

THE
CARTER CENTER



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

5 de Septiembre de 2008. Centro Carter
Quito, Ecuador



Introducción	3
I. La organización y funcionamiento de la ANC	4
1.1 Breves antecedentes de la ANC	4
1.2 Instalación y composición de la ANC	4
1.3 La Comisión Directiva y los reglamentos de funcionamiento interno	6
1.4 Cómo trabajaron las Mesas Constituyentes	8
1.5 La participación ciudadana en el proceso constituyente	9
II. El trabajo del Pleno y sus principales actos decisorios: más allá del nuevo texto constitucional	12
2.1 Los Mandatos	12
2.2 Las Amnistías e Indultos	18
2.3 Las Leyes	20
III. Los grandes temas y polémicas de la ANC	24
3.1 Sobre el procesos constituyente	24
<i>Plenos poderes vs. poderes limitados</i>	
<i>Debate en torno a los tiempos de la ANC</i>	
3.2 Sobre los Elementos Constitutivos del Estado (Título I) y los Derechos (Título II)	26
<i>Definición del carácter del Estado: el debate en torno a la plurinacionalidad</i>	
<i>Derechos de la naturaleza y derecho al agua</i>	
<i>Derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades</i>	
<i>Sobre la legalización de la unión de personas del mismo sexo y el aborto</i>	
3.3 Sobre la Participación y Organización del Poder (Título IV)	31
<i>Función Legislativa</i>	
<i>Función Judicial</i>	



Función Electoral

Función de Transparencia y Control Social

3.4 Sobre Organización Territorial del Estado (Título V)	36
3.5 Sobre el Régimen de Desarrollo (Título VI)	39
3.6 Sobre Supremacía de la Constitución (Título IX)	41
3.7 Sobre la versión final del nuevo proyecto de Constitución	42
IV. Balance y posición de las principales fuerzas políticas y sociales sobre la ANC y el nuevo texto constitucional	44
4.1 Balance de asambleístas y partidos políticos	44
4.2 Balance del Ejecutivo	48
4.3 Balance de grupos de la sociedad civil	49
<i>Movimiento indígena y campesino</i>	
<i>Gremios de trabajadores</i>	
<i>Iglesia Católica</i>	
<i>Grupos empresariales</i>	
V. El Régimen de Transición y el calendario electoral	54
5.1 El articulado del Régimen de Transición	54
5.2 Escenarios posibles y calendario electoral	55
Anexos	
1. Cronología	56
2. Leyes aprobadas por la Asamblea Constituyente	61
3. Mandatos Constituyentes aprobados	62



Introducción

En este informe, el Centro Carter recoge los principales acontecimientos, discusiones, decisiones y balances sobre el proceso constituyente ecuatoriano, cuyo eje central fue la redacción de un nuevo proyecto de Constitución por parte de la Asamblea Constituyente¹ que sesionó entre noviembre del 2007 y julio de 2008. Este es el último de una serie de informes de carácter quincenal y bimensual que el Centro Carter ha venido elaborando desde el comienzo de la Asamblea.

Como consta en el índice, el informe incluye cinco grandes apartados. En el primero se presenta la organización y funcionamiento de la ANC (sus antecedentes, su composición, sus reglamentos de funcionamiento, sus órganos de deliberación y decisión), así como una breve síntesis de la participación de la ciudadanía en el proceso. El segundo apartado versa sobre los principales productos de la Asamblea (excluyendo los artículos constitucionales, que son analizados más adelante): 20 Mandatos, seis leyes y un conjunto de amnistías e indultos que beneficiaron a cerca de 2000 personas.

Por su parte, en el tercero se da cuenta de los principales temas y polémicas en torno al proceso constituyente; en especial sobre los artículos constitucionales que más se destacaron, tanto por su carácter controversial (involucrando diferencias entre la oposición y las fuerzas que apoyan al gobierno o a lo interno de las propias fuerzas gubernamentales), como por su trascendencia para el país. En este apartado se muestra, en recuadros, una selección de esos artículos de cardinal importancia.

La cuarta parte del informe está centrada en dar cuenta del balance que algunos de los principales actores políticos y sociales del país realizaron hacia el final del proceso. El balance gira, principalmente, en torno a dos grandes ejes: la Asamblea como proceso constituyente y la Constitución como resultado primordial de la ANC. Allí se encontrarán las opiniones y posiciones tanto de partidos políticos, como de diversos grupos sociales: indígenas, gremios de trabajadores y empresarios y de la Iglesia Católica (la iglesia de más influencia en el Ecuador).

¹ También nombrada Asamblea Nacional Constituyente (ANC), como consta en el estatuto para su convocatoria. 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.



En el quinto apartado se presentan los principales elementos del llamado Régimen de Transición, así como los principales escenarios que se abrirían de ganar el “Sí” o el “No” en el Referéndum Constitucional del próximo 28/09/08. Finalmente, en los anexos, se incluye una cronología de los principales acontecimientos de la ANC y tablas sintéticas con los Mandatos y leyes aprobadas.

I. La organización y funcionamiento de la ANC

En este capítulo se abordan cinco temas: antecedentes de la Asamblea Constituyente; el proceso de su instalación y su composición política; nombramiento de sus autoridades y aprobación de reglamentos de funcionamiento; la instalación de las Mesas Constituyentes y, finalmente, una breve descripción del papel de la participación ciudadana en la Asamblea y el proceso de redacción de los artículos constitucionales.

1.1 Breves antecedentes de la ANC

Una vez que tomó posesión el Presidente Rafael Correa, el 15/01/07, su primer acto de gobierno fue convocar por decreto a una consulta popular para decidir sobre la realización de la Asamblea (Decreto No. 2). El 15/04/07 se llevó a cabo la misma, con un resultado favorable a la Constituyente de 81,72%.² Pocos meses después, el 30/09/07, se realizó el proceso para elegir a las y los constituyentes. Se escogieron 24 asambleístas nacionales; 100 provinciales y seis representantes de los migrantes (dos por América Latina, dos por Estados Unidos y Canadá y dos por Europa). El resultado de las elecciones fue muy favorable al movimiento político del Presidente. La coalición Patria Altiva y Soberana (PAIS) obtuvo en total 80 de los 130 asambleístas que conformarían la Constituyente (73 solo y siete en alianza con otros movimientos).

La Asamblea, según el Artículo 10 del Estatuto aprobado por la población en consulta, tomó sus decisiones por mayoría absoluta de sus miembros,³ lo que otorgó una cómoda

² Tribunal Supremo Electoral. Resultados Referéndum 2007. Consulta en línea:
<http://www.tse.gov.ec/Resultados2007/>.

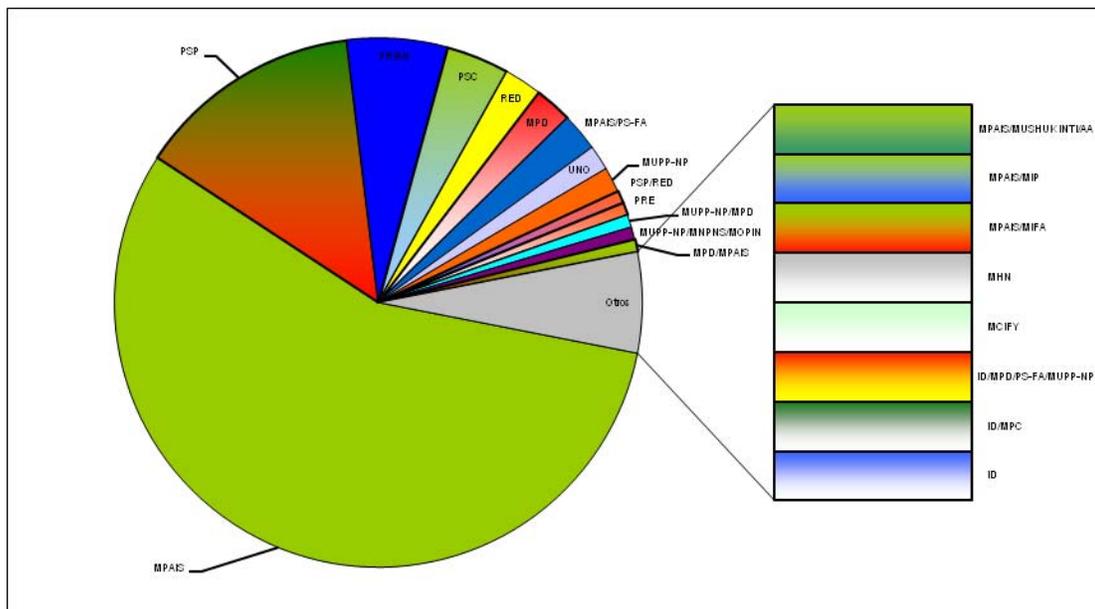
³ Tribunal Supremo Electoral, Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, Artículo 10. Consulta en línea:
http://app.tse.gov.ec/ResultadosAsamblea2007/Estatuto_Asam2007.pdf.



ventaja a la coalición de gobierno. Según lo dispuesto por el Artículo 23 del mismo estatuto, así como por el Artículo 69 del Reglamento de Funcionamiento de la ANC, luego de la aprobación del proyecto constitucional por la Asamblea, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) convocará a un referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el proyecto de nueva Constitución por, al menos, la mitad más uno de los sufragantes.

1.2 Instalación y composición de la ANC

El 29/11/07 se instaló la ANC en Ciudad Alfaro, parroquia de Montecristi, provincia de Manabí. Alberto Acosta (PAIS), 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. Además de Alberto Acosta, quien presidió la ANC hasta el 24/06/08 (cuando renunció a ese cargo), la Comisión Directiva fue integrada por Fernando Cordero (PAIS), primer vicepresidente de la ANC; Aminta Buenaño (PAIS), segunda vicepresidenta; Jorge Escala (MPD) y Martha Roldós (RED), vocales y Francisco Vergara, secretario.⁴ La composición política final de la ANC se puede ver en los siguientes gráficos y tabla:



⁴ 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

1.3 La Comisión Directiva y los reglamentos de funcionamiento internos

Durante la primera semana de labores la Asamblea discutió el Reglamento para su funcionamiento, siendo aprobado el 11/12/07 (86/130 votos).⁵ El Reglamento ratificó el carácter plenipotenciario de la Asamblea (Art. 1), así como la supremacía de sus decisiones frente al resto de poderes constituidos (Art. 3). Se resume a continuación algunos aspectos esenciales del *Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea*, para facilitar la comprensión de sus procesos internos.

Actos decisorios

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

1. El nuevo texto constitucional 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 inmediato, sin perjuicio de su publicación en el órgano respectivo.

⁵ 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.



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 organizó a través de los siguientes órganos (Arts. 4 a 15):

- 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 aprueba sus decisiones (salvo la aprobación del texto constitucional y las leyes) en un sólo debate, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros/as.
- La **Comisión Directiva**, que está integrada por el presidente de la Asamblea, dos vicepresidentes o vicepresidentas, dos vocales y un secretario. 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.
- Las **Mesas Constituyentes** organizan el trabajo de los/as asambleístas en función de 10 temas seleccionados (Ver *infra* los temas de las Mesas). 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 se integra a una Mesa Constituyente. Cada Mesa Constituyente está conformada por 13 asambleístas, de manera proporcional. Las Mesas toman sus decisiones por mayoría absoluta y tienen entre sus funciones: a) recibir, analizar y sistematizar y discutir las propuestas de sus miembros, de otros 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 puede acompañarse de uno o varios informes de minoría que incluyan un articulado alternativo; y,



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

Una vez constituida, la Comisión Directiva aprobó los seguimientos **instrumentos internos**:

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 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).⁶

b) El 11/01/08 aprobó el **Reglamento de la Mesa de Legislación y Fiscalización**. El Reglamento 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 dignatarios y funcionarios del Estado, representantes de los poderes constituidos. 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.⁷

c) El 06/02/08 la Comisión aprobó el **Instructivo Administrativo de los Asesores de los 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).⁸

⁶ 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.

⁷ http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/reglamento_mesa_10.pdf.

⁸ <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/instructivo%20asesores.pdf>.



1.4 Las Mesas Constituyentes y el proceso de aprobación de los artículos constitucionales

El procedimiento de aprobación del texto constitucional supuso la discusión previa de los artículos pertinentes en las Mesas y la elevación de informes de ésta (de minorías y mayoría) al Pleno. El Pleno los analizó y entregó a las Mesas sus observaciones. Posteriormente, las Mesas analizaron las observaciones y prepararon el o los informes o articulados constitucionales para someterlos al debate definitivo en el Pleno. En función de lo aprobado en el Reglamento, una vez que el presidente de la Asamblea consideraba suficientemente debatido el informe de mayoría, disponía la votación de su contenido; de ser el caso, artículo por artículo. Para la redacción del texto final la presidencia conformó una Comisión Especial de Redacción, conformada por especialistas, la cual presentó una primera versión el 19/07/08, a la cual se le añadieron en días posteriores algunas observaciones y finalmente fue votada el 24/07/08.⁹

El 13/12/07 se integraron las Mesas Constituyentes y se nombraron sus respectivos/as presidentes/as y vicepresidentes/as. Las 10 Mesas fueron:

- 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 Mesas. Los otros cinco fueron repartidos entre el resto de los partidos minoritarios. En la conformación de las Mesas se tuvo en cuenta el principio de equidad de género al nombrar presidentes/as y vicepresidente/as: en total, hubo diez hombres y diez mujeres entre las autoridades.

⁹ Para una síntesis de la polémica generada por la divergencia entre la versión presentada por la Comisión a los asambleístas el 19/07/08 y la versión votada el 24/07/08 véase *Infra* “3.7 Sobre la versión final del nuevo proyecto de Constitución”.



El trabajo de las Mesas tuvo tres grandes etapas: durante la primera se realizó una matriz sobre los principales problemas identificados, los objetivos que se proponían abordar y los temas y subtemas pertinentes, así como el trazado de una agenda de trabajo. En un segundo momento, que duró aproximadamente dos meses y medio, las Mesas realizaron diversos recorridos por el país para recoger las propuestas de la ciudadanía sobre cada uno de los temas. (Ver *infra* “Participación ciudadana”). Finalmente, el tercer momento fue el análisis de las propuestas y su procesamiento para transformar las propuestas en artículos constitucionales.

1.5 La participación ciudadana en el proceso constituyente

Aunque con diferentes matices, que fueron desde lo celebratorio hasta posiciones más críticas que remarcaron la falta de organización para dar tratamiento de manera adecuada a las propuestas, la mayoría de los asambleístas remarcaron la importancia de la participación de la ciudadanía en los diferentes espacios abiertos por la Asamblea para tales fines (correo electrónico, buzón, Mesas Constituyentes, foros, etc.).

Entre los entrevistados por el Centro Carter, el mayor énfasis se puso en el marcado contraste entre la Asamblea de 1998, que terminó sesionando a puerta cerrada en un recinto militar, y la actual Asamblea que recibió tanto física como virtualmente a los ciudadanos y sus propuestas. Por ejemplo, el asambleísta Diego Borja, de la organización Poder Ciudadano, destacó esa “*enorme capacidad de diálogo con la sociedad*”, en contraste con el proceso de 1998.¹⁰

En este espíritu de inclusión de la ciudadanía al proceso constituyente, la Asamblea creó la Unidad de Participación Social (UPS), que fue la encargada de recoger, organizar, canalizar y sistematizar los miles de propuestas que llegaron a Ciudad Alfaro. En su *Informe de Actividades*, dicha instancia considera que la participación se realizó en cuatro grandes momentos:

a. Las propuestas ciudadanas llegan a ciudad Alfaro, por movilizaciones sociales, comisiones generales, página web, audiencias, correo electrónico, foros, mesas itinerantes [...]

b. La sociedad hace incidencia, cuando las mesas constituyentes recogen los aportes de la ciudadanía para el debate y redacción de los artículos en las mesas y en el pleno.

