

THE
CARTER CENTER



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

Marzo de 2008. Centro Carter.
Quito, Ecuador

Contenido

Introducción

I. Antecedentes y contexto

II. Instalación, composición y funcionamientos de la Asamblea

- Composición de la Asamblea y Comisión Directiva
- Reglamento de funcionamiento

III. Trabajo de la Asamblea

- Actos Decisorios expedidos por el Pleno (*Mandatos, Resoluciones y Leyes*)
- La Comisión Directiva y los reglamentos de las Mesas Constituyentes.
- El trabajo de la Mesa de Legislación y Fiscalización (*Proyectos de Ley*)
- Las Mesas Constituyentes

IV. Relaciones de la Asamblea con los poderes constituidos

- Con el Ejecutivo
- Con el Legislativo
- Con el Judicial
- Con los poderes municipales

V. Temas, debates y tensiones

- Desarrollismo, Derecho al Ambiente Sano y Derechos de los Pueblos Indígenas
- Lucha por el control del Estado
- La polémica sobre los medios de comunicación
- El conflicto en la Parroquia de Dayuma

Anexos

- Cronología
- Actos Decisorios expedidos por la ANC

Introducción

El presente reporte del Centro Carter complementa los cuatro informes quincenales que hasta la fecha se han producido sobre el proceso constituyente que actualmente vive Ecuador. Por una parte, este documento rescata de manera sintética la información que ya fue presentada en los informes quincenales y, por otra, profundiza en algunos aspectos que no fueron desarrollados en aquéllos. Después de presentar los antecedentes y el contexto político del proceso constituyente, el Informe da cuenta de la composición política de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y de su Reglamento de Funcionamiento. Posteriormente se centra en el trabajo interno de la asamblea a partir de sus tres espacios decisorios fundamentales: el Pleno, la Mesa de Legislación y Fiscalización (Mesa 10) y el resto de las Mesas Constituyentes (Mesas 1 a 9). Seguidamente, se revisan las relaciones de la ANC, tanto con los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y poderes municipales), como con la sociedad civil. El último apartado está dedicado a tratar cuatro temas que han generado debates y tensión al interior de la Asamblea y en la sociedad ecuatoriana. Finalmente se presentan, en anexos una cronología con los principales acontecimientos del proceso constituyente y una tabla que resume los actos decisorios de la ANC.

Fe de erratas:

- En el Informe N°1, señalamos “*El Estatuto para la convocatoria de la Asamblea estableció el respeto a las cuotas de género en la conformación de las listas¹, por lo que la mitad de sus miembros son mujeres*”. Aunque se respetaron las cuotas de género en las listas, ello no implica que el resultado final de la elección haya arrojado un 50% de mujeres asambleístas. El porcentaje real de mujeres asambleístas es del 35%.
- En el Informe N°2, señalamos que “*Álvaro Noboa, fue destituido de su cargo de asambleísta por no haber entregado su declaración patrimonial juramentada, tal como lo estipula el Reglamento Interno de la Asamblea (Art. 17).*”² En términos precisos, Noboa no fue destituido, sino que perdió su condición de asambleísta principal, por haber incurrido en la causal 1 del artículo 18 del Reglamento Interno³, que alude a obligaciones señaladas en el artículo 17.

¹ Tribunal Supremo Electoral, Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, Artículo 13. Consulta en línea: http://app.tse.gov.ec/ResultadosAsamblea2007/Estatuto_Asam2007.pdf

² Wilson Benavides, “Noboa, fuera de la Asamblea por no entregar su declaración de bienes”, El Comercio, 13/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=106474&anio=2008&mes=1&dia=13

³ Asamblea Nacional Constituyente. Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=733&Itemid=72

L Antecedentes y contexto de la ANC

Desde inicios de 1997 Ecuador vive una crisis de estabilidad política de la cual no ha logrado salir completamente. Ese año comenzó un ciclo de protestas populares que en sus picos más álgidos desembocó en la destitución o derrocamiento de tres presidentes de la República.⁴ Hacia 1998, bajo el mandato de Fabián Alarcón, los/as ecuatorianos/as decidieron involucrarse en un proceso constituyente con miras a devolver la estabilidad política perdida. El resultado más inmediato fue la Constitución número 19 de su historia (“*La Constitución del 98*”). Apenas un año después de promulgada y como producto de las contradicciones entre las expectativas de la población y las políticas concretas del gobierno de turno, el descontento popular volvió a estallar. Los años que siguieron fueron testigos de movilizaciones populares, un golpe de Estado triunfante y un nuevo derrocamiento presidencial.⁵ En total, el saldo fue de ocho presidentes en el transcurso de diez años (1997-2007)⁶ y una profunda desconfianza de la mayoría de los ecuatorianos hacia las principales instituciones políticas (Congreso, partidos políticos, Poder Judicial).⁷ En ese contexto, hacia comienzos del 2006 comienza a adquirir fuerza la candidatura presidencial del economista Rafael Correa, quien era ajeno a los partidos políticos tradicionales. Su principal bandera de campaña fue la realización de una nueva Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes, como punta de lanza de una “*Revolución Ciudadana*” que superara dos de lo que consideraba los pilares del viejo orden: la “*partidocracia*” y el “*modelo neoliberal*”.

En la primera vuelta electoral se enfrentaron tres candidatos principales: el empresario Álvaro Noboa, del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN); Gilmar Gutiérrez, del Partido Sociedad Patriótica (PSP);⁸ y Rafael Correa, de la nueva coalición electoral Patria Altiva y Soberana (PAIS). Como ninguno de los tres candidatos obtuvo mayoría absoluta, Noboa y Correa pasaron a una segunda vuelta. Así, el 26/11/06 se realizó el *ballotage*: Rafael Correa salió vencedor con 56,67% de los votos.⁹ Una vez que tomó posesión, el 15/01/07 su primer acto de gobierno fue convocar por

⁴ Los presidentes y las fechas de sus derrocamientos son: Abdalá Bucarám (06/02/97); Jamil Mahuad (21/01/00); Lucio Gutiérrez (20/04/03).

⁵ Golpe encabezado por el entonces Coronel Lucio Gutiérrez y respaldado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) el 21/01/00; con el mismo se derrocó a Jamil Mahuad; se formó un triunvirato que duró 1 día, para posteriormente dar paso a la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano.

⁶ En orden cronológico los presidentes (constitucionales e interinos) entre 1997 y 2007 son: Abdalá Bucarám, Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez, Alfredo Palacio y Rafael Correa.

⁷ Por ejemplo, un documento de la agencia Latinobarómetro reporta que de un total de 18 países en donde se realizó un estudio entre 1997 y 2005 sobre la percepción de la población respecto a la asociación entre partidos, congresos y democracia, Ecuador quedó en el último lugar. En promedio, entre esos años 33% de ecuatorianos creían que era posible una democracia sin partidos y el mismo 33% consideraron al Congreso de su país prescindible. Cf. Latinobarómetro, “Informe Latinobarómetro 2005. 1995-2005”, Santiago de Chile. Consulta en línea: www.latinobarometro.org

⁸ Hermano del ex presidente Lucio Gutiérrez (derrocado el 21/04/04).

⁹ Tribunal Supremo Electoral. Resultados Elecciones Presidenciales. Consulta en línea: http://www.tse.gov.ec/Resultados2006_2v/

decreto a una consulta ciudadana para decidir sobre la realización de la Asamblea (Decreto N° 2)¹⁰. El 15/04/07 se llevó a cabo la misma, con un resultado favorable a la Constituyente y su Estatuto de 81,72%.¹¹

Antes de la consulta, la mayoría parlamentaria se opuso a la convocatoria de la misma¹² e intentó destituir al Presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Por su parte, esta institución, en una polémica decisión y asumiéndose máxima autoridad en época de elecciones, destituyó a 57 legisladores acusándolos de obstaculizar el proceso de consulta, el 07/03/07. De esta forma se disminuyó la resistencia institucional al proceso constituyente.

El proceso para elegir constituyentes se llevó a cabo el 30/09/07. Se escogieron 24 asambleístas nacionales; 100 provinciales y 6 representantes de los migrantes (2 por América Latina; 2 por Estados Unidos y Canadá y 2 por Europa). Del total de los/as 130 asambleístas, 45 son mujeres.

El resultado de las elecciones fue muy favorable al movimiento político del presidente: 80 de los/as 130 asambleístas son de la coalición PAÍS. La Asamblea, según el Artículo 10 del Estatuto aprobado por la población en la consulta, toma sus decisiones por mayoría absoluta de sus miembros,¹³ lo que le otorga una cómoda ventaja a la coalición de gobierno.

Según lo dispuesto por el Artículo 23 del Estatuto de la Asamblea, así como por el Artículo 69 del Reglamento de Funcionamiento (ver *infra*), una vez aprobado el texto constitucional por la ANC, el TSE convocará a un referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución, por al menos la mitad más uno de los votos. La bancada de PAIS se ha propuesto tener listo el texto constitucional para el 24/05/08, aunque el mandato autorizaría una prórroga de hasta tres meses más. Al momento de la finalización del presente reporte, las Mesas Constituyentes (ver *infra*) continúan recorriendo el país, reuniéndose con diferentes sectores sociales para recabar y procesar sus propuestas e iniciando las primeras discusiones, en algunas mesas, de propuestas de articulado. Según lo anunciado por Alberto Acosta, presidente de la ANC *“Ya estamos en proceso de pasar del debate conceptual y político a la parte de articulados de la nueva Constitución”*.¹⁴

¹⁰ Posteriormente a través del Decreto Ejecutivo No. 54 (Registro Oficial No. 12, 31/01/07) se realizaron reformas al estatuto de convocatoria a la ANC y, finalmente, el texto sometido a referéndum, en una versión codificada, fue el del Decreto Ejecutivo No. 148 del 26/02/07.

¹¹ Tribunal Supremo Electoral. Resultados Referéndum 2007. Consulta en línea: <http://www.tse.gov.ec/Resultados2007/>

¹² Alianza País no postuló candidatos el Congreso, en el 2006, por considerarlo una institución incapacitada para producir cambios. En su lugar, decidió fortalecer la vía constituyente.

