



Informe sobre la Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador

No. 11, Junio de 2008. Centro Carter.

Quito, Ecuador

Presentación

El presente Informe reporta los principales sucesos, debates y decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (ANC), ocurridos entre el 29/05/08 y el 14/06/08. En la primera parte se resumen el trabajo de los dos espacios principales de la Asamblea: las mesas constituyentes y el Pleno. En la segunda parte se analizan las principales relaciones entre la Asamblea, el Poder Ejecutivo y la sociedad civil. En la tercera parte se presenta el principal tema polémico de la quincena: la propuesta de expropiación de tierras improductivas y la legislación sobre la función social de las mismas. Al final del Informe ofrecemos una breve cronología de las principales acciones de la ANC. Otro de los acontecimientos que destacó en este periodo fue la renuncia presentada el 04/06/08 por el asambleísta Julio Chactóng (PAIS), acción que fue tomada antes de ser investigado por presunto trámite de cargos públicos en la provincia de Los Ríos. Chactóng había sido denunciado por el asambleísta Galo Lara, quien lo acusó de tramitar cargos en el Fondo de Solidaridad en la provincia señalada. La Asamblea aceptó la renuncia de Chactóng con los votos del bloque mayoritario de PAIS.¹

¹ Redacción, "2 comisiones indagarán a Lupera; Chactóng se fue", El Comercio, 05/06/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=127020&anio=2008&mes=6&dia=5

I. El trabajo interno de la Asamblea

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

El 02/06/08 la Mesa de Legislación aprobó el informe definitivo de la nueva Ley de Tránsito. Los dos aspectos más polémicos del proyecto definitivo son: a) la inclusión de los taxis ejecutivos en la nueva regulación; b) los cambios en la Comisión de Tránsito de Guayas (CTG), la que mantendrá autonomía financiera, pero estará subordinada a las disposiciones de la nueva Comisión Nacional de Tránsito, máxima autoridad en la materia.

El 04/06/08 La Mesa 10 remitió a la Comisión Directiva el informe definitivo sobre la reforma al Código de Ejecución de Penas².

Por otro lado, la amnistía solicitada a favor de Wilma Salgado, ex gerenta de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) fue apoyada por Claudio Muekay, Defensor del Pueblo, quien el 06/06/08 presentó argumentos a favor de la amnistía a la Mesa 10. En opinión de Muekay la posible beneficiaria de amnistía ha sido objeto de persecución política y entre los argumentos señala que las instancias responsables del caso habrían cometido prevaricato, ya que habiéndose ejecutado el auto de sobreseimiento de la causa abierta en su contra –lo que genera cosa juzgada-, fue

² Sala de Prensa José Peralta, "Mesa de Legislación remite hoy las reformas al Código de Ejecución de Penas, a la Comisión Directiva", 04/06/08. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/mesa-de-legislacion-remite-hoy-las-reformas-al-codigo-de-ejecucion-de-penas-a-la-comision-directiva.do>

obviado por la sala de juicio como por la segunda sala de lo penal de la Corte de Quito, emitiéndose resoluciones ilegales e inconstitucionales, con una orden de detención en firme.³

También se destaca la aprobación por parte de la Mesa, el 11/06/08 del articulado de la nueva Ley Orgánica de Contratación Pública, la que será remitida a la Presidencia de la Asamblea para su tratamiento en el Pleno. Para César Rodríguez (PAIS), presidente de la Mesa 10, la importancia de la aprobación se debe a que la citada es *"una ley que significa para el país el ingreso a la modernidad y al gobierno electrónico. Se elimina la discrecionalidad, se apuntala el concepto de compras para cumplir el plan nacional de desarrollo y se crea el concepto de un sector público dinamizador de la economía al privilegiar las compras nacionales y la contratación a profesionales, consultores, artesanos, micro, pequeñas y medianas empresas"*.⁴

³ Sala de Prensa José Peralta, "A la mesa 10 llegan nuevos aportes que respaldan la amnistía para Wilma Salgado", 06/06/08. Consulta en línea:

<http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/a-la-mesa-10-llegan-nuevos-aportes-que-respaldan-la-amnistia-para-wilma-salgado.do>

⁴ Mesa 10, "Ley Orgánica de Contratación Pública fue aprobada", 11/06/08. Consulta en línea:

http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/mesa_10/2008/06/11/ley-organtica-de-contratacion-publica-fue-aprobada/

2. El trabajo de las Mesas

Mesa 1. Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales.

