



Informe sobre la Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador

No. 1, Enero de 2008. Centro Carter.

Quito, Ecuador

1. Presentación

El presente Informe, de publicación quincenal, es una iniciativa del Centro Carter, que pretende informar a la comunidad internacional sobre los debates, procesos y decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador; los niveles de consenso y disenso de los temas por ella procesados; su vinculación con la sociedad y el Estado; así como analizar sus principales propuestas, en materia constitucional, legislativa y de fiscalización.

2. Antecedentes de la Constituyente Ecuatoriana

El 26/11/06 la población ecuatoriana acudió a las urnas para elegir, en segunda vuelta, Presidente de la República. Los contendientes fueron el empresario Álvaro Noboa por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), y el economista Rafael Correa por una coalición electoral

denominada PAIS. La principal bandera de campaña de éste último fue la propuesta de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) con plenos poderes, previa consulta con la ciudadanía.

Rafael Correa salió vencedor con 56,67% de los sufragios.¹ Una vez que tomó posesión el 15/01/07 su primer acto de gobierno fue convocar por decreto a una consulta ciudadana para decidir sobre la realización de la Asamblea (Decreto N° 2)². El 15/04/07 se llevó a cabo la misma, con un resultado favorable a la Constituyente de 81,72%.³

Antes de la consulta, la mayoría parlamentaria se opuso a la convocatoria de la

¹ Tribunal Supremo Electoral. Resultados Elecciones Presidenciales. Consulta en línea: http://www.tse.gov.ec/Resultados2006_2v/

² Posteriormente a través del Decreto Ejecutivo No. 54 (Registro Oficial No. 12, 31/01/07) se realizaron reformas al estatuto de convocatoria a la ANC y, finalmente, el texto sometido a referéndum, en una versión codificada, fue el del Decreto Ejecutivo No. 148 del 26/02/07.

³ Tribunal Supremo Electoral. Resultados Referéndum 2007. Consulta en línea: <http://www.tse.gov.ec/Resultados2007/>

misma⁴ e intentó destituir al Presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Por su parte, esta institución, en una polémica decisión y asumiéndose máxima autoridad en época de elecciones, destituyó a 57 legisladores acusándolos de obstaculizar el proceso de consulta, el 07/03/07. De esta forma se disminuyó la resistencia institucional al proceso constituyente.

El proceso para elegir constituyentes se llevó a cabo el 30/09/07, con un resultado muy favorable al movimiento político del presidente. La coalición PAIS obtuvo 80 de los 130 asambleístas que conformarían la Constituyente. La Asamblea, según lo aprobado por la población en la consulta, tomará sus decisiones por mayoría absoluta de sus miembros⁵, lo que le otorga una cómoda ventaja a la coalición de gobierno.

El Estatuto para la convocatoria de la Asamblea estableció el respeto a las cuotas de género en la conformación de las listas⁶, por lo que la mitad de sus miembros son mujeres. Este criterio sirvió de base, también, en la selección de sus autoridades.

El 29/11/07 se instaló la Asamblea en Ciudad Alfaro, Parroquia de Montecristi, Provincia de Manabí. Alberto Acosta (PAÍS),

⁴ Alianza País no postuló candidatos al Congreso, en el 2006, por considerarlo una institución incapacitada para producir cambios. En su lugar, decidió fortalecer la vía constituyente.

⁵ 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

⁶ Ídem, Artículo 13.

candidato a asambleísta más votado en las elecciones nacionales, fue elegido presidente de la Asamblea, con un respaldo de 121 de los 130 votos. El resto de la Directiva está conformada por: Fernando Cordero (PAÍS), primer vicepresidente de la Asamblea; Aminta Buenaño (PAÍS), segunda vicepresidenta; Jorge Escala (MPD) y Martha Roldós (RED), vocales y Francisco Vergara Secretario General.⁷

El día 30/11/07 se inauguró oficialmente la ANC con la presencia del Presidente de la República. En su discurso, el presidente Correa invitó a los asambleístas a concentrar su trabajo en torno a los cinco ejes de la “Revolución Ciudadana” que fueron su bandera de campaña; los ejes giran en torno a la política, la economía, la integración regional, la educación y el medio ambiente.