¹³ Tribunal Supremo Electoral, Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, Artículo 10. Consulta en línea: http://app.tse.gov.ec/ResultadosAsamblea2007/Estatuto_Asam2007.pdf

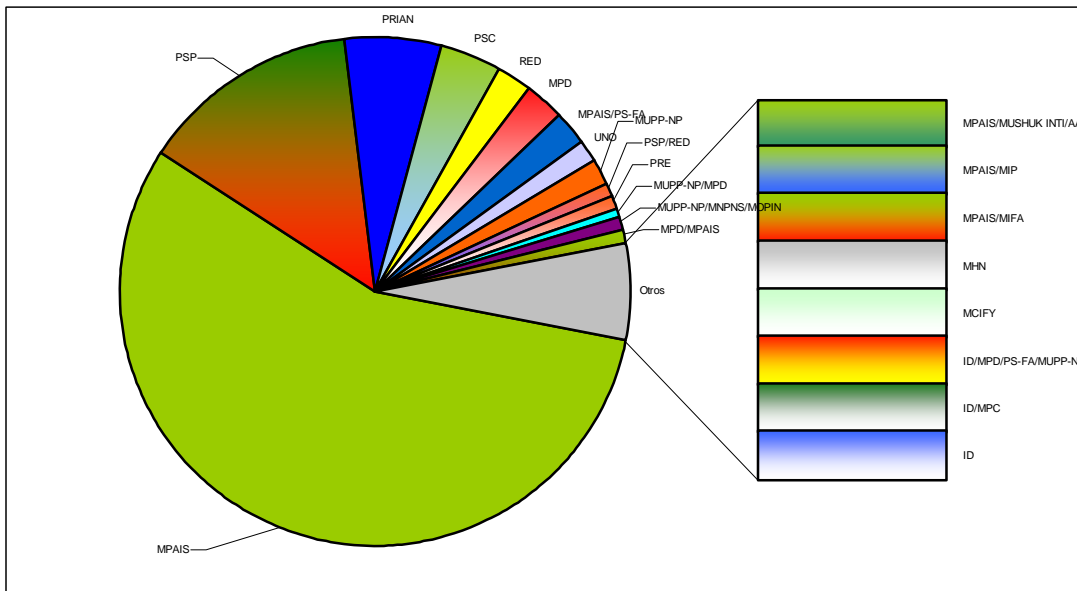
¹⁴ Redacción, “Acosta da plazos para análisis de constitución”, El Universo, 08/02/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/02/08/0001/8/07FE7EA230B246759B5F6775A6A6C6D8.aspx>

II. Instalación, Composición y Funcionamiento de la Asamblea.

Composición de la Asamblea y de la Comisión Directiva

El 29/11/07 se instaló la Asamblea en Ciudad Alfaro, Parroquia de Montecristi, Provincia de Manabí. Alberto Acosta, candidato a asambleísta más votado en las elecciones nacionales, fue elegido presidente de la Asamblea, con un respaldo de 121 de los 130 votos. Ese mismo día se eligió a la Comisión Directiva conformada de la siguiente manera: Alberto Acosta (PAÍS), presidente; Fernando Cordero (PAIS), primer vicepresidente; Aminta Buenaño (PAIS), segunda vicepresidenta; Jorge Escala (Movimiento Popular Democrático, MPD) y Martha Roldós (Red Ética y Democracia, RED), vocales y; Francisco Vergara, Secretario General.¹⁵

La composición política final de la Asamblea Constituyente se puede ver en los siguientes gráficos y tabla:



¹⁵ El Diario, 29/11/07. Consulta en línea: <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/61502>

SIGLAS	TOTAL
MPAIS	73
PSP	18
PRIAN	8
PSC	5
RED	3
MPD	3
MPAIS/PS-FA	3
UNO	2
MUPP-NP	2
PSP/RED	1
PRE	1
MUPP-NP/MPD	1
MUPP-NP/MNPNS/MOPIN	1
MPD/MPAIS	1
MPAIS/MUSHUK INTI/AA	1
MPAIS/MIP	1
MPAIS/MIFA	1
MHN	1
MCIFY	1
ID/MPD/PS-FA/MUPP-NP	1
ID/MPC	1
ID	1

PAÍS, junto a las organizaciones que conformaron su alianza electoral, cuenta con 80 asambleístas. La segunda fuerza de la ANC es el Partido Sociedad Patriótica, del ex – Presidente Lucio Gutiérrez (18 asambleístas). Junto a la tercera y cuarta fuerza (PRIAN, del empresario Noboa y Partido Social Cristiano), conforman el sector de oposición más activo en la Asamblea.

Reglamento de Funcionamiento

Durante su primera semana de labores, la Asamblea discutió el Reglamento para su funcionamiento, siendo aprobado el 11/12/07, por 86, de los/as 130 asambleístas.¹⁶ El Reglamento ratifica el carácter plenipotenciario de la Asamblea (Art. 1), así como la supremacía de sus decisiones frente al resto de poderes constituidos (Art. 3). Señala igualmente, que el ordenamiento jurídico se mantiene vigente, con la excepción de lo que resuelva en sentido contrario la Asamblea (Disposición Final Primera). Se resumen, a continuación, algunos aspectos esenciales del *Reglamento*, para facilitar la comprensión de los procesos internos de la ANC.

¹⁶ Asamblea Nacional Constituyente. “Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente”. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=733&Itemid=72

Actos decisorios

Los actos decisorios de la Asamblea (Art.3) son:

1. El texto de la nueva Constitución, que será sometido a referéndum nacional.
2. Los Mandatos Constituyentes, que son decisiones y normas para el ejercicio de sus plenos poderes. Estos mandatos tendrán efecto de normas de aplicación inmediata, sin perjuicio de su publicación en el órgano respectivo.
3. Las Leyes: Normas aprobadas por la Asamblea en ejercicio de las facultades legislativas.
4. Las Resoluciones e Instructivos, que están destinados a regular el funcionamiento de la Asamblea
5. Los Acuerdos, que son pronunciamientos sobre asuntos políticos, administrativos, cívicos, solidarios, sociales, entre otros.

Organización

La Asamblea se organiza a través de de los siguientes órganos (Arts.4 a 15):

1. El Pleno, que es el máximo órgano de decisión, integrado por los/as 130 asambleístas. El quórum de instalación y funcionamiento es la mitad más uno de los/as miembros/as. El Pleno aprobará sus decisiones en un sólo debate (salvo la aprobación del texto constitucional y las leyes), con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros/as.
2. La Comisión Directiva, que está integrada por el presidente de la Asamblea, dos vicepresidentes o vicepresidentas y dos vocales. La Comisión Directiva reglamenta y ejecuta los procedimientos administrativos, financieros y de funcionamiento metodológico de la Asamblea. El Presidente de la Asamblea la representa en todos sus actos.
3. Las Mesas Constituyentes organizarán el trabajo de los/as asambleístas en función de 10 temas seleccionados (Ver los temas de las mesas infra). Las Mesas eligen un presidente o presidenta y un vicepresidente o vicepresidenta, mediante el sistema de lista cerrada. La Comisión Directiva nombra en cada Mesa un secretario/a relator o relatora, que no será asambleísta. Cada asambleísta obligatoriamente deberá integrarse a una Mesa Constituyente. Cada Mesa Constituyente estará conformada por 13 asambleístas, de manera proporcional. Las Mesas toman sus decisiones por mayoría absoluta y tienen entre sus funciones: a) recibir, analizar, sistematizar y discutir las propuestas de sus miembros/as, de otros/as asambleístas o de la ciudadanía; b) elaborar y aprobar,

la propuesta de articulado sobre los temas de su competencia para que sean conocidos por el Pleno. El informe mayoritario sobre sus decisiones podrá ir acompañado de uno o varios informes de minoría que incluyan un articulado alternativo.

4. Las Comisiones Auxiliares, que serán creadas a propuesta del Pleno o de su presidente, para trabajar temas que requieran tratamiento especializado.

Iniciativas

La Asamblea recibirá propuestas de los/as propios/as asambleístas, de la sociedad y cualquier órgano del Estado (Art. 23)

Procedimiento interno de aprobación del texto constitucional

El procedimiento de aprobación del texto constitucional supone la discusión previa de los artículos pertinentes en las Mesas (Art. 39) y la elevación de Informes de ésta (de Minorías y Mayoría) al Pleno. El Pleno los analiza y entregará a las Mesas sus observaciones. Posteriormente, la Mesa respectiva analizará las observaciones y preparará el o los informes o articulados constitucionales para someterlos al debate definitivo en el Pleno (Art.40). Cuando el presidente considere suficientemente debatido el informe de mayoría, dispondrá que se vote por su contenido, de ser el caso, artículo por artículo (Art. 44). Para la redacción del texto final de la Constitución, aprobado por el Pleno, la presidencia conformará una Comisión Especial de Redacción (Art.47).

Procedimiento de elaboración legislativa y Funciones de fiscalización y control político

La Asamblea Constituyente tramitará los proyectos de ley provenientes de la propia Asamblea (respaldados por al menos 5% de asambleístas); del Presidente de la República, o los presentados por iniciativa ciudadana (respaldados por al menos el 0,1% del padrón electoral nacional) (Art. 48). La Mesa de Legislación y Fiscalización (Mesa 10) debatirá el proyecto de ley y elaborará los informes de mayoría y de minoría (Art. 49), al tiempo que socializará entre todas/os las/os asambleístas los documentos, quienes tendrán la posibilidad de presentar sus observaciones a la Mesa. La Mesa elaborará el proyecto de Ley y lo enviará al Presidente de la República para sus observaciones, las cuales pueden ser tomadas en cuenta por la Mesa. Posteriormente someterá el proyecto de Ley al Pleno, con sus respectivos Informes de Mayoría y Minoría. Por otra parte, la Asamblea ejerce, también, las funciones de fiscalización y control político de los poderes constituidos (Art. 51)

Aprobación el texto constitucional

Una vez aprobado el texto de la nueva Constitución y dentro de los 45 días siguientes, el TSE convocará a un referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución por, al menos, la mitad mas uno de los/as sufragantes (Art 69).

III. Trabajo de la Asamblea

Actos Decisorios expedidos por el Pleno (*Mandatos, Resoluciones y Leyes*)

Mandatos

El primer decreto de la Asamblea con fecha 29/11/07 (el mismo día de su instalación) fue el *Mandato Constituyente No. 1*; los artículos del mandato se fueron aprobado uno por uno; el promedio de votación favorable fue de 90/130 votos. Los principales puntos del Mandato son:

- a) Por mandato popular, la Asamblea “...*asume y ejerce el poder constituyente con plenos poderes*” (Art. 1). Aprobado con 96/130 votos.
- b) Sus decisiones “...*son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos [...] Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente.*” (Art. 2.). Aprobado con 90/130 votos.
- c) Ratifica “...*y garantiza la existencia del estado de derecho*” (Art. 5). Aprobado con 103/130 votos.
- d) Ratifica “...*al economista Rafael Correa Delgado, como Presidente Constitucional de la República del Ecuador y al Licenciado Lenín Moreno Garcés, como Vicepresidente...*” (Art. 6). Aprobado con 107/130 votos.
- e) Asume “...*las atribuciones y deberes de la Función Legislativa. En consecuencia, declara en receso a los diputados y diputadas principales y suplentes [...] Durante este receso los diputados no gozarán de inmunidad, fuero especial, ni sueldos, dietas o remuneración alguna, tampoco podrán autoconvocarse por ningún motivo*” (Art. 7). Aprobado con 110/130 votos, siendo el artículo más votado.

