

THE  
CARTER CENTER



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

diciembre de 2008

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

I.	Introducción	Pág. 4
II.	El Trabajo de las Comisiones Especializadas	4
III.	Comisión de Fiscalización y Control Político	5
IV.	Discusiones del Pleno de la CLF	6
V.	Relación de la CLF con otros poderes del Estado	7
VI.	Polémica en torno al Proyecto de Ley de Seguridad Financiera	7
	CRONOLOGÍA	9

## **Siglas usadas en el presente Informe**

ABPE	Asociación de Bancos Privados del Ecuador
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
CAL	Consejo de Administración Legislativa
CFCP	Comisión de Fiscalización y Control Político
CLF	Comisión Legislativa y de Fiscalización
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNJ	Corte Nacional de Justicia
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
PSP	Partido Sociedad Patriótica
RED	Red Ética y Democrática

## **I. Introducción**

El presente informe da cuenta de las principales actividades y resoluciones de la Comisión Legislativa y de Fiscalización (CLF) durante el mes de diciembre. El informe está dividido en los siguientes apartados: trabajo de las comisiones especializadas (de lo Civil y Penal; de Reforma del Estado y Gestión Pública; de Participación Social); labor de la Comisión de Fiscalización y Control Político; discusiones desarrolladas en el Pleno de la CLF; relación de la CLF con otros poderes del Estado; y, como tema polémico, el debate en torno al proyecto de Ley de Red de Seguridad Financiera. Finalmente, se presenta una cronología de sucesos importantes.

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

### *Comisión de lo Civil y Penal*

El 2 de diciembre de 2008, la Comisión de lo Civil y Penal recibió a los directivos de la Asociación de Jueces y Magistrados del Ecuador, quienes expusieron sus planteamientos en torno a la formulación del proyecto de Ley Orgánica de la Función Judicial y solicitaron que ésta incluya mayor participación ciudadana.

En otro sentido, después de analizar el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (entregado a la Comisión el 2 de diciembre de 2008), el 8 de diciembre la Comisión entregó un informe favorable para iniciar el primer debate del proyecto reformativo.<sup>1</sup> Uno de los puntos del proyecto es la derogatoria de la sanción a vendedores ambulantes que realicen la actividad dentro de las unidades de transporte y a la permisión de los conductores. El 19 de diciembre, la Comisión presentó un informe favorable para iniciar el segundo debate. El 23 de diciembre, se aprobó el proyecto (57 votos a favor), con lo cual cerca de 25,000 comerciantes a nivel nacional pueden ejercer su actividad sin ninguna restricción.<sup>2</sup>

Por otra parte, después de recibido el documento de Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y al Código Penal, la Comisión presentó el 24 de diciembre el informe para llevar a cabo el primer debate del proyecto de ley, aclarando que es diferente al presentado por el Ejecutivo, aunque mantuvo su concepto general, el cual tiene como principal objetivo la creación de un sistema idóneo de prevención, control y sanción de delitos con el fin de reducir los índices de infracciones penales. El informe fue consensuado por todos los miembros de la Comisión, teniendo en cuenta criterios de expertos, y adaptó reformas para llegar a un sistema oral y acusatorio puro.

Finalmente, el 29 de diciembre, la Comisión dio a conocer a la ciudadanía el proyecto de Ley de Código Orgánico de la Función Judicial con el fin de recibir sugerencias y observaciones sobre el mismo.

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

El 19 de diciembre de 2008, la Comisión de Reforma del Estado y Gestión Pública presentó un informe de proyecto de Ley Orgánica reformativa al Mandato Constituyente No. 23 para primer debate. Norman Wray, presidente de la Comisión, argumentó que la reforma al Mandato No. 23 se justifica porque tal como había sido aprobado permitía la destitución inmediata de un funcionario

---

<sup>1</sup> El nombre completo de la iniciativa es *Proyecto de Ley Derogatoria del Literal e) del artículo 139 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*.