3. Primeras decisiones de la Constituyente

1.- Mandato Constituyente N° 1

Los Mandatos son ordenes o “actos decisivos” de la Asamblea, en ejercicio de sus plenos poderes, según señala el artículo 3 de su Reglamento, y se expresan como normas con efecto inmediato. El primer decreto de la Asamblea, el 29/11/07, fue el Mandato Constituyente No. 1⁸, en el que señala lo siguiente:

⁷ El Diario, 29/11/07. Consulta en línea: <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/61502>

⁸ Asamblea Nacional Constituyente. Mandato Constituyente No. 1. Consulta en línea:

- a) Por mandato popular “...*asume y ejerce el poder constituyente con plenos poderes*” (Art. 1). Aprobado con 96/130 votos.
- b) Sus decisiones “...*son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos [...] Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente.*” (Art. 2.). Aprobado con 90/130 votos.
- c) Ratifica “...*y garantiza la existencia del estado de derecho*” (Art. 5). Aprobado con 103/130 votos.
- d) Ratifica “...*al economista Rafael Correa Delgado, como Presidente Constitucional de la República del Ecuador y al Licenciado Lenín Moreno Garcés, como Vicepresidente...*” (Art. 6). Aprobado con 107/130 votos.
- e) Asume “...*las atribuciones y deberes de la Función Legislativa. En consecuencia, declara en receso a los diputados y diputadas principales y suplentes [...] Durante este receso los diputados no gozarán de inmunidad, fuero especial, ni sueldos, dietas o remuneración alguna, tampoco podrán autoconvocarse por ningún motivo*” (Art. 7). Aprobado con 110/130 votos, siendo el artículo más votado.
- f) Declara “...*concluidos los períodos para los que fueron designados los siguientes funcionarios: Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, Superintendentes de Telecomunicaciones, Compañías, Bancos y Seguros*” y designa provisional mente 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 carácter plenipotenciario de la Asamblea, que le permite asumir labores legislativas, decretar el receso del parlamento e imponer sus decisiones al resto de los Poderes Públicos, es el tema que más debate político viene generando en el país.

2.- Proceso de discusión y aprobación del Reglamento Interno

Durante la primera semana de labores la Asamblea discutió el extenso Reglamento para su funcionamiento⁹ (Ver Anexo:

http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=258&Itemid=80

⁹ Asamblea Nacional Constituyente. Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

Funcionamiento de la ANC), siendo aprobado el 11/12/07, por 86, de los/as 130 asambleístas. El Reglamento ratifica el carácter plenipotenciario de la Asamblea (Art. 1), así como la supremacía de sus decisiones frente al resto de poderes constituidos (Art. 3). Señala igualmente, que el ordenamiento jurídico se mantiene vigente, con la excepción de lo que resuelva en sentido contrario la Asamblea (Disposición Final Primera).

3.- Conformación de las Mesas

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

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

El Reglamento establece que cada asambleísta puede ser parte de una sola mesa

y el reparto es proporcional a los votos obtenidos. 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. Así, el bloque oficialista logró mantener la mayoría en todas las mesas de debate. El Partido Sociedad Patriótica (PSP), con 19 asambleístas, no pudo ubicar a más de dos delegados por mesa; el PRIAN, con ocho miembros; el Partido Social Cristiano (PSC), con cinco; Una Nueva Opción (UNO), con dos; y Futuro Ya, con uno, no pasaron de un asambleísta por mesa.

La oposición cuestionó el mecanismo de reparto, por considerarlo un obstáculo a la posibilidad de que las posiciones de las minorías logren llegar al Pleno de la Asamblea.

En la conformación de las Mesas se tuvo en cuenta el principio de equidad de género al nombrar presidentes/as y vicepresidente/as: ocho están conformadas por binomios de hombre y mujer o viceversa; en una sola por dos hombres (mesa 7) y en otra más por dos mujeres (mesa 9). En total, hay diez hombres y diez mujeres entre las autoridades.

Durante los primeros días del presente año la tarea de las Mesas se concentró en delinear una agenda para las primeras semanas del 2008. Las Mesas recorrerán el país organizando espacios de discusión, hasta mediados de febrero, para recabar propuestas

de la sociedad civil en cada una de los temas definidos.¹⁰

4.- Comisión Legislativa y de Fiscalización

La mayoría de la Asamblea acordó que la Mesa 10, “Legislación y Fiscalización”, tendrá funciones de Comisión Legislativa; es decir, será la encargada de procesar y redactar las leyes, tanto aquellas que surjan del seno de la propia Asamblea, como las presentadas por el Presidente o por iniciativa ciudadana.