- f) Declara “...concluidos los períodos para los que fueron designados los siguientes funcionarios: *Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, Superintendentes de Telecomunicaciones, Compañías, Bancos y Seguros*” y designa provisionalmente a personas para esos cargos (Art. 8). Aprobado con 87/130 votos.
- g) Ratifica a los “*magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral*” (Art. 9). Aprobado con (91/130)

El carácter plenipotenciario de la Asamblea, que le permite asumir labores legislativas, decretar el receso del parlamento e imponer sus decisiones al resto de los Poderes Públicos fue el tema que más generó polémica entre los asambleístas y diferentes sectores sociales.

El 24/01/08 la ANC produjo el *Mandato Constituyente N° 2*, sobre remuneraciones máximas y límites a las indemnizaciones y liquidaciones de funcionarios del sector público. Fue aprobado con un promedio de 90 votos a favor sobre 130. Los votos provinieron de las organizaciones: PAIS, MPD, RED y Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). El asambleísta Gustavo Darquea (PAIS) señaló que la finalidad del Mandato “*es terminar con la burocracia dorada que no es otra cosa que aquellos funcionarios que tienen sobresueldos, sueldos desproporcionados que incluso, exceden el sueldo del Presidente de la República*”.¹⁷ El Mandato estipula, entre otras, las siguientes medidas: ningún servidor público ganará de forma mensual más de 25 salarios básicos; es decir, más de 5,000 dólares, que es el sueldo actual del presidente (Art 1), salvo los funcionarios que se encuentran en el servicio exterior (artículo 3); las disposiciones del mandato no serán susceptibles de queja, impugnación, amparo, demanda o reclamación o cualquier otra impugnación judicial o administrativa (Art. 9).¹⁸

La Asamblea aprobó, el mismo 24/01/07, el *Mandato Constituyente N° 3*, que pospone las elecciones a diputados de las nuevas provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, a las que había llamado el Tribunal Supremo Electoral (TSE), hasta después del referendo aprobatorio de la nueva Constitución, puesto que el Congreso se encuentra en receso.¹⁹

¹⁷ Luis Moncayo, “La Asamblea busca réditos a costa de la ‘burocracia dorada’”, *El Comercio*, 23/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=107677&anio=2008&mes=1&dia=23. Una cifra aproximada de el número de funcionarios que verían afectados sus intereses por este Mandato la brinda en esta misma nota de prensa la Federación Nacional de Servidores Públicos, la cual sostiene que en el Ecuador hay 467 mil servidores públicos, de los cuales el 12% (unos 56 mil) tiene privilegios de sueldos.

¹⁸ Asamblea Constituyente “Mandato No.2”. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/mandato_numero_dos.pdf

¹⁹ Asamblea Constituyente, “Mandato No. 3”. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/mandato_numero_tres.pdf

Prácticamente desde el mismo día de la aprobación del Mandato No. 2, el asambleísta de PAIS, Nelson López detectó que, por mala redacción, el mandato había dejado 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, y estas/os estuvieron de acuerdo en presentar al pleno de la Asamblea una moción para su enmienda. Después de casi dos semanas de haber sido aprobado, el 12/02/08, la Asamblea aprobó con 78 votos a favor el *Mandato Constituyente No. 4*, con el que se puso límite al pago de indemnizaciones en el sector público por despido intempestivo. 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.”*²⁰ Este mandato generó debates vinculados con la irretroactividad de los derechos laborales, así como temores de aumento de despidos en el sector público, particularmente en el sector sindical petrolero.

Resoluciones

La *Resolución No. 01* aprobada el 04/12/07 es de carácter administrativo. Estipula la organización administrativa, contratación del personal, adquisición de bienes muebles, celebración de contratos, entre otras necesidades para el funcionamiento de la ANCE.²¹

La *Resolución No. 02* aprobada el 10/12/08 posee tres artículos. Fue motivada por la controversia generada a partir de un conflicto social en la Parroquia de Dayuma, Provincia de Orellana (ver *infra* V. Temas, debates y tensiones). La finalidad de la resolución fue asentar el procedimiento para el tratamiento de temas de interés político, económico y social por parte de la Asamblea. Los artículos de la Resolución dicen textualmente: *“Art. 1.- La Mesa Constituyente de Legislación y Fiscalización, excepcionalmente, asumirá la tarea de atender temas políticos, sociales, económicos y otros de interés nacional; Art. 2.- La Comisión Directiva de la Asamblea expedirá el correspondiente reglamento que permita cumplir el artículo 1 de la presente resolución; Art. 3.- En los casos en que la mayoría absoluta de los miembros de la Mesa Constituyente considere que un tema deba ser tratado*

²⁰ Asamblea Constituyente, Mandato No. 4. Consulta en línea:
http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/mandato_4.pdf

²¹ <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/resolucion01.pdf>

por el Pleno de la Asamblea se solicitará al Presidente de la Asamblea que lo incluya, de manera prioritaria, en el Orden del Día.”²²

Leyes

El 28/12/07 una mayoría de 90 asambleístas (de PAIS, MPD, Pachakutik, Movimiento Honradez Nacional y Poder Ciudadano-Izquierda Democrática) aprobó la Ley para la Equidad Tributaria. En contra votaron 23 asambleísta (de los partidos PSC, PSP y PRIAN); hubo 6 abstenciones y 11 ausentes.²³

La Comisión Directiva y los Reglamentos de las Mesas Constituyentes

Hasta la publicación de este informe, dos han sido los reglamentos aprobados por la Comisión Directiva, así como un instructivo administrativo: a) el Reglamento de Funcionamiento de las Mesas Constituyentes; b) el Reglamento de la Mesa de Legislación y Fiscalización y; c) el Instructivo Administrativo de los Asesores de los Asambleístas.

a) El 07/01/08 la Comisión aprobó el Reglamento de Funcionamiento de las Mesas Constituyentes. El documento de 31 artículos define la composición de las Mesas y establece parámetros para su funcionamiento. Entre ellos destacan, el que las decisiones se tomarán por mayoría absoluta (Art. 7), elaborarán informes de mayoría y de minoría con articulados alternativos (Art. 8) y nombrarán Grupos de Trabajo al interior de las mismas (Art. 9).²⁴

b) El 11//01/08 la Comisión Directiva aprobó el Reglamento de la Mesa de Legislación y Fiscalización (Mesa 10). El Reglamento de 24 artículos otorga la potestad a la Comisión Directiva de resolver y autorizar a la Mesa 10 el conocimiento y trámite de las solicitudes de fiscalización de los funcionarios de los diferentes poderes públicos. Una vez autorizada, esta actividad será ejercida por cualquiera de los 130 asambleístas mediante tres mecanismos: el requerimiento de información pública, el pedido de comparecencia de dignatarios y funcionarios y el juicio político. En caso de que la Comisión Directiva dé paso a una fiscalización, la mesa 10 tiene diez días para investigar y reunir las versiones de los demandantes y acusados. Luego fija un tiempo de tres días para redactar el informe que debe llegar a manos de la Comisión Directiva.²⁵

²² <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/resolucion02.pdf>

²³ Asamblea Nacional Constituyente. Consulta en línea:

http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=1578&Itemid=76

²⁴ Asamblea Constituyente, “Reglamento de Funcionamiento de las Mesas Constituyentes”. Consulta en línea:

http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=1912&Itemid=80

²⁵ http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/reglamento_mesa_10.pdf

c) El 06/02/08 la Comisión aprobó el Instructivo Administrativo de los/as Asesores/as de los/as Asambleístas. Cada asambleísta podrá contar máximo con dos asesores (Art. 1); la jornada laboral de los asesores no será menor a 40 horas semanales (Art. 7); los asesores no podrán ejercer ninguna función pública (salvo cátedra universitaria) mientras trabajen para la asamblea (Art. 11) y deberán rendir informes periódicos de su trabajo.²⁶

El trabajo de la Mesa de Legislación y Fiscalización (Mesa 10)

Proyecto de Ley de Equidad Tributaria

El 17/12/07 la Mesa 10 recibió el Proyecto de Ley de Equidad Tributaria remitido por el Ejecutivo. En los días posteriores a la presentación del proyecto y hasta el 21/12/07 la Mesa recibió a diferentes organizaciones de la sociedad civil para escuchar sus observaciones al proyecto de ley. Más allá de las cuestiones sobre procedimiento, el contenido del proyecto de la reforma tributaria generó intensos debates entre los diferentes bloques parlamentarios, así como de los grupos de la sociedad civil.²⁷ Los informes de minorías se pronunciaron en contra del corto tiempo para su discusión, como también de la falta de competencia de la ANC para legislar. Con respecto al fondo se consideró que faltó una gradación en las sanciones que se proponen. En materia de infracciones tributarias, rescata la necesidad de mantener como norma transversal la del debido proceso. Por otro lado, se cuestiona el centralismo y la acumulación del poder de las transferencias por parte del ministerio de Economía.²⁸ La Ley finalmente aprobada, luego de escuchar las críticas de diversos sectores sociales y modificando sustancialmente la propuesta original del Ejecutivo, contiene los siguientes aspectos: a) crea nuevos tributos (Impuesto a la Salida de Divisas y a las Tierras Rurales) y modifica las reglas para el pago del Impuesto a la Renta, al Valor Agregado (IVA) y a los Consumos Especiales (ICE), b) incrementa el peso del valor a la falta de cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte del sujeto pasivo, c) el Servicio de Rentas Internas (SRI) cuenta ahora con mayores herramientas para el control de la recaudación de los impuestos, d) El impuesto a las herencias, legados y donaciones revela un incremento progresivo del tributo de hasta el 35%.²⁹ A continuación presentamos un cuadro comparativo entre el Proyecto y los Informes de Mayoría, Minoría y la Ley aprobada.³⁰

²⁶ http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/instructivo%20_asesores.pdf

²⁷ Las principales objeciones vinieron principalmente de las Cámaras de empresarios de Guayaquil, del alcalde de dicha ciudad (Jaime Nebot), así como de los bloques parlamentarios de los partidos PRIAN y PSC.

²⁸ Asamblea Constituyente. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/documentos-oficiales/informe-de-minoria-sobre-la-ley-de-equidad-tributaria-abg.-leon-roldos.do>

²⁹ Redacción, "Impuestos. *Las claves de la nueva Reforma Tributaria*", El Comercio, 09.01.08, p. 1-16 y, Sala de Prensa "José Peralta", Asamblea Constituyente, 29/12/07. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/ley-para-la-equidad-tributaria.do>.