<sup>2</sup> Sala de Prensa José Peralta, "Cerca de 25.000 comerciantes informales podrán realizar sus ventas en los buses sin restricciones", 23/12/08. Boletín N° 331. Consulta en línea:

[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=16766&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=16766&Itemid=1).

por la no entrega de documentos, lo cual constituiría una violación del derecho al debido proceso y a la defensa. Además, el plazo original estipulado de cinco días para responder a la solicitud de información por parte de la CLF fue considerado insuficiente por los asambleístas de PAIS; por ello, la iniciativa de ley reformativa estipuló cambiar el artículo 24 del Mandato para ampliar este plazo.<sup>3</sup>

En otro orden, después de recibido el borrador del Proyecto de Ley de Elecciones por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) (18 de noviembre) y con el apoyo del Tribunal Contencioso Electoral (TCE), se decidió realizar diferentes talleres con ambos organismos electorales desde los primeros días de diciembre para analizar el proyecto y sumar las observaciones que crean pertinentes. Posteriormente, el 12 de diciembre la CLF recibió el proyecto para que la Comisión iniciara su debate y discusión.

### *Comisión de Participación Social*

El 11 de diciembre de 2008 el Tribunal Constitucional autonombrado “Corte Constitucional” decidió mediante una sentencia interpretativa que la CLF debía realizar el concurso para integrar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) transitorio, fijando un plazo de 30 días para su conformación, hasta el 11 de enero de 2009.<sup>4</sup> Al día la Comisión de Participación Social remitió al Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la CLF el proyecto de “Instructivo” que regularía el proceso de selección de los integrantes del CPCCS transitorio. Dicho documento fue elaborado con aportes de organizaciones de la sociedad civil.

El 18 de diciembre de 2008 se aprobó el instructivo (41 votos a favor, 12 en contra, 3 en blanco, y 1 abstención) para el concurso de oposición y méritos para la selección de los integrantes del CPCCS transitorio.<sup>5</sup> La Comisión de Participación Social quedó encargada de realizar el concurso con veeduría e impugnación ciudadanas. La convocatoria se publicó en los medios de comunicación el 22 de diciembre, marcando el inicio del proceso. Las carpetas de los postulantes se recibieron durante siete días hasta el 29 de diciembre. Las calificaciones de méritos se realizaron con el apoyo de una empresa privada, Teleaccess, hasta el 2 de enero de 2009.

Mientras tanto, un equipo de profesores de la Universidad Andina Simón Bolívar, de la Universidad Politécnica Salesiana y de la Universidad de Cuenca se encargó de elaborar la prueba de conocimientos y aptitudes para el concurso. El 31 de diciembre de 2008 se publicó en la página web de la CLF los nombres de los postulantes habilitados para dar la prueba que tendría lugar el 2 de enero de 2009. Simultáneamente al desarrollo del proceso, se registraron veedurías nacionales e internacionales, entre las cuales se encuentra una del Centro Carter.

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

Después de ser conformada la Comisión de Fiscalización y Control Político (CFCP), el 3 de diciembre de 2008 tuvo su primera reunión donde designaron como presidente a Mauro Andino y

---

<sup>3</sup> Sala de Prensa. “Reforma al Mandato 23 sobre plazo para entrega de información pasó primer debate”, 19/12/08. Boletín N° 317. Consulta en línea:

[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=16747&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=16747&Itemid=1).

<sup>4</sup> Corte Constitucional, “Sentencia Interpretativa 002-08-SI-CC”. Consulta en línea:

[http://asambleanacional.gov.ec/blogs/comision\\_8/files/2008/12/resolucion\\_del\\_cc.pdf](http://asambleanacional.gov.ec/blogs/comision_8/files/2008/12/resolucion_del_cc.pdf).

<sup>5</sup> Para más información sobre el proceso de selección, calificación e impugnación de los miembros del CPCCS transitorio, ver *Infra* “V. Relación de la CLF con otros poderes del Estado” e informe del Centro Carter de próxima publicación.

como vicepresidenta a Betty Amores (PAIS). Ambos declararon la total transparencia de la comisión así como su apertura a la participación ciudadana y a los medios de comunicación.

