ed. Mariana de Jesús Piso 4, Of. 401
Quito, Ecuador
www.cartercenter.org

ÍNDICE

	Pág.
I. Introducción	4
II. El Trabajo de las Comisiones Especializadas	4
III. Fiscalización y Control Político	5
IV. Discusiones del Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización	6
IV. Polémica sobre la Ley del Banco del IESS	8
CRONOLOGÍA	11

SIGLAS

AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
CAL	Consejo de Administración Legislativa
CEDCUT	Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas
CEOSL	Central Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres
CLF	Comisión Legislativa y de Fiscalización
CNE	Consejo Nacional Electoral
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FUT	Frente Unitario de Trabajadores
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSPOL	Instituto de Seguridad Social de la Policía
PAIS	Alianza Patria Altiva y Soberana
PSP	Partido Sociedad Patriótica
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa

I. Introducción

Durante el mes de marzo la Comisión Legislativa y de Fiscalización (CLF) recibió vetos parciales por parte del Ejecutivo para algunas leyes calificadas como urgentes, entre ellas, la Ley de Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y la Ley Reformatoria al Código Penal que Tipifica el Delito de Genocidio y Etnocidio. Por otra parte, se presentó un fuerte debate sobre los proyectos de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en el que participaron, además de los legisladores, los directivos, afiliados y jubilados del Instituto.

El presente informe da cuenta del proceso legislativo que se ha llevado en el país durante marzo del 2009. Se divide en los siguientes apartados: i) el Trabajo de las Comisiones Especializadas, ii) Fiscalización y Control Político, iii) Discusiones del Pleno de la CLF, iv) Polémica en torno al proyecto de Ley del Banco del IESS y v) Cronología.

II. El Trabajo de las Comisiones Especializadas

Comisión de lo Civil y Penal

El 2 de marzo, María Paula Romo, Presidenta de la Comisión, expresó el acuerdo con el veto parcial presentado por el Ejecutivo al Código Orgánico de la Función Judicial en relación al número de integrantes de las salas que conforman la Corte Nacional de Justicia; es decir, que cada juez debe integrar dos salas. También expresó su aprobación en relación a la claridad sobre el papel del Consejo Nacional de la Judicatura en la selección de los fiscales y defensores pero después que la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo haya presentado el número de personas que necesiten.

Comisión de Reforma del Estado y Gestión Pública

La socialización del Proyecto de reformas a la Ley de Compañías inició el 4 de marzo. El objetivo del Proyecto de ley es reformar el régimen jurídico de los socios que participan en las compañías de comercio, especialmente las que están sujetas al control de la Superintendencia de Compañías. La socialización fue enviada a la Intendencia de Compañías de Quito, la Superintendencia de Compañías, la Federación Nacional de Cámaras, la Cámara de Industriales de Pichincha, la Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha, entre otras.

El Secretario General Jurídico de la Presidencia, Víctor Pazmiño, visitó el 5 de marzo la Comisión de Reforma del Estado y Gestión Pública para plantear los inconvenientes que se presentan cuando, al crear sociedades mercantiles, se aceptan aportes de personas jurídicas extranjeras, los cuales no siempre están controlados por la Superintendencia de Compañías. En este sentido, para Pazmiño es importante que la ley permita regular a los representantes legales y directores de las compañías legalmente constituidas.

La construcción del Proyecto de Ley continuó el 10 de marzo con la presencia de delegados de la Superintendencia de Compañías y de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Los delegados coincidieron en la importancia de identificar los socios y/o accionistas de las compañías de comercio de tal manera que se evite el testafierro, el lavado de activos, la evasión de impuestos, entre otros delitos. Asimismo, se buscó crear un mecanismo jurídico que permita que los inversores extranjeros estén registrados como inversionistas.

El 26 de marzo, la Comisión inició el análisis de los Proyectos de reforma a las Leyes de Personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. En estos Proyectos de Ley se busca establecer la situación militar y de ascensos de los grados oficiales de la fuerza pública, exceptuando los grados más altos, los cuales serán designados por el Presidente de la República. El armado de estos proyectos se realizó con la asesoría de los Ministros de Defensa y de Gobierno, del Comandante de la Policía y del Ejército, de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea.

Comisión de Participación Social

El 4 de marzo se realizó en la FLACSO el primero de los foros para obtener las observaciones de la ciudadanía y las organizaciones sociales sobre la Ley de Participación Ciudadana. En el foro “Construyendo Juntos la Ley de Participación”, el vicepresidente de la CLF, Cesar Rodríguez, planteó la necesidad del fortalecimiento de la sociedad civil a partir de las organizaciones sociales democráticas. Por su parte, el Director de FLACSO, Adrián Bonilla, precisó la necesidad de una verdadera participación democrática que permita la representación de la sociedad y se garantice su participación en la toma de decisiones.

La Presidenta de la Comisión, Betty Tola, retomó los casos de Bolivia, Brasil, Colombia y Venezuela para destacar la incursión en modelos de presupuesto participativo, el control social y los gobiernos locales. El catedrático de FLACSO, Santiago Ortiz Crespo, destacó la importancia del papel de las organizaciones sociales en la toma de decisiones no sólo a nivel local, sino estatal, lo cual permite la descentralización del poder, como lo establece la nueva Constitución.

III. Fiscalización y Control Político

El 24 de marzo, el Presidente de la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Financiero, Jaime Ruiz (PAIS), anunció la fiscalización que hará dicha comisión a la crisis financiera y bancaria ocurrida en 1999, por lo cual solicitaron la información correspondiente a los organismos de control – Contraloría General del Estado, Corte Suprema de Justicia, Fiscalía General, Superintendencia de Bancos y Compañías y AGD – porque después de diez años sólo fueron juzgados y sentenciados tres banqueros. Además, demandó a la Contraloría el no haber llegado a resoluciones concretas sobre varios juicios de los que no se conoce su real situación y todavía se esperan sentencia definitiva.

También el 24 de marzo, el Consejo de Administración Legislativa (CAL) admitió el pedido de juicio político contra el ex Ministro de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, Gustavo Larrea, que fue propuesto por el asambleísta Julio Logroño

del Partido Sociedad Patriótica (PSP). El asambleísta Logroño acusó al ex Ministro Larrea de negligencia en el desempeño de sus funciones e inobservancia a la normativa legal. La supuesta negligencia se debería a la no actuación respecto a los campamentos de las FARC en territorio ecuatoriano de las cuales Gustavo Larrea habría tenido noticia días antes de la operación militar colombiana en Angostura hace un año.

La solicitud presentada por Julio Logroño fue remitida a la Comisión de Fiscalización y Control Político el 25 de marzo. El 30 de marzo, la Comisión aprobó el trámite del juicio después de haber certificado los requerimientos de la demanda. En este sentido, el ex Ministro Larrea expresó su voluntad de colaborar en el juicio en su contra, en aras de evidenciar un supuesto “complot” que se habría creado en contra de él y del Gobierno.

IV. Discusiones del Pleno de la CLF

Temas generales

La Comisión de lo Tributario, Fiscal y Financiero organizó entre el 11 y el 13 de marzo el seminario “La Crisis Financiera Internacional, impacto y salidas para Ecuador y América Latina”; participaron conferencistas de México, Argentina, Perú y Ecuador.

El 15 de marzo la CLF respondió al informe de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) en el que se sostiene que los periodistas no tienen libre acceso a los diferentes recintos de la CLF. La Comisión respondió que ha entregado aproximadamente 500 credenciales a corresponsales, técnicos, fotógrafos y periodistas, los cuales no han presentado denuncias o críticas por restricciones. También confirmó la posibilidad de acceder a toda la información por medio de la página Web de la CLF, como principal fuente. Fernando Cordero desmintió el informe de la SIP, invitando a sus representantes en Ecuador para que visitaran la CLF y se percataran de la transparencia con que se maneja y se otorga la información. Cordero también anunció la apertura de las puertas de la sala de sesiones para la ciudadanía en general, con las medidas de seguridad pertinentes.

Ley Reformativa al Código Penal

El 3 de marzo se realizó el primer debate del Proyecto de Ley Reformativa al Código Penal que tipifica los delitos de genocidio y etnocidio, buscando sancionar con penas entre uno y 25 años de prisión a quienes los cometan. El Proyecto plantea la sanción a quienes perpetren matanzas a miembros de grupos étnicos, lesiones físicas y mentales. Fue aprobado en la plenaria del 9 de marzo, con 47 votos a favor.

Ley de Compañías

En la sesión plenaria del 24 de marzo se llevó a cabo el primer debate del proyecto de Reformas a la Ley de Compañías. El informe presentado por la Comisión de Reforma del Estado y Gestión Pública mostró su acuerdo con el Proyecto presentado por el Ejecutivo, fundamentado en la precautela que se debe tener sobre los intereses del Estado y de los particulares. El proyecto plantea el cambio al artículo 18 sobre la regularización a la inversión extranjera indirecta. También determina la participación de

compañías extranjeras en el capital social, pero de forma limitada, así como el registro de dichas compañías extranjeras.

Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social

En la sesión plenaria del 3 de marzo se realizó el primer debate sobre el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social. En el informe se valoró que el proyecto busca ampliar la seguridad social así como la reinserción al mundo laboral, por lo cual se manifestó el acuerdo con una rebaja en el monto de las pensiones cuando los jubilados vuelvan a trabajar y a cotizar en el IESS. Por su parte, Betty Amores (PAIS), presidenta de la Comisión de lo Laboral y Seguridad Social, explicó que con la Ley se busca darle herramientas al IESS, de tal manera que pueda cubrir las necesidades de los afiliados y los jubilados por medio de la ampliación de los créditos hipotecarios que permitiría su traspaso de los bancos privados al IESS. En relación a la posibilidad de la mora patronal explicó la necesidad de crear convenios de purga de mora con el sector productivo que consisten en la apertura de un periodo de gracia, la revisión de los fondos de reserva y la disminución del plazo de uso de las cesantías. El 9 de marzo se realizó el segundo debate del Proyecto: se reiteró la no aplicación de multas ni recargos en las solicitudes de créditos, la rebaja del 40% del aporte estatal a los jubilados que consigan empleo y el plazo de 60 días para la creación del reglamento del Consejo Directivo del IESS. El pleno aprobó el Proyecto con 43 votos a favor.

Otras leyes

En la sesión del pleno del 24 de marzo se aprobó con 57 votos a favor el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley sobre Inmidades y Franquicias Diplomáticas, el cual busca establecer los beneficios de los miembros del Servicio Exterior que desempeñan cargos diplomáticos en oficinas consulares, incluyendo servicios técnicos y agregados.

Vetos del Ejecutivo

- *Veto parcial a la Ley de Código Orgánico de la Función Judicial.* El 3 de marzo, el Pleno aprobó el veto parcial entregado por el Ejecutivo al Código Orgánico de la Función Judicial.
- *Veto a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.* El 16 de marzo el Presidente Correa presentó su veto parcial a la ley, realizando 34 observaciones, entre las que destacan: regulación a los diferentes aspectos del sistema electoral y la representación; ampliación del plazo de las elecciones una vez convocadas, de 90 a 120 días; derecho de réplica en los medios de comunicación; prohibición de donaciones anónimas en las campañas electorales, entre otras.
- *Veto parcial a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.* El 20 de marzo el Ejecutivo vetó parcialmente la ley en 11 artículos y 3 disposiciones, entre los que destacan: deberes del Estado, acceso a la tierra, subsidios alimentarios, comercialización externa, calidad nutricional, conformación y funciones del Consejo Consultivo para la Soberanía Alimentaria, etc.
- *Veto parcial al proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal que Tipifica el Delito de Genocidio y Etnocidio.* El veto fue presentado el 25 de marzo para modificar las sanciones estipuladas para los delitos de genocidio y etnocidio. El veto considera de especial relevancia respetar a los pueblos en aislamiento voluntario como garantía a sus derechos humanos.

V. Polémica en torno al proyecto de Ley del Banco del IESS

En relación a la creación del Banco del IESS, también llamado Banco del Afiliado, el 11 de marzo la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Financiero recibió a representantes del Frente Unitario de Trabajadores (FUT), de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOCUT), de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) y dirigentes de los jubilados. Los miembros de esa comisión especializada explicaron que el Banco no será manejado exclusivamente por el Ejecutivo sino que contará en su conducción con los afiliados y jubilados. Los representantes le manifestaron su preocupación de que el Banco se convirtiera en “caja chica” de los gobiernos de turno, a lo que el presidente de la comisión les respondió que esto no ocurriría, ya que el portafolio de inversiones permitiría su solidez y seguridad.

El 24 de marzo se realizó el primer debate sobre el Proyecto de ley. El informe de la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Financiero planteó la creación de una institución financiera pública, autónoma técnica, administrativa, presupuestaria y financieramente. La prestación de servicios del Banco del IESS sería bajo criterios de la banca de inversión. El directorio sería conformado por cinco miembros: el Presidente del Consejo Directivo del IESS, un miembro designado por el Consejo Directivo del IESS, un representante de los afiliados, un representante de los jubilados y un representante de los empleadores. Durante el debate se reconoció que la creación de este banco no sólo responde al mandato constitucional, sino a las aspiraciones de los afiliados y jubilados. Se abogó por la posibilidad de que el banco otorgue créditos quirografarios, prendarios e hipotecarios para beneficio directo de los afiliados. Uno de los temas polémicos fue la presencia mayoritaria de representantes del Estado en el directorio del Banco. Para algunos opositores esto podría conducir a la utilización del banco como “caja chica” del gobierno de turno.

En el marco de este debate, el 27 de marzo los jubilados marcharon en Quito para cuestionar el mencionado Proyecto, pedir el incremento en las pensiones y exigir la renuncia de Ramiro González, titular del Consejo Directivo del IESS. Según Edgar Saravia, Presidente de la Confederación de Jubilados y Pensionistas del Montepío del Ecuador, el banco se creará según los requerimientos del Ejecutivo, dejando de lado las características que su sector propuso. Por su parte, el presidente de la Federación de Jubilados, Hernán Naranjo, expresó su desacuerdo en la selección de los miembros del directorio del banco por medio de un concurso de oposición y méritos, y propuso que las designaciones se lleven a cabo por medio de colegios electorales. Para los jubilados, un deudor del IESS, como el Estado, no debería presidir el directorio. Tampoco creen conveniente que quien esté al frente del Consejo Directivo del IESS también presida el Banco. Entre los manifestantes del 27 de marzo se encontraban mujeres y hombres mayores de edad, quienes además de protestar contra algunas disposiciones del proyecto también se opusieron a las reformas a la Ley del IESS, y también demandaron del pago de un bono de USD 70 por el Día de la Tercera Edad.

Por otro lado, los vocales del IESS, Felipe Pezo y Luis Idrovo, presentaron su preocupación al presidente de la CLF por las graves consecuencias que tendría la politización del banco: los vocales notificaron que el Consejo Directivo del IESS tenía

una propuesta diferente para estructurar un banco. Dijeron haberse sentido relegados por el gobierno en la presentación del proyecto.

Otras discusiones se enfocaron en si el Banco debería ser de primer o de segundo piso, y sobre el traspaso de algunas empresas del Estado (Hotel Quito, Cementos Guapán e Ingenio Azucarero del Norte) al nuevo Banco. Durante la última semana de marzo y en vísperas del segundo y definitivo debate, el presidente de la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Financiero, Jaime Ruiz, aclaró que el Banco no entraría en competencia con otros bancos comerciales.

El 31 de marzo, la Comisión de los Tributario, Fiscal y Financiero solicitó una prórroga de siete días a la CLF antes de presentar el informe para segundo debate, esto con el fin de escuchar y tener en cuenta las observaciones que han surgido de las reuniones de la Comisión con representantes de los jubilados y afiliados.

CRONOLOGÍA

2/03/09. El Ejecutivo dio su veto parcial a la Ley de Código Orgánico de la Función Judicial.

4/03/09. Se realizó el foro “Construyendo Juntos la Ley de Participación Ciudadana” en la FLACSO en Quito.

4/03/09. Se realizó el segundo foro “Construyendo Juntos la Ley de Participación Ciudadana” en la Universidad de Cuenca.

9/03/09. Se realizó el Taller de Validación de la Matriz de Principios Fundamentales del proyecto de Ley que Regula el Servicio Público.

11/03/09. Entre el 11 y el 13 de marzo se realizó el seminario “La Crisis Financiera Internacional, Impacto y Salida para Ecuador y América Latina”.

16/03/09. El Ejecutivo dio su veto parcial a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.

18/03/09. Se realizó el tercer foro “Construyendo Juntos la Ley de Participación Ciudadana” en la Universidad de Guayaquil.

20/03/09. El Ejecutivo dio su veto parcial a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.

24/03/09. Se aprobó la Ley Reformatoria a la Ley sobre Inmunidades y Franquicias Diplomáticas.

25/03/09. El CAL aprobó el receso de la CLF entre el 13 y el 27 de abril.

25/03/09. El Ejecutivo dio veto parcial a la Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica el delito de genocidio y etnocidio.

26/03/09. El vicepresidente de la CLF, Cesar Rodríguez, representó a Ecuador en el segundo Foro de Presidentes de Poderes Legislativos realizado en Cartagena (Colombia).