³⁰ Para la elaboración de la tabla se utilizaron los siguientes documentos:

Informe final de la Asamblea	Informe de mayoría 26/12/07	Informe de minoría (Galo Lara Yépez) 26/12/07	Informe de minoría (León Roldós Aguilera) 26/12/07
<p>La ley se sustenta en la idea de una distribución de la riqueza con base en la capacidad real de contribución de los sujetos pasivos:</p> <p>La obligación tributaria causa un recargo del 20% sobre su principal.</p> <p>Reincrementan los intereses a cargo del sujeto pasivo con respecto a la tasa activa referencial.</p> <p>Se proponen reformas al ilícito tributario sobre la tipificación con cambios en la tipificación de las infracciones y gradación de las penas y sanciones.</p> <p>Se establece la obligación de pago de anticipo.</p> <p>Se concede la acción popular para denunciar ante el Ministerio</p>	<p>La obligación tributaria causa un recargo del 20% sobre su principal.</p> <p>Reincrementan los intereses a cargo del sujeto pasivo con respecto a la tasa activa referencial.</p> <p>Se proponen reformas al ilícito tributario sobre la tipificación con cambios en la tipificación de las infracciones y gradación de las penas y sanciones.</p> <p>Se establece la obligación de pago de anticipo.</p> <p>Se proponen reformas a la tarifa por impuesto a la renta.</p> <p>Se incorpora como fuente de ingreso: los provenientes de herencia, legado, donaciones y hallazgos de bienes situados en el Ecuador. El</p>	<p>El tiempo de discusión de la ley resultó insuficiente en virtud del tipo de reforma. Planteó la necesidad de una consulta general a la sociedad para su aprobación.</p> <p>La obligación tributaria prevista en el proyecto para el anticipo sobrepasa en 50% la tasa referencial.</p> <p>La reforma al ilícito tributario, calificación gradación de las sanciones y penas propuesta violenta en principio de unidad y concentración en materia de ciencia penal.</p>	<p>Se cuestiona la gradación de las sanciones y penas propuesta.</p> <p>Se cuestiona que la obligación tributaria cause un recargo del 20%.</p> <p>La obligación tributaria prevista en el proyecto para el anticipo sobrepasa en 50% la tasa referencial.</p> <p>Se plantea como necesidad que el derecho a un debido proceso sea una norma transversal a la materia de infracciones tributarias.</p> <p>No hay claridad entre las figuras de</p>

Gobierno Nacional del Ecuador. "Proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros". Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/proyecto_ley_fondo.pdf

Mesa de Legislación y Fiscalización Asamblea Nacional. "El segundo informe de mayoría Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros". Consulta en línea http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/ley_petroleros_2_%20informe_final.pdf

Galo Lara. "Informe de minoría proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros". Consulta en línea http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/informe_ley_fondos_petrolero_2_galo_lara.pdf

León Roldós. "Informe de minoría proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros". Consulta en línea http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/informe_minoria_leonroldos.pdf

Sala de prensa José Peralta. "La Mesa de Legislación remitirá un informe de mayoría y dos de minoría a la Secretaría de la Asamblea. Boletín 458". Consulta en línea. <http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/aprobado-informe-sobre-la-ley-de-recuperacion-del-uso-publico-de-los-recursos-petroleros.do>

<p>Público los delitos tributarios.</p> <p>Se proponen cambios a los lapsos de prescripción de la acción por delito tributario.</p> <p>Se proponen reformas a la tarifa por impuesto a la renta. Se incorpora como fuente de ingreso: los provenientes de herencia, legado, donaciones y hallazgos de bienes situados en el Ecuador.</p> <p>Se proponen cambios al impuesto por consumo al valor agregado (IVA)</p> <p>Se crean nuevos impuestos: impuesto a bienes rurales, impuesto a salida de divisas, impuesto a bienes extraordinarios</p>	<p>impuesto a herencia, legados y donaciones se propone hasta el 35%</p> <p>Se proponen cambios al impuesto por consumo al valor agregado (IVA): mayor número de rubros cargados por el tributo y con una tarifa del 12%.</p> <p>Se crean nuevos impuestos: impuesto a bienes rurales, impuesto a la salida de divisas, impuesto a bienes extraordinarios</p>		<p>decomiso e incautación definitiva.</p> <p>En materia de sanciones y penas en ilícitos tributarios la libertad condicional se elimina cuando no haya castigo a la salida de divisas y no para la entrada de divisas.</p>
--	---	--	--

Proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros

El 26/01/08 el Gobierno Nacional presentó a la Asamblea el proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros. Luego de la elaboración de un informe preliminar de mayoría, dos informes preliminares de minoría y de múltiples propuestas por parte de los/as Asambleístas y sectores sociales, finalmente el 19/02/08 con el voto favorable de 9/13 asambleístas de la Mesa 10, se aprobó el informe final para ser presentado al Presidente de la República, el cual se denomina *“Ley orgánica para la recuperación del uso de los recursos petroleros del Estado y racionalización administrativa de los procesos de endeudamiento”*. Este texto realiza importantes modificaciones a la propuesta original del gobierno. A continuación se presentan una tabla en la que es posible comparar los principales contenidos del proyecto de ley, del informe final de mayoría y de los dos informes finales de minoría de los asambleístas Galo Lara Yépez y León Roldós Aguilera.³¹

³¹ Para la elaboración de la tabla se utilizaron los siguientes documentos:

Proyecto de ley	Informe final de la Asamblea	Informe de minoría (Galo Lara Yépez)	Informe de minoría (León Roldós Aguilera)
Todos los recursos públicos de origen petrolero deberán ingresar al Presupuesto del Gobierno Central en calidad de Ingresos de Capital para fines de inversión.	Los rendimientos que se generen de las inversiones de la Cuenta Corriente Única, no formaran parte de los ingresos corrientes ni de las utilidades del Banco Central del Ecuador y se destinarán prioritariamente en salud y educación.	El término inversión en la ley no garantiza que estos recursos sean efectivamente utilizados para ello. Al eliminar los fondos petroleros se pierde la capacidad de ahorro. Disminuyen los ingresos de los municipios asignados en las leyes que crearon dichos fondos.	Propone que el 10% de los recursos petroleros sea destinado a inversiones productivas con réditos económicos y financieros, que sirva a las contingencias. Las compensaciones no solo deben ser para el 2008, sino que deben plantearse hacia el futuro. Se deben agregar las compensaciones a las entidades de gobiernos seccionales y a las instituciones educativas.
Para las operaciones de endeudamiento interno y externo no se requerirá de los dictámenes de la Procuraduría General del Estado, ni del Banco Central del Ecuador	Toda contratación, aumento o decremento de deuda será avalada por un Comité de Deuda y Financiamiento integrado por: el Presidente, el Ministro de Finanzas o su delegado, el Secretario de la Secretaría General de Planificación, previo informe del Procurador General del Estado (sin carácter vinculante).	Cuestiona que se elimine todo tipo de control. Se le otorgando amplias facultades al Ministerio de Finanzas, que es una persona de confianza del Presidente de la República, lo que "fomentará el abuso y despilfarro en la utilización de éstos dineros". No existe ningún límite al crecimiento de gastos y endeudamiento.	Celebra la creación del Comité de Deuda y Financiamiento, y la inclusión del informe de la Procuraduría. Sin embargo insiste en que sería mejor eliminar de la ley lo referente a endeudamiento externo.
El Ministro de finanzas puede aprobar los aumentos y rebajas de	El Ministro de finanzas puede aprobar los aumentos y rebajas de créditos que		Es importante que no se haya aceptado que el Ministro de Finanzas pueda modificar en

Gobierno Nacional del Ecuador. "Proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros". Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/proyecto_ley_fondo.pdf
Mesa de Legislación y Fiscalización Asamblea Nacional. "El segundo informe de mayoría Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros." Consulta en línea http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/ley_petrolos_2_%20informe_final.pdf
Galo Lara. "Informe de minoría proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros." Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/informe_ley_fondos_petrolos_2_galo_lara.pdf
León Roldós. "Informe de minoría proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros". Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/informe_minoria_leonroldos.pdf

créditos que alteren los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado	alteren los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la legislatura;”		un 100% en presupuesto del Estado por su sola decisión, y que se haya fijado un tope del 15% para aumentos y rebajas de crédito, competencia del Ministro de finanzas
---	---	--	---

Proyecto de Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

El 07/01/08 el Ejecutivo remitió a la Asamblea dicho proyecto.³² El mismo contempla dos grandes ámbitos de regulación: el transporte terrestre, por un lado, y el tránsito y la seguridad vial, por el otro. Respecto al primer punto, el proyecto excluye a los transportistas, chóferes y escuelas de conducción del directorio de la Agencia Nacional del Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (ANT. Art. 61); en su lugar, aquéllos pasarían a formar parte de un Consejo Consultivo que asesora (con carácter informativo y no vinculante) al directorio de la ANT. El proyecto también pretende reglamentar, bajo la figura de *concesiones y permisos de operación* la prestación de los diferentes tipos de servicios públicos de transporte (Art. 69 y 70). Respecto al segundo punto, el proyecto tiende a prevenir los accidentes de tránsito, modificar el sistema de sanciones vigentes y asegurar a los ciudadanos frente a los riesgos del tránsito.

Tan pronto como se conoció la propuesta del Ejecutivo, un conjunto de actores sociales se pronunciaron al respecto. Uno de los que más la cuestionó fue la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). En concreto, la AME no estuvo de acuerdo con las atribuciones propuestas para la ANT, pues sometería a los municipios a su jurisdicción en esta materia. Se opuso también, la Confederación de Transportistas del Ecuador (CTE), sobre todo en relación a las multas y al sistema de puntos para calificar la vigencia de las licencias de conducir.³³ Frente a estas divergencias, la Mesa de Legislación y Fiscalización (Mesa 10) abrió espacios para que los diferentes sectores plantearan sus observaciones al proyecto. Después de numerosos debates, la Mesa aceptó incluir algunas de las propuestas tanto de la AME como de los gremios de transportistas. Por su parte, el Ejecutivo también mostró disposición a realizar modificaciones en el proyecto.³⁴ Como resultado de esos diálogos, el 14/02/08, 11 de los 13 asambleístas de la Mesa 10 presentaron un Informe

³² Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/ley_organica_transito.pdf

³³ Redacción, “Los transportistas y los municipios del país se oponen a varios artículos de la nueva Ley de Tránsito”, La Hora, 16/01/08. Consulta en línea: <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=669329>

³⁴ 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; y Andrés Alcívar, “El gobierno rectifica por presión de transportistas”, La Hora, 01/02/08. Consulta en línea: <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=676479>

Preliminar de Mayoría que modifica en puntos substanciales el proyecto original. Dicho informe presenta una extensa comparación (artículo por artículo) entre el proyecto del Ejecutivo y los cambios propuestos por la Mesa.³⁵ Lo primero que destaca el Informe de Mayoría es darle rango de Orgánica a la Ley, dada su importancia estratégica para la economía. También describe cómo se organiza el sector de transporte y tránsito, cuyos organismos serían: a) El ministerio del sector; b) La Comisión Nacional de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial y sus órganos desconcentrados (en lugar de la ANT propuesta por el Ejecutivo); c) La Dirección Nacional de Control del tránsito y seguridad vial y sus órganos desconcentrados. El informe también propone modificar el Art. 19 sobre las facultades de la Comisión Nacional y su Directorio. Además, se propone modificar el Art. 117 para que, además de las escuelas de conducción, los Institutos de Educación Superior puedan capacitar conductores.³⁶ Hasta la fecha de publicación del presente informe se continúa discutiendo el proyecto de Ley y se espera que en los próximos días se emita un Informe de Mayoría definitivo.