Su primer juicio político inició el 15 de diciembre de 2008 contra el Ministro de Transporte y Obras Públicas, Jorge Marún Rodríguez (previa aceptación del CAL), pero el 19 de diciembre de 2008 se analizó una denuncia de falsificación de la firma del asambleísta Carlos Pilamunga (Pachakutik), quien expresó que él no había firmado el documento jurídico de denuncia. La confusión se dio aparentemente porque en el momento de la recolección de firmas por parte de Galo Lara (proponente del juicio), el asambleísta Pilamunga no estaba en su curul y su suplente firmó, al parecer, por desconocimiento. La CFCP también decidió (cinco votos a favor) llevar la denuncia del asambleísta a la Fiscalía General para que realizara la indagación conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Penal. Por su parte, Mauro Andino expresó que aunque es necesario el análisis de la posible falsificación de la firma, eso no impide el comienzo del juicio contra el Ministro.<sup>6</sup>

#### **IV. Discusiones del Pleno de la CLF**

El 9 de diciembre de 2008 el Pleno se reunió para debatir el Proyecto de Ley Orgánica Reformativa a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador. Durante el debate del Pleno el 10 de diciembre, se argumentó la necesidad de encuadrar la normativa constitucional en relación con la política fiscal y la generación de incentivos a los sectores productivos. El asambleísta Jaime Ruiz explicó que la ley no era orgánica ya que se centra en el éxito del sector bancario.

El 15 de diciembre de 2008, una vez que se conoció el fallecimiento del ex Presidente León Febres Cordero, el Pleno emitió sus condolencias y declaró un día de duelo nacional.<sup>7</sup>

El 17 de diciembre de 2008 se retomó el debate sobre el concurso del CPCCS.<sup>8</sup> En la misma Plenaria, se desarrolló el primer debate sobre el proyecto de reformas a la Ley Orgánica de Servicio Exterior. Con la reforma de esta ley se permitiría el acceso a puestos directivos del Ministerio de Relaciones Exteriores a personas que no hayan seguido necesariamente una carrera diplomática. Un último punto fue el segundo debate de las reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador, las cuales fueron aprobadas con 43 votos a favor, 4 en blanco y 3 abstenciones.<sup>9</sup>

La sesión del Pleno del 18 de diciembre de 2008 se inició con el primer debate sobre la Ley de Minería, cuyo informe ha tenido en cuenta los aportes de diferentes instituciones y agrupación de la sociedad, además de los insumos recogidos en talleres organizados en diferentes ciudades. El Proyecto plantea que el trabajo infantil queda absolutamente prohibido y exige el uso de tecnologías limpias no contaminantes. También permite el acceso de los beneficios de la actividad minera a los municipios y busca la recuperación fiscal. Entre los principales puntos controversiales se encuentran: la posibilidad de realizar minería a gran escala y la entrega de concesiones a empresas

---

<sup>6</sup> Sala de Prensa. “Comisión de Fiscalización enviará a la Fiscalía denuncia sobre presunta falsificación de firma”, 20/12/08. Boletín N° 319. Consulta en línea:

[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=16748&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=16748&Itemid=1).

<sup>7</sup> Sala de Prensa. Informe Minuto a Minuto, 15/12/08. Consulta en línea:

[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=16710&Itemid=166](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=16710&Itemid=166).

<sup>8</sup> Ver *Infra*.

<sup>9</sup> Sala de Prensa. Informe Minuto a Minuto, 17/12/08. Consulta en línea:

[http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=16723&Itemid=166](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=16723&Itemid=166).

privadas y extranjeras; así como la posible contradicción entre los derechos de la naturaleza consagrados en la Constitución y algunas de las disposiciones del proyecto de ley.

El 19 de diciembre de 2008 se eligió al asambleísta del Partido Sociedad Patriótica (PSP), Sergio Chacón, como el cuarto vocal del CAL (44 votos a favor). Posteriormente, se inició el primer debate del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Mandato Constituyente No. 23 (sustitución del numeral 3 del artículo 34), el cual permitiría la ampliación de plazo para que los titulares de las entidades estatales requeridos respondieran a solicitudes de información.