Respecto a la función de fiscalización de dicha Comisión, Lenin Hurtado del Movimiento Popular Democrático (MPD) apuntó que *“esta tarea estará dirigida a las fundaciones, corporaciones que manejan recursos del Estado [...] Por supuesto, también vamos a fiscalizar al Gobierno Nacional”*.¹¹

El 17/12/07, la Comisión Recibió el Proyecto de Ley de Equidad Tributaria, remitido por el Ejecutivo. En los días posteriores a la presentación del proyecto y hasta el 21. /12/07, la Comisión de Legislación recibió a diferentes organizaciones de la sociedad para escuchar sus observaciones al proyecto de ley.¹²

¹⁰ Diario El Comercio. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=105011&anio=2008&mes=1&dia=2

¹¹ Diario El Comercio. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=102952&anio=2007&mes=12&dia=17

¹² La Comisión recibió las propuestas de las diversas cámaras de industria y comercio, transportistas, organizaciones campesinas, microempresarios, artesanos, instituciones de educación superior, asociaciones de municipios y medios de comunicación. Diario El Comercio. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2007/12/21/0001/8/94119DC3A3AE4F€9C97C683B35344D84A.aspx>

Después de analizar las diferentes posiciones al respecto¹³ (ver *Infra* “Actores y Debates”) la Comisión emitió un informe final de mayoría que modificó algunos de los aspectos de la propuesta original del Ejecutivo.

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

1.- Relación de la Asamblea con el Poder Ejecutivo

El primer diferendo importante entre el Presidente y la Asamblea se suscitó a raíz de un decreto de emergencia (y consecuente intervención de las fuerzas de seguridad) ordenado por el Presidente Correa, como respuesta a una serie de protestas ciudadanas, algunas de ellas violentas, por incumplimientos de obras en la localidad petrolera de Dayuma, provincia de Orellana.

El 07/12/07 la Comisión Directiva de la Constituyente recibió a algunos familiares de los detenidos por las protestas en Dayuma, que denunciaron violaciones a sus derechos humanos. Además, anunció que conformaría una comisión de tres asambleístas para investigar el tema en el que, según organizaciones de derechos humanos, hubo excesos de parte de los militares.¹⁴

¹³ Diario El Universo. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2007/12/27/0001/8/3D861E515CFE466BAAEB5667E6E4738A.aspx>

¹⁴ Diario El Comercio. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=101759&anio=2007&mes=12&dia=8

Entre los días 08 y 09/01/07 el Presidente anunció que si la Asamblea intervenía en ese asunto u otros similares renunciará al cargo¹⁵: *"Si se declara una amnistía para estos presos renuncio a la presidencia, no voy a permitir que en este país siga la impunidad [...] Si la Asamblea pretende gobernar el país, acepten mi renuncia"*.¹⁶

Tras el levantamiento de la emergencia en Orellana por parte del gobierno¹⁷, la creación de una Comisión presidida por el Ministro de Justicia y conformada por respetadas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para investigar el caso, y de la designación del ministro coordinador de la Política Ricardo Patiño, como enlace entre la Asamblea Constituyente¹⁸, el diferendo fue zanjado, el 11/12/07, mediante la aprobación de la Resolución No. 002 que dice textualmente *"La Mesa Constituyente de Legislación y Fiscalización, excepcionalmente, asumirá la tarea de atender temas políticos, sociales, económicos y otros de interés"*.¹⁹ En

¹⁵ Diario El Comercio. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=101936&anio=2007&mes=12&dia=10

¹⁶ Diario El Universo, 09.12.07. Consulta en línea: http://noticias.eluniversal.com/2007/12/09/int_ava_huelga-tensa-relacio_09A1254421.shtml. Y

<http://www.eluniverso.com/2007/12/09/0001/8/08077FF7DC364171B64566960FECA3B3.aspx>

¹⁷ Diario El Universo. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2007/12/11/0001/8/9B2D3362143048018215B122DFD1D6A4.aspx>

¹⁸ Diario El Universo. Consulta en línea:

<http://www.eluniverso.com/2007/12/12/0001/8/691F6C4639914754A8225F662B5D014D.aspx>

¹⁹ Asamblea Nacional Constituyente. Consulta en línea: <http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php>

ese mismo sentido, el día 13/12/07 Alberto Acosta (presidente de la Asamblea y miembro de PAIS) declaró a una televisora que la Asamblea no emitiría resoluciones de tipo político que pudieran interferir con las tareas del Ejecutivo.²⁰

2.- Relación de la Asamblea con el Poder Legislativo

En cuanto a las relaciones con el Poder Legislativo, el conflicto con la Asamblea se mantiene vivo. Un grupo de los diputados puestos en receso por la Asamblea desafió lo dispuesto por el Mandato No. 1, declarándose desde el 03/01/08 en sesión permanente y auto-convocándose para reinstalar el periodo legislativo.²¹

3.- Relación de la Asamblea con el Poder Municipal

Durante el trámite legislativo del proyecto de Ley para la Equidad Tributaria, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) tuvo una importante participación, con lo que logró garantizar que las eliminaciones de las asignaciones por recaudación de algunos impuestos destinados a las municipalidades, se garantizaran a través del presupuesto estatal. No obstante persiste su inconformidad

?option=com_content&task=view&id=609&Itemid=80

²⁰ Diario El Comercio. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=102589&anio=2007&mes=12&dia=14

²¹ Diario El Universo. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/01/04/0001/8/C2403B0694AC4EB8A7C6DDC2525B2F34.aspx>

ante la ley aprobada al considerar que resta independencia presupuestaria a los municipios y con ella los afecta políticamente.²²

4.- Relación de la Asamblea con la sociedad civil

Desde el día que comenzó a sesionar la Asamblea diversas organizaciones sociales, campesinas, de derechos humanos, ecología, entre otras, instalaron carpas en las inmediaciones de la Asamblea con el objetivo de hacer una observación permanente de sus trabajos.

