

THE  
CARTER CENTER



# **Informe sobre la Comisión Legislativa y de Fiscalización Ecuador**

Abril 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](http://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 en torno al proyecto de Ley Orgánica para el Pago Mensual del Fondo de Reserva y Régimen Solidario de Cesantía	8
CRONOLOGÍA	10

## **SIGLAS**

CAL	Consejo de Administración Legislativa
CLF	Comisión Legislativa y de Fiscalización
FFAA	Fuerzas Armadas
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEDESEP	Federación de Servidores Públicos
FPV	Frente para la Victoria
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
MPD	Movimiento Popular Democrático
PAIS	Movimiento Patria Altiva y Soberana
SENRES	Secretaria Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneración del Sector Público

## **I. Introducción**

Este mes estuvo marcado por las elecciones generales del 26 de abril. Uno de sus efectos más sentidos en la Comisión Legislativa y de Fiscalización (CLF) fue el hecho de que varios de los asambleístas lanzaron sus candidaturas a diversos puestos de elección popular, por lo que tuvieron que pedir permiso o abandonar sus cargos para dedicarse a la campaña. Adicionalmente, la CLF tomó un receso entre el 13 y el 27 de abril que no permitió que se desarrollaran los debates completos de proyectos de ley como el del Fondo de Reservas, que fue presentado por el Ejecutivo con carácter de urgente. Sin embargo, algunos otros cuerpos legales lograron ser procesados, como la Ley de Creación del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y también se dio curso al veto parcial presentado por el Ejecutivo a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. Por otra parte, una vez reestablecidas las tareas legislativas después de las elecciones, la CLF recibió la visita del ex presidente estadounidense Jimmy Carter.

El presente informe da cuenta del proceso legislativo durante el mes de abril en los siguientes apartados: trabajo de las Comisiones Especializadas (de lo Civil y Penal, de Reforma del Estado y Gestión Pública y de Participación Social); el trabajo de la Comisión de Fiscalización y Control Político; los debates desarrollados en el Pleno de la CLF; y la polémica en torno al proyecto de Ley Orgánica para el Pago Mensual del Fondo de Reserva y Régimen Solidario de Cesantía por parte del Estado y Fomento al Empleo. Finalmente, se presenta una cronología de los sucesos más importantes.

## **II. El Trabajo de las Comisiones Especializadas**

### *Comisión de lo Civil y Penal*

El 2 de abril, en un debate sobre el Código Orgánico de la Función Judicial con representantes de Universidades, de Tribunales y catedráticos, la presidenta de esta comisión, María Paula Romo (PAIS), explicó que la ley fue socializada durante casi cuatro meses, recibiendo las observaciones de diferentes organizaciones. Romo agregó que la ley da mayores facultades a los fiscales para que persigan el delito y mayores habilidades a los jueces para que sentencien. Aseguró que se busca tener mano fuerte con quienes han cometido delitos, pero también garantizar la libertad para quienes no los hayan cometido. Sobre la pena para quienes entregan cheques sin fondos, explicó que este acto no ha dejado de ser un delito, pero se juzgará tanto por vía civil como penal; en relación al hurto menor, explicó que el nuevo tipo de pena consiste en que el acusado pague lo que ha sustraído, más que llevarlo a la cárcel.<sup>1</sup>

### *Comisión de Reforma del Estado y Gestión Pública*

El 8 de abril, el asambleísta Jorge Escala (MPD) solicitó la comparecencia del Ministro de Educación, Raúl Vallejo, para explicar la supuesta violación del artículo

---

<sup>1</sup> Sala de Prensa. “Reformas penales agilizan administración de justicia y protegen a los inocentes”, 2/4/09. Boletín N° 842. Consulta en línea: [http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17447&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17447&Itemid=1)