El Pleno se reunió nuevamente el 23 de diciembre de 2008 para discutir el proyecto de Reforma al Mandato Constituyente No. 2, el cual otorga doble remuneración a los servidores públicos en la provincia de Galápagos. Se argumentó que por la zona y la especificidad técnica se les debe pagar doble salario. Sin embargo, para el asambleísta Luis Hernández (Red Ética y Democrática, RED) esto es exagerado, sobre todo en la situación económica actual del país.

En la sesión plenaria del 30 de diciembre de 2008 se debatió y votó favorablemente el veto parcial enviado por el Presidente Correa a la Ley de Seguridad Financiera, mediante el cual el Presidente propuso que el manejo de las inversiones del fondo de liquidez de la banca privada puedan invertirse en entidades que no tengan la calificación internacional AA o superior.

En esa misma sesión se desarrolló el segundo debate a la propuesta de reforma a la Ley de Servicio Exterior, la cual se aprobó con 50 votos a favor, 0 negativos, 6 blancos y 5 abstenciones. Igualmente, el 30 de diciembre se aprobó el proyecto de ley reformativa al Mandato No. 23 con 43 votos a favor, 0 en contra, 2 en blanco y 3 abstenciones.

## **V. Relación de la CLF con otros poderes del Estado**

### *Concurso para conformar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*

El proceso de selección de los miembros del CPCCS transitorio se atrasó luego de que la CLF decidió, en noviembre, que el CNE se encargara de realizar dicho concurso. El CNE solicitó inmediatamente a la Corte Constitucional que determinara si era competente para llevar a cabo el concurso. El 11 de diciembre de 2008 la Corte Constitucional decidió con cinco votos a favor que la CLF debería ser la encargada de realizar el concurso.

El instructivo del concurso planteó que se escogerían siete consejeros y siete suplentes, de manera paritaria de género (mujer-hombre), entre los candidatos que hayan recibido mayores puntajes. Se haría el concurso para hombres y mujeres por separado, teniendo en el primer puesto a quien haya obtenido el mayor puntaje entre los dos géneros. El instructivo asegura un lugar para un representante de las nacionalidades indígenas, afrodescendientes o montubios en los siete primeros puestos, así como uno en los siete puestos de suplentes (artículo 3). Entre los requisitos para concursar está ser ecuatoriano(a), mayor de 18 años, no haber sido directivo de partidos o movimientos políticos en los últimos tres años, entre otros. Se permitieron postulaciones tanto de organizaciones sociales como de la ciudadanía y se determinaron criterios de selección como la trayectoria, la experiencia, el ámbito territorial de trabajo, la formación y capacitación y el respaldo (artículos 5, 6, 11, 12). En total, se recibieron las carpetas de 315 aspirantes, entre los que se contaron 23 aspirantes radicados en el exterior.

## **VI. Polémica en torno los Proyectos de Ley de Seguridad Financiera y de Reforma a la Ley de Régimen de Tributario Interno**

En la sesión plenaria del 10 de diciembre de 2008 se aprobó, con 47 votos a favor y 7 abstenciones, la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera. Algunos de los temas polémicos en el debate fueron: a) la operación de los sectores privados y públicos en las negociaciones dentro o fuera del mercado de valores, b) el manejo por parte del Ministerio de Finanzas de los activos, derechos y competencias que quedan con la extinción de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y c) el financiamiento de algunas instituciones vía presupuesto. La ley fue enviada al Presidente Correa para que en un plazo de diez días la sancionara.

El 19 de diciembre de 2008, la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ABPE) informó que las medidas tomadas por la CLF acerca de una ley “sólida, solvente y líquida” podrían ser debilitadas por otro tipo de decisiones de la CLF, como la aprobación de un proyecto de Ley de Reforma a la Ley de Régimen de Tributario Interno. La ABPE argumentó que algunas iniciativas del Ejecutivo están dirigidas a la intervención en la economía, lo cual corresponde a la gestión privada. En particular, la ABPE pidió al Presidente Correa vetar algunas de las disposiciones como la creación de un impuesto del 0.5% a la salida de divisas. Para la asociación de banqueros, “es deseable desde el punto de vista técnico y de interés del país que la Asamblea Nacional Constituyente niegue lo solicitado por el Presidente Correa, ya que es totalmente inconveniente y negativo para la economía ecuatoriana. El Gobierno Nacional no detendrá con el impuesto propuesto, la salida de divisas, capitales o fuga de los mismos”.<sup>10</sup>