Las Mesas Constituyentes

El 13/12/07, con más de 120 votos/130 en promedio, quedaron integradas las Mesas Constituyentes y se nombraron sus respectivos/as presidentes/as y vicepresidentes/as. Las 10 mesas son:

- 1) Derechos ciudadanos
- 2) Organización y participación ciudadana
- 3) Estructura institucional del Estado
- 4) Ordenamiento territorial y asignación de competencias
- 5) Recursos naturales y biodiversidad
- 6) Trabajo y producción
- 7) Modelo de desarrollo
- 8) Justicia y lucha contra la corrupción
- 9) Soberanía e integración latinoamericana
- 10) Legislación y fiscalización.

El bloque mayoritario de PAIS ocupó ocho de los trece puestos disponibles en cada una de las 10 mesas. Los otros cinco fueron repartidos entre el resto de los partidos minoritarios. La oposición cuestionó el mecanismo de reparto por considerarlo un obstáculo a la posibilidad de que las posiciones de las minorías logren llegar al Pleno de la Asamblea. En la conformación de las Mesas se

³⁵ Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/informe_preliminar_final.pdf

³⁶ Para mayores detalles sobre las diferencias entre el Informe Preliminar y el proyecto del ejecutivo, consúltese el cuadro comparativo anexo al mismo, Ver cita anterior.

tuvo en cuenta el principio de equidad de género al nombrar presidentes/as y vicepresidente/as: en total, hay diez hombres y diez mujeres entre las autoridades.

Durante los primeros días del 2008 la tarea de las Mesas se concentró en delinear en una matriz sobre los principales problemas identificados, los objetivos que se proponen abordar y los temas y subtemas pertinentes, así como el trazado de una agenda para las primeras semanas del año.³⁷ Hasta el momento, las Mesas están recorriendo el país, organizando espacios de discusión para recabar propuestas de la sociedad civil en cada uno de los temas definidos. A continuación se presenta una breve síntesis de los principales problemas y objetivos identificados por las mesas, así como el momento del avance de su trabajo y algunas definiciones preliminares sobre principios constitucionales.

Mesa 1. Derechos ciudadanos

En la mesa 1 no se han llegado a acuerdos todavía, pero se han realizado dos mesas itinerantes a los fines de ampliar la consulta y discusión en torno a determinados temas. La primera fue celebrada el 08/02/08 en Guaranda sobre los derechos colectivos y el rol de la cultura en el desarrollo de la identidad nacional y la segunda, celebrada el 21/02/08 en Ambato, Tungurahua, para tratar varios temas vinculados a la educación superior: autonomía universitaria, procesos de evaluación y acreditación, academia universitaria y sobre investigación, desarrollo e innovación.³⁸

Mesa 2. Organización y participación ciudadana

Los temas centrales que se acordaron en el cronograma de la Mesa 2 son participación ciudadana, organización social, información y comunicación y representación. El 22/01/08 la Mesa decidió la temática de los foros que se están realizando para recabar las propuestas ciudadanas: comunicación e información; voto de los militares; participación y democracia participativa; sistemas electorales y de partidos políticos; representación y participación.³⁹ Uno de los temas más candentes de la mesa 2 es el relativo al futuro de las concesiones de radio y televisión, entregadas presuntamente, de manera dolosa o bajo principios de opacidad.

Mesa 3. Estructura institucional del Estado

³⁷ Asamblea Constituyente, "Síntesis general de los informes de las Mesas Constituyentes". Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/sintesis_de_la_mesas.pdf

³⁸ Asamblea Constituyente, "Trabajo mesa itinerante en Ambato". Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/mesa_1/2008/02/21/mesa-itinerante-en-ambato/

³⁹ Sala de Prensa de la Asamblea, Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/mesa_2/2008/01/22/en-la-mesa-2-se-definieron-los-foros-y-la-lista-de-los-especialistas-invitados/

En el plan bimestral de la mesa No. 3 se establecieron cinco ámbitos de trabajo que corresponden a: Organismos y dependencias de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; Organismos Electorales; Organismos de Control y Regulación; Entidades del Régimen Seccional Autónomo y Organismos y Entidades para el ejercicio de la Potestad Estatal, para prestación de servicios públicos o actividades económicas.⁴⁰ El 22/01/08 la Mesa presentó un primer borrador para discusión que incluye los siguientes temas: vías para la sustitución del Presidente; eliminación de la figura de Vicepresidente; creación de la figura de un Ministro de Coordinación Política, que medie entre el Legislativo y el Ejecutivo y un periodo presidencial de 6 años. La Mesa también realizó un foro sobre la Función Electoral; específicamente sobre la conformación de la Corte Electoral con competencia de juzgamiento electoral.

Mesa 4 Ordenamiento Territorial y asignación de competencias

El principal problema identificado por la Mesa 4 es el *“Inadecuado modelo y sistema de gobiernos subnacionales del Estado ecuatoriano, que ha impedido un desarrollo sustentable, democrático participativo y territorialmente equitativo”*. Por lo que su objetivo central será *“Viabilizar un desarrollo territorial equitativo y sustentable, dentro de un Estado Nacional soberano, democrático participativo, económicamente solidario, pluricultural e intercultural”*.⁴¹

En este sentido, el 28/01/08 la presidente de la mesa Tatiana Hidrovo (PAIS) señaló que el ámbito de la Mesa que dirige se restringe a la definición de los gobiernos autónomos seccionales que deben existir en el Ecuador, el territorio en el que gobernarán, los recursos con los cuales ejecutarán sus acciones y las competencias que les corresponden. Al respecto, la Mesa no ha tomado ninguna decisión aún; está todavía en la fase de conocimiento de las propuestas que provienen de distintas provincias y sectores.⁴²

Mesa 5 Recursos naturales y biodiversidad

Esta Mesa ha señalado como principal problema de su competencia, la implementación en el Ecuador de *“un modelo económico primario exportador, basado en la sobre-explotación de la naturaleza y el uso irracional de los recursos, carente de planificación y ordenamiento en el mediano*

⁴⁰“Plan bimestral de trabajo”. Consulta en línea:

http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=1419&Itemid=50

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Sala de Prensa José Peralta, “No jugaremos a cartógrafos en la Constituyente, y respetaremos la voluntad con un criterio de lograr consensos”, 28/01/08. Consulta en línea:

http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=2888

y largo plazo, que agudiza la desigualdad (...) y que causa severos daños a la naturaleza".⁴³

Partiendo de este marco se han determinado cinco problemas específicos a abordar:

- 1 Explotación irracional de hidrocarburos con alta contaminación y secuelas de daños ambientales y sociales e injusta distribución de los beneficios
- 2 Amenaza a otras actividades económicas por parte de la explotación de minera intensiva.
- 3 Severos impactos ambientales y sociales a causa de la minera artesanal
- 4 Manejo ineficiente, injusta distribución y severa disminución en la cantidad y calidad del agua; Modelo energético basado únicamente en el uso de fuentes fósiles/contaminantes que desaprovecha las potenciales fuentes alternativas de energía limpia en el país;
- 5 Ausencia de políticas ambientales urbanas claras, asociadas a la creciente migración interna, pérdida de identidad, consumismo y expansión desordenada de las ciudades.

Hasta la fecha se han llevado a cabo tres foros, que ya tienen como resultado el acuerdo de la Mesa 5 en declarar al agua como un recurso estratégico, un derecho humano y un bien público. (ver *infra* Desarrollismo, Derecho al Ambiente Sano y Derechos de los Pueblos Indígenas).

Mesa 6 Trabajo, producción e inclusión social

El objetivo que se trazó la mesa 6 fue "*Garantizar el derecho al trabajo, la propiedad en todas sus formas, fomentar la producción y la generación de empleo, en condiciones de dignidad y justicia, de manera que se impulse toda la capacidad productiva de la sociedad, se garantice la inclusión social en todas sus formas, los derechos de los trabajadores y se elimine toda forma de precarización*". Los principales subtemas que se planteó la Mesa son: Trabajo, empleo y salarios; Producción y régimen productivo; Inversión; Soberanía alimentaria; Propiedad e Inclusión social.⁴⁴ Hasta el momento la mesa 6 se ha reunido tanto en Montecristi como en Quito y en algunas ciudades de provincia (Ambato, Otavalo, Atuntaqui) con un gran número de actores sociales. Para facilitar su trabajo, sus integrantes decidieron formar los siguientes subgrupos de trabajo Trabajo, Empleos, Salarios, y Remuneraciones (Guillermo Touma, Eduardo Alcívar y Giselle Rosado); Producción y Régimen Productivo (Laly Caicedo, Irina Cabezas e Hilda Roca); Propiedad, Inversión, y Soberanía Alimentaria (Pedro de la Cruz, Vinicio Calles, Salomón Fadul); Derecho Igualdad e Inclusión Social (Fanny Sotomayor, Anita Moser). Los subgrupos ya han entregado a la Mesa informes preliminares, mismos que se pueden consultar en el *blog* de la mesa.⁴⁵

Mesa 7 Modelo de desarrollo

⁴³ Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/sintesis_de_la_mesas.pdf

⁴⁴ Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/sintesis_de_la_mesas.pdf

⁴⁵ Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/mesa_6

La mesa de Régimen de Desarrollo se ha preguntado por el país que quieren, y en ese ejercicio han trazado como objetivo, delinear un *“país con buen vivir para todos y todas en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. Un país que permita el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los individuos con: justicia, equidad, libertad, solidaridad, democracia participativa, sustentabilidad y soberana. (...) Un país con elevada inversión, trabajo para todos, altas remuneraciones y oportunidades básicas para que cada uno escoja en libertad su modo y objetivos de vida”*.⁴⁶ Para ello ha identificado 5 ejes de trabajo: Sistema productivo, desarrollo humano, sostenibilidad ambiental, democracia participativa y desarrollo territorial.