348 de la Constitución que establece la gratuidad de la educación y de su financiamiento por parte del Estado; esto debido a la no transferencia de recursos a algunas escuelas, lo que afectó las garantías de docentes, estudiantes y padres de familia en la zona del litoral. De igual manera, Escala solicitó la certificación de la disponibilidad de recursos económicos, además del número y nombre de escuelas readecuadas, la reparación de algunos centros educativos, el monto establecido a entregar por alumno y las medidas legales para garantizar el pago de aportes al Seguro Social de los educadores.<sup>2</sup>

### *Comisión de Participación Social*

Hacia finales de abril la Comisión de Participación Social tenía estructurado un esqueleto de la Ley de Participación Social, en el cual se trabajó durante el receso legislativo con la colaboración de los asesores. La Comisión recibió aportes de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana a través de rondas de debates en Guayaquil y en Quito; se espera desarrollar algunos foros más durante las primeras semanas de mayo en Salinas y Ambato.<sup>3</sup>

### **III. Fiscalización y Control Político**

En el marco de la investigación a Gustavo Larrea, el 8 de abril fueron llamados a la Comisión de Fiscalización y Control Político varios miembros de las fuerzas armadas para dar sus testimonios sobre las presuntas negligencias del ex Ministro Larrea en relación con el caso Angostura. La sesión fue reservada a petición de la asambleísta Betty Amores (PAIS). El 29 de abril, la Comisión recibió las declaraciones de los oficiales de policía Gerardo Zapata y Jorge Addaty por el mismo caso.

El 30 de abril la Comisión recibió las declaraciones del ex Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Gustavo Larrea. Posteriormente esperaban recibir las declaraciones de Jaime Hurtado, Comandante General de la Policía, quien se excusó de asistir. Mauro Andino (PAIS), presidente de la Comisión, explicó que con dichas declaraciones se concluía la sustentación de pruebas y la Comisión tendría cinco días para presentar el informe al presidente de la CLF.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Sala de Prensa. “Jorge Escala llama a Ministro de Educación a Comisión de Reforma del Estado”, 8/4/09. Boletín N° 872. Consulta en línea:  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17487&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17487&Itemid=1)

<sup>3</sup> Redacción Política. “El ‘Congresillo’ estructura la Ley de Participación Ciudadana”, El Comercio, 29/4/09. Consulta en línea:  
[http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=273655&id\\_seccion=3](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=273655&id_seccion=3)

<sup>4</sup> Sala de Prensa. “Comisión de Fiscalización recibe declaraciones de Gustavo Larrea”, 30/4/09. Consulta en línea:  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17560&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17560&Itemid=1)

Gustavo Larrea ofreció una rueda de prensa en la cual explicó que había solicitado a la Comisión realizar lo más rápidamente posible su juicio político con el fin que esclarezcan las acusaciones en su contra.<sup>5</sup>

#### **IV. Debates del Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización**

##### *Ley de Seguridad Pública*

Dentro del proceso de socialización de la Ley de Seguridad Pública por parte de la Comisión de Relaciones Internacionales y Seguridad Pública, Daniel Pontón, coordinador del boletín “Ciudad Segura”, propuso reestructurar la policía nacional, de tal manera que esté acorde con la sociedad civil y la vida democrática que vive el país. Pontón considera necesario fortalecer la seguridad y la confianza hacia la policía dentro de un marco democrático y como estrategia para fortalecer la gobernabilidad del Estado.<sup>6</sup>

##### *Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)*

El 2 de abril, el presidente de la Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino, César Cabrera, expresó su apoyo a la creación del Banco del IESS, proyecto que fue planteado por los campesinos desde 1993, pero que nunca se puso en práctica. Cabrera afirmó la necesidad de incluir en el Directorio del Banco a un representante de la Confederación, ya que representaría a casi un millón de afiliados.<sup>7</sup>