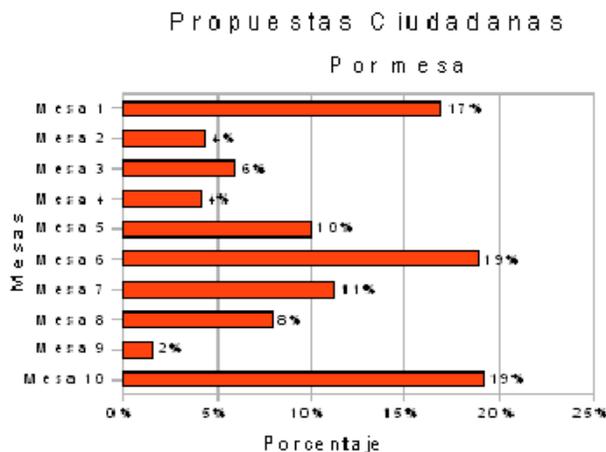
¹⁰ Diego Borja, entrevista con el Centro Carter (CC), 11/08/08.



c. La vigilancia social se activa, por medio de la conformación de observatorios y veedurías ciudadanas, que están presentes en la fase de redacción y aprobación de artículos, para vigilar el tratamiento que tienen sus propuestas en las mesas y en el pleno.

d. La información es devuelta a la ciudadanía, para que conozca los contenidos del nuevo texto constitucional se identifique con ellos, se apropie y los defienda en el referéndum aprobatorio ¹¹

Tanto la coordinadora de la UPS como asambleístas entrevistados por el Centro Carter consideraron que las audiencias con las Mesas en Montecristi, así como los foros itinerantes organizados por las Mesas a lo largo del país fueron dos de los espacios privilegiados para la participación ciudadana.¹² Desde finales de enero hasta junio, los asambleístas recibieron aproximadamente a 70.000 personas que llegaron a Montecristi a presentar sus propuestas o demandas específicas.¹³ La misma UPS, en un documento de sistematización de las propuestas ciudadanas, reportó haber procesado 1632 propuestas, las mismas que se distribuyeron en las Mesas Constituyentes de la siguiente manera:¹⁴



Fuente: Asamblea Nacional Constituyente, “Sistematización de propuestas ciudadanas”, 2008, p. 15.

¹¹ Unidad de Participación Social de la Asamblea Constituyente, “Informe de Actividades”, Julio 2008. Versión electrónica.

¹² Carmen Barrera, entrevista con el CC, 17/07/08, Montecristi.

¹³ UPS, “Informe de Actividades”, *op. Cit.*

¹⁴ Asamblea Nacional Constituyente, “Sistematización de propuestas ciudadanas. Validación de la información de las Propuestas Ciudadanas ingresadas a la base de datos y recuperación gráfica de lo más sobresaliente”, Julio 2008, p. 11.



Algunas de las principales conclusiones de la UPS en su informe son las siguientes:

“Los temas que mayormente han merecido la atención de la ciudadanía se ubican en la mesa 10 y en la mesa 6, que han recibido el 19% del total de las propuestas. Le sigue en interés el tema de la mesa 1 con el 17% [...]”

Otro aspecto importante que destacar es el hecho de que el 58 % de las propuestas han sido a título individual, mientras que el restante 42% han sido de carácter colectivo [...]”

Los temas de interés local y nacional casi coinciden en el grado de presencia en la Asamblea, puesto que al primero le corresponde el 49,6%, mientras al segundo le corresponde el 50,4%”¹⁵

Si bien es cierto que la participación es una de los aspectos más destacados de este proceso, tanto los asambleístas como la UPS reconocieron que no en todas las Mesas fue asumida con igual interés, lo que constituyó una limitación. Además, la UPS presentó una metodología para recabar las propuestas ciudadanas que no fue seguida por la Asamblea desde un comienzo; como señalan en su informe: *“la riqueza de la participación para sustentar los articulados de la nueva Constitución pudo haber sido recogida en su totalidad y desde el inicio de la Asamblea, si se diseñaba (o se acogía las propuestas elaboradas por UPS) una metodología de trabajo y seguimiento para las Mesas Constituyentes”*.¹⁶ Por otro lado, se conformaron espacios de veeduría formalmente reconocidos, como la veeduría del pueblo afroecuatoriano y una veeduría que aglutinó a diversas organizaciones ambientalistas, de mujeres, jóvenes y GLBT.¹⁷

¹⁵ *Ibidem*, pp. 11-12.

¹⁶ UPS, “Informe de Actividades”, *op. Cit.*

¹⁷ *Ibidem*. La organización Participación Ciudadana también mantuvo una veeduría durante el proceso de la Asamblea Constituyente.



II. El trabajo del Pleno y sus principales actos decisorios: más allá del nuevo texto constitucional

En el presente apartado se resumen los principales actos decisorios de la Asamblea Constituyente que no tuvieron relación directa con los artículos constitucionales.¹⁸ Nos referimos a 20 Mandatos Constituyentes, seis leyes y un conjunto de amnistías e indultos, que aprobó la Asamblea a lo largo de su funcionamiento. Los Mandatos y amnistías fueron aprobándose durante los meses de enero a julio. La discusión y aprobación de las leyes se concentraron al principio (diciembre) y al final (julio) del periodo de la ANC. Al final de este informe se anexan unos cuadros en donde se presentan de forma sintética el nombre, el contenido y la fecha de aprobación de estos actos decisorios.

2.1 Los Mandatos

La Asamblea aprobó 20 Mandatos Constituyentes de diversa índole; algunos respondieron a definiciones internas de la ANC (definición de plenos poderes; atribuciones de la ANC, etc.) y otros a demandas de la ciudadanía y del Ejecutivo que los asambleístas consideraron urgentes para dar trámite (reversión de concesiones mineras, repartición de bienes en manos de la Corporación Aduanera para enfrentar las catástrofes naturales de principios de años, nombramiento de funcionarios, etc.). Hacia la última semana de trabajo de la ANC se dio una concentración de la aprobación de los Mandatos. *Se resumen, a continuación, brevemente, los contenidos de los mismos:*

El primer decreto de la Asamblea con fecha 29/11/07 fue el **Mandato Constituyente No. 1**. 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*”

¹⁸ Los artículos sobre los temas más polémicos y relevantes se presentan en el siguiente apartado: “III. Los grandes temas y polémicas de la ANC”.



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 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 votos.

El 24/01/08 se aprobó el **Mandato Constituyente No. 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. 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.¹⁹ 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 (Art. 3); las disposiciones del Mandato no serán susceptibles de queja, impugnación, amparo, demanda o reclamación o cualquier otra impugnación judicial o administrativa (Art. 9).²⁰

El 24/01/07 también se aprobó el **Mandato Constituyente No. 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 TSE, puesto que el Congreso se encuentra en receso. El Mandato pospone las elecciones hasta después del referéndum aprobatorio del proyecto de nueva Constitución.²¹

Después de casi dos semanas de haber sido aprobado el Mandato No. 2, 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 tres 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.”*²²

El 10/03/08 la Asamblea aprobó el **Mandato No. 5** que ordena que los bienes (alimentos, prendas de vestir, cobijas, colchones, etc.) que se encontraban en estado de abandono o

¹⁹ 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 467.000 servidores públicos, de los cuales el 12% (unos 56.000) tiene privilegios de sueldos.

²⁰ Asamblea Constituyente “Mandato No.2”. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_numero_dos.pdf.

²¹ Asamblea Constituyente, “Mandato No. 3”. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_numero_tres.pdf.

²² Asamblea Constituyente, Mandato No. 4. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_4.pdf.



decomiso en las aduanas y dependen de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) se entregaran gratuitamente a los damnificados por el volcán Tungurahua y por las inundaciones.²³

El 18/04/08 el Pleno aprobó el **Mandato No. 6**, mejor conocido como "*Mandato Minero*". El mismo revierte al Estado alrededor de 3.100 concesiones mineras, equivalentes al 80% del total de concesiones otorgadas a esa fecha. Dentro de los argumentos que se consagraron dentro del Mandato, se reconoce que "*el marco jurídico institucional vigente es insuficiente y no responde a los intereses nacionales, por lo que es necesario corregir emergentemente y frenar las afectaciones ambientales, sociales, y culturales hasta que entre en vigencia una nueva Ley de Minería, con regulaciones seguras y eficientes, acorde al modelo de desarrollo deseado por el país*". De acuerdo con datos estadísticos de la Asamblea, con anterioridad al Mandato, el 12% del territorio ecuatoriano estaba concesionado por empresas dedicadas a la explotación minera, y se habían otorgado 3.298 concesiones que abarcan 2.300.000 hectáreas.²⁴

El 22/04/08 la Asamblea designó a Diego García como nuevo Procurador General del Estado, con carácter provisional. A través del **Mandato No. 7** (84/130 votos) el funcionario propuesto por PAIS, Diego García, reemplazó a Xavier Garaicoa, quien renunció el 18/04/08 después de que el Presidente Correa solicitara que se investiguen casos de corrupción en la Procuraduría y Contraloría.²⁵

El 30/04/08, en vísperas del día del trabajo, la Asamblea aprobó con 95 votos a favor, el **Mandato No. 8** que desarrolla dos puntos básicos: la eliminación de la precarización y tercerización laboral; y la disposición que permite revisar y regular las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo celebrados por instituciones del sector público, y por las entidades de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes, que contienen privilegios y beneficios desmedidos y exagerados que atentan contra el interés general.²⁶ Uno de los puntos que generó mayor polémica fue el relativo a los contratos colectivos. Allí se define que estos no ampararán a los trabajadores privados que ocupen cargos directivos o ejecutivos. Tampoco a los empleados

²³ Asamblea Constituyente, "Mandato No. 5". Consulta en línea:

http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_5.pdf.

²⁴ El Universo. Mandato minero fue aprobado por la Asamblea. 18/04/08. Consulta en línea:

<http://www.eluniverso.com/2008/04/18/0001/9/E9344CD1D630478982A724AC69ED605E.aspx>.

²⁵ Asamblea Constituyente, "Mandato Constituyente No. 7". Consulta en línea:

http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_7_final.pdf.

²⁶ Asamblea Constituyente, "Mandato No. 8". Consulta en línea:

http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_tercerizacion12.pdf.



públicos que en la actualidad laboran bajo el régimen de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

El 13/05/08, la Asamblea aprobó el **Mandato No. 9** (84 votos a favor) para la capitalización de casi 200 millones de dólares para las empresas eléctricas y de telecomunicaciones del Fondo de Solidaridad mediante planes de inversión, de los cuales la Corporación para la Administración Eléctrica de Guayaquil (CATEG) recibirá 45 millones. El Mandato propone considerar *“las necesidades prioritarias en todo el país, teniendo como objetivo la expansión, mejoramiento, ampliación de infraestructura física o nuevos proyectos. Por ningún concepto se destinarán los recursos para gasto corriente”*. El Artículo 2 del Mandato establece que el Fondo de Solidaridad, a través de sus empresas, prioritariamente Transelectric S.A., realizará las inversiones necesarias para ejecutar los planes y programas de expansión, mejoramiento, ampliación de infraestructura física o nuevos proyectos que requiere el sistema eléctrico de Guayaquil.²⁷

El 23/05/08, se aprobó (72/86 votos) el **Mandato No. 10** sobre portabilidad numérica para que, a partir del 2009, los usuarios mantengan su número telefónico móvil, aún cuando cambien de red, servicio o empresa operadora. La aprobación del Mandato se efectuó pocas semanas después de que el gobierno del Ecuador llegó a un acuerdo con los representantes de las empresas CONECEL (Porta), OTECEL (Movistar) y TELECSA (Alegro) sobre la prórroga de las concesiones de telefonía para los próximos años.²⁸

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 un carácter provisional y podrá ser revocada en cualquier tiempo sin que, en ningún caso, constituya derecho adquirido.²⁹

El 07/07/08 el Pleno aprobó (82/113) el **Mandato No. 12**, que suspende los comicios seccionales que estaban previstos para el 19 de octubre, hasta la posterior proclamación de los resultados del referéndum aprobatorio de la Constitución.³⁰

²⁷ Sala de Prensa José Peralta, “Cerca de 200 millones de dólares para capitalizar las empresas del Fondo de Solidaridad”, 13/05/08. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/cerca-de-200-millones-de-dolares-para-capitalizar-las-empresas-del-fondo-de-solidaridad.do>.

²⁸ Asamblea Constituyente, “Mandato No. 10”, 23/05/08. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_10.pdf.

²⁹ 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-super-de-companias-es-pedro-solines.do>.

³⁰ ANC. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_electoral_12.pdf.



El **Mandato No. 13**, aprobado el 09/07/08 (87/103 votos), define que los procesos de incautación de bienes deberán aplicarse a todas las instituciones bancarias intervenidas por la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Esta decisión se dio en el marco de la incautación que realizó la AGD a los bienes de los ex accionistas de Filanbanco S.A., para cobrar la deuda que el grupo mantiene con el Estado por unos 661 millones de dólares. El Mandato también dispuso una especie de “blindaje” contra la resolución de la AGD (que generó mucha polémica por lo que podía implicar para el derecho a la defensa) para evitar acciones de amparo constitucional u otras de carácter especial: *“y si de hecho se hubiere interpuesto, será inmediatamente archivada, sin que se pueda suspender o impedir el cumplimiento de la referida resolución”*.

El **Mandato No. 14** derogó (72 votos) la vigencia de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE), creada mediante ley el 10 de agosto de 1998.

El 23/07/08 se aprobó el **Mandato No. 15** sobre el Sector Eléctrico (85 votos), cuyo objetivo es lograr la expansión del servicio eléctrico a zonas donde no ha llegado antes, establecer una tarifa única y condonar las deudas de 700.000 personas que se benefician con la tarifa de la dignidad.³¹

El 23/07/08 el Pleno aprobó el **Mandato No. 16**, conocido como Mandato Agrícola que respalda y brinda viabilidad al decreto ejecutivo 1137. El documento consta de 18 artículos que establecen el diseño de un programa de soberanía alimentaria cuyo objetivo será incrementar la productividad y el crecimiento del sector agropecuario. Este programa deberá disminuir los costos de producción del sector y se financiará con recursos públicos de origen petrolero.³²

El 23/07/08 se aprobó (97 votos) el **Mandato No. 17** (Mandato “Ciudad Alfaro”). El documento de seis artículos plantea que las instalaciones de “Ciudad Alfaro” (donde funcionó la Asamblea Constituyente) sea administrado por la Corporación Ciudad Alfaro, la cual no tendrá fines de lucro, si no que cumplirá una finalidad social o pública, mediante la promoción de los sectores educativo, cultural y académico de la provincia de Manabí y del resto del país.³³

³¹ ANC, Mandato No. 15, 23/07/08. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_electrico_23-07-2008.pdf.

³² ANC, Mandato No. 16, 23/07/08. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_agrario_23-07-2008.pdf.

³³ ANC, Mandato No. 17, 23/07/08. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_ciudad_alfaro.pdf.



El 24/07/08 la Asamblea designó provisionalmente a Fernando Gutiérrez Vera como Defensor del Pueblo y a Fabián Jaramillo Palacios como Superintendente de Telecomunicaciones mediante el **Mandato No. 18** con 84 votos.³⁴

El 24/07/08 el Pleno aprobó (82/85 votos) el **Mandato No. 19** que declara al mismo tiempo que: a) la Asamblea ejercerá la Función Legislativa a partir del 26/07/08, hasta cuando se proclamen los resultados del Referéndum; b) la Asamblea entrará en receso desde el mismo 26/07/08. Este receso solo se podrá suspenderse transitoriamente por decisión del Presidente de la Asamblea, por razones extraordinarias debidamente justificadas. Por otro lado, la Comisión Directiva de la Asamblea Constituyente se encargará de la administración, control y liquidación de todos sus recursos y contratos; y aprobará las reformas necesarias en sus propuestas.³⁵

El 24/07/08 el Pleno aprobó por unanimidad (80 votos) el **Mandato No. 20** sobre cancelación de los pasivos por depósitos y captaciones del público, que tiene el propósito de brindar protección a los ciudadanos frente a los incumplimientos de cualquier persona natural o jurídica, sea ésta de derecho público o de derecho privado.³⁶

2.2 Las Amnistías e Indultos

Este tipo de resoluciones tuvo como origen una solicitud que el Presidente de la República presentó a la Asamblea el 15/01/08, durante el informe de su primer año de labores. El Presidente Correa pidió un conjunto de amnistías e indultos tanto para los participantes injustamente detenidos y procesados por una protesta ciudadana, así como para los correos del narcotráfico en pequeña escala (las llamadas “mulas”).³⁷ A partir de ese momento, algunas organizaciones de derechos humanos y ambientalistas también presentaron a la Asamblea algunas otras peticiones en este sentido, como el caso enarbolado por la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU), Acción Ecológica e INREDH, que solicitó amnistías para “/os

³⁴ ANC, Mandato No. 18, 24/07/08. Consulta en línea:
http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_defensor_del_pueblo.pdf

³⁵ ANC, Mandato No. 19, 24/07/08. Consulta en línea:
http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/Mandato_receso.pdf.

³⁶ ANC, Mandato No. 20, 24/07/08. Consulta en línea:
http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/cancelacion_pasivospdf

³⁷ Según la Constitución vigente se permite “conceder amnistías generales por delitos políticos, e indultos por delitos comunes” (Art. 130) y se prohíbe expresamente conceder “indulto por delitos cometidos contra la administración pública” (Art. 130, num. 15).



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".³⁸ Finalmente, algunos ex funcionarios de la AGD y ex presidentes de la República acusados por delitos de diversa índole, también presentaron solicitudes a la Asamblea. No todas las peticiones fueron resueltas favorablemente. A continuación una síntesis de las amnistías e indultos que beneficiaron a cerca de 2000 personas.

El 10/03/08 el Pleno concedió la amnistía y ordenó el archivo definitivo del expediente de la ex gerente de la AGD, Alejandra Cantos.³⁹

El 14/03/08 la Asamblea concedió la amnistía a favor de tres grupos de personas: las personas detenidas en el caso Dayuma, con 83 votos; 357 líderes sociales criminalizados por emprender acciones de protesta en defensa de sus comunidades y del medio ambiente, con 92 votos⁴⁰ y; cinco ex trabajadores tercerizados de la empresa de Correos del Ecuador a quienes les habían imputado delitos por su lucha en contra de la intermediación y la tercerización laboral.⁴¹

El 15/05/08 el Pleno aprobó, con 84 votos, el indulto a favor de 193 personas detenidas a nivel nacional que contaban con sentencias ejecutoriadas y una condición de salud en etapa terminal.⁴²

³⁸ INREDH. Consulta en línea:

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

³⁹ Asamblea Constituyente. Consulta en línea:

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

⁴⁰ Los casos por los cuales los líderes sociales habían sido procesados son los siguientes: a) ocho proyectos de intervención minera: caso Intag/Ascendant Copper Corporation, caso Yantzaza/Aurelian, caso El Pangui/Corriente Resources (ECSA), caso Poblador/Minero Industrial, caso Limón Indanza/Sipetrol, caso Echandía y Las Naves/Curimining o Salazar S.A. (hechos ocurridos durante 2007 – 2008), caso Victoria del Portete/ IAMGOLD y caso Molleturo/Ecuadorgold; b) tres por intervención petrolera: caso Payamino/Perezco, caso Pindo/Petroriental y caso Técnico petrolero/Compañía Petrobrás; c) dos por proyectos hidroeléctricos: caso San Pablo de Amalí/Hidrotambo y caso Pangua/la Maná; d) tres por defender tierras comunales, derechos colectivos y espacios públicos: caso Salango/empresario hotelero, caso Las Acacias/Municipio de Quito y caso Centro Comunitario/Lorenzo Voltoline, en el Cantón Latacunga; e) dos casos de defensa del agua y calidad ambiental: caso Tumbaco/EMAAP-Q y caso El Rosal/ADELCA; y f) un caso por explotación maderera: caso Predio Pambilar/ENDESA-BOTROSA). Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/acosta-se-ha-hecho-justicia-con-los-perseguidos-politicos-por-defender-la-naturaleza.do>.

⁴¹ Sala de Prensa José Peralta, Asamblea Constituyente, "84 votos se pronunciaron a favor del proyecto de resolución presentado por la Mesa 10", 14.03.08. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/amnistia-en-caso-dayuma.do>.

⁴² El Universo, Asamblea aprobó indulto para reos con enfermedades terminales, 15/05/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/05/15/0001/8/79325A7BBED545E69B1477B016BC5BAA.html>.



El 13/06/08 el Pleno aprobó con 98 votos a favor la amnistía a favor de 62 personas integrantes de los comandos de Taura, quienes participaron en los sucesos de alzamiento contra el gobierno de León Febres Cordero el 16/01/87.⁴³

El 04/07/08 el Pleno aprobó (76/84 votos) un indulto que beneficiará a cerca de 1200 personas que actualmente se encuentran detenidas por ser correos del narcotráfico; el indulto se sustentó en un informe presentado por la Mesa de Legislación y Fiscalización que argumentó la desproporción entre el delito de tráfico de pequeñas cantidades de estupefacientes y la sanción impuesta.⁴⁴

El mismo 04/07/08 el Pleno aprobó (67/96 votos) la amnistía para el ex Presidente de la República Gustavo Noboa.⁴⁵ Sin embargo, al interior del oficialista PAIS hubo divergencias sobre el asunto. Por ejemplo, el Ministro de Coordinación Política, Ricardo Patiño, y el ex Presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, se pronunciaron en contra de la amnistía. Este último antes de votar en contra de la resolución recordó que durante la gestión de Noboa como Vicepresidente de la República –bajo la presidencia de Jamil Mahuad– se pagaron 161 millones de dólares a los acreedores de la deuda externa de manera ilegítima.⁴⁶ Del mismo modo, la Asamblea también otorgó una amnistía para la ex gerente de la AGD, Wilma Salgado (81/95 votos), por considerar que las acusaciones y procesos judiciales en su contra eran de carácter político y sin sustento legal. La amnistía para Salgado ordena archivar definitivamente todos los procesos judiciales penales que se le hubieren iniciado por motivos de su desempeño como gerente de la AGD.⁴⁷

El 22/07/08 el Pleno aprobó (85/89) una amnistía que beneficiará aproximadamente a 120 personas por los siguientes casos: aquéllas involucradas en los hechos acaecidos en el cantón Chillanes, provincia de Bolívar; en el paro nacional minero y en casos de criminalización por defender la territorialidad, derechos colectivos y de los pueblos y los recursos naturales tales

⁴³ 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>.

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

⁴⁵ ANC. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/amnistia_gustavo_noboa.pdf.

⁴⁶ Redacción Política, "La Asamblea dio la amnistía a Gustavo Noboa y a W. Salgado", *El Comercio*, 05/07/08.

Consulta en línea:

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=131569&anio=2008&mes=7&dia=5.

⁴⁷ ANC. Consulta en línea:

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



como bosques, manglares y posesiones campesinas, intervención minera, explotación petrolera, defender el agua.⁴⁸

2.3 Las Leyes

Además de Mandatos, amnistías, indultos y artículos constitucionales, la ANC aprobó seis leyes. Estas leyes fueron, en su totalidad remitidas por el Ejecutivo, por considerarlas de carácter urgente, lo cual provocó numerosas críticas por parte de las bancadas de oposición en la Asamblea, las cuales consideraron que el Estatuto aprobado en consulta popular no otorgaba a la Asamblea el poder de aprobar leyes, sino simplemente de presentar un proyecto de nueva Constitución. Lo cierto es que, más allá de esta crítica, el proceso de aprobación de las leyes siguió un camino que supuso un amplio debate de las mismas. La Mesa de Legislación y Fiscalización fue la encargada de tramitar en un primer momento las propuestas de ley. En esa Mesa se emitieron informes de mayoría y minoría, los cuales incluyeron observaciones de algunos de los sectores sociales afectados por aquellas. Una vez emitidos los informes, se presentaron al Pleno para su discusión y eventual aprobación. La aprobación de la mayoría de las leyes se concentró en la última semana de trabajo de la Asamblea. A continuación resumimos brevemente los debates y contenidos de cada una de ellas.

El proyecto de *Ley de Equidad Tributaria* remitido por el Ejecutivo a la Asamblea generó intensos debates entre los diferentes bloques parlamentarios, así como entre los grupos de la sociedad civil.⁴⁹ Los informes de minoría se pronunciaron en contra del corto tiempo para su discusión, como también de la falta de una revisión ciudadana vía referéndum. Por otro lado, estos informes cuestionaron el centralismo y la acumulación del poder de las transferencias por parte del Ministerio de Economía.⁵⁰ Después de analizar las diferentes posiciones al respecto,⁵¹ la Mesa de Legislación emitió un informe final de mayoría que modificó algunos de los aspectos de la propuesta original del Ejecutivo. El 28/12/07 una mayoría de 90 asambleístas (de PAIS, MPD, Pachakutik, Movimiento Honradez Nacional y Poder Ciudadano-ID) aprobó la Ley. En

⁴⁸ ANC, 22/07/08. Consulta en línea:

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

⁴⁹ Las principales objeciones vinieron 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.

⁵⁰ ANC. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/documentos-oficiales/informe-de-minoria-sobre-la-ley-de-equidad-tributaria-abg.-leon-roldos.do>.

⁵¹ Diario El Universo. Consulta en línea:

<http://www.eluniverso.com/2007/12/27/0001/8/3D861E515CFE466BAAEB5667E6E4738A.aspx>



contra votaron 23 asambleístas (de los partidos PSC, PSP y PRIAN); hubo seis abstenciones y 11 ausentes.⁵²

La ley finalmente aprobada 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%.⁵³

Por otro lado, el 26/01/08 el Ejecutivo 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 asambleístas, el 19/02/08 con el voto favorable de nueve asambleístas de la Mesa 10, se aprobó el informe final. A diferencia del informe preliminar de mayoría, este texto realizó importantes modificaciones a la propuesta del gobierno.

El 02/04/08, el Pleno de la Asamblea, aprobó la *Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento*⁵⁴ con 89 votos a favor (PAIS, Pachakutik, MPD, ID). Esta Ley que brinda la “*facultad de uso oportuno y técnico de los recursos petroleros que permite aumentar la flexibilidad de la política fiscal y consecuentemente de la política económica del país*”,⁵⁵ significará la incorporación al presupuesto del gobierno central de recursos económicos que representan cerca de 5.000 millones de dólares.⁵⁶

La principal crítica a la ley aprobada fue realizada por el asambleísta León Roldós (RED), quien cuestionó que todas las remesas provenientes del petróleo sean ingresos de capital,

⁵² ANC. Consulta en línea:

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

⁵³ 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>.

⁵⁴ ANC, *Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento*. Consulta en línea:

http://asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/ley_aprobada_2_abril_del_2008.pdf.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ María Paula Romo, citada en Sala de Prensa José Peralta, “¡Se acabó el festín de los fondos petroleros!”, 02/04/08. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/se-acabo-el-festin-de-los-fondos-petroleros.do>.



pues esto afectaría el presupuesto de los municipios que se mermarían en unos \$150 millones. Lo mismo ocurriría con el monto que se destina para educación, que se reduciría en unos \$300 millones.⁵⁷

El 07/01/08 el Ejecutivo remitió a la Asamblea un ***Proyecto de Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial***.⁵⁸ Como su nombre lo indica, el proyecto contempló 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, choferes 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. 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 realizó observaciones críticas a la misma. Ante tales críticas, la Mesa de Legislación y Fiscalización 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 Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), como de los gremios de transportistas.

Sin embargo, ante la falta de consensos entre los diversos actores involucrados, la discusión y aprobación del proyecto quedó pospuesta hasta la última semana de trabajo de la Asamblea. Así, no fue sino hasta el 24/07/08 cuando el Pleno aprobó por unanimidad (82 votos) la ley. Entre otras consideraciones, estipula que la Comisión Nacional de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, es el máximo organismo que regula este sector en el país. Con la finalidad de obedecer a sistemas descentralizados, se dispone que en cada provincia se constituya un Consejo Consultivo de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, con sus respectivas atribuciones, siguiendo el esquema del Consejo Consultivo Nacional; estos Consejos se constituirán como organismos exclusivamente de consulta en materia de tránsito, sin que sus decisiones tengan carácter vinculante.

⁵⁷ Redacción, "Aprobado el libre uso de fondos petroleros", El Universo, 03/04/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/04/03/0001/8/EE73AF1EB89B4B70A11F588080AEE712.aspx>

⁵⁸ Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/ley_organica_transito.pdf



Además de la anterior, el resto de las leyes fueron aprobadas durante la última semana de labores de la Asamblea. Por ejemplo, el 21/07/08, el Pleno aprobó (76/78 votos) la ***Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico***. Según el informe expuesto por la presidenta de la Mesa de Legislación y Fiscalización, María Paula Romo, este proyecto de ley reformativa se convierte en “*un ajuste para que se pueda mejorar la Ley para la Equidad Tributaria que se aprobó en diciembre del 2007*”.⁵⁹

El 22/07/08, el Pleno aprobó por 79 votos, la ***Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Código Penal para la Transformación del Sistema de Rehabilitación Social***, el cual establece la nueva integración del Consejo Nacional de Rehabilitación Social y determina un sistema de méritos para la reducción de penas de los internos de las cárceles del país. El proyecto presentado por la Mesa 10 consta de seis artículos y una disposición final. Allí se estipula que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social estará integrado por los siguientes miembros: el Ministro de Justicia y Derechos Humanos o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente; el Ministro de Salud o su delegado; el Ministro de Trabajo o su delegado; el Ministro de Educación o su delegado; y, el Defensor del Pueblo o su delegado.⁶⁰

El mismo 22/07/08 el Pleno aprobó por unanimidad (74 votos) la ***Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública***. Esta ley tiene como objetivo central transparentar los procesos de contratación pública en el Ecuador; regula los procedimientos para la adjudicación de bienes, la prestación de obras y la prestación de servicios dentro del sector público.⁶¹

⁵⁹ Sala de Prensa José Peralta, “Se aprobó la Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la ley de Equidad Tributaria”, 21/07/08. Consulta en línea:

http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17994&Itemid=1

⁶⁰ Sala de Prensa José Peralta, “Aprobada la Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas”, 22/07/08. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=18114&Itemid=1

⁶¹ ANC, 22/07/08. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/informe_mayoria_contratacion_publica.pdf



III. Los grandes temas y polémicas de la ANC

En este apartado presentamos los temas y polémicas que sobre el proceso constituyente y sobre el articulado del nuevo texto constitucional se generaron al interior de la Asamblea y en la opinión pública. En un primer momento se tratan las polémicas sobre el proceso en sí; en un segundo se presentan los argumentos de algunos de los asambleístas y actores sociales de mayor protagonismo en torno temáticas de primer orden del proyecto de Constitución. En algunos casos se trata de polémicas que dividen a las fuerzas del gobierno y de la oposición; en otros, se trata de divisiones a lo interno de las fuerzas que apoyan al gobierno. En esta última parte ofrecemos recuadros sintéticos sobre los artículos más relevantes de cada uno de los temas seleccionados.