Los distintos gremios de empresarios y banqueros pidieron al Presidente Correa que solicitara la reconsideración de las medidas económicas estipuladas en ambas iniciativas por ser de corto alcance. Además, para dichos sectores, tales medidas deberían ir acompañadas de un recorte en el gasto público. Los banqueros explicaron que las reformas llevarían a una afectación en la liquidez, una reducción del ingreso en USD 245 millones. Por su parte, en su programa sabatino del 20 de diciembre de 2008, el Presidente Correa amenazó con llevar a la cárcel a los banqueros que emitieran comunicados sobre los riesgos de la Ley de Seguridad Financiera y que generaran incertidumbres.<sup>11</sup>

Finalmente, el 24 de diciembre de 2008, el Presidente Correa entregó a la CLF un documento de veto parcial a la Ley de Seguridad Financiera, con seis observaciones sobre: a) las inversiones del Fondo de Liquidez, b) el fuero de la Corte Nacional de Justicia, c) las facturas comerciales, d) los aportes del Banco Central, e) los depósitos centralizados de valores y f) la jerarquía de la Ley de Régimen Monetario. En la sesión plenaria de la CLF el 30 de diciembre, se aprobó la ley con parte de los vetos del Ejecutivo, exceptuando las modificaciones propuestas para el artículo 2 referido a las inversiones del Fondo de Liquidez.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> ABPE, “El impuesto del 0.5% a la salida de divisas: un tributo inconveniente”, Boletín de Prensa, 18/12/08. Consulta en línea: <http://www.asobancos.org.ec/internas.asp?opcion=noticias.asp>

<sup>11</sup> Redacción Guayaquil. “A la banca le preocupa la liquidez”, El Comercio, 23/12/08. Consulta en línea: [http://www.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=158017&anio=2008&mes=12&dia=23](http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=158017&anio=2008&mes=12&dia=23).

<sup>12</sup> Asamblea Nacional. “Objeción Parcial Proyecto de Ley de Red de Seguridad Financiera”. Proyectos de Ley, Objeciones Parciales. Consulta en línea: [http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=953&Itemid=188](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=953&Itemid=188).

## **CRONOLOGÍA**

**1/12/08.** Fernando Cordero, presidente de la CLF, posesionó a Leonardo Vicuña como nuevo vocal del Directorio del Banco Central.

**3/12/08.** La CFCP seleccionó a sus dirigentes: Mauro Andino (presidente) y Betty Amores (vicepresidenta).

**3/12/08.** Se aprobó el informe para primer debate sobre el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador.

**4/12/08.** El presidente de la CLF, Fernando Cordero, visitó el Parlamento Latinoamericano.

**5/12/08.** El Parlamento Latinoamericano apoyó la propuesta de Ecuador sobre la auditoria a la deuda pública.

**9/12/08.** El Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE) otorgó un premio a la CLF en la categoría “Protector al Derecho de la Vivienda”.

**10/12/08.** Se aprobó la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera.

**11/12/08.** El CAL dio vía libre para iniciar un juicio político al Ministro de Transporte.

**15/12/08.** La CLF rindió homenaje al fallecido ex Presidente León Febres Cordero.

**16/12/08.** El presidente de la CLF, Fernando Cordero, destacó la aprobación de la Constitución como el hecho más trascendente del año.

**17/12/08.** La CLF repudió los crímenes xenófobos contra los ciudadanos ecuatorianos Marcelo Lucero y José Sucuzhañay.

**17/12/08.** Se aprobó el proyecto de ley que reforma las leyes de Régimen Tributario Interno y de Equidad Tributaria del Ecuador.

**18/12/08.** Se aprobó el instructivo para el concurso de oposición y méritos para la selección de integrantes del CPCCS transitorio.

**19/12/08.** Sergio Chacón fue nombrado cuarto vocal del CAL.

**30/12/08.** Se llevó a cabo la última sesión plenaria del año de la CLF.