El 06/06/08, se debatieron cuatro artículos en relación con la institución de la Defensoría del Pueblo, su jurisdicción, representación legal y principales funciones. Entre el articulado propuesto destaca que: a) La Defensoría del Pueblo es una institución de derecho público encargada de proteger los derechos humanos, que gozará de independencia y autonomía económica y administrativa; b) el Defensor/a del Pueblo tendrá jurisdicción nacional y funcionará de manera desconcentrada, a través de sus delegados/as en cada provincia; c) la duración del cargo de Defensor/a del Pueblo será por cinco años y no se admite reelección; d) entre las principales funciones están la defensa y observancia de los Derechos Humanos (DDHH), la orientación e información sobre derechos, la formulación de proyectos de ley, de reformas a leyes, recomendaciones, dictámenes y propuestas, la investigación y formulación de informes independientes sobre el estado de los DDHH y sobre la adecuación de las normas y prácticas a los estándares internacionales de DDHH, la promoción y educación en DDHH, entre otras. Se le confiere potestad a la Defensoría del Pueblo para crear comisiones que pueden realizar visitas preventivas a cualquier lugar de privación de la libertad sin autorización previa, a fines de contar con información fidedigna

sobre las condiciones carcelarias y actuar oportunamente ante la violación de los DDHH de las personas privadas de libertad⁵.

Mesa 2. Organización, Participación Social y Ciudadana, y Sistemas de Representación

El tema del calendario para las elecciones de enero de 2009 se discutió en la Mesa el 05/06/08; la finalidad fue establecer el método que se usará para convocar, organizar y proclamar los resultados. Virgilio Hernández (PAIS), dijo que “*se estudia un mandato, aunque también se propone la aprobación de transitorias en la nueva Constitución*”.⁶

Mesa 3. Estructura e Institución Del Estado

El 02/06/08 la Mesa 3 estableció en dos artículos los principios fundamentales y elementos constitutivos del Estado. El primero señala que el Ecuador es un Estado social y democrático de derecho, soberano, independiente y laico. El segundo promueve la nacional como “indisoluble”. Por otro lado, el 06/06/08 los asambleístas avalaron la creación de la Corte Constitucional como máximo organismo que garantizará la supremacía de la Constitución y podrá revisar

⁵ Ídem, *Defensoría del Pueblo a primer debate*, 04/06/08.

Consulta en línea:

http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/mesa_1/2008/06/04/defensoria-del-pueblo-a-primer-debate/

⁶ Redacción Política, “Se analiza mandato para comicios 2009”, *El Universo*, 05

las sentencias de los jueces de la Corte Nacional de Casación y Revisión que reemplazará a la Corte Suprema de Justicia.⁷

Las Fuerzas Armadas dejarán de ser las “*garantes del orden constitucional*”, según acordaron en reunión de trabajo los asambleístas de la Mesa 3 con el ministro de Defensa, Javier Ponce; el subsecretario de Defensa, Miguel Carvajal, y el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Fabián Varela. En la propuesta de norma constitucional sobre el papel de las FF.AA., desaparece la frase “*garantes del orden constitucional*” que -a decir de la mayoría de la Asamblea- es uno de los factores de inestabilidad política. “*Los problemas políticos tienen que ser resueltos por los políticos*”, dijo el asambleísta Fernando Burbano.⁸

Mesa 5. Biodiversidad y Recursos Naturales

La Mesa 5 propuso que sea mediante una ley especial que se regule el derecho de las comunidades a la consulta previa para el desarrollo de proyectos que tengan impacto ambiental. En ese mismo sentido, el 04/06/08 la Mesa aprobó un paquete de artículos

⁷ Redacción política, “Mesa 3 avala Corte Constitucional como instancia de máximo nivel”, El Universo, 07/06/08. Consulta en línea:

<http://www.eluniverso.com/2008/06/07/0001/8/80FEAA062A3A4165B472F4CED6DA1C7C.html>

⁸ Redacción, “Las FF.AA. ya no dirimirán en conflictos políticos”, El Comercio, 04/06/08. Consulta en línea:

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=126851&anio=2008&mes=6&dia=4

relacionados con los Principios Ambientales, en donde se establece que “*toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante es el Estado*”.⁹ Por otro lado, el 11/06/08, la Mesa 5 aprobó 18 artículos para ser discutidos en el pleno de la Asamblea, los cuales desarrollan 6 grandes secciones referentes a: la gestión del patrimonio natural y protección de los ecosistemas, biodiversidad, recursos naturales, tierra, agua, biosfera, y ecología urbana y energías alternativas.

Mesa 6. Trabajo, Producción e Inclusión Social

El 07/06/08 la Mesa 6 aprobó en segundo debate dos artículos sobre la propiedad. Para evitar las críticas de los asambleístas de oposición sobre el riesgo de violar el derecho constitucional a la propiedad, 8 de los 13 asambleístas de la Mesa plantearon varios cambios a la propuesta del articulado original. El más importante de aquéllos es la supresión de la palabra expropiación en el título del artículo. Se ratificó el principio de “*utilidad pública*”, como condición para afectar la propiedad.¹⁰ También se puso en claro que el

⁹ Redacción, “La Ley fijará la consulta previa”, 05/06/08.

Consulta en línea:

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=126979&anio=2008&mes=6&dia=5

¹⁰ Redacción Política, “La Mesa 6 establece que la ley fije una función social de la propiedad”, El Comercio, 08/06/08. Consulta en línea:

Estado garantiza la propiedad en todas sus formas.

Mesa 7. Modelo de Desarrollo

El 30/05/08 el Pleno realizó el primer debate de los textos preparados por la Mesa 7, que se refieren al título VI: Régimen de desarrollo, capítulo III: Política económica. Se trata de 35 artículos que desarrollan diez grandes temas: Política económica, Política fiscal, Endeudamiento Público, Presupuesto del Estado, Cuenta única, Régimen tributario, transferencias y subsidios, Política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, Política comercial, Sistema financiero, y Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas. Pedro Morales (PAIS), presidente de la Mesa 7, señaló que la propuesta tiene como gran objetivo *“desmantelar la economía social de mercado, de ese modelo de desarrollo que, como lo afirma Robert Reich, ha conducido a que el bien común se subordine al resultado de los balances empresariales, a un mundo en que los gobiernos se retrotraen para dar paso a los grandes negocios, a una situación que erosiona el poder que las personas deberían tener en democracia”*.¹¹

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=127473&anio=2008&mes=6&dia=8

¹¹ Sala de Prensa José Peralta. Pasó primer debate sobre Políticas Monetaria y Comercial; Sistema Financiero y Sectores Estratégicos. Boletín 1146. 01/06/08. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/paso-primer-debate-sobre-politicas-monetaria-y-comercial-sistema-financiero-y-sectores-estrategicos.do>

3. Debates y resoluciones del Pleno de la ANC

El 30/05/08, el Pleno aprobó 77 votos a favor y cinco abstenciones el informe de la Mesa 10, y ratificó la destitución del superintendente de Compañías, Francisco Arellano; la resolución aprobada establece: *“Acójase la recomendación de la Mesa 10 y declárese terminado el encargo hecho por la Asamblea al doctor Francisco Arellano Raffo, para que desempeñe las funciones de superintendente de Compañías”*¹²

El 10/06/08, el Pleno aprobó (91/130 votos) un conjunto de reformas al Reglamento Interno de Funcionamiento de la Asamblea. Los cambios se proponen facilitar la aprobación del borrador de la Constitución. El primer cambio permite que el Pleno y las mesas puedan sesionar al mismo momento; otra modificación se relaciona con los cambios en el orden del día: las propuestas de modificación se recibirán por escrito hasta una hora antes de que se instale la sesión. Finalmente, las observaciones a los textos constitucionales en segundo debate pasarán a una subcomisión conformada por el ponente del tema, uno designado por la Mesa y otro por la Comisión Directiva. Los textos finales se presentarán en

¹² Asamblea Nacional Constituyente, “Resolución 4”, 30/05/08. Consulta en línea:

http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/resolucion_4.pdf

Secretaría en dos días y el ponente los sustentará en el Pleno.¹³

El 13/06/08 el Pleno designó provisionalmente al Pedro Solines Chacón, Superintendente de Compañías, mediante el Mandato Constituyente No. 11 (73 votos). El único artículo del Mandato dispone que la designación tendrá el carácter de provisional y podrá ser revocada en cualquier tiempo sin que, en ningún caso, constituyan derecho adquirido.¹⁴ El mismo 13/06/08 el Pleno aprobó con 98 votos la amnistía a favor de 62 personas integrantes de los comandos de Taura, quienes participaron en los sucesos de alzamiento contra el gobierno de Febres Cordero el 16/01/87.¹⁵

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

1. Relación de la Asamblea con el poder Ejecutivo

¹³ Redacción, "Reformas al reglamento", El Comercio, 11/06/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=127985&anio=2008&mes=6&dia=11

¹⁴ Sala de Prensa José Peralta, "El nuevo superintendente de Compañías es Pedro Solines", 13/06/08. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/el-nuevo-superde-companias-es-pedro-solines.do>

¹⁵ Sala de Prensa José Peralta, Asamblea Constituyente, Boletín 1224, *Los comandos de Taura reciben amnistía de la Constituyente*, 13/06/08. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/los-comandos-de-taura-reciben-la-amnistia-de-la-constituyente.do>

El 02/06/08, por primera vez desde que comenzó el proceso constituyente, el bloque de asambleístas de Acuerdo País se reunió con el Presidente Correa en el Palacio de Carondelet en Quito y no en Manta, como venía sucediendo. Según Augusto Barrera, quien funge como enlace entre la Asamblea y el Gobierno, el objetivo de trasladar la reunión a Quito es centralizar el trabajo y coordinar acciones directas para la recta final de trabajo de la Asamblea. Uno de los temas debatidos entre el bloque de PAIS y el presidente fueron las reformas al estatuto de funcionamiento de la Asamblea, para agilizar la aprobación de los artículos constitucionales que faltan.¹⁶

Por otro lado, el 09/06/08, el Presidente Correa se reunió en el Palacio de Carondelet con Augusto Barrera; el ministro de Justicia, Gustavo Jalk, y el titular de la Mesa 8, Fernando Vega (PAIS) para discutir los alcances de la Corte Constitucional, que se incluirá como nueva función del Estado. A decir de Barrera, la importancia de la nueva figura institucional será garantizar "*la supremacía de la Constitución respecto de absolutamente todas las funciones (del Estado)*".¹⁷

¹⁶ Redacción, "Correa y sus asambleístas se reunieron en Quito", El Comercio, 03/06/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=126666&anio=2008&mes=6&dia=3

¹⁷ Redacción Política, "La nueva Corte Constitucional se debatió ayer", El Comercio, 10/06/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=127765&anio=2008&mes=6&dia=10

2. Relación de la Asamblea con la sociedad

El 03/06/08 los representantes de la Asociación de Empleados de la Superintendencia de Compañías manifestaron su inconformidad con la Mesa de Legislación y Fiscalización, la cual, sostuvieron, no les permitió entregar las acusaciones en contra del ex superintendente Francisco Arellano. El presidente de la Asociación de Empleados, Santiago Bravo sentenció: *“Como no somos del oficialismo, no nos han recibido. Ellos saben que venimos a pedir que se enjuicie a uno de sus partidarios, pero no nos dan paso”*. En consonancia con el reclamo de los empleados, el asambleísta César Rohón (PSC) pidió al Pleno se inicie un proceso de juicio político en contra de Arellano; sin embargo, su propuesta no tuvo el respaldo de la mayoría del bloque de PAIS.¹⁸

III. Actores, Debates y Puntos de Tensión

Propiedad y función social de la tierra.

En esta quincena destacó el debate en torno a la propiedad y a la función social de la tierra. La propuesta original de Constitución elaborada por el Conesup (encargada por el Presidente antes del comienzo de la ANC),

contemplaba la expropiación de las tierras abandonadas o improductivas. Al ser una propuesta que generó mucha polémica entre los grandes propietarios, los asambleístas optaron hacia finales del 2007 y como una de las primeras medidas de la Asamblea, incorporar un impuesto a la tierra como parte de la Ley de Equidad Tributaria. Sin embargo, tal mecanismo no cerró el debate sobre la función social de la misma. En este sentido, la Mesa 6 *Trabajo, Producción, Igualdad e Inclusión Social* planteó el concepto de la expropiación de la propiedad privada improductiva para fines de bienestar colectivo e interés social. Para el presidente de la Mesa 6, Pedro de la Cruz (PAIS), el propósito de tal estipulación es garantizar la alimentación de las poblaciones e incluir a los sectores rurales marginados al *“acceso democrático a los recursos de la producción”*.¹⁹ Para los asambleístas que apoyan la propuesta, lo prioritario es impedir las grandes concentraciones de tierras y aguas que no estén cumpliendo una función productiva. Sin embargo, para algunos asambleístas de la minoría, existe una intención oculta de atentar contra la propiedad privada de las tierras. Por ejemplo, en su informe de minoría, Francisco Cisneros (PSP), considera que no es posible regular la tenencia de las tierras en una norma

¹⁸ Redacción Política, “Arellano: un juicio en camino”, El Comercio, 04/06/08. Consulta en línea:

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=126854&anio=2008&mes=6&dia=4

¹⁹ Redacción Política, “La soberanía alimentaria: atada a la eliminación del latifundio”, El Comercio, 04/06/08. Consulta en línea:

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=126846&anio=2008&mes=6&dia=4

constitucional. Para Cisneros el articulado debería expresar textualmente la obligación del Estado de garantizar la propiedad privada de las tierras. Otra de las voces que criticaron la propuesta fue la del asambleísta Jorge Fadul (PSP), quien cuestionó que se vulnera el derecho individual de las personas: *“se corre el riesgo de que por los derechos colectivos se afecte a la propiedad particular”*.²⁰

En sentido contrario, para Irina Cabezas, vicepresidenta de la Mesa 6, la figura de la expropiación sólo se utilizará cuando se necesite construir una carretera, una escuela o una obra que sirva a la comunidad; además, las expropiaciones sólo podrían darse con un estudio previo que sustente si amerita o no esa acción.²¹

Para tranquilizar a los sectores más preocupados por estas medidas, el 10/06/08, el asambleísta Gustavo Darquea (PAÍS) sostuvo que es falso que se quiera conculcar el derecho a la propiedad privada: *“Queremos que este sea un país de propietarios y productores y que no sea de un pequeño grupo de propietarios”*²².

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Redacción Negocios, “El debate sobre la propiedad se queda en la tenencia de la tierra”, El Comercio, 31/05/08. Consulta en línea:

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=126367&anio=2008&mes=5&dia=31

²² Redacción Guayaquil, “Las tierras improductivas deben tener apoyo de créditos y riego”, El Comercio, 10/06/08. Consulta en línea:

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=127794&anio=2008&mes=6&dia=10

30/05/08 El Pleno destituyó al Superintendente de Compañías, Francisco Arellano.

02/06/08 La Mesa de Legislación aprobó el informe definitivo de la nueva Ley de Tránsito.

04/06/08 La Mesa 10 remitió a la Comisión Directiva el informe definitivo sobre la reforma al Código de Ejecución de Penas.

10/06/08 El Pleno aprobó un conjunto de reformas al Reglamento Interno de Funcionamiento de la Asamblea.

11/06/08 Aprobación del articulado de la nueva Ley Orgánica de Contratación Pública por parte de la Mesa 10.

13/06/08 El Pleno designó provisionalmente al Pedro Solines Superintendente de Compañías, mediante el Mandato Constituyente No.11.

13/06/08 El Pleno aprobó con 98 votos la amnistía a favor de 62 personas integrantes de los Comandos de Taura.