3.1 Sobre el proceso constituyente

Plenos poderes vs. poderes limitados

Desde el primer día de trabajo de la ANC (29/11/07) las minorías del PRIAN, del PSC, del PSP y de la UNO rechazaron el texto del Mandato Constituyente No. 1 argumentando que el estatuto aprobado en la consulta no permitía 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 ID, PRE y PSP– así como asambleístas de esos mismos partidos manifestaron su inconformidad con dicha resolución argumentando que la Asamblea se extralimitó en sus atribuciones.⁶² Esos mismos actores también rechazaron varios de los mecanismos del Reglamento de la Asamblea por considerar que los partidos minoritarios corrían el riesgo de no ser escuchados en la Asamblea. Este debate se mantuvo a lo largo de todo el proceso constituyente, renovándose con cada aprobación de leyes o de Mandatos polémicos.

Debate en torno a los tiempos de la ANC

Como durante buena parte de los primeros meses del trabajo de la Asamblea, ésta se dedicó a recibir las propuestas de la ciudadanía, así como a debatir las leyes, Mandatos y

⁶² Diario El Universo. Consulta en línea:
<http://www.eluniverso.com/2007/12/01/0001/8/0662D1B5405140798101EFB8C9723545.aspx>.



amnistías, el calendario original de aprobación de los artículos constitucionales se fue prolongado más allá del tiempo contemplado originalmente. Esto generó, inicialmente, protestas por parte de la oposición que señalaba que la Asamblea se estaba desviando del mandato otorgado por la población, concentrado en la elaboración del nuevo texto constitucional y no en la elaboración de leyes y otras decisiones.

En un momento posterior, este debate sobre los tiempos se trasladó a lo interno de las propias fuerzas de la alianza gubernamental, pero con un sentido distinto: el cálculo político-electoral y la necesidad de este sector de cumplir los tiempos planificados para obtener lo que consideraban un panorama más favorable para ganar el referéndum aprobatorio de la Constitución.

En este marco, hacia mediados de junio el entonces presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, intentó –infructuosamente convencer a los miembros del Buró Político de Alianza País sobre la necesidad de prolongar por algunas semanas el trabajo de la Asamblea, mismo que estaba previsto concluir el 25/07/08. Sin embargo, tales intentos fracasaron. Así, el 24/06/08 Acosta renunció a la Presidencia de la ANC en medio de una polémica pública en la que el Presidente Correa se vio descalificando a su aliado. El punto central de la renuncia de Acosta hizo explícito el intento fallido que mencionamos: la prolongación del periodo de sesión de la Asamblea más allá del 26/07/08, fecha límite establecida por el texto aprobado en el referéndum del 15/04/07: *“no creo que se deba sacrificar el debate, la deliberación, la apropiación e identificación con el proceso, la claridad y calidad de los textos, a la premura de los tiempos. No nos hemos distraído de nuestras tareas, lo prueba lo hecho hasta ahora. Asumo los errores cometidos, que bien pueden ocurrir cuando se busca hacer un camino incluyente y democrático. Esta disposición y posición personal, de no sacrificar el debate por la premura del plazo, no es compartida en sus alcances y con lo que ello significa en tiempos, por la mayoría de la cúpula de Acuerdo País, movimiento al cual pertenezco y al que reafirmo mi adscripción. Desde allí, al retirarme de facto su apoyo, me solicitaron dar paso a otra dirección que apresure la aprobación de los textos para cumplir con la fecha tope del 26 de julio. Respeto su posición.”*⁶³

⁶³ Alberto Acosta, “Renuncio a la Presidencia de la Asamblea, y sigo en la lucha!!!”, 24/06/08. Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/alberto_acosta/2008/06/24/carta-de-renuncia-de-alberto-acosta-a-la-presidencia-de-la-anc/.



La explicación del motivo de su renuncia fue confirmada días más tarde por el propio Presidente Correa quien, en su cadena radial del 28/06/08, señaló que la renuncia de Acosta le “golpeó mucho”, pero resultó inevitable ante la necesidad de cumplir con los plazos establecidos para entregar el nuevo proyecto de Constitución.⁶⁴

Más allá de las diferentes apreciaciones en torno a la renuncia de Acosta, lo cierto es que la nueva Presidencia de la ANC bajo Fernando Cordero (PAIS) no tuvo el mismo consenso entre las diversas fuerzas políticas representadas en la Asamblea. Los más molestos con la designación de Cordero y con el aceleradísimo ritmo de aprobación con el que funcionó el plenario en el último mes, fueron los asambleístas de oposición, para quienes esta nueva situación limitó su capacidad de expresión y debate. No obstante, fuera de registro, asambleístas de la alianza de gobierno también manifestaron su descontento por considerar que la etapa final había sido atropellada.

3.2 Sobre los Elementos Constitutivos del Estado (Título I) y los Derechos (Título II)

Definición del carácter del Estado: el debate en torno a la plurinacionalidad

Una de las principales discusiones al interior de la ANC fue la relativa a la exigencia por parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) para que la Asamblea consagrara en el nuevo proyecto de Carta Magna el carácter plurinacional del Estado.

Entre los principales defensores de la plurinacionalidad destacaron algunos asambleístas indígenas de PAIS, así como la propia CONAIE. Mónica Chuji (PAIS), por ejemplo, quien fue presidenta de la Mesa 5, sostuvo que el Estado plurinacional no implica la disolución del Estado ecuatoriano, pero sí una “*nueva forma de contrato social que respeta y armoniza los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas con la estructura jurídica y política vigente, reconociéndolos en su estatus de sujetos políticos con plenos derechos*”.⁶⁵

⁶⁴ EFE, “La Renuncia de Alberto Acosta me golpeó mucho: Rafael Correa”, El Comercio, 28/06/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=130534&anio=2008&mes=6&dia=28.

⁶⁵ Mónica Chuji. “El reto a reconocernos como diferentes: Estado y Democracia Plurinacional”, 11/02/08. Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica_chuji/2008/02/11/el-reto-a-reconocernos-como-diferentes-estado-y-democracia-plurinacional/.



Aunque durante una primera etapa de la Asamblea el gobierno ecuatoriano puso énfasis en el reconocimiento de la pluriculturalidad; en un momento posterior modificó su posición original a favor de un modo de entender la plurinacionalidad. El momento de mayor claridad al respecto tuvo lugar durante la cadena radial del 19/04/08, en la que el Presidente Correa aseguró que la ciudadanía no debe temer a la plurinacionalidad, pues el objetivo de la misma es reconocer que *“en este país somos diversos pero no desiguales y todos debemos tener las mismas oportunidades [...] el siguiente paso es definir adecuadamente los alcances de la plurinacionalidad, que básicamente es reconocer los diferentes pueblos, culturas y cosmovisiones que existen dentro del país y que todas las políticas públicas como educación, salud y vivienda reconozcan esa dimensión plurinacional”*.⁶⁶ A continuación se cita textualmente el Artículo primero del proyecto de Constitución, en donde se reconoce el carácter plurinacional del Ecuador:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Derechos de la naturaleza y derecho al agua

Prácticamente todos los asambleístas entrevistados por el Centro Carter (tanto de PAIS como de los bloques de minoría) coincidieron en señalar que el derecho al agua y los derechos de la naturaleza son aspectos centrales del nuevo proyecto de Constitución. Ambos derechos estarían dando un carácter pionero al nuevo texto respecto a otros marcos constitucionales. La principal diferencia respecto a la Constitución actual estriba en que ésta última no pone límites claros a un modelo de desarrollo basado en la explotación desmedida de la naturaleza. Por el contrario, el proyecto de nueva Constitución concibe de manera innovadora a la naturaleza como sujeta de derechos. Con ello, todos aquellos proyectos de desarrollo que supongan alteraciones profundas a los ecosistemas tendrían que atenerse al principio aprobado. Por otro lado, se reconoce que existe un avance en la definición del derecho al agua como derecho humano fundamental e irrenunciable, respecto a otras concepciones que abogan por limitarlo a

⁶⁶ Redacción Política, “La nueva estructura que tendrá el Gobierno, definida”, El Comercio, 20/04/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=120287&anio=2008&mes=4&dia=20.



su acceso. A continuación una selección de artículos en donde se regula lo anteriormente expuesto:

Art. 12.- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

Art. 71.- La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Art. 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

Derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades sobre los recursos naturales

Además de la plurinacionalidad, otra de las demandas de los pueblos indígenas fue la inclusión del derecho de los pueblos a decidir sobre el uso de los recursos naturales situados en sus territorios. Esta demanda entró en tensión con la posición del gobierno, quien defendió la tesis de que las comunidades tienen derecho a ser consultadas sobre el asunto, aunque sin garantizar que el aprovechamiento de los recursos requiera el “*consentimiento expreso*”.

En ese contexto polémico, el bloque de asambleístas de Pachakutik y un sector de PAIS no estuvo de acuerdo con la posición del Presidente. De igual forma, el 13/05/08 la CONAIE emitió un pronunciamiento contra la postura del Presidente Correa respecto a la consulta previa. En el cuarto punto de su documento, la CONAIE resuelve “*expresar al gobierno y a la Asamblea Constituyente, que la demanda de CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO, con*



*derecho a veto y de carácter vinculante, propuesta por el movimiento indígena y otros sectores sociales y que forma parte de las conquistas de los pueblos indígenas a nivel internacional, ES IRREVERSIBLE porque forma parte de la lucha por descolonizar a la democracia y al Estado que hemos llevado adelante la mayoría de los ecuatorianos. El movimiento indígena defenderá este derecho a toda costa.*⁶⁷

Finalmente, la tesis de la “*consulta previa, libre e informada*” sin carácter vinculante, fue la que se plasmó en el numeral 7 del Artículo 57 del proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea, como se verá a continuación. No obstante, cabe señalar que el mismo artículo 57 establece que los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades estarán en conformidad no sólo con la Constitución, sino también con los pactos, convenios, declaraciones y otros instrumentos internacionales. Se señala esto porque en el Artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, del 13/09/07, sí está garantizado el derecho de los pueblos al “*consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.*”⁶⁸ Por este motivo, el Artículo 57 de la propuesta de nueva Constitución podría ser un recurso utilizado por los pueblos y comunidades para exigir ese derecho. A continuación algunos de los artículos finales relacionados con este tema.

Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Art. 56.- Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [continúan 21 numerales]

[...] 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos

⁶⁷ CONAIE, “Boletín Informativo. Resoluciones de la Asamblea Extraordinaria de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador”, 13/05/08. Consulta en línea: <http://www.conaie.org>.

⁶⁸ Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”, Resolución 217 A (III). Consulta en línea: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>.



reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

Art. 60.- Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación.

Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.

Sobre la legalización de la unión de personas del mismo sexo y el aborto

Una de las principales polémicas generadas en la ANC se dio al interior del bloque de PAIS e involucró también a organizaciones de la sociedad civil, así como a la Iglesia Católica. La misma giró en torno a la posible inclusión en el proyecto de nueva Constitución de dos aspectos: el papel del Estado en la protección de la vida “desde la concepción” o la posibilidad de despenalización del aborto y sobre la legalización de la unión entre parejas de mismo sexo.

Las reacciones de algunos sectores de la sociedad civil respecto a la posición oficial de Alianza País no se hicieron esperar. Por ejemplo, la especialista en políticas de salud del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) Cecilia Tamayo comentó que la iniciativa de PAIS no representa ningún avance para los derechos de las mujeres, ya que se limita a ratificar lo que se aprobó en la Constitución de 1998. Tamayo también vislumbra que el reconocimiento a la vida desde su concepción puede implicar un riesgo al desconocer el aborto terapéutico. Por otra parte Abel Anzoátegui, uno de los líderes del movimiento por el reconocimiento de los derechos de los homosexuales, consideró que la posición del bloque de los asambleístas de PAIS evidencia el poder de las religiones en el Ecuador para limitar tales derechos. Aclaró que los homosexuales no piden el matrimonio sino reconocimientos legales de las uniones de hecho. Finalmente, la coordinadora del Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana, Liliana Durán, calificó a la postura de PAIS como “*sesgada y moralista*”, ya que no mira la vida desde su integralidad.⁶⁹

Finalmente, en el articulado aprobado el Estado reconoce y garantiza la vida, su cuidado y la protección desde la concepción, lo cual significa que ni se prohíbe ni se legaliza el aborto

⁶⁹ Redacción, “Las organizaciones de mujeres rechazaron la posición de A. País”. El Comercio, 02/04/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=117736&anio=2008&mes=4&dia=2.



expresamente y se remite ese debate a la elaboración legislativa. Por otro lado, se dio un reconocimiento a la familia en sus diversos tipos, pero se mantiene a la institución matrimonial como la propia de la unión entre hombre y mujer. Los artículos relacionados con estos temas son los siguientes:

Art. 45.- Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción.

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

1. El derecho a la inviolabilidad de la vida. No habrá pena de muerte [...]

Art. 67.- Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Éstas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.

El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.

3.3 Sobre la Participación y Organización del Poder (Título IV)

La principal modificación respecto a la Constitución de 1998 es la organización del Estado en torno a cinco Funciones. Además de las consabidas Funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, se incluyeron la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social. A continuación se reseñan de manera breve las principales características de cada una de las funciones señaladas:

Función Legislativa

Respecto a la Función Legislativa lo más significativo fue lo siguiente: será ejercida por la Asamblea Nacional⁷⁰ y estará integrada por asambleístas elegidos por un período de cuatro años. Se integrará por 15 asambleístas nacionales, más dos elegidos por cada provincia y uno más por cada 200,000 habitantes o fracción que supere los 150,000. Varios de los asambleístas

⁷⁰ Nuevo nombre del actual Congreso.



entrevistados por el Centro Carter coincidieron en señalar que la futura Asamblea tendría funciones relevantes que el actual Congreso no tiene, como la de aprobar el presupuesto general del Estado, así como la de fiscalizar los actos de las Funciones Ejecutiva, Electoral y Transparencia y Control Social y los otros órganos del poder público. A continuación el artículo en donde se estipulan las atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional:

Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

1. Posesionar a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República proclamados electos por el Consejo Nacional Electoral. La posesión tendrá lugar el veinticuatro de mayo del año de su elección.
2. Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución.
3. Elegir a la Vicepresidenta o Vicepresidente, en caso de su falta definitiva, de una terna propuesta por la Presidenta o Presidente de la República.
4. Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o Presidente de la República y pronunciarse al respecto.
5. Participar en el proceso de reforma constitucional.
6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.
7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.
8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda.
9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.
10. Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente.
11. Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.



13. Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia.

Función Judicial

Por otra parte, la principal polémica respecto a temas relacionados con la Función Judicial se centró en la composición de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y su proceso de transformación en Corte Nacional de Justicia (CNJ). Al interior del bloque de PAIS faltó consenso sobre el destino de los magistrados de la CSJ. Actualmente, la CSJ está integrada por 31 magistrados, pero uno de los artículos aprobados por la Asamblea establece que la nueva Corte sólo deberá conformarse por 21, con lo cual se abrió una interrogante sobre el futuro de los actuales magistrados en tanto no se seleccionen los nuevos. En una primera versión de la disposición transitoria, se planteó la cesantía de 21 de los 31 magistrados, para mantener a los 10 que obtuvieron las mejores calificaciones en el proceso de selección realizado en el 2005. Esta propuesta fue votada en contra (en dos ocasiones) por una parte importante de los asambleístas de PAIS, así como por parte de los bloques del PSP, PSC, el PRIAN y la RED.⁷¹

Durante el segundo debate sobre el Régimen de Transición (22/07/08) se realizó una última modificación a la propuesta; la nueva disposición establece que después de 10 días de proclamados los resultados del referéndum aprobatorio, terminan las funciones de los 31 magistrados y el Consejo Nacional Electoral deberá organizar un sorteo público entre los 31 magistrados para escoger 21 jueces a quienes se les encarga las funciones y responsabilidades de la CNJ, hasta que se designe a los titulares, con aplicación de los procedimientos establecidos en la Constitución. Por su parte, el Consejo de la Judicatura, en un plazo no mayor de 180 días, se organizará y sus integrantes se designarán por el procedimiento establecido en la Constitución.⁷² A continuación, algunos de los artículos relacionados con la Función Judicial:

⁷¹ Redacción, "La transitoria de la Corte divide a A. País", El Comercio, 18/07/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=133398&anio=2008&mes=7&dia=18.

⁷² Sala de Prensa José Peralta, "Concluye segundo debate del Régimen de Transición y mañana se someterá a votación", 22/07/08. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=18180&Itemid=1.



Art. 178.- Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes:

1. La Corte Nacional de Justicia.
2. Las cortes provinciales de justicia.
3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley.
4. Los juzgados de paz.

Art. 182.-La Corte Nacional de Justicia estará integrada por juezas y jueces en el número de veinte y uno, quienes se organizarán en salas especializadas, y serán designados para un periodo de nueve años; no podrán ser reelectos y se renovarán por tercios cada tres años. Cesarán en sus cargos conforme a la ley. Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia elegirán de entre sus miembros a la Presidenta o Presidente, que representará a la Función Judicial y durará en sus funciones tres años. En cada sala se elegirá un presidente para el periodo de un año.

Existirán conjuezas y conjueces que formarán parte de la Función Judicial, quienes serán seleccionados con los mismos procesos y tendrán las mismas responsabilidades y el mismo régimen de incompatibilidades que sus titulares.

Art. 184.- Son funciones de la Corte Nacional de Justicia, además de las determinadas en la ley, las siguientes:

- 1.- Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley.
- 2.- Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración
- 3.- Conocer las causas que se inicien contra los funcionarios del Estado que gocen de fuero.
- 4.- Presentar proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de justicia.

Función Electoral

Lo que más destaca respecto a la recién creada Función Electoral es la separación de la instancia encargada de organizar los procesos electorales y el órgano encargado de juzgar la validez de los mismos. La primera función (organizativa y ejecutora) será cubierta por el Consejo Nacional Electoral; por su parte, el Tribunal Contencioso Electoral será el ente jurisdiccional en ese ámbito. Por otro lado, la mayoría de los entrevistados también destacó la llamada “despartidización” de ambos órganos, quienes ahora serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. A Continuación los principales artículos sobre la Función Electoral.



Art. 217.- La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía.

La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

Art. 218.- El Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercerán sus funciones por seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.

La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años.

La Presidenta o Presidente del Consejo Nacional Electoral será representante de la Función Electoral. La ley determinará la organización, funcionamiento y jurisdicción de los organismos electorales desconcentrados, que tendrán carácter temporal.

Para ser miembro del Consejo Nacional Electoral se requerirá tener ciudadanía ecuatoriana y estar en goce de los derechos políticos.

Art. 220.- El Tribunal Contencioso Electoral se conformará por cinco miembros principales, que ejercerán sus funciones por seis años. El Tribunal Contencioso Electoral se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco miembros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.

La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años [...]

Art. 224.- Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley.

Función de Transparencia y Control Social

Finalmente tenemos la Función de Transparencia y Control Social (también conocida comúnmente como “poder ciudadano”). Ésta también es una novedad respecto a la



Constitución de 1998. La nueva función será ejercida por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Todas estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. La principal crítica de la oposición respecto a esta instancia fue expresada en términos de duda sobre si la actual correlación de fuerzas políticas no derivará en la injerencia del Ejecutivo en su nombramiento. Por ejemplo, para el asambleísta Pablo Lucio Paredes (Futuro Ya), no se definieron mecanismos suficientemente claros para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.⁷³ A continuación, algunos de los principales artículos sobre la Función de Transparencia y Control Social:

Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación [...]

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

Art. 205.- Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. En caso de darse este enjuiciamiento, y de procederse a la destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo.

Art. 206.- Los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social conformarán una instancia de coordinación, y elegirán de entre ellos, cada año, a la Presidenta o Presidente de la Función. Serán atribuciones y deberes de la instancia de coordinación, además de los que establezca la ley:

1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.
2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía.
3. Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.
4. Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias.
5. Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.

⁷³ Pablo Lucio Paredes, entrevista con el CC, 08/08/08. Quito.



Art. 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley [...]

La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana, de acuerdo con la ley.

3.4 Sobre Organización Territorial del Estado (Título V)

Uno de los temas del proceso constituyente que generó intensos debates fue el del reordenamiento político-administrativo del territorio ecuatoriano. Los actores principales de esta polémica fueron la Secretaría de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); la Mesa 4 (“Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias”), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot.

El punto de partida de la polémica es el reconocimiento de que en la actualidad los niveles de gobierno existentes (central; provinciales, municipales) se caracterizan por la superposición de sus competencias.⁷⁴ Ante esta realidad, los actores involucrados presentaron diferentes propuestas. En un primer momento, la SENPLADES planteó la creación de siete regiones como unidades administrativas, además de la posibilidad de que las provincias se pudieran transformar en gubernaturas, lo que implicaría la elección popular de gobernadores y la creación de órganos legislativos a nivel regional. Esta primera propuesta de la SENPLADES generó malestar en el CONCOPE, órgano que aglutina a los prefectos provinciales. Frente a la presión de este organismo, la SENPLADES convocó a la creación de una Comisión Interinstitucional para la Reforma del Estado, integrada por ella misma, el CONCOPE, la AME y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE). Después de varias reuniones de esta Comisión, la SENPLADES fue modificando su posición original hasta llegar a reformular su propuesta. Este organismo propuso que el proyecto de descentralización y regionalización del país sea un logro a largo plazo y a partir de etapas. Como parte de este

⁷⁴ Mesa 4. “Una conversación sobre descentralización”, 28/02/08. Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/mesa_4/2008/02/28/una-conversacion-sobre-descentralizacion/.



proceso de negociación entre los diferentes actores, el 22/04/08 el Ejecutivo, el CONCOPE, y el CONAJUPARE firmaron un *“Acuerdo Nacional por la Reforma Integral del Estado, la descentralización y las autonomías”*.

Por otro lado la Mesa 4 presentó tres grandes líneas en materia de descentralización: a) fortalecimiento de los municipios como células básicas de la organización seccional; b) conformación de las mancomunidades municipales; y c) constitucionalizar los gobiernos seccionales autónomos.⁷⁵

Finalmente, la Mesa aprobó un paquete de artículos que incluyeron las propuestas de los actores arriba señalados tanto en materia de regionalización como en el tema de asignación de competencias. El articulado estipula que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera y se regirán por los principios de solidaridad, equidad interterritorial, integración y participación. Además, se delimitaron los diferentes ámbitos de organización territorial y sus correspondientes órganos de gobierno. Entre los primeros se encuentran las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.⁷⁶ Sus órganos de gobierno son respectivamente los siguientes: Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Consejos Municipales y Juntas Parroquiales. Las máximas autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno (gobernador regional, prefecto provincial, alcalde, vocal parroquial) serán electos por votación popular (Art. 251-Art. 255). Adicionalmente se creó un Sistema Nacional de Competencias, el cual definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales. Por otro lado, se garantiza que los gobiernos distritales, regionales, metropolitanos, provinciales y cantonales tendrán facultad legislativa en el ámbito de sus competencias. A continuación los artículos aprobados sobre el tema de regionalización y gobiernos autónomos.

⁷⁵ Sala de Prensa José Peralta. El miércoles de la próxima semana se realizará el primer debate sobre textos constitucionales. Boletín 531. 29/02/08. Consulta en línea.
<http://asambleaconstituyente.gov.ec/boletines/el-miercoles-de-la-proxima-semana-se-realizara-el-primer-debate-sobre-textos-constitucionales.do>.

⁷⁶ Además de los anteriores, también existirán formas especiales de organización territorial, como los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales.



Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

Art. 251.- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un periodo de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador.

Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.

Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los



votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

3.5 Sobre el Régimen de Desarrollo (Título VI)

Sin duda alguna el tema que mayor polémica generó en el contexto de discusión sobre el régimen de desarrollo fue aquél relacionado con el derecho a la tierra y a la propiedad; en particular con una propuesta de la Mesa 6 (*Trabajo, Producción, Igualdad e Inclusión Social*) que planteó el concepto de la *“expropiación de la propiedad privada improductiva para fines de bienestar colectivo e interés social”*.

Para el presidente de esa mesa, 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”*.⁷⁷

Sin embargo, para algunos asambleístas de la minoría, existía una intención oculta de atentar contra la propiedad privada de las tierras. Por ejemplo, en su informe de minoría, Francisco Cisneros (PSP) consideró que no es posible regular la tenencia de las tierras en una norma constitucional.⁷⁸

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.⁷⁹

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”*.⁸⁰

⁷⁷ 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.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ 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.



En la redacción final que fue aprobada por la Asamblea, el Estado garantiza la propiedad de la tierra en sus diferentes formas, siempre que cumpla su función social y ambiental. Para algunos asambleístas de oposición la frase ‘siempre que cumpla su función social’ es ambigua.

Algunos de los principales opositores a esa restricción fueron Galo Lara (PSP) y Vicente Taiano (PRIAN). En sentido contrario, María Paula Romo (PAIS) insistió en que el articulado *“reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada. Se cumple la exigencia de muchos sectores y se incluye en todas las constituciones que se dieron en el Ecuador y otros países”*.⁸¹

El articulado aprobado quedó de la siguiente manera:

Art. 282.- El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental.

Un fondo nacional de tierras, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

El estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

Art. 323.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley.

Se prohíbe toda forma de confiscación.

Art. 324.- El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal.

⁸¹ Redacción Política, “El texto sobre propiedad tiene reparos en el Pleno”, El Comercio, 22/06/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=129555&anio=2008&mes=6&dia=22.



Por otro lado, otro de los bloques de artículos señalados como relevantes por los asambleístas es el relativo a la regulación sobre la biodiversidad y recursos naturales, en donde se establece la prohibición de la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas; se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas y prohíbe el otorgamiento de derechos, incluidos los de propiedad intelectual, sobre productos derivados o sintetizados, obtenidos a partir del conocimiento colectivo asociado a la biodiversidad nacional. Señala, igualmente, que son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general los productos del subsuelo. Estos son los artículos que resumen este aspecto del régimen de desarrollo:

Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Art. 408.- Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota.

3.6 Sobre la Corte Constitución (Título IX)

Otra de las polémicas generadas tuvo que ver con la conformación de una Corte Constitucional (actualmente inexistente). Los principales señalamientos de la oposición se centraron en el exceso de atribuciones de la futura Corte, así como en la participación del Ejecutivo en el proceso de selección de sus miembros. Entre los principales opositores a la forma final del articulado sobre la Corte se encontró León Roldós (RED), para quien la Corte se convierte en un *“superpoder juzgador; además, el principal órgano de justicia en el Ecuador va*



a ser designado por el Ejecutivo".⁸² Por otro lado se encuentran las apreciaciones de los asambleístas de PAIS, para quienes el Artículo 434 garantiza que el nombramiento de los miembros de la Corte será producto de la decisión de una comisión nombrada por tres de las cinco funciones del Estado: Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. En síntesis, la Corte se definió como el máximo órgano de control e interpretación constitucional; sus miembros serán nueve y ejercerán sus funciones por nueve años. A continuación los artículos relacionados con la Corte Constitucional.

Art. 429.- La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito. Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el Pleno de la Corte.

Art. 432.- La Corte Constitucional estará integrada por nueve miembros que ejercerán sus funciones en plenario y en salas de acuerdo con la ley. Desempeñarán sus cargos por un periodo de nueve años, sin reelección inmediata y serán renovados por tercios cada tres años.

Art. 434.- Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores, a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. En la integración de la Corte se procurará la paridad entre hombres y mujeres.

El procedimiento, plazos y demás elementos de selección y calificación serán determinados por la ley.

⁸² León Roldós, entrevista con el CC, 17/07/08. Montecristi.



3.7 Sobre la versión final del nuevo proyecto de Constitución

Esta polémica tuvo sus orígenes en el hecho de que para cumplir los tiempos establecidos por el Estatuto de la Asamblea, los constituyentes tuvieron que trabajar más rápidamente durante las últimas semanas del proceso; en particular durante los últimos días, cuando fueron votados en el Pleno más de la mitad de los artículos de la Constitución. El 19/07/08 la Comisión de Redacción⁸³ entregó a los asambleístas una primera versión revisada del texto constitucional. Esta versión luego sufrió algunas modificaciones adicionales entre ese día y el 24/07/08, cuando el nuevo proyecto constitucional fue votado en su conjunto en el Pleno. Lo anterior se debió a que el 19/07/08 aún estaba pendientes por votar algunas reconsideraciones, además del Preámbulo y el texto del Régimen de Transición. Esta decisión a la que orilló la premura del tiempo fue validada por el Pleno el 17/07/08, cuando éste autorizó a la Comisión Directiva que el Preámbulo y Régimen de Transición se votaran en los cinco días posteriores. Uno de los resultados de estos cambios de última hora en el procedimiento fue que la versión del 19/07/08 y la versión votada el 24/07/08 no coincidieron por completo. El secretario de prensa de la Asamblea, Orlando Pérez, aclaró que el informe con los cambios definitivos fue entregado a los asambleístas el 23/07/08, un día antes de la votación final.⁸⁴

Según una veeduría de la fundación Konrad Adenauer,⁸⁵ si bien se mantuvieron los 444 artículos en ambas versiones, existieron 27 cambios en la redacción de los artículos constitucionales entre el 19/07/08 y el 24/07/08. No obstante, uno de los veedores indicó que “*no hay dedicatoria*” entre los cambios; es decir, que se encontraron modificaciones en una diversidad de temas que no apuntan a fortalecer o debilitar a algún poder o sector en particular.⁸⁶

Los cambios en el texto provocaron algunas críticas tanto de sectores opositores a PAIS, como al interior de éste movimiento. Es el caso del ex presidente de la Asamblea Alberto

⁸³ La Comisión de Redacción nombrada por la Comisión Directiva se encargó de revisar y pulir la redacción y el lenguaje jurídico de los artículos aprobados por el Pleno. Las personas originalmente propuestas para dicha tarea fueron: Consuelo Yáñez (Real Academia de la Lengua), Teresa Viteri (Catedrática de Lingüística), Tarquino Orellana (constitucionalista); Ramiro Ávila (constitucionalista) y Fausto Aguirre (constitucionalista). Sin embargo, en días posteriores a su anuncio declinaron tanto Consuelo Yáñez como Fausto Aguirre. En su lugar, participaron María Augusta Veintimilla Carrasco y Xavier Andrés Flores Aguirre.

⁸⁴ Redacción Política, “Varios extranjeros pulieron el texto”, El Comercio, 05/08/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=136277&anio=2008&mes=8&dia=5.

⁸⁵ Veeduría coordinada por Sebastián Toral y Juan Rivadeneira.

⁸⁶ Redacción Política, “27 cambios, de los cuales 13 son de fondo, hay en las dos versiones del proyecto”, El Comercio, 04/08/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=136095&anio=2008&mes=8&dia=4.



Acosta, quien en diversos foros y entrevistas ha señalado que *“de existir confusiones en el texto se debe recurrir a lo aprobado por el Pleno de la Asamblea, sin tomar en cuenta la intervención de la Comisión de Redacción”*.⁸⁷ Para Acosta, tal vez el principal de los cambios sea el correspondiente al Artículo 13 sobre soberanía alimentaria. En la primera versión presentada a la Comisión de Redacción se asentaba que *“El Estado garantizará la soberanía alimentaria”*; en el texto que se someterá a referéndum quedó de la siguiente manera: *“El Estado promoverá la soberanía alimentaria”*.⁸⁸ De igual manera, en entrevista con el Centro Carter, el asambleísta de PAIS señaló que lamentaba que por la premura del tiempo se hubiesen dado esos cambios de última hora; no obstante, según Acosta, tales modificaciones no alteran el texto en lo substancial y no debería apelarse a ellos para desechar el proyecto de nueva Constitución, tal como lo están haciendo algunos sectores de la oposición.⁸⁹

Por otro lado, el asambleísta León Roldós (RED) presentó una denuncia a la Fiscalía con la tesis de que el texto enviado al TSE es fraudulento porque no recoge lo que se votó en las sesiones plenarias. A su criterio los cambios más graves se miran en los articulados relacionados a garantías jurisdiccionales, el laicismo en la educación, instrumentos internacionales, jurisdicción extranjera, soberanía alimentaria, espectro radioeléctrico y publicidad gubernamental.⁹⁰ El 05/09/08 Roldós presentó su testimonio ante la Misión de observación electoral de la OEA sobre la presunta alteración del texto del proyecto de Constitución. Roldós entregó un vídeo donde constan los últimos siete minutos de la última sesión de la Asamblea, en la cual, según él, se cambió el texto constitucional.

⁸⁷ Ecuadoradio, “‘Si cambios en texto de proyecto de Constitución causan confusión no se deben tomar en cuenta’: Acosta”, en El Comercio, 01/08/08. Consulta en línea:

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=135714&anio=2008&mes=8&dia=1.

⁸⁸ Alberto Acosta, entrevista con el CC, 04/08/08, Quito.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Redacción política, “Denuncia detalla siete cambios en textos del proyecto de Constitución”, en El Universo, 31/08/08. Consulta en línea:

http://www.eluniverso.com/2008/08/31/0001/servicios/todos_los_titulares.html.



IV. Balance y posición de las principales fuerzas políticas y sociales sobre la ANC y el nuevo texto constitucional

En este apartado se presentan las opiniones de algunos de los principales actores políticos y sociales en el país. Con base en notas de prensa, entrevistas y documentos oficiales de los mismos, se muestra cuál fue su balance general tanto del proceso constituyente, como de la nueva Constitución, así como su posición respecto al referéndum del próximo 28/09/08. Al final de este apartado se presenta un cuadro de los principales actores y sus posiciones sobre el referéndum.

4.1 Balance de los assembleístas y de los partidos políticos

El bloque de los partidos políticos que encabezan la batalla por el “Sí” está liderado por el movimiento del Presidente Correa, Alianza País, el que ha sumado apoyos de partidos minoritarios como Pachakutik, MPD, y algunos otros assembleístas de extracción ciudadana que le apoyaron durante la Asamblea.

Si bien es cierto que el arranque formal de la campaña de PAIS por el “Sí” se inició el 23/08/08 con una concentración masiva en la ciudad de Quito, prácticamente desde el día de aprobación de la Constitución en la Asamblea, diversos grupos de assembleístas de ese movimiento (tanto en grupo, como a título personal) comenzaron a promover por todo el país el proyecto de Constitución sancionado por la ANC. El Centro Carter tuvo oportunidad de entrevistar a varios assembleístas para recoger sus opiniones sobre los alcances y limitaciones del proceso constituyente y del proyecto de nueva Carta constitucional.

Casi todos los entrevistados de PAIS⁹¹ coincidieron en señalar que el principal logro del proceso fue la inclusión de la participación ciudadana a lo largo del trabajo de la Asamblea (ver *supra* “Participación ciudadana”); aunque también se reconoció de manera autocrítica que faltó experiencia política por parte de muchos de los assembleístas (la mayoría de ellas/os realizando por vez primera una función legislativa), lo cual dificultó que el diálogo tanto con la sociedad como al interior de la Asamblea fluyera de mejor manera. Los assembleístas de PAIS fueron muy

⁹¹ Las entrevistas para esta parte del informe fueron realizadas durante los meses de julio y agosto, tanto en Montecristi como en Quito. Los assembleístas de PAIS consultados fueron: Tania Hermida, Mónica Chuji, Fernando Vega, Beatriz Tola, Alberto Acosta, Germánico Pinto y Fernando Cordero. También se consultó a algunos asesores de assembleístas de PAIS.



insistentes en contraponer las características de apertura a la participación y el debate inclusivo del actual proceso, respecto a la Constituyente de 1998 (recepción de propuestas, diálogo con sectores sociales, lugar de sesiones, elección de constituyentes, aprobación del proyecto por consulta popular).

Por otro lado, en lo que a contenidos se refiere, los que se consideran principales son los siguientes: reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, como una deuda histórica que éste tenía con los pueblos indígenas; inclusión de los derechos de la naturaleza y el derecho al agua, como artículos pioneros a nivel mundial que apuntan hacia la construcción de un modelo de desarrollo sustentable, así como la definición del *“buen vivir”* como el objetivo prioritario de dicho modelo; despartidización del sistema electoral; estipulación de las cinco funciones del poder público (ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, de transparencia y control social), así como la creación de una Corte Constitucional como garante de la supremacía de la Constitución. En este sentido, algunos de los entrevistados señalaron como falsas las interpretaciones de la oposición sobre un supuesto *“hiperpresidencialismo”* del nuevo texto constitucional.⁹²

Salvando algunos matices de opinión, los asambleístas de PAIS también creen que el mejor de los avances se dio en lo tocante a la ampliación de derechos. Si bien consideraron que en la parte orgánica del rediseño institucional del Estado también hubo avances significativos (equilibrio de poderes, régimen de autonomías y procesos de regionalización), algunos de ellos se lamentaron de que faltó tiempo para profundizar en el debate de la parte orgánica.

En cuanto al partido de la ID, durante su vigésima segunda Convención Nacional realizada el 16/08/08, sus representantes manifestaron tendencias contradictorias sobre el apoyo al proyecto de nueva Constitución aprobado por la Asamblea. Para el dirigente histórico de la ID y actual concejal del municipio de Quito, Andrés Vallejo, el partido debería pronunciarse por el “Sí”, pues respaldar el “No” o el voto nulo *“sería alinearse con las posiciones de los partidos de la derecha como el PSC o el PRIAN”*.⁹³ Otros de los militantes de la ID se pronunciaron por el voto nulo. La falta de consenso al interior de ese partido derivó en una posición que pareciera neutra: dejar que los militantes del partido decidan por sí mismo cómo votar. Esta falta de una

⁹² Fernando Vega, entrevista, 18/07/08, Montecristi; Alberto Acosta, entrevista, 04/08/08, Quito.

⁹³ Redacción Política, “La ID va por el voto nulo, pero la decisión dividió al partido”, El Comercio, 18/08/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=138289&anio=2008&mes=8&dia=18.



postura clara llevó a algunos de los dirigentes de la ID a desafiliarse del partido para comenzar a hacer campaña abierta por el “Sí”.⁹⁴

En otro sentido, el asambleísta de extracción ciudadana Diego Borja, quien llegó a la Asamblea bajo las siglas de la ID y Poder Ciudadano, manifestó en entrevista que no estaría en campaña abierta, pero expresaría su posición a favor del nuevo texto constitucional. Borja destacó la enorme capacidad de diálogo que tuvo la Asamblea con la sociedad. También aseguró que muchas de las propuestas de la ID fueron incluidas en el texto constitucional. Para Borja, una de las principales virtudes de la propuesta de Carta Magna que será sometida a referéndum es su mayor coherencia entre las partes dogmática y orgánica; entre la *“definición de derechos y los mecanismos para el cumplimiento de los mismos”*⁹⁵

En el otro polo político se encuentran partidos que promoverán el “No” en el referéndum, ente los cuales se identifican el PSP, el PRIAN y el PSC. Ya desde antes de aprobada la Constitución por parte de la Asamblea, el PSP comenzó una campaña por el “No”, concentrando sus esfuerzos en la Sierra centro, tanto en las ciudades como en las zonas indígenas.⁹⁶ En este mismo sentido, en un Manifiesto a la Nación firmado por el líder del PSP y ex Presidente del Ecuador, Lucio Gutiérrez, se señala que el Presidente Correa y su movimiento político *“deslegitimaron el proceso constituyente desde su origen. Convirtieron a la Asamblea Constituyente en una réplica de las viejas y corruptas prácticas de la política. La Asamblea Constituyente siempre estuvo secuestrada por Correa y su “Buró” [...] Hoy, intentan pasarnos un ‘paquetazo jurídico-constitucional’. El proyecto de la nueva Constitución no fue [sic] elaborado por asambleístas sino por sastres extranjeros: ‘el traje diseñado y elaborado a la medida de Correa’ [...] El proyecto de Constitución de Correa, atenta contra los valores éticos, morales y espirituales tradicionales del pueblo ecuatoriano. Entre otras cosas, PROPICIA EL ABORTO Y LEGALIZA LA UNIÓN HOMOSEXUAL.”*⁹⁷

Esta posición es compartida por el bloque de asambleístas del PRIAN, el cual se pronunció en contra del proyecto de Constitución, al que calificó de subjetivo, retórico, concentrador del

⁹⁴ Tal es el caso del Prefecto de la provincia de Pichincha, Gustavo Baroja, quien con otros 80 militantes decidió desafiliarse de la ID. Cfr. Redacción, “El prefecto G. Baroja se desafilia de la ID”, El Comercio. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=215424&id_seccion=3.

⁹⁵ Diego Borja, entrevista con el CC, 11/08/08, Quito.

⁹⁶ Redacción Riobamba, “PSP es el abanderado del NO en la Sierra centro”, El Comercio, 05/05/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=136279&anio=2008&mes=8&dia=5.

⁹⁷ Lucio Gutiérrez, “Manifiesto a la Nación”. Consulta en línea en: <http://www.sociedadpatriotica.com/>. Los resaltados son del documento original del ex Presidente Gutiérrez.



poder y centralista. El asambleísta Vicente Taiano consideró que dicho proyecto otorgaría poderes omnímodos y totalitarios al Presidente Correa. Por su parte, la asambleísta Anabela Azín, votó contra el proyecto por considerar que se vulneran derechos y garantías fundamentales como la comunicación, la libre expresión, la propiedad privada y la autonomía de los gobiernos seccionales: *“Esto es centralismo y –lo más grave– un retroceso a las conquistas adquiridas”*, ya que el Estado central asume competencias como la educación y la salud, que en la anterior Constitución podían solicitarlas los gobiernos seccionales.⁹⁸ El bloque del PRIAN también se pronunció en contra de la Comisión de que se instalaría de ganar el “Sí”⁹⁹ *“por ser inconstitucional y en contra del mandato popular”*, y planteó que una vez terminado el referéndum se convoque de inmediato a elecciones para elegir diputados que conformen el nuevo Congreso Nacional.¹⁰⁰

Finalmente, tenemos la posición del PSC, quien en voz de uno de sus asambleístas más activos durante el proceso constituyente, Leonardo Viteri, manifestó que la Constitución que se pretende aprobar es nula, porque lo que aprobó originalmente el Pleno no incluía el preámbulo y las transitorias que finalmente fueron votadas el 24/07/08. Por ello, el asambleísta socialcristiano sostuvo que la propuesta de Constitución *“es de nulidad absoluta, eso es delito; falsificar documentos, desnaturalizar documentos es un delito; el Ministerio Público, debería de actuar de oficio. Un punto, una coma, un verbo mal conjugado, difiere el espíritu de un artículo, peor si usted lo mutila o lo hace parir pues [...] Yo aspiro que gane el NO, así esa transitoria se la anula. Nuestra propuesta en la Asamblea, es que se llamen a elecciones generales, al margen del triunfo del SI o del NO.”*¹⁰¹

⁹⁸ PRIAN, “La Asamblea dominada por la mayoría gobiernista ha elaborado una Constitución a la medida del Presidente Correa” (Boletín de prensa), 16/07/08. Consulta en línea: <http://www.prian.org.ec/Paginas/Noticias.php?Codigo=200>

⁹⁹ Ver *infra* “V. El Régimen de Transición y el calendario electoral”.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ Glenda Pillasagua, “Nueva Carta Magna es nula”, CRE, Guayaquil, 05/08/08. Consulta en línea: <http://cre.com.ec/Desktop.aspx?Id=135&e=116305>.



Partido Político	¿Cómo orientarán su voto en el referéndum?
Alianza País	SI
Movimiento Popular Democrático	SI
Pachakutik	SI
Partido Sociedad Patriótica	NO
Partido Renovador Institucional Acción Nacional	NO
Partido Social Cristiano	NO
Izquierda Democrática	No orientarán el voto de sus militantes

4.2 Balance del Ejecutivo

Desde la clausura de la Asamblea, el Presidente Rafael Correa llamó a la ciudadanía a votar por el “Sí”. Rafael Correa calificó al proyecto de nueva Constitución como el acta de nacimiento de la Patria Nueva: *“es un paso decisivo para lograr nuestra segunda independencia [...] Todos hemos hecho la Constitución! ¡Somos positivos! ¡Todos somos responsables del futuro de la Patria!”*.¹⁰²

Durante las semanas posteriores a su aprobación, el Ejecutivo concentró esfuerzos por aglutinar a un conjunto de fuerzas políticas y sociales en torno a una campaña conjunta por el “Sí”. Por ejemplo, en una reunión que sostuvo el 04/08/08 con 23 de los 24 prefectos provinciales (de diversa filiación política), éstos se comprometieron a formar un frente para apoyar el “Sí”. Solo el prefecto de Guayas, Nicolás Lapentti (PSC), no asistió a la reunión. Durante el encuentro, los miembros del Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) suscribieron un documento, en el que se comprometieron a trabajar por la nueva Constitución. Rodrigo Vivar, prefecto de Loja y titular del CONCOPE, explicó que el apoyo se debe a que la Asamblea recogió todas las peticiones de los gobiernos provinciales.¹⁰³

¹⁰² Sala de Prensa José Peralta, “La nueva Constitución fue entregada por la Asamblea Constituyente”, 25/07/08. Consulta en línea:

http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=18716&Itemid=1

¹⁰³ Redacción Política, “23 Prefecturas y el Ejecutivo sellan alianza por el Sí”, El Comercio, 05/08/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=136282&anio=2008&mes=8&dia=5.



En este mismo sentido, el 08/08/08 una delegación de representantes de 190 alcaldías se reunió en Quito con el Ministro Coordinador de la Política, Ricardo Patiño, para anunciarle su respaldo al proyecto de nueva Constitución. Los presidentes de los cabildos anunciaron la creación de una organización política que apoyará el “Sí” en el referéndum: el Movimiento Municipalista por la Patria. Uno de los voceros de este grupo, Johnny Firmal (alcalde del cantón Simón Bolívar de la provincia del Guayas) comentó que los alcaldes: “*Vamos a inscribirnos para apoyar el sí, siguiendo todo el proceso de las organizaciones políticas*”. Por su parte, Juan Salazar, coordinador del Movimiento Municipalista, aseguró que la propuesta de Carta Magna fortalece a los cabildos pequeños, por lo que es conveniente la campaña por el “Sí”.¹⁰⁴

Por otro lado, el Ejecutivo también emprendió desde comienzos de agosto una fuerte campaña en medios de comunicación (televisión, radio, prensa) para promover el contenido del proyecto de nueva Constitución, resaltando aquellos aspectos que considera de mayor impacto para la población. En especial, destacaron algunos anuncios en donde se intenta contrastar algunos de los artículos aprobados respecto al “derecho a la vida” con la interpretación y la posición de la jerarquía de la Iglesia Católica.

No obstante, el Presidente Correa también se mostró crítico con algunos de los artículos del proyecto de Constitución. Sin ser muy puntual al respecto, declaró públicamente que había algunos errores en la redacción del texto que tendrán que ser corregidos mediante reformas después del referéndum. Si bien es cierto que el Presidente aprueba de manera general el proyecto, no dejó de reconocer que el mismo es “*perfectible*”.¹⁰⁵

4.3 Balance de sectores de la sociedad civil

El movimiento indígena y campesino

En su Asamblea Extraordinaria del 30/07/08, la ECUARUNARI, organización que aglutina a las comunidades indígenas de la Sierra y que forma parte de la CONAIE, considerando que el proyecto de Constitución fue fruto de la lucha de los pueblos indígenas y sectores sociales, y tuvo como finalidad viabilizar el Estado plurinacional y una sociedad Intercultural, así como el de

¹⁰⁴ Redacción Política, “El gobierno y los cabildos de unen”, El Comercio, 09/08/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=136946&anio=2008&mes=8&dia=9.

¹⁰⁵ Redacción Política, “Correa piensa reformar el texto”, El Comercio, 20/08/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=138607&anio=2008&mes=8&dia=20.



superar el neoliberalismo, el racismo, los mecanismos de exclusión política, económica, social y cultural; por lo que la ECUARUNARI resolvió lo siguiente:

- “1) El voto por el SI, como una reivindicación de lucha y resistencia de los pueblos indígenas y sectores sociales explotados, marginados y excluidos, para recuperar la soberanía y la Patria.*
- 2) Convocar a un Gran Frente, entre el movimiento indígena y sectores sociales para enfrentar el referéndum y promover el voto por el SI en la nueva Constitución, por la construcción efectiva y real del Estado Plurinacional, verdaderamente anti-neoliberal y libertaria.*
- 3) Promover procesos de socialización de la nueva Constitución Política aprobada por la Asamblea Constituyente, mediante campaña sobre sus avances y limitaciones políticas y jurídicas, con las organizaciones en: talleres, asambleas, foros y movilizaciones para la información, promoción de la nueva Constitución.”¹⁰⁶*

Es importante señalar que más allá de la campaña que realizarán por el “Sí”, los miembros de la ECUARUNARI también realizaron algunas críticas al proyecto final de Constitución, como el no haber incorporado de manera explícita el derecho de los pueblos al consentimiento expreso sobre el uso de sus recursos naturales. Aún así y pese a sus conflictos con el Presidente Correa quien ha denunciado un supuesto “infantilismo indigenista”, consideraron que el proyecto de nueva Constitución es una buena plataforma para continuar en la defensa de sus derechos como pueblos.¹⁰⁷

De igual manera, el 04/09/08 la CONAIE resolvió apoyar con un “sí crítico” al proyecto constitucional. La más grande organización indígena a nivel nacional reconoció avances en el proyecto de nueva Constitución, como el Estado plurinacional, pero consideró que el proyecto no recoge todas las propuestas indígenas y por eso decidió no respaldarlo por completo.

En este mismo sentido, el 08/08/08 el presidente de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN), Pedro de la Cruz¹⁰⁸ comunicó el apoyo que su movimiento daría al proyecto de nueva Carta Magna: si bien es cierto que su organización discrepa con algunos artículos, *“el proyecto en general recoge cambios para que se aplique una verdadera justicia y redistribución de la riqueza”*.¹⁰⁹ Por otro lado, la

¹⁰⁶ ECUARUNARI, “Resoluciones: Asamblea Extraordinaria Ecuatorunari”, 30/07/08. Consulta en línea: http://www.ecuarunari.org/es/noticias/no_20080730.html.

¹⁰⁷ Ver *supra*, “Derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades”.

¹⁰⁸ También asambleísta por PAIS y ex presidente de la Mesa Constituyente No. 6.

¹⁰⁹ Patricio González, “Fenocin y universitarios harán marcha de apoyo”, El Telégrafo, 08/08/08. Consulta en línea: http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/noticia/archive/actualidad/2008/08/08/Fenoc_ED00_n-y-universitarios-har_E100_n-marcha-de-apoyo.aspx



Federación Nacional de Campesinos Libres del Ecuador (FENACLE) también anunció su apoyo al “Sí” a la nueva Constitución. Para Guillermo Touma, presidente de la FENACLE, el texto que se someterá a referéndum consagra muchas de las aspiraciones de los ecuatorianos, en especial la de los campesinos y trabajadores.¹¹⁰

Gremios de trabajadores y estudiantes

El 31/07/08 los dirigentes de la Unión Nacional de Educadores (UNE), de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE) y de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEUE) conformaron un Frente Educativo Provincial en el Guayas para promover la propuesta de Constitución aprobada por la Asamblea. En ese mismo encuentro, el vicepresidente de la UNE, Francisco Rojas, anunció que más de 300.000 educadores realizarán la difusión de la propuesta de Constitución en los centros educativos de todo el país; el alcance de la campaña será no sólo los estudiantes, sino también los padres de familia.¹¹¹ El argumento principal de este frente de estudiantes y profesores es que la propuesta de nueva Constitución garantiza la educación gratuita en todos los niveles, incluido el universitario.

En este mismo sentido, el 09/08/08 se conformó una gran coalición de organizaciones de estudiantes y trabajadores que promoverán junto a Alianza País, el PS, el MPD y Pachakutik el voto por el “Sí”. Esta coalición está conformada por las siguientes organizaciones: Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGT), Federación Única Nacional de Organizaciones del Seguro Social Campesino (FEUNASC), la Unión Nacional de Educadores (UNE), la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE), la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), la Confederación Unitaria de Barrios del Ecuador, la Confederación Única de Comerciantes Minoristas, la Confederación de Mujeres del Ecuador por el Cambio y la Unión de Artistas Populares. Los miembros del Frente por el “Sí” consideran que la Constitución aprobada por la Asamblea es *“progresista, democrática, antineoliberal, porque recoge las aspiraciones de cambio largamente postergadas para las mayorías”*.¹¹²

¹¹⁰ Redacción, “Fenacle prepara campaña en sector rural”, El Telégrafo, 01/08/08, p. 6.

¹¹¹ Patricio González, “Se formó un Frente Educativo por el Sí”, El Telégrafo, 01/08/08, p. 6.

¹¹² Relaciones Públicas del MPD, “Partidos y Organizaciones de izquierda se unen por el sí”, (Boletín de prensa), 09/08/08. Consulta en línea: <http://www.mpd15.org.ec/boletines.htm#ma114>.



La Iglesia Católica

La Conferencia Episcopal del Ecuador, instancia que aglutina a los obispos de la jerarquía de la Iglesia Católica, hizo un pronunciamiento público en donde reflexionó lo siguiente: *“Hemos apreciado los Obispos en forma unánime que el proyecto de Constitución ha recogido enunciados generosos acerca de la centralidad de la persona entre los fines de la sociedad, en la economía, la educación y la salud, con énfasis en la promoción de los pobres. Se trata de aspectos en que ha insistido siempre la Iglesia. Aunque echamos de menos la mención de los procesos para la lucha contra la pobreza y la corrupción. Se han notado, sin embargo, inconsecuencias respecto a otros fundamentales enunciados, como el del aborto, la familia, la educación y la libertad religiosa.”*¹¹³ Los obispos también marcaron las razones de desacuerdo con el texto constitucional: *“No se reconoce claramente el derecho a la vida desde la concepción; Se atenta en contra de la familia como célula fundamental de la sociedad y del bien común; En la educación es más patente aún el estatismo.”*

A pesar de las fuertes críticas al proyecto constitucional, el documento de los obispos no hace un llamado explícito a votar por el “No”. Sin embargo, los medios de comunicación han reportado que varios sacerdotes de la Iglesia Católica han dado alguna orientación durante sus misas, sin necesariamente seguir la línea crítica señalada por la Conferencia Episcopal. Asimismo, al interior de la Iglesia católica ecuatoriana existe una variedad de interpretaciones sobre el proyecto de Constitución: desde los que abiertamente están haciendo campaña por el “Sí”, hasta los que la hacen en sentido contrario, pasando por posiciones intermedias.

Por otro lado, organizaciones de base de la Iglesia Católica y algunos sacerdotes de conocido renombre han expresado públicamente una posición contraria a la de la Conferencia Episcopal; estas organizaciones y ministros sostienen que la propuesta de Constitución sí es congruente con los principios del cristianismo que defienden. Un ejemplo de ello es la postura de la agrupación *Vivencia, Fe y Política*, quien en comunicado público se manifestó complacida del hecho de que *“muchos sacerdotes, religiosas y religiosos y cristianos de todo el país ya hemos aprendido a pensar por nosotros mismos y a decidir siguiendo los criterios del Evangelio. Afortunadamente sabemos que a veces la única manera de amar a la Iglesia es*

¹¹³ Conferencia Episcopal del Ecuador, “El Proyecto Constitucional”. Consulta en línea: http://www.iglesiaecuador.org.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=220&Itemid=31.



desobedeciendo a su Jerarquía con la esperanza de construir una Iglesia más auténtica. Muchos votaremos por el SI ..."¹¹⁴

Grupos empresariales

No existe una posición uniforme de los diferentes gremios que aglutinan al sector empresarial sobre el proyecto de Constitución aprobado por la ANC. Tampoco hay una postura común sobre cómo deberían orientar el voto los miembros de la comunidad empresarial. Sin embargo, sí hay algunos señalamientos más o menos compartidos entre los gremios de empresarios. Por ejemplo, Roberto Aspiazu, presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE) declaró: *"Nosotros lo vemos como un proyecto [Constitucional] sin duda estatista, centralista y concentrador de poderes, es decir, autoritario"*.¹¹⁵ Aunque también reconoció que *"la propiedad está garantizada pero relativamente"*; por su parte, sostuvo que el modelo de desarrollo previsto en el proyecto de Constitución se basa en *"la distribución igualitaria de los beneficios de los medios productivos" [...]* *"Si leemos al pie de la letra el artículo suena bonito, pero también es expropiatorio, confiscatorio y obviamente la percepción que tenemos, es que el legislador ha tratado de colocar al Estado como el principal actor en todos los órdenes"*.¹¹⁶ No obstante las fuertes críticas al documento aprobado por la ANC, el mismo Aspiazu anunció que los gremios del sector empresarial no realizarán campaña a favor del "Sí" o del "No", sino que continuarán organizando foros para estudiar y debatir en torno al proyecto de nueva Constitución.¹¹⁷ Esta postura también es compartida por el presidente de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana, Bernardo Traversari, quien considera que *"los empresarios no estamos llamados a llenar los vacíos políticos"*, pero sí pondrán sobre la mesa de discusión pública aquellos aspectos del proyecto de Constitución que consideran no fortalecen un proceso de concertación nacional entre los diversos actores sociales. En particular, Traversari cree que el proyecto de Constitución deja muchos espacios para la interpretación de algunos temas clave como el de la función social y ambiental de la propiedad privada y el del modelo de

¹¹⁴ Xavier Guachamín, "La posición de la Jerarquía Católica no representa a todos los cristianos", Comisión de Vivencia, Fe y Política, 03/08/08.

¹¹⁵ AFP, "La nueva Constitución preocupa a empresarios", citado en Página Web del CEE:

<http://www.cee.ec/jsp/news/load.do;jsessionid=07904511FDE80464860219E697C41673?action=read&categoryCode=&code=180>.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Redacción Guayaquil, "Los empresarios analizaron el proyecto de Constitución", El Comercio, 14/08/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=213974&id_seccion=6.



desarrollo que apunta hacia la distribución igualitaria de los frutos del desarrollo y los medios de producción.¹¹⁸

Por otro lado, el 31/07/08, los dirigentes de 16 gremios del Consejo de Cámaras de la Producción realizaron una reunión de análisis sobre el nuevo texto constitucional. Aunque no se pronunciaron abiertamente por el “No”, cuestionaron la falta de garantías para la inversión privada, así como la *“redistribución igualitaria de la riqueza, el excesivo poder que acumula el Presidente de la República”*, como señaló el presidente del Consejo, Patricio Donoso.¹¹⁹ El Consejo de Cámaras también solicitó al TSE la exclusión del Régimen de Transición en la consulta del 28/09/08. Para Patricio Donoso, el Régimen de Transición está fuera del texto constitucional y el TSE debe excluir expresamente estas disposiciones que constan como transitorias: *“Sea cual fuere el resultado del referéndum, el Régimen de Transición debe ser dado por la gente a través de un proceso electoral y se elija una nueva legislatura y esta coparticipe con las otras funciones del Estado en el nombramiento de los nuevos funcionarios”*.¹²⁰

V. El Régimen de Transición y el calendario electoral

En este último apartado se abordan dos temas: por un lado, el articulado sobre el Régimen de Transición y las principales opiniones que éste generó; por otro, los principales escenarios políticos que se abrirían para el país de aprobarse el “Sí” o de ganar el “No” en el referéndum constitucional del próximo 28/09/08.

5.1 El articulado del Régimen de Transición

Entre el 21 y 22/07/08 el Pleno debatió la propuesta del llamado Régimen de Transición entre la eventual aprobación del nuevo proyecto de Constitución en referéndum y la instalación de la próxima Asamblea Nacional, de ser el caso. Durante los debates hubo cuestionamientos de la oposición a la propuesta de PAIS. Por ejemplo, Pablo Lucio Paredes (Futuro Ya)

¹¹⁸ Bernardo Traversari, entrevista con el CC, 21/08/08. Quito.

¹¹⁹ Redacción, “Los sectores empresariales abanderan las críticas”, El Comercio, 04/08/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=136093&anio=2008&mes=8&dia=4.

¹²⁰ Redacción, “Empresarios piden excluir el texto”, El Universo, 15/08/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/08/15/0001/8/650B3E45E67E46CEA87CCC2EA7A61435.html>.



cuestionó que en el Artículo 25 del texto no se establezca que si gana el “No”, se convocará inmediatamente a elecciones de asambleístas, sino que solo se alude a que volverán los diputados que fueron declarados en receso. Por su parte Mae Montaña (UNO) planteó modificaciones a la propuesta sobre la duración de los alcaldes, concejales y prefectos. Respecto al Artículo 25 afirmó que se trata de un “*chantaje moral*”, porque se induce al electorado a que vote por el “Sí” y que si gana el no volverán los diputados en receso.¹²¹

El 23/07/08 se aprobó los 30 artículos sobre el Régimen de Transición con un promedio de 80 votos. A continuación una síntesis del contenido de los principales artículos:¹²²

- En caso de ganar el “Sí” en el referéndum se declarará concluido el periodo de los diputados y diputadas, principales y suplentes, elegidos el 15 de octubre del 2006.
- Cinco días después de proclamados los resultados del referéndum la Asamblea Constituyente se reunirá para conformar la Comisión Legislativa y de Fiscalización “*procurando mantener la proporcionalidad política que tuvo el plenario de la Asamblea Constituyente*”. Esta Comisión asumirá las funciones del órgano legislativo nacional. Elegirá además a los miembros transitorios del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral.
- Este Consejo Nacional Electoral transitorio convocará a elecciones generales para la designación de: Presidente y Vicepresidente de la República; cinco Parlamentarios Andinos; dos asambleístas por cada provincia y un asambleísta por cada 200.000 habitantes o fracciones de 150.000 habitantes, 15 asambleístas nacionales y seis por las circunscripciones en el exterior; prefectos y vice prefectos; alcaldes municipales; de cinco a 15 concejales; cinco vocales de las juntas parroquiales rurales.
- Transición en la Corte Nacional de Justicia: a los 10 días de proclamados los resultados los 31 magistrados actuales terminarán sus periodos. El Consejo Nacional Electoral organizará un sorteo entre esos mismos 31 integrantes para escoger a 21 magistrados encargados de la entidad, hasta que se realice el concurso, previsto en la nueva Constitución, para la designación de los 21 integrantes del Pleno definitivo.
- Transición en el Consejo de la Judicatura: en un plazo no mayor a los 180 días posteriores a la proclamación de resultados del referéndum, este organismo se organizará de acuerdo con los mecanismos previstos en la nueva Carta Política.

¹²¹ Redacción Política, “El Plan de transición de Acuerdo País enfrenta una dura resistencia”, El Comercio, 22/07/08. Consulta en línea:

http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=134083&anio=2008&mes=7&dia=22.

¹²² El articulado completo del Régimen de Transición puede consultarse en:

http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=18730&Itemid=133.



- Transición en la Corte Constitucional: integradas las Funciones Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social, organizarán la comisión calificadora que designará a los integrantes de la Corte Constitucional. Cada una de las Funciones pondrá a consideración nueve candidatos.

5.2 Escenarios posibles y calendario electoral

Como se señaló en el apartado anterior, de triunfar el “Sí” en el referéndum, el Régimen de Transición estipula que la ANC se tendrá que reunir para conformar una Comisión Legislativa y de Fiscalización que, además de esas funciones, también tendría que nombrar miembros transitorios del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral. Además, al aprobarse el “Sí” se concluiría el periodo de los diputados elegidos en octubre del 2006 (Art. 17).

La primera disposición del Régimen de Transición, por su carácter general, dejó abiertas varias posibilidades para la conformación de la Comisión Legislativa, la cual *“en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”*.¹²³ Si bien no se puede asegurar cuál de las posibilidades de conformación de la Comisión será la que finalmente prevalezca, durante agosto el presidente de la ANC, Fernando Cordero, esbozó algunas alternativas: *“Veo difícil que una comisión legislativa de 39 personas haga las cinco leyes que dice el proyecto en 120 días. Podrían existir cinco comisiones, una para cada ley. Es más legítimo que la Asamblea en Pleno nombre las comisiones necesarias. Y el día que se aprueben las leyes la Asamblea se reúna. Pueden ser cinco comisiones de 10 asambleístas, en lugar de una sola de 50. Y el día que se aprueben las leyes, que también pueden ser los últimos cinco días de cada mes, se reúne el Pleno, les pagan dietas y el resto sigue en receso, como ahora.”*¹²⁴ En entrevista con el Centro Carter, Cordero recalcó que si bien esta propuesta la hizo a término personal, es muy probable que PAIS presente una propuesta propia el día que vuelva a sesionar la Asamblea de ganar el “Sí” en el referéndum.¹²⁵

¹²³ Disposición transitoria Primera del proyecto de nueva Constitución aprobado por la ANC.

¹²⁴ Redacción Guayaquil, “5 comisiones elaborarán las leyes”, El Comercio, 18/08/08. Consulta en línea: http://www2.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=138285&anio=2008&mes=8&dia=18.

¹²⁵ Fernando Cordero, entrevista con el CC, 20/08/08. Quito.



Independientemente de cómo se termine por conformar la Comisión Legislativa, lo que tendrá que ser cumplido es el calendario electoral que se dispuso en el Régimen de Transición. El Consejo Nacional Electoral (CNE) de carácter transitorio, una vez posesionado tendrá un máximo de 30 días para convocar a elecciones de los siguientes representantes populares: Presidente y Vicepresidente de la República, parlamentarios andinos, asambleístas, prefectos y vice prefectos, alcaldes municipales, concejales y vocales de las juntas parroquiales rurales (Art. 3). Para estas elecciones, las organizaciones políticas y alianzas que participaron en la elección de asambleístas podrán participar en la contienda, además de otras organizaciones que deberán presentar el 1% de las firmas de ciudadanos correspondientes al Registro Electoral (Art. 4).

Por el contrario, de ganar el “No” en el referéndum, los escenarios que se abren serían más imprevisibles. En primer lugar, el Congreso de diputados electos en octubre del 2006 tendría la posibilidad de reinstalarse y continuar su periodo hasta el 2009. Pero también existe la posibilidad de que sólo se reinstale para convocar a nuevas elecciones para diputados. En ambos escenarios, el Presidente Correa podría tomar dos caminos: continuar ejerciendo su función ejecutiva o renunciar a la Presidencia de la República. Sin embargo, esta última es la posibilidad más remota, ya que diversas fuentes aseguran que el gobierno actual estaría dispuesto, eventualmente, a entablar un diálogo con los diputados en receso; ya sea para facilitar un nuevo proceso electoral, o bien para promover reformas a la actual Constitución.¹²⁶ De no continuar en su cargo el Presidente, el Congreso debería llamar a nuevas elecciones presidenciales y, posiblemente (pero no de forma obligatoria) a elecciones para un nuevo Congreso. Sea cual fuere la actitud del Presidente, la única seguridad que existe, de ganar el “No”, es la continuación de la vigencia de la Constitución de 1998 y la reinstalación del Congreso puesto en receso por la Asamblea. El cómo evolucionarían los acontecimientos políticos posteriores a un eventual “No” dependería en buena medida de la capacidad de negociación del gobierno actual con sectores de oposición.

¹²⁶ Redacción, “La baraja oculta del Referendo”, *Revista Vanguardia*, No. 151, 19-25/08/08.



1. Cronología

2007

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

16/01/07. El Presidente Correa convoca por decreto a una consulta popular para instalar la Asamblea Constituyente de Plenos poderes.

28/02/07. El gobierno presenta 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 del Presidente.

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

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

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

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

29/11/07. Instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi. Produce el Mandato Constituyente No. 1: la Asamblea asume plenos poderes; se ratifica al Presidente Correa; se decreta al Congreso en receso.

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 aprueba por 90 votos a favor la nueva ley de Equidad Tributaria

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 aprueba el reglamento para el funcionamiento de las Mesas.

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



- 11/01/08.** El Presidente Correa 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.
- 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 aprueba el Mandato No. 2 que establece topes salariales y de indemnización para los trabajadores del Estado y el Mandato No. 3 que pospone la elección de diputados para las nuevas provincias de Santa Elena y Santo Domingo.
- 28/01/08.** Aniversario de la muerte de Eloy Alfaro. La Asamblea Constituyente declara, 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 desestima y ordena 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 Correa envía a la Asamblea un proyecto de ley reformativa de las leyes orgánicas de la Procuraduría General del Estado, la Contraloría General de Estado y la ley de Contratación Pública.
- 12/02/08.** La Asamblea aprueba el Mandato No. 4, el cual modifica el Artículo uno del Mandato No. 2.
- 04/03/08.** El Pleno de la Asamblea aprueba por unanimidad un Acuerdo sobre la Soberanía Nacional para condenar la incursión de las fuerzas armadas colombianas para dismantelar un campamento de las FARC el 01/03/08.
- 06/03/08.** La Mesa 10 aprueba el informe final sobre la ley orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros.
- 10/03/08.** La Asamblea aprueba el Mandato No. 5 para dar libertad a la Corporación Ecuatoriana de Aduanas para otorgar gratuitamente bienes bajo su custodia a los damnificados por el volcán Tungurahua y por las inundaciones.
- 10/03/08.** El Pleno aprueba la amnistía para la ex gerente de la AGD.
- 14/03/08.** El Pleno aprueba la amnistía para las personas detenidas en el caso Dayuma; para 357 líderes sociales procesados penalmente por acciones de protesta en defensa de sus comunidades y del medio ambiente y; para cinco ex - trabajadores tercerizados de Correos del Ecuador.
- 26/03/08.** El Pleno aprueba la suspensión del asambleísta Julio Logroño (PSP) durante 60 días.
- 02/04/08.** El Pleno aprueba la ley orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento
- 10/04/08.** El Pleno autoriza el inicio de un juicio penal contra el asambleísta Julio Logroño.



- 15/04/08.** La Mesa 10 aprueba el instructivo de procedimiento interno para los procesos de fiscalización.
- 18/04/08.** El Pleno de la ANC aprueba el Mandato No. 6, mejor conocido como “Mandato Minero”.
- 22/04/08.** La Asamblea designa a Diego García como nuevo Procurador General del Estado, con carácter provisional, mediante el Mandato No. 7.
- 28/04/08.** El Pleno vota un proyecto de Acuerdo que demanda en forma inmediata una auditoría al Puesto de Operaciones Avanzadas de la Base de Manta.
- 30/04/08.** El Pleno de la ANC aprueba el Mandato No. 8 contra la tercerización laboral.
- 13/05/08.** La ANC aprueba el Mandato No. 9, para la capitalización de las empresas eléctricas a cargo del Fondo de Solidaridad.
- 15/05/08.** El Pleno de la Asamblea aprueba el indulto a favor de 193 personas detenidas a nivel nacional que contaban con sentencias ejecutoriadas y una condición de salud en etapa terminal.
- 20/05/08.** El Asamblea aprueba una prórroga de 60 días para terminar de redactar el proyecto de nueva Constitución.
- 23/05/08.** El Pleno aprueba un Acuerdo de respaldo a la asambleísta María Augusta Calle.
- 23/05/08.** El Pleno aprueba el Mandato No. 10 sobre portabilidad numérica.
- 30/05/08.** El Pleno destituye al Superintendente de Compañías Francisco Arellano.
- 02/06/08.** La Mesa de Legislación aprueba el informe definitivo de la nueva Ley de Tránsito.
- 10/06/08.** El Pleno aprueba 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 designa provisionalmente a Pedro Solines Superintendente de Compañías, mediante el Mandato No.11.
- 13/06/08.** El Pleno aprueba la amnistía a favor de 62 personas integrantes de los Comandos de Taura.
- 19/06/08.** El Presidente Correa se dirige a la Asamblea para solicitarle se aprueben una serie de medidas emergentes para frenar el aumento de precios y del índice inflacionario.
- 24/06/08.** Alberto Acosta presenta su renuncia a la presidencia de la ANC. Se designa a Fernando Cordero como nuevo Presidente de la Asamblea.
- 25/06/08.** El Pleno aprueba una resolución de condena –presentada por la Mesa 9- a la Directiva de Retorno promulgada por el Parlamento Europeo.
- 27/06/08.** La Mesa 10 elige en sesión extraordinaria a sus nuevas autoridades.
- 07/07/08.** Se anuncian los nombres de los ciudadanos que integrarán la Comisión de Redacción del proyecto de nueva Constitución.



07/07/08. Se aprueba un indulto para los correos del narcotráfico en pequeña escala (“mulas”); se aceptan las amnistías para Gustavo Noboa y Wilma Salgado.

07/07/08. Se aprueba el Mandato No. 12 que suspende las elecciones regionales programadas para octubre.

09/07/08. Se aprueba el Mandato No. 13 sobre las acciones de la AGD.

19/07/08. El Pleno aprueba los últimos artículos y transitorias que habían sido puestos a “reconsideración” durante las últimas sesiones.

21/07/08. El Pleno aprueba la ley orgánica reformativa e interpretativa a la ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la ley reformativa para la Equidad Tributaria.

22/07/08. El Pleno aprueba la ley reformativa al Código de Ejecución de Penas y Código Penal para la Transformación del Sistema de Rehabilitación Social.

22/07/08. El Pleno aprueba por la ley orgánica del Sistema de Contratación Pública.

22/07/08. El Pleno aprueba una amnistía que beneficia aproximadamente a 120 personas por los siguientes casos: aquéllas involucradas en los hechos acaecidos en el cantón Chillanes, provincia de Bolívar, en el paro nacional minero y en casos de criminalización por defender la territorialidad, derechos colectivos y de los pueblos y los recursos naturales.

23/07/08. El Pleno aprueba el Mandato No. 15 sobre el Sector Eléctrico.

23/07/08. El Pleno aprueba el Mandato No. 16, conocido como Mandato Agrícola.

23/07/08. El Pleno aprueba el Mandato No. 17 (Mandato “Ciudad Alfaro”).

24/07/08. El Pleno aprueba el Preámbulo del proyecto de nueva Constitución.

24/07/08. El Pleno aprueba un Mandato que declara en receso a la ANC a partir del 26/07/08.

24/07/08. El Pleno aprueba un Mandato de cancelación de los pasivos por depósitos y captaciones del público

24/07/08. El Pleno aprueba la ley orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

24/07/08. La Asamblea aprueba el proyecto de nueva Constitución Política del Ecuador.

25/07/08. Se lleva a cabo el acto de clausura de la ANC.



2. Leyes aprobadas por la Asamblea Constituyente

LEYES APROBADAS POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	
TEMA	FECHA DE APROBACIÓN
Ley de Reforma para la Equidad Tributaria del Ecuador	28 de diciembre de 2007
Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización administrativa de los procesos de endeudamiento	2 de abril de 2008
Ley Orgánica Reformatoria e interpretativa a las Leyes de Régimen Tributario Interno, Ley de Equidad Tributaria y Ley del Sector Eléctrico	21 de Julio de 2008
Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Código Penal para la Transformación del Sistema de Rehabilitación Social	22 de Julio de 2008
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	22 de Julio de 2008
Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	23 de Julio 2008



3. Mandatos Constituyentes aprobados

MANDATOS CONSTITUYENTES APROBADOS		
NO. MANDATO	TEMA	FECHA DE APROBACIÓN
001	Plenos poderes	29 de noviembre de 2008
002	Remuneración mensual unificada máxima del Sector Público	24 de enero de 2008
003	Suspensión elección de diputados de provincias Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena	24 de enero de 2008
004	Tope máximo de indemnizaciones por despido intempestivo	12 de febrero de 2008
005	Ayuda Damnificados (CAE)	10 de marzo de 2008
006	Mandato Minero	18 de abril de 2008
007	Designación Procurador General del Estado	22 de abril de 2008
008	Mandato Tercerización	30 de Abril de 2008
009	Capitalización de empresas del Fondo de Solidaridad	13 de Mayo del 2008
010	Implementación de la Portabilidad Numérica en el Ecuador	23 de mayo de 2008
011	Designación del Superintendente de Compañías	13 de junio de 2008
012	Mandato que suspende las Elecciones Seccionales y otorga voto a los Ecuatorianos domiciliados en el exterior	7 de Julio de 2008
013	Mandato AGD	9 de Julio de 2008
014	Derogatorio de la Ley 130 de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, reformatorio de la Ley Orgánica de	22 de Julio de 2008



	Educación Superior (LOES) y de Regularización de la Educación Superior	
015	Mandato del Sector Eléctrico	23 de Julio de 2008
016	Mandato Agrícola	23 de Julio de 2008
017	Mandato "Ciudad Alfaro"	23 de Julio de 2008
018	Mandato Defensor del Pueblo	23 de Julio de 2008
019	Mandato que declara el Receso de la Asamblea Constituyente	23 de Julio de 2008
020	Mandato de Cancelación de los Pasivos por Depósitos y Captaciones del Público	23 de Julio de 2008