Los problemas que esta mesa ha señalado son los siguientes:

- 1 Modelo de desarrollo
- 2 Inequidad y crecimiento de la desigualdad
- 3 La fractura regional, que impide construir un proyecto nacional
- 4 Debilidad institucional
- 5 Estructuras con fuerte tendencia monopólica
- 6 Falta de sostenibilidad ambiental

Dentro de los consensos logrados en la mesa 7 se encuentra el reconocerle a la economía un carácter social y humano, equitativo e incluyente, lo cual implica cambiar el modelo de desarrollo social de mercado de la Constitución vigente.⁴⁷

Mesa 8. Acceso a la Justicia y lucha contra la corrupción

La mesa identificó 8 ejes problemáticos relacionados con los siguientes ámbitos: Institucional; Autoridades de justicia; Funcionarios judiciales; Participación ciudadana; Acceso a la información; Sistema de Justicia; y Discriminación. El objetivo que se planteó la Mesa es *“Garantizar el acceso a la Justicia en términos de equidad, eficiencia, oportunidad, gratuidad e interculturalidad”*.⁴⁸ Y los grandes subtemas identificados son la justiciabilidad y la exigibilidad de derechos. Los integrantes de la Mesa 8 visitarán durante febrero y marzo 9 provincias para recoger las propuestas de los ciudadanos en las siguientes ciudades Portoviejo, Riobamba, Cuenca, Guayaquil, Esmeraldas e Ibarra. Lamentablemente el blog de la Mesa 8 aún no reporta los primeros resultados de dichos encuentros.⁴⁹

⁴⁶ Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/sintesis_de_la_mesas.pdf

⁴⁷ El Universo. Mesas de Asamblea preparan articulados para debate del pleno. 18/02/08. Consulta en línea <http://www.eluniverso.com/2008/02/18/0001/8/D8E5EF6DF8FB4D1E8FADDCFE16B7B1AD.aspx>

⁴⁸ Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/sintesis_de_la_mesas.pdf

⁴⁹ Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/mesa_6

Mesa 9. Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración Latinoamericana

La mesa 9 se propuso, entre otros los siguientes objetivos: *“Definir el carácter del Estado Ecuatoriano en la nueva carta política fundamentado en el principio de soberanía nacional. Reconocer la preeminencia de lo público sobre lo privado. Reconocer la diversidad étnica, cultural, social, económica y política de los distintos pueblos que constituyen la sociedad ecuatoriana. Establecer la autodeterminación del Ecuador en las relaciones con la comunidad mundial”*.⁵⁰ De igual manera propuso abordar dichos objetivos mediante los siguientes subtemas: Carácter del Estado Ecuatoriano; Soberanía en sus diferentes dimensiones (política, económica, cultural, ambiental, alimentaria, territorial); Integración latinoamericana; Cooperación internacional; y Política Migratoria. Hasta el momento, la Mesa 9, además de haber recibido a algunos grupos sociales en Montecristi, organizó un foro en Portoviejo para analizar el tema del Derecho al Mar. Su blog tampoco ha reseñado los resultados de dicho foro.

Al cierre de este Informe, eran muy poca las Mesas que habían pasado del debate conceptual al técnico-jurídico (redacción de artículos), lo que ha sido uno de los temas más cuestionados por la oposición. No obstante, la información recopilada para la realización de este Informe permite señalar que la ausencia de trabajo técnico, no ha significado ausencia de trabajo político. Por el contrario, es evidente el interés por estimular el debate y la participación de la sociedad en la construcción del marco de referencia para la elaboración de la Constitución. Lo que si podría señalarse como déficit es la debilidad y, en algunos casos, ausencia, de sistematización de los debates y de la participación.

IV. Relaciones de la ANC con poderes constituidos

Con el Ejecutivo.

La principal relación que ha tenido el Ejecutivo con la ANC ha sido mediante la remisión de tres proyectos de ley para que sean discutidos y eventualmente aprobados por aquélla (*ver supra*). En general se podría decir que la relación con los asambleístas de su frente electoral (PAIS) ha fluido sin mayores contratiempos; es más, periódicamente el Presidente ha tenido reuniones de trabajo con algunos de los asambleístas de PAIS, incluyendo a los presidentes/as de las Mesas. Con el resto de los asambleístas la situación es diferente: si bien ha sido en general de respeto mutuo, no por ello se han dejado de expresar diferencias entre el Presidente y los asambleístas opositores. En particular,

⁵⁰ Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/sintesis_de_la_mesas.pdf

éstos últimos han señalado que Correa maneja la Asamblea a su disposición mediante el bloque mayoritario de PAIS.

Por otro lado, a comienzos de diciembre se suscitó un caso de tensión entre el Presidente y un grupo de asambleístas, incluyendo a algunos de su partido. Por ser este un caso de trascendencia, se analizará más abajo en este reporte (ver *infra* Caso Dayuma).

Otro de los aspectos a destacar respecto a este punto fue el Primer Informe de Gobierno que el Presidente presentó el 15/01/08 ante la ANC. Durante su Informe, el Presidente realizó la petición a la Asamblea de amnistiar a diferentes personas que el Ejecutivo considera injustamente presas o perseguidas; este tema también tiene un tratamiento especial en el presente reporte (ver *infra* La Propuesta de amnistías e indultos).

Con el Legislativo

En cuanto a las relaciones con el Poder Legislativo, el conflicto con la Asamblea se centró en las diferentes impugnaciones de tipo político y jurídico que un grupo de los diputados puestos en receso por la Asamblea ha venido realizando. En particular, ese pequeño grupo de congresistas en receso desafió lo dispuesto por el Mandato No. 1 (ver *supra*), declarándose desde el 03/01/08 en sesión permanente y auto-convocándose para reinstalar el periodo legislativo. Dicha convocatoria fracasó por falta de *quorum*, por lo que se volvieron a convocar para el 08/01/08. Ese segundo intento también fracasó, pues sólo asistieron 16 de los 100 diputados convocados.⁵¹

Por otro lado, ya desde el 23/11/07 (antes de que se instalara la Asamblea), el entonces presidente del Congreso, Jorge Cevallos, había presentado ante la Fiscalía una denuncia contra los Asambleístas que impidieran el funcionamiento del Congreso. El 31/01/08 la Fiscalía desestimó y ordenó el archivo de la misma. La denuncia fue desestimada por la fiscalía porque *“el pronunciamiento que realizaron o realicen los asambleístas no constituye motivo para enjuiciamiento”*.⁵²

Con el Judicial

La presentación de dos demandas de inconstitucionalidad contra el Mandato N° 1 ha marcado las relaciones de la Asamblea con el Poder Judicial. La primera fue interpuesta directamente por un grupo de ciudadanos que contaron con la recolección de 1.000 firmas, ante el Tribunal

⁵¹ Redacción Política, “Los diputados otra vez no logran reunirse”, *El Comercio*, 09/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=105924&anio=2008&mes=1&dia=9

⁵² 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

Constitucional (TC),⁵³ con decisión desfavorable y, la segunda b) presentada ante la Defensoría del Pueblo, órgano que debe pronunciarse sobre su admisibilidad para luego ser introducida ante el TC, sin que cuente todavía con pronunciamiento alguno.⁵⁴

a) El 07/01/08 el TC rechazó la primera demanda de inconstitucionalidad por considerar que las decisiones de la Asamblea Constituyente no son susceptibles de control e impugnación por parte de los poderes constituidos. Igualmente, argumentó que el Art. 276 de la Constitución vigente no determina su competencia para declarar la inconstitucionalidad de los mandatos constituyentes. Por su parte, los demandantes argumentaron la inconstitucionalidad de la orden comprendida en el Mandato N° 1 de receso a los diputados, como también la destitución de Vicente Vergara, Fiscal General y de Alfredo Vergara, Superintendente de Bancos, por considerar que la Asamblea sólo tiene potestades para dictar una nueva Constitución.⁵⁵

b) La segunda demanda fue interpuesta por el abogado César Montúfar y el argumento principal refiere a que la consulta popular del 15/04/07 fue aprobada para “*que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el Estatuto Electoral, para que transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución*”.⁵⁶ En ese sentido, se alega la inconstitucionalidad del Mandato N° 1 por la vulneración de los preceptos constitucionales de legalidad y supremacía constitucional. Adicionalmente, se argumenta suplantación de funciones del Estado, violación a los procedimientos y obligaciones constitucionales que terminan por generar un rompimiento del Estado Social de Derecho dispuesto en la Constitución de 1998.

Con los poderes municipales

La Asociación de Municipalidades de Ecuador (AME) presentó ante a la ANC una propuesta que surge del mandato de la XXX Asamblea General de Municipalidades Ecuatorianas, realizada en la ciudad de Ibarra, en marzo del año 2007.⁵⁷ La AME propone el mantenimiento de la actual división político territorial, pero agregando que en lugar de las gobernaciones y consejos provinciales (actuales) se constituya una corporación provincial integrada por los alcaldes, dos representantes de las juntas parroquiales y un gobernador elegido por voto popular. Las provincias, previa consulta popular, podrían asociarse voluntariamente para constituir regiones autonómicas. Los municipios y

⁵³ Según dispone el art. 277, num. 5, de la Constitución Política de la República del Ecuador, las demandas por inconstitucionalidad podrán ser presentadas al Tribunal Constitucional por 1.000 ciudadanos en goce de derechos políticos o una personas con informe favorable del Defensor del Pueblo sobre su procedencia.

⁵⁴ Entrevista al profesor Cesar Montufar el 22.02.08.

⁵⁵ Redacción, El Comercio, Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=162931&id_seccion=3

⁵⁶ Entrevista a Montufar, Cesar. Op. Cit.

⁵⁷ El documento se puede ver en:

<http://www.ame.gov.ec/frontEnd/images/objetos/Propuesta%20de%20AME%20para%20la%20Asamblea.pdf>

regiones autonómicas podrían establecer incentivos tributarios para su organización y funcionamiento. La regulación del urbanismo, tránsito y transporte pasaría a ser responsabilidad municipal, al igual que la administración de los terminales aeroportuarios civiles, los servicios de educación y salud.⁵⁸

Por otro lado, el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot ha impulsado la presentación de un Mandato ante la ANC (El Mandato de Guayaquil, como lo ha llamado). La propuesta de Nebot se basa en la implementación de un sistema autonómico y de la asunción de competencias voluntarias por parte de los municipios. El objetivo es que los municipios atiendan mejor los requerimientos de la comunidad y de manera eficiente. Además se establece el derecho que tienen los cantones, provincias o regiones de convertirse en gobiernos autónomos, de acuerdo con sus semejanzas y afinidades. Las preasignaciones y la donación del 25% del Impuesto a la Renta se mantendrían.⁵⁹

Finalmente el 12/02/08 se reunieron la Secretaría de Planificación y Desarrollo (Senplades), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (Concope), la AME y el Consejo Provincial de Juntas Parroquiales (Conajupare) para definir la agenda de trabajo de una comisión interinstitucional sobre el tema de la nueva territorialidad. Un solo documento consensuado sería entregado el 29 de febrero a la Asamblea Nacional Constituyente, como resultado de reuniones bilaterales y conjuntas, que posibilitarán acuerdos, superar diferencias y establecer una propuesta que contendrá un nuevo ordenamiento territorial y una matriz de competencias.⁶⁰

V. Tomas, debates y tensiones

Desarrollismo, Derecho al Ambiente Sano y Derechos de los Pueblos Indígenas

Al hacer un análisis comparativo del modelo económico que actualmente tiene el Ecuador basado fundamentalmente en lógicas desarrollistas y extractivas, y por otra parte de los objetivos generales de los planes de acción de las mesa 5 y 7 de la Asamblea Nacional que privilegian la idea de desarrollo sustentable, basado en el respeto y aprovechamiento equilibrado de la naturaleza, así

⁵⁸ Redacción, "La AME defiende su proyecto", El Universo, 07/02/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/02/07/0001/8/0535FA6EE3424FA09109F0C98FF4CEA9.aspx>

⁵⁹ Redacción, "Nebot va por autonomía voluntaria", El Universo, 07/02/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/02/07/0001/8/2194EEB525554D21BBA1B251F081BB04.aspx>

⁶⁰ Gobierno provincial de Loja "Senplades, Concope, AME, y Conajupare trabajan propuesta de ordenamiento", Loja, 12/02/08. Consulta en línea: <http://www.hcpl.gov.ec/modules.php?name=News&file=article&sid=1189>

como de las exigencias de algunas organizaciones campesinas, indígenas y afroecuatorianas en defensa de sus territorios, es posible percibir una tensión latente en la concepción de desarrollo que se adoptará dentro de la Constitución Política. Algunos de los principales puntos de discusión han girado alrededor de temas como: el manejo de hidrocarburos, de la minera y del agua. A continuación se presentan algunas pinceladas sobre estos dos últimos temas, que han tendido una mayor discusión en el último mes.

Agua

En el foro de Latacunga celebrado el pasado 14/02/08, más de 600 delegados de organizaciones ciudadanas, populares, campesinas e indígenas, entre otras, presentaron a la Asamblea un mandato sobre el agua. A continuación se señalan algunos de los principales temas de la propuesta.⁶¹

- 1 El agua es un patrimonio nacional estratégico de uso público. *“El agua es propiedad del Estado, no se reconoce ninguna forma de privatización”*.
- 2 El *“derecho al agua”* es un derecho humano fundamental.
- 3 El Estado debe garantizar el ejercicio de este derecho basado en un principio de equidad social, *“en primer lugar se debe asegurar el uso humano y el derecho a la vida de todos los seres vivientes, luego el riego y abrevadero de animales para la producción agropecuaria (...) a continuación el acceso para uso público en los sectores energético, industrial, recreativo, etc. y finalmente, el uso privado”*.
- 4 Es obligación del Estado la prestación de servicios públicos relacionados con el agua como: agua potable y saneamiento, riego y electricidad.

Por otro lado, durante el Foro Nacional sobre el Agua el pasado 14/02/08, Marlon Santi, presidente de la CONAIE advirtió que los indígenas realizaran un levantamiento si no es recogido el mandato por parte de la Asamblea: *“El movimiento indígena está hoy aquí, pero también estaremos en Montecristi, vamos a estar vigilantes de lo que ocurra, si somos excluidos, entonces, el movimiento indígena tendrá que aplicar otras metodologías, quizá un levantamiento”*, puntualizó.⁶²

Minería

Tal y como lo manifestó de manera reciente Galo Chiriboga, Ministro de Energía, Minas y Petróleo, en el Ecuador actualmente *“hay un total de 5.197 concesiones, 4.607 concesiones en trámite y explotación; y 560 concesiones en explotación”*. Son 4.817.510 hectáreas concesionadas incluyendo las que están en trámite y 68.246 hectáreas vigentes en explotación. Teniendo en cuenta la gran

⁶¹ Mesa 5. “Declaratoria sobre el agua”. 14/02/08. Consulta en línea.

http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/mesa_5/2008/02/15/declaratoria-sobre-el-agua-latacunga-14-de-febrero-de-2008/

⁶² Redacción, . “Conaie entrega un mandato sobre el agua a la Mesa 5 de la Asamblea”, El Universo, 15/02/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/02/15/0001/8/2CB1D5875D2643BEB4FFF252B89FF445.aspx>

relevancia que la minera tiene para el país, así como los objetivos planteados por las distintas mesas, el Gobierno y la Asamblea trabajan en un mandato minero y en la creación de una nueva ley sobre minera, los cuales buscan generar un acuerdo entre los distintos asambleístas, entre los que se encuentran personas que como Mónica Chuji presidenta de la mesa de Recursos naturales y biodiversidad, quien considera que la minera no es el futuro, *“Me parece inadecuado pensar que debemos considerar a la minera como una opción de futuro. No podemos los ecuatorianos y las ecuatorianas apostarle a eso. Debemos de una vez por todas romper con el colonialismo”*.⁶³

Lucha por el Control del Estado

Este tema se ha centrado, si bien no de manera exclusiva, en los debates generados entre el bloque mayoritario de PAIS y el resto de las bancadas de minoría. Es evidente que el control de la Asamblea facilita un mayor control posterior del Estado. Por ello, temas como el carácter plenipotenciario de la ANC o su posibilidad de legislar, generan tantas tensiones entre los actores políticos. Lo mismo ocurre con leyes o propuestas de articulados de la Constitución que tocan aspectos esenciales de la distribución del poder dentro del Estado o la sociedad, como la descentralización, los medios de comunicación o el abaratamiento de los despidos en el sector público.

Desde el primer día de trabajo de la Asamblea (29/11/07) las minorías del PRIAN, el PSC, el PSP y UNO rechazaron el texto del Mandato Constituyente No. 1 argumentando que el estatuto aprobado en la consulta no permite a la Asamblea cerrar el Congreso y remover a otros funcionarios antes del referéndum. En este mismo sentido, algunos de los diputados opositores a PAIS puestos en receso por dicho Mandato (de partidos como Izquierda Democrática (ID), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Sociedad Patriótica), así como asambleístas de esos mismo partidos manifestaron su inconformidad con dicha resolución argumentando que la Asamblea se extralimitó en sus atribuciones.⁶⁴ Esos mismos actores también rechazaron varios de los mecanismos del Reglamento de la Asamblea por considerar que los partidos minoritarios corren el riesgo de no ser escuchados en la Asamblea. Por su parte, el asambleísta Xavier Ledesma (PRIAN) decidió renunciar a su curul, por considerar que la Asamblea ha desnaturalizado el mandato del pueblo.

Al interior de la Asamblea se va viendo emerger un bloque parlamentario con posiciones intermedias entre el mayoritario PAIS y las minorías más claramente opositoras a éste (PSC, PSP). Por ejemplo el día 11/12/07 se conformó el autodenominado Bloque de Minoría de Izquierda,

⁶³ Mónica Chuji. “Comunicado de prensa”. 28/01/08. Consulta en línea. <http://www.llacta.org/notic/2008/not0128a.htm>

⁶⁴ Diario El Universo. Consulta en línea:

<http://www.eluniverso.com/2007/12/01/0001/8/0662D1B5405140798101EFB8C9723545.aspx>

integrado por los asambleístas León Roldós, Martha Roldós, Luis Hernández (RED), Ximena Bohórquez (Honradez Nacional) y Diego Borja (ID).⁶⁵

Otro de los aspectos relacionados con el tema de la lucha por el control de la Asamblea es el relativo a un presunto intento de soborno a 25 asambleístas de PAIS para que votasen en contra de las propuestas del presidente y en contra de la nueva Constitución. El escándalo comenzó cuando el 22/01/08 se hizo público un video en donde los señores Cao Lay Muñoz y Bolívar López Santos se reunieron con el asambleísta de PAIS Gabriel Rivera para ofrecerle 3 millones de dólares a cambio de que convenciera a 25 de sus compañeros de bancada para que votaran en contra de las iniciativas gubernamentales. El video fue grabado (con cámara oculta) por el propio Rivera con la autorización del Ministerio Público y fue dado a conocer por el ministro de Gobierno, Fernando Bustamante; el secretario Anticorrupción, José Luis Cortázar; el comandante de la Policía, Bolívar Cisneros, y el propio Gabriel Rivera. La Fiscalía giró orden de aprensión contra los dos sujetos quienes fueron apresados el mismo 22/01/08. En el video los implicados se presentaron a sí mismos como intermediarios del asambleísta de Sociedad Patriótica Julio Logroño, así como del ex presidente del Ecuador y líder de dicho partido, Lucio Gutiérrez, quienes se deslindaron de los hechos.⁶⁶ Al momento de la redacción de este informe, las investigaciones continúan; a los asambleístas supuestamente involucrados no se les ha probado su participación en el delito.

La polémica con los medios de comunicación

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 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*

⁶⁵ Diario El Comercio. Consulta en línea:

http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=102293&anio=2007&mes=12&dia=12

⁶⁶ Redacción Política, "La Asamblea se instaló para tratar supuesto intento de soborno", El Comercio, 23/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=107778&anio=2008&mes=1&dia=23; Redacción, "Fallida 'compra' de asambleístas, denuncia PAIS", El Universo, 23/01/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/01/23/0001/8/DD134B2FCC404819A9EBF5DF8293ADD6.aspx>

*comunicación en pocas manos, con poderosos intereses*⁶⁷. 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.⁶⁸ 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*".⁶⁹ 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*"⁷⁰. 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 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 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 comunitarios⁷¹.

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.

El conflicto en la parroquia Dayuma

El 07/12/07 la Comisión Directiva de la Asamblea Constituyente recibió a algunos familiares de las personas detenidas por las protestas celebradas en la Parroquia Dayuma, Provincia Orellana, donde fue denunciado el uso abusivo de la fuerza por parte del Ejército y demás violaciones a sus

⁶⁷ 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>

⁶⁸ 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.

⁶⁹ *Ibid*, p. 192.

⁷⁰ Redacción. El Comercio. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=169227&id_seccion=3

⁷¹ Asambleaísta Virgilio Hernández, Montecristi, entrevista 07.02.08.

derechos humanos, conformándose una comisión de tres asambleístas de la Mesa Constituyente de Legislación y Fiscalización, para investigar el tema.⁷²

Esta decisión terminó generando tensiones entre la Asamblea y el Presidente de la República, quien en días posteriores se pronunció en los términos siguientes: "*Si se declara una amnistía para estos presos renuncio a la presidencia, no voy a permitir que en este país siga la impunidad [...] Si la Asamblea pretende gobernar el país, acepten mi renuncia*".

Por otro lado, el 13/12/07 el presidente de la Asamblea y miembro de PAIS, Alberto Acosta, declaró públicamente que la Asamblea no emitirá resoluciones de tipo político que pudieran interferir con las tareas del Ejecutivo.⁷³ Finalmente, la tensión creada terminó por solventarse con el nombramiento gubernamental de una Comisión mixta integrada por Raúl Vallejo, Ministro de Educación, Juan Sebastián Roldán, Ex-Viceministro de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, Gustavo Jalkh, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, quien la presidió. Por parte de la sociedad civil participó Anaité Vargas, Directora Ejecutiva de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos (APDH), Luis Saavedra, Presidente de la Fundación Regional de Asesora en Derechos Humanos (INREDH) y Gualdemar Jiménez, Director del Servicio Paz y Justicia del Ecuador (SERPAJ).⁷⁴

En paralelo a esas medidas la organización INREDH interpuso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos medidas cautelares que siguen su curso. Según esta organización, los hematomas en el rostro, ojos cerrados por golpes y roturas en la cabeza revelaron una actuación excesiva del Ejército, en opinión de Luis Ángel Saavedra, vocero de la organización, "*los jueces y fiscales han dejado de ser independientes y dictaron órdenes de detención según lo que exigía el Gobierno...*".⁷⁵

Vinculado con el caso Dayuma y en la relación con el Ejecutivo están las amnistías e indultos propuestos por el Presidente Correa en su discurso de gestión de inicio del año 2008. El 29.01.08 creó una Comisión de abogados del bloque Acuerdo País (PAIS), para la revisión individualizada de los casos de posibles amnistías o indultos solicitados.⁷⁶ Los casos señalados se dividen en tres tipos:

⁷² Diario El Comercio. Consulta en línea:

http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=101759&anio=2007&mes=12&dia=8

⁷³ Redacción, Diario El Comercio. Consulta en línea:

http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=102589&anio=2007&mes=12&dia=14

⁷⁴ En "Escrito a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de respuesta a las observaciones del Estado de Ecuador en el marco de las medidas cautelares interpuestas en nombre de los líderes campesinos de Dayuma por parte de la organización INREDH. Referencia MC-252-07". Consulta en línea:

http://www.inredh.org/boletines/derechos/index.php?modulo=contestacion_al_estado_ecuatoriano_dayuma

⁷⁵ Redacción, Diario El Comercio. En "La Justicia se subordinó al Presidente en Orellana". Consulta en línea:

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=102014&anio=2007&mes=12&dia=10

⁷⁶ 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>

a) los de personas acusadas de delitos contra la administración, b) los de personas acusadas de pequeños delitos de tráfico de drogas y c) los de personas participantes de las manifestaciones de Dayuma. Igualmente, un tema que sigue sin resolver en este proceso es la calificación que la Asamblea haga de los delitos, en los casos a y b, dado que la Constitución solo 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, num. 15).

El 18.02.08, las organizaciones Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (CEDHU), Acción Ecológica e INREDH presentaron una petición a la Asamblea, para incluir en las amnistías a “*los centenares de líderes sociales y comunitarios criminalizados sistemáticamente a causa de ejercer el derecho fundamental a protestar y resistir ante proyectos altamente destructivos de la naturaleza y violatorios de los derechos humanos*”. Señalan que estos líderes sociales y muchos pobladores son además objeto de actos de hostigamiento, persecución, tortura e incluso asesinato y, estigmatizados en muchos casos como delincuentes y terroristas.⁷⁷

⁷⁷ Consulta en línea: <http://www.inredh.org/noticias/noticias.php?modulo=noticiasleermas&idioma=es&id=152>

2006

26/11/06. El economista Rafael Correa es electo en segunda vuelta Presidente de la República del Ecuador, con EL 56.47% de los votos a su favor.⁷⁸

2007

15/01/07. Rafael Correa se posesiona como presidente.

16/01/07. Correa convoca por decreto a una consulta para instalar la Asamblea Constituyente de plenos poderes.

23/01/07. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) no acató el decreto al considerar que la consulta debía ser autorizada por el Congreso y dejó la suerte del plebiscito en manos de los legisladores.

13/02/07. El Parlamento autorizó la consulta. El TSE fijó la celebración del referéndum para el 15/04/07.

28/02/07. El gobierno presentó el estatuto para la elección de la Asamblea de 130 constituyentes, dejando abierta la posibilidad de una revocatoria de los mandatos de los diputados y el presidente.

05/03/07. La mayoría legislativa, de oposición al Gobierno, presentó una demanda contra la convocatoria a consulta ante el Tribunal Constitucional (TC) y destituyó al jefe del TSE, Jorge Acosta Cisneros.

07/03/07. El TSE, alegando ser la máxima autoridad en épocas elecciones, destituyó a 57 legisladores de oposición acusándolos de torpedear la consulta.

15/04/07. Se realiza la consulta ciudadana para decidir sobre la realización de la Asamblea Constituyente. Gana el "Sí" con 81,72% de los votos.

25/07/07. El Tribunal Constitucional dejó en firme la destitución de los 57 diputados.

30/09/07. Elecciones para elegir a las/os 130 Asambleístas.

19/11/07. El TSE realiza el Acto de entrega las credenciales a los asambleístas de los siguientes partidos: PAIS: 73; PSP: 18; PRIAN: 8; PSC: 5; RED: 3; MPD: 3; coaliciones y otros, con menos de dos asambleístas: 20.

29/11/07. Instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi (Ciudad Alfaro, Manabí). Produce el Mandato Constituyente No. 1: la Asamblea asume plenos poderes; se ratifica al presidente Correa; se decreta al Congreso en receso.

⁷⁸ Tribunal Supremo Electoral. Consulta en línea: http://www.tse.gov.ec/Resultados2006_2v/

30/11/07. Inauguración formal de la Asamblea Nacional Constituyente. Se elige a Alberto Acosta como su presidente

11/12/07. La Asamblea termina de aprobar el Reglamento para su funcionamiento.

13/12/07. Quedan integradas las 10 Mesas Constituyentes.

17/12/07. El Ejecutivo remite a la Asamblea su Proyecto de Ley para la Equidad Tributaria.

28/12/07. El Asamblea aprobó por 90 votos a favor la nueva Ley de Equidad Tributaria, provenientes de los partidos: Acuerdo PAIS, Pachakutik, MPD, Poder Ciudadano-Izquierda Democrática y Movimiento Honradez Nacional.

2008

01/01/08. Entra en vigor la Ley de Equidad Tributaria

03/01/08. Contra lo dispuesto por el Mandato Constituyente No. 1 algunos diputados puestos en receso se auto-convocan para iniciar un “periodo legislativo”.

07/01/08. El Ejecutivo remite a la Asamblea el Proyecto de Ley de Tránsito

07/01/08. La Comisión Directiva aprobó el Reglamento para el funcionamiento de las Mesas.

11/01/08. La Comisión Directiva aprobó el Reglamento para el funcionamiento de la Mesa de Legislación y Fiscalización

11/01/08 El presidente remite a la Asamblea el Proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado

15/01/08. El presidente Correa presenta su primer informe de gobierno ante la Asamblea Constituyente.

19/01/08. Manifestación en Guayaquil convocada por el presidente Correa para celebrar su primer año de gobierno. Asistieron el presidente y vicepresidente de la Asamblea.

21/01/08. La Mesa de Legislación y Fiscalización inició el conocimiento de la propuesta de Ley para la Recuperación de Uso de los Recursos Petroleros del Estado.

22/01/08. Se hace público un video que involucra presuntamente al ex presidente Gutiérrez y a un asambleísta de PSP en el intento de compra de voluntades de asambleístas de PAIS.

24/01/08. La asamblea aprobó el Mandato 02 que establece topes salariales y de indemnización para los trabajadores del Estado y el Mandato 03 que pospone la elección de diputados para las nuevas provincias de Santa Elena y Santo Domingo.

24/01/08. Manifestación en Guayaquil convocada por el alcalde de dicha ciudad y opositor a Correa Jaime Nebot.

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 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.

Anexo 2

Actos decisivos expedidos por la Asamblea Nacional Constituyente

Nombre	Instancia	Fecha	Temática	Votación
Mandato No.1	Pleno	29/11/07	Definición de plenos poderes; ratificación del presidente y algunos otros representantes del poder constituido; puesta en receso del Congreso.	90/130
Mandato No. 2	Pleno	24/01/08	Establece remuneraciones máximas y límites a las indemnizaciones y liquidaciones de funcionarios del sector público	90/130
Mandato No. 3	Pleno	24/01/08	Pospone la elección de diputados de las provincias de Santo Domingo y Santa Elena	S/I
Mandato No. 4	Pleno	12/02/08	Modifica el Artículo 1 del Mandato No. 2	78/130
Ley Equidad Tributaria	Pleno	28/12/07	Establece un nuevo régimen impositivo	90/130
Resolución 01	Comisión Directiva	04/12/07	Resolución sobre la autonomía administrativa y financiera de la Asamblea	Unanimidad
Resolución 02	Comisión Directiva	10/12/08	Definición de los procedimientos para que la ANC trate temas coyunturales de interés económico, político y social	Unanimidad
Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea	Pleno	11/12/07	Define el carácter, la organización, y demás aspectos del funcionamiento de la ANC (mecanismos de discusión, votación, etc.)	86/130
Reglamento de las Mesas	Comisión Directiva	07/01/08	Establece la composición y parámetros de funcionamiento de las Mesas Constituyentes	Unanimidad
Reglamento de Legislación y Fiscalización	Comisión Directiva	11//01/08	Establece los procedimientos para que la mesa 10 realice las tareas de legislación y fiscalización	Unanimidad
Instructivo Asesores	Comisión Directiva	06/02/08	Estipula cuestiones laborales relativas a los asesores de los asambleístas	Unanimidad
Acuerdo sobre Montecristi	Pleno	28/01/08	Se declara Patrimonio Natural, Cultural e Histórico a Montecristi, la ciudad natal de Alfaro y sede de la Asamblea.	