Paralelamente algunas organizaciones de la sociedad civil se reunieron con asambleístas para presentarles sus propuestas sobre temas específicos para la nueva Constitución. Tal fue el caso de la llamada Mesa Agraria,²³ la cual presentó a un grupo de asambleístas de PAIS un proyecto que expresa sus aspiraciones en materia de política agropecuaria.

El 12/12/07, un grupo de la Organización de Educadores Populares se acercó a la Asamblea para entregar sus propuestas en materia educativa a la Constituyente. Los representantes de los maestros fueron recibidos por algunos de los asambleístas.²⁴

5. Actores, debates y principales tensiones

1.- Poder y atribuciones de la Constituyente

Las diferencias de las bancadas de minoría respecto a las posiciones del bloque mayoritario de PAIS se manifestaron desde el primer día de trabajos de la Asamblea. El 29/11/07 las minorías del PRIAN, el PSC, el PSP y UNO rechazaron el texto del Mandato Constituyente No. 1 argumentando que el estatuto aprobado en la consulta no permite a la Asamblea cerrar el Congreso y remover a otros funcionarios antes del referéndum. En este mismo sentido, algunos de los diputados opositores a PAIS puestos en receso por dicho Mandato (de partidos como Izquierda Democrática, Partido Roldosista Ecuatoriano y el PSP), así como asambleístas de esos mismo partidos manifestaron su inconformidad con dicha resolución argumentando que la Asamblea se extralimitó en sus atribuciones.²⁵ Esos mismos actores también rechazaron varios de los mecanismos del Reglamento de la Asamblea por considerar que los partidos minoritarios corren el riesgo de no ser escuchados en la Asamblea.²⁶

Por otro lado, el asambleísta y ex candidato presidencial Álvaro Noboa amagó con no asistir a la Asamblea, aunque días después de comenzados los trabajos decidió presentarse. Por su parte, el asambleísta Xavier Ledesma (PRIAN) decidió renunciar a su curul, por considerar que la Asamblea ha desnaturalizado el mandato del pueblo.²⁷

²² Diario El Universo, 09/12/07.

²³ Espacio que articula a organizaciones campesinas como la CNC-EA, la FENOCIN y la FENACLE.

²⁴ Diario El Comercio, 13/12/07.

²⁵ Diario El Universo. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2007/12/01/0001/8/0662D1B5405140798101EFB8C9723545.aspx>

²⁶ Diario El Comercio, 04.12.07.

²⁷ Diario El Comercio, 04.12.07.

Al interior de la Asamblea se va viendo emerger un bloque parlamentario con posiciones intermedias entre el mayoritario PAIS y las minorías más claramente opositoras a ése (PSC, PSP). Por ejemplo el día 11/12/07 se conformó el autodenominado Bloque de Minoría de Izquierda, integrado por los asambleístas León Roldós, Martha Roldós, Luis Hernández (Red Ética y Democracia), Ximena Bohórquez (Honradez Nacional) y Diego Borja (Izquierda Democrática).²⁸ Éstos han coincidido en temas como el pedido de reducción del número de firmas necesarias para presentar una iniciativa de ley, el de añadir a la mesa de legislación su capacidad de fiscalización y la presentación de una propuesta de conformación de una comisión de investigación del paro en Orellana.²⁹

2.- Relación con el Ejecutivo: Ley de Equidad Tributaria

Otro de los debates al interior de la Constituyente tiene que ver con la prioridad que, los asambleístas que respaldan al presidente, darán a las iniciativas de Ley que el Ejecutivo estará presentando durante el mes de enero, como el caso de una nueva Ley para la Equidad Tributaria. La oposición argumentó que era necesario más tiempo para analizar dicha propuesta y cuestiona las potestades legislativas de la Asamblea y, en particular, la entrada en vigencia inmediata de las mismas

(y no posterior al referéndum de aprobación de su trabajo). Por ejemplo, para el asambleísta Pablo Lucio Paredes, del Movimiento Futuro Ya, el interés fundamental del Gobierno es utilizar a la Asamblea como mecanismo legislativo: “*Creo que hacer leyes que entran en vigencia inmediatamente es ilegal, es violatorio del estatuto de la Asamblea*”³⁰, señaló. