



## **Informe sobre la Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador**

No. 3, Febrero de 2008. Centro Carter.  
Quito, Ecuador

### **Presentación**

El presente Informe reporta los principales sucesos, debates y decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, ocurridos entre el 26/01/08 y el 13/02/08. En la primera parte se expone una panorámica del trabajo interno de las Mesas de la Asamblea (elaboración legislativa, Mandatos Constituyentes y avances del proceso de consulta y elaboración de la Constitución). En la segunda se presentan temas o hechos vinculados con la relación entre la Asamblea y la sociedad o los poderes constituidos. En su tercera, se selecciona un tema que genera múltiples tensiones y debates públicos (el modelo de sistema de medios de comunicación que promoverá la Asamblea en la nueva Constitución). Finalmente, se presenta una cronología, con una selección de hechos relevantes.

### **I. El trabajo interno de la Asamblea**

En el Informe anterior señalamos dos problemas del trabajo de las Mesas: 1) los déficit de audio y 2) la ausencia de sistematización de la participación social en la Asamblea. Ambos fueron parcialmente resueltos, en el período cubierto por este Informe. En visita a Ciudad Alfaro (Montecristi, Manabí), sede de la Asamblea, pudimos constatar la instalación de un sistema de sonido que facilita la

comunicación a lo interno de las Mesas, así como obtener información sobre el número de visitas recibidas por cada Mesa<sup>1</sup>.

#### **1. La Comisión Legislativa y de Fiscalización (Mesa 10)**

La Mesa 10 continuó debatiendo los Proyectos de Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado.

---

<sup>1</sup> Visita a Montecristi del responsable del Informe, 07/02/08.

Sobre el primero, la Mesa llegó a acuerdos de modificaciones con la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), uno de los sectores, junto a los choferes, que más objeciones había planteado al proyecto original<sup>2</sup>. Por su parte, el Ejecutivo ha mostrado disposición a realizar modificaciones en el proyecto de Ley que faciliten los acuerdos entre los sectores interesados.<sup>3</sup> No obstante, la Mesa no ha producido aún los Informes de Mayoría y Minorías, ni elevado el proyecto a la plenaria.

Lo contrario ocurrió con el proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado, en donde la Mesa sí avanzó en la elaboración de Informes de Mayoría y Minorías, al tiempo que recibió 26 propuestas por parte de organizaciones sociales e instituciones<sup>4</sup>.

La propuesta, remitida por el Ejecutivo el 11/01/08<sup>5</sup>, se propone, según resume el Informe de la Mayoría:

---

<sup>2</sup> Entrevista del responsable de este Informe a la asambleísta María Paula Romo, Vicepresidenta de la Mesa 10, 07/02/08.

<sup>3</sup> Santiago Zeas, "El Gobierno y la Asamblea hacen lo posible para evitar conflictos", El Comercio, 01/02/08. Consulta en línea:

[http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=167713&id\\_seccion=3](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=167713&id_seccion=3); y Andrés Alcívar, "El gobierno rectificó por presión de transportistas", La Hora, 01/02/08. Consulta en línea:

<http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=676479>

<sup>4</sup> Sala de Prensa de la Asamblea "La Mesa 10 recibe 26 propuestas sobre la Ley de Recursos Petroleros". 07/02/08. Consulta en línea:

[http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3194&Itemid=1](http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=3194&Itemid=1)

<sup>5</sup> Proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público Recursos Petroleros del Estado Consulta en línea:

- *"Eliminar las preasignaciones [establecidas en diversas leyes] para el uso de los recursos petroleros, así como la dispersión de estos recursos.*

- *Eliminar la lógica de manejo de los recursos a través de fondos y fideicomisos, e incorporarlos al Presupuesto General del Estado como Ingresos de Capital.*

- *Mantener la regla fiscal de que los excedentes de los recursos petroleros no puedan ser asignados a gasto corriente y deban usarse en inversión.*

- *Facilitar los procesos burocráticos para el endeudamiento externo e interno, manteniendo otras formas de control, siempre necesarias".<sup>6</sup>*

El informe de mayoría fue aprobado, el 26/01/08, con 9 votos a favor, de 13 asambleístas de la Mesa. Siete de esos votos fueron de PAÍS, uno de Ximena Bohórquez del Movimiento Honradez Nacional y el otro de Carlos Medina del Movimiento Popular Democrático (MPD). Con este proceso la Mesa envía el proyecto de Ley, sin modificaciones, para que entre próximamente en la agenda de la plenaria

Sobre el proyecto se presentaron dos informes de minoría: uno de León Roldós, de Red Ética y Democrática (RED), apoyado por el asambleísta Francisco Castro Patiño, y otro de Galo Lara, de Sociedad Patriótica (PSP).

---

[http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/proyecto\\_ley\\_fondo.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/proyecto_ley_fondo.pdf)

<sup>6</sup> Mesa 10. Informe de Mayoría. Consulta en línea: [http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/informe\\_de\\_mayoria.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/informe_de_mayoria.pdf)

El informe de Roldós, sostiene que el proyecto de ley no considera:

- *“La competencia para decidir sobre modificaciones presupuestarias; y*
- *Lo relativo a la autorización y los pronunciamientos previos a la contratación de créditos”.*<sup>7</sup>

En declaraciones a la prensa, Roldós agregó que lo más grave del proyecto es que el Ejecutivo pretenda otorgarle mayor poder discrecional al Ministro de Finanzas para modificar el presupuesto: *“En la práctica, eso implica echar a la basura el presupuesto que apruebe el Congreso”*<sup>8</sup>. En sentido similar se pronunció el asambleísta Galo Lara (PSP), en el otro informe de minoría.<sup>9</sup>

## 2. El trabajo de las Mesas

Durante la primera quincena de febrero, la mayoría de las mesas constituyentes participaron en foros de discusión sobre sus respectivos temas en diferentes lugares del país. Con la excepción de la Mesa 1 (Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales), el resto ha tenido uno o más encuentros fuera de Montecristi con

---

<sup>7</sup> Asambleísta León Roldos, Informe de Minoría. Consulta en línea:

[http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/informe\\_minoria\\_leonroldos.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/informe_minoria_leonroldos.pdf)

<sup>8</sup> Redacción “Ley para eliminar los fondos petroleros genera tensiones”, El Universo, 28/01/08. Consulta en línea:

<http://www.eluniverso.com/2008/01/28/0001/8/20875A7156DD44C2A572C9C468EF3F49.aspx>

<sup>9</sup> Asambleísta Galo Lara. Informe de Minoría. Consulta en línea:

[http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/fondos\\_petrolicos.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/fondos_petrolicos.pdf)

diferentes sectores de la sociedad civil e instituciones.

Las Mesas vienen construyendo un piso de acuerdos sobre enfoques y marcos conceptuales sobre los cuales redactar los artículos que les competen. Sin embargo, como anunció el Presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, el 07/02/08, a partir del 18/02/08 se inician en las mesas los debates sobre articulado y, a partir del 25/02/08 este debate pasa a la plenaria<sup>10</sup>.

## 3. Modificado el Mandato N° 2 a través del Mandato N° 4

Prácticamente desde el mismo día de su aprobación (24/01/08) el asambleísta de PAIS, Nelson López, detectó que por mala redacción, el mandato había dejada abierta la posibilidad para que se siguieran otorgando montos extraordinarios a los servidores públicos por razones de *despido intempestivo* (Art. 8). El asambleísta hizo saber de inmediato a sus compañeros/as de bancada la omisión señalada, quienes estuvieron de acuerdo en presentar al pleno de la Asamblea una moción para que el mandato sea enmendado. Finalmente, y después de casi dos semanas de haber sido aprobado, el 12/02/08 la Asamblea aprobó con 78 votos a favor (sobre 130) el Mandato Constituyente No. 4, con el que se puso límite al pago de indemnizaciones en el sector público por despido intempestivo.

---

<sup>10</sup> Alberto Acosta, Rueda de prensa, Ciudad Alfaro, 07/02/08.

El Mandato No. 4 consta de 3 artículos y una disposición final. El artículo 1 dispone que *“las indemnizaciones por despido intempestivo, del personal que trabaja en las instituciones señaladas en el artículo 2 del Mandato No. 2 [...], acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito o cualquier otra forma de acuerdo o cualquier otra denominación que estipule el pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de relaciones individuales de trabajo, bajo la figura de despido intempestivo, no podrán ser superiores a trescientos (300) salarios básicos unificados del trabajador privado.”*<sup>11</sup>

#### 4. Las amnistías en debate

El 29/01/08 el bloque de Acuerdo PAIS decidió integrar un grupo de abogados para la revisión individualizada de los casos de posibles amnistías o indultos solicitados a la Asamblea por el Presidente Rafael Correa.<sup>12</sup>

Los casos señalados se dividen en tres tipos: los de personas acusadas de delitos contra la administración, los de personas acusadas de pequeños delitos de tráfico de drogas y los de personas participantes de las manifestaciones de Dayuma.

---

<sup>11</sup> Asamblea Constituyente, Mandato No. 4. Consulta en línea:  
[http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/mandato\\_4.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/mandato_4.pdf)

<sup>12</sup> Redacción, “Abogados revisarán casos para amnistías”, El Universo, 01/02/08. Consulta en línea:  
<http://www.eluniverso.com/2008/02/01/0001/8/012DCE2C6B0146FF8FE770CF9B11B847.aspx>

Un tema a resolver por la Asamblea en este proceso es la calificación de los delitos, en particular los del primer tipo, dado que la Constitución, permite *“Conceder amnistías generales por delitos políticos, e indultos por delitos comunes”* (Art. 130) y prohíbe expresamente conceder *“indulto por delitos cometidos contra la administración pública”* (Art. 130).

## II. Relaciones de la Asamblea con los Poderes Constituidos y con la Sociedad

### 1. Relación de la Asamblea con los Poderes Legislativo y Judicial

El 31/01/08 la Fiscalía desestimó y ordenó el archivo de la denuncia presentada por el ex presidente del Congreso, Jorge Cevallos, el 23/11/07, en contra de los asambleístas por impedir el funcionamiento del Parlamento. La denuncia fue desestimada por la fiscalía porque *“el pronunciamiento que realizaron o realicen los asambleístas no constituye motivo para enjuiciamiento”*.<sup>13</sup>

Por otra parte, el recién electo presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Roberto Gómez Mera, lanzó una dura crítica al Mandato No. 2 que afecta directamente a la remuneración de los 31 magistrados de la

---

<sup>13</sup> Redacción, “Ciudad Alfaro. La Ley de Tránsito en Análisis”, El Comercio, 01/02/08. Consulta en línea:  
[http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=167715&id\\_seccion=3](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=167715&id_seccion=3)

Corte y anunció que exigirá a la Asamblea reformar dicho documento.<sup>14</sup>

## **2. Relación de la Asamblea con la sociedad civil**

Un dato relevante en el período analizado es la publicación del número de visitas de actores sociales recibidas en la Asamblea. Según declaraciones del Presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, entre el 07/01/08 y el 07/02/08 llegaron a Ciudad Alfaro, 335 delegaciones conformadas por 3.776 personas, que fueron recibidas por las Mesas.<sup>15</sup> Este número no incluye las delegaciones que fueron recibidas, en el mismo período, en Montecristi por delegaciones de Asambleístas. Otras modalidades de participación, son las propuestas recibidas de manera electrónica a través de la web (810 propuestas) y los espacios de debate que se generan en las Mesas Itinerantes y los foros en distintas partes del país.<sup>16</sup>

Por su parte, el presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, continuó reuniéndose con numerosos grupos de la sociedad civil en la plaza central de Montecristi. Ejemplo de ello fue el encuentro que tuvo con los miembros de

la Red de Ecologistas Populares el 29/01/08, quienes le entregaron una petición de amnistía para más de 50 defensores de derechos humanos y del ambiente que se encuentran encarcelados o son perseguidos por luchar pacíficamente contra las mineras, petroleras y otras actividades extractivas. En dicha reunión Alberto Acosta se comprometió a impulsar un mandato para controlar la actividad minera, además de respaldar la solicitud de amnistía.

## **III. Actores, Debates y Puntos de Tensión**

De los múltiples temas de debate y tensión que genera el proceso constituyente, escogemos en este Informe el de los Medios de Comunicación y su rol en una sociedad democrática.

### **1. Los medios a debate**

Como antecedentes al debate sobre el papel de los medios de comunicación que viene desarrollando la Asamblea Constituyente, se encuentran: a) las constantes tensiones y conflictos entre el Alto Gobierno y los principales medios privados, desde el inicio del mandato de Correa y, b) la denuncia desde el Ejecutivo de una alta concentración de la propiedad de los medios y el informe de la Contraloría que señala la entrega de frecuencias de radio y TV como producto de favores políticos. Desarrollamos aquí brevemente estos puntos y luego

<sup>14</sup> Redacción, "Gómez Mera arma un frente", El Universo, 01/02/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/02/01/0001/8/A8E716EC85554FD085A1A2DCFCBC79B8.aspx>

<sup>15</sup> Alberto Acosta, Rueda de prensa, Ciudad Alfaro, 07/02/08.

<sup>16</sup> Entrevista a Carmen Barrera y María Piedad Maldonado, Coordinadoras de la Unidad de Participación Social de la Asamblea, Montecristi, 07/02/08.

exponemos el estado actual de los debates sobre este tema, en la Mesa N° 2.

El Presidente Correa ha señalado que "*el mayor peligro para la democracia es la concentración de medios de comunicación en manos privadas con intereses propios, porque pueden crear verdades inexistentes [...] la Asamblea Constituyente tendrá que pensar cómo hacer para que los medios de comunicación rectifiquen versiones erróneas, así como regular, de mejor manera, todos los medios de comunicación, más aún, cuando se ve tanta concentración de medios de comunicación en pocas manos, con poderosos intereses*"<sup>17</sup>. Los medios, por su parte, suelen presentar a Correa como un presidente autoritario y que no respeta la libertad de expresión.

Más allá de las mutuas acusaciones, es un hecho que la estructura de propiedad de los medios en el Ecuador está concentrada en grandes grupos económicos, tal como ha sido demostrado por estudios académicos de especialistas en el tema.<sup>18</sup> En las conclusiones de uno de los tratados al respecto se sostiene que: "*todos los medios de comunicación social más importantes [del Ecuador], sin exclusión alguna forman parte*

*de grandes grupos de poder económico*".<sup>19</sup> Por su parte, el Contralor, Carlos Pólit, señaló que unas 370 frecuencias de radio y TV podrán ser revertidas al Estado debido a graves irregularidades en su concesión. "*Se entregaron muchas frecuencias sin el cumplimiento de la Ley (entre el 2003 y 2005), y eso hay que corregirlo*"<sup>20</sup>. La Contraloría notificó al Consejo nacional de Radiodifusión y Televisión (Conartel, institución reguladora de las telecomunicaciones) para que proceda a la reversión.

El reto de la Asamblea es construir un modelo democrático y pluralista de comunicación que, por una parte, evite la concentración de la propiedad de los medios y su funcionamiento asociado a intereses económicos y políticos y, por otra, que no la sustituya esa estructura de propiedad por otra concentrada en el Estado. Tal parece ser el espíritu de trabajo de la Mesa Organización y Participación Ciudadana (Mesa 2). En efecto, en la Mesa hay acuerdo entre todas/os sus miembros en relación con aspectos conceptuales del nuevo modelo, tales como: la relevancia de la información, la libertad de expresión y la comunicación para la democracia, la constitucionalización de la comunicación como un derecho con garantías para toda la población, la incompatibilidad entre las empresas de

---

<sup>17</sup> Quito | EFE "Correa señala 'peligrosa' concentración de medios en manos privadas", El Universo, 15/09/07. Consulta en línea:

<http://www.eluniverso.com/2007/09/15/0001/8/DED96C37A24648F8BFAD46A5941E17FA.aspx>

<sup>18</sup> Al respecto, la investigación más seria y detallada es la del economista Guillermo Navarro Jiménez, *Poder económico, poder político y poder fáctico. Tomo II. Los poderes fácticos*, Quito, Ediciones Zitra, 2006.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 192.

<sup>20</sup> Redacción. El Comercio. Consulta en línea: [http://www2.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=169227&id\\_seccion=3](http://www2.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=169227&id_seccion=3)

medios y sus asociación a intereses políticos o económicos, la obligatoriedad de los medios de actuar en función del interés público y la promoción de medios comunitarios<sup>21</sup>.

No obstante, como reconoció Virgilio Hernández (PAIS), presidente de la Mesa, el reto es mantener este acuerdo conceptual cuando se inicien los debates sobre el articulado.

---

<sup>21</sup> Asambleísta Virgilio Hernández, Montecristi, entrevista 07.02.08.

## **Cronología**

**26/01/08.** La Mesa de Legislación y Fiscalización presenta un informe de mayoría y dos de minoría sobre la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado.

**28/01/08.** Aniversario de la muerte de Eloy Alfaro. La Asamblea Constituyente declaró, mediante un Acuerdo, Patrimonio Natural, Cultural e Histórico a Montecristi, la ciudad natal de Alfaro y sede de la Asamblea.

**31/01/08.** La Fiscalía desestimó y ordenó el archivo de la denuncia presentada por el ex presidente del Congreso, Jorge Cevallos, el 23/11/07, en contra de los asambleístas por impedir el funcionamiento del Parlamento.

**31/01/08.** El presidente envía a la Asamblea un proyecto de Ley Reformatoria de las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General del Estado, la Contraloría General de Estado y la Ley de Contratación Pública.

**12/02/08.** Por 78 votos la Asamblea aprobó el Mandato No. 4., el cual modificó el artículo uno del Mandato No. 2 sobre los topes de las indemnizaciones a los servidores públicos.