El 3 de abril, la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Financiero presentó el informe para segundo debate del proyecto de Ley de Creación del Banco del IESS. El informe aclaró que el objetivo social del Banco será la prestación de servicios financieros, la administración de fondos previsionales públicos y la prestación de servicios financieros para afiliados y jubilados. El directorio estará integrado por el Presidente del Consejo Directivo del IESS; un miembro que será designado por el Consejo Directivo del IESS; un miembro en representación de los afiliados activos y otro de los jubilados. Estos últimos serán elegidos por concurso público bajo la dirección del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El informe de la Comisión recogió los comentarios y observaciones de diferentes sectores sociales, como el Frente Unitario de Trabajadores, el Frente de defensa del Seguro Social Ecuatoriano, la Confederación de Jubilados y Pensionistas, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales

---

<sup>5</sup> Sala de Prensa. “Gustavo Larrea pide que Comisión de Fiscalización dé paso a su enjuiciamiento”, 30/4/09. Boletín N° 933. Consulta en línea:  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17563&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17563&Itemid=1)

<sup>6</sup> Sala de Prensa. “En socialización de ley de Seguridad Pública, proponen reformar la Policía Nacional”, 1/4/09. Boletín N° 837. Consulta en línea:  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17444&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17444&Itemid=1)

<sup>7</sup> Sala de Prensa. “Confederación Nacional del Seguro Campesino respalda creación de Banco del IESS”, 2/4/09. Boletín N° 843. Consulta en línea:  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17446&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17446&Itemid=1)

Libres, entre otros.<sup>8</sup> Finalmente, el 6 de abril fue aprobado el proyecto con 41 votos a favor, seis en contra, tres en blanco y siete abstenciones.

### *Aprobado veto parcial a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas*

El veto parcial presentado por el Ejecutivo a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas se aprobó en la sesión plenaria del 9 de abril con 42 votos a favor. De esta manera, la ley norma la elección en primera vuelta para todas las dignidades a excepción de los candidatos a presidencia y asambleístas que irán a segunda vuelta; la adjudicación de escaños para las elecciones pluripersonales será por medio de los cocientes mayores, aplicando la fórmula de divisores continuos; finalmente, habrá mayor regulación a las empresas que realicen sondeos electorales para evitar que éstos se conviertan en estrategias de campaña.

### *Otras leyes*

El 9 de abril se aprobó en segundo debate, con 49 votos a favor, el proyecto de Ley de Compañías que busca identificar los sujetos de compañías extranjeras que invierten en Ecuador, de tal manera que se transparenten y controlen los recursos que ingresan al país por medio de inversión en capital social. Sin embargo, el 30 de abril, la CLF recibió el veto parcial presentado por el Ejecutivo, mediante el cual se plantearon algunas objeciones, como la necesidad de aclarar el pago de impuestos de las compañías extranjeras sólo cuando estas sean dueñas de empresas en Ecuador, más no cuando sólo representen acciones o particiones en compañías ecuatorianas. En caso de que el accionista fuese una sociedad extranjera, debe presentar a la compañía una certificación anual del país de origen probando que existe y es legal.<sup>9</sup>

### *Jimmy Carter se reunió con la CLF*

El 27 de abril llegó a Ecuador el ex presidente de Estados Unidos, premio Nobel de la Paz y fundador del Centro Carter, Jimmy Carter, en el marco de una gira que realizaba por Ecuador, Perú, Bolivia y Brasil. Además de tener reuniones con el Presidente Correa, con el Canciller Fander Falconí y con representantes de varios organismos, el 28 de abril Jimmy Carter visitó la CLF. Jimmy Carter se reunió en privado con Fernando Cordero y luego con los miembros del Consejo de Administración Legislativa (CAL). En este último encuentro se intercambiaron comentarios sobre la búsqueda permanente de la paz y la transparencia de la información de las funciones legislativas en los países latinoamericanos. Posteriormente, la CLF entregó a Jimmy Carter un Acuerdo de Reconocimiento por sus esfuerzos para impulsar el diálogo y la investigación como métodos para alcanzar la

---

<sup>8</sup> Sala de Prensa. “Se presentó informe para segundo debate del Banco del IESS”, 3/4/09. Boletín N° 850. Consulta en línea:  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17456&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17456&Itemid=1)

<sup>9</sup> Sala de Prensa. “Reformas a Ley de Compañías con veto parcial”, 30/4/09. Boletín N° 936. Consulta en línea:  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17568&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17568&Itemid=1)

resolución de conflictos, la promoción de la democracia, la protección de los derechos humanos y la prevención de enfermedades. El acuerdo también reconoce la cooperación prestada por el Centro Carter con el fin de promover el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

## **V. Polémica en torno al proyecto de Ley Orgánica para el Pago Mensual del Fondo de Reserva y Régimen Solidario de Cesantía por parte del Estado y Fomento al Empleo**

El 6 de abril el Ejecutivo entregó a la CLF el proyecto de Ley Orgánica para el Pago Mensual del Fondo de Reserva, Régimen Solidario de Cesantía por parte del Estado, y Fomento al Empleo, calificándolo de carácter urgente en materia económica. Se establece que todo trabajador privado o público tendrá derecho a que el empleador le entregue mensualmente, conjuntamente con su salario unificado o remuneración unificada, el 8,33% de dicho salario o remuneración base de aportación al IESS, en concepto de fondo de reserva, salvo lo establecido en los regímenes especiales. Con esta ley se reformaría el artículo 283 de la Ley de Seguridad Social, así como la Ley de Régimen de Tributario Interno y se sustituiría el artículo 196 del Código del Trabajo.<sup>10</sup>

En este sentido, el presidente de la CLF, Fernando Cordero, comentó que dicha ley mejoraría el ingreso mensual de los trabajadores. Fernando Cordero destacó que, pese a la oposición de la Asociación de Cámaras empresariales, algunos empresarios ven este pago mensual como una medida compatible con sus posibilidades, con lo que se aliviarían las dificultades que presentan las empresas al tener que pagar en un solo mes el año acumulado de su aporte a la seguridad social de los trabajadores. Fernando Cordero también aclaró que el fondo quedaría en manos de los afiliados de tal manera que su manejo esté determinado por sus necesidades.<sup>11</sup>

El 8 de abril el proyecto de ley fue analizado por la Comisión de lo Laboral y Seguridad Social. La presidenta de la Comisión, Betty Amores (PAIS), anunció que solicitaron al Ministerio de Finanzas, a la Secretaria Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneración del Sector Público (SENRES), al IESS y a las cámaras y las centrales sindicales, información adicional sobre los posibles impactos y complicaciones que generaría dicha disposición. Debido al carácter urgente del proyecto, precisó la necesidad de realizar una sesión extraordinaria y solicitó a los comisionados presentar las observaciones necesarias para avanzar en los consensos.

El 16 de abril, en sesión extraordinaria, la Comisión recibió al director ejecutivo del Comité Empresarial Ecuatoriano, Roberto Aspiazú; al asesor jurídico de la Federación de la Cámara de Industrias, Francisco Díaz; a la subdirectora del Consejo de Cámaras, Paola Romero; así como a los asesores de la Cámara de Comercio de Quito, la asesora jurídica de la Cámara Industrial y Producción, Viviana Andrade y el Presidente de la

---

<sup>10</sup> Sala de Prensa. “Ejecutivo presentó proyecto de ley urgente para pago mensual de Fondo de Reserva”, 6/4/09. Boletín N° 852. Consulta en línea: [http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17464&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17464&Itemid=1)

<sup>11</sup> Sala de Prensa. “Proyecto urgente mejorará ingreso mensual de los trabajadores en 8.33 por ciento”, 7/4/09. Boletín N° 866. Consulta en línea: [http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17478&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17478&Itemid=1)

Federación de Servidores Públicos (FEDESEP), Miguel García. Los participantes mostraron su preocupación por el proyecto, argumentando que, de aprobarse, dificultaría el ahorro empresarial. Los representantes de los empresarios también pusieron en duda la capacidad del IESS para el financiamiento de las prestaciones, por lo que podría quedarse sin liquidez. Al finalizar la reunión, Amores anunció que el encuentro había sido fructífero.<sup>12</sup>

No obstante el tono de la asamblea, el representante de los empresarios, Roberto Aspiazu, señaló que la iniciativa debió partir de un consenso tripartito entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores. Aspiazu ratificó que el fondo debe ser obligatorio, pero solamente durante el tiempo que dure la crisis. Por su parte, el presidente de la FEDESEP explicó que se llegaron a tres acuerdos: la vigencia del fondo de reserva como un derecho del trabajador, el reconocimiento de una deuda por concepto del aporte de fondo de reserva actual, y la no oposición a que los fondos sean retirados en dos años.<sup>13</sup>

Una vez que la CLF retomó sus actividades después del receso legislativo, el 28 de abril se realizó el primer debate del proyecto. Fernando Cordero planteó los siguientes puntos sobre el proyecto de ley:

- Que el IESS mantenga la jurisdicción coactiva, para que sea este organismo el que exija el pago de estos fondos a todas las instituciones públicas y empleadores que no cumplan esta obligación;
- Que se devuelvan todos los fondos retenidos a los afiliados y trabajadores de la rama de la construcción que no tengan préstamos quirografarios;
- Que cada uno de los afiliados sea quien administre directamente sus fondos, ya sea que cobren directamente cada mes o que decidan dejarlos en el IESS.

Fernando Cordero también subrayó que se trata de una medida provisional o temporal que permitirá una reactivación de la economía y del aparato productivo del país. Los asambleístas de PAIS insistieron en que no se trata de una eliminación del sistema de ahorro obligatorio, ni de una eventual descapitalización del IESS porque son fondos distintos a los del sistema de seguro obligatorio.

Por su parte, asambleístas de las bancadas de minoría expresaron cuestionamientos al proyecto, sobre todo en lo que tiene que ver con el régimen solidario de cesantía, que operará en el caso de despido de trabajadores, cuando el acumulado en la cuenta individual de cesantía sea inferior al doble del salario o remuneración de aportación que percibía el afiliado en el último mes anterior a la fecha del cese – diferencia que será financiada por el Estado. Los legisladores advirtieron que esta disposición podría ser aprovechada por malos empresarios para despedir a los trabajadores.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Sala de Prensa. “Empresarios y trabajadores opinaron sobre cambios en fondos de reservas”, 16/4/09. Boletín N° 894. Consulta en línea: [http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17515&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17515&Itemid=1)

<sup>13</sup> Sala de Prensa. “Un acuerdo tripartito permitiría consensuar las reformas a los fondos de reserva y de cesantía”, 16/4/09. Boletín N° 895. Consulta en línea: [http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17516&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17516&Itemid=1)

<sup>14</sup> Sala de Prensa. “Pleno debatió ampliamente el proyecto para el pago mensual del fondo de reserva”, 28/4/09. Boletín N° 924. Consulta en línea:

## **CRONOLOGÍA**

**03/04/09.** Se realizaron los talleres “Procedimiento parlamentario en el marco de la nueva Constitución” y “Servicios de página Web como herramienta de las tecnologías de información y comunicación”, dirigidos a medios de comunicación.

**08/04/09.** La Comisión de Fiscalización y Control Político llamó a miembros de las fuerzas armadas con el objetivo de que rindan sus versiones en la solicitud de juicio político en contra del ex Ministro Larrea.

**06/04/09.** Fue aprobada la ley que crea el Banco del IESS.

**09/04/09.** Fue aprobado el veto parcial del Ejecutivo a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.

**09/04/09.** Fue aprobada la Ley de Compañías.

**13/04/09.** La CLF abrió sus puertas a la ciudadanía para que conozca su historia, así como las obras de arte de los artistas Oswaldo Guayasamín y Luis Mideros.

**13/04/09 – 27/04/09.** Receso legislativo.

**28/04/09.** La CLF recibió la visita del ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter.

**30/04/09.** Gustavo Larrea rindió declaraciones en su juicio político ante la Comisión de Fiscalización y Control Político.

**30/04/09.** El Ejecutivo presentó su veto parcial a la Ley de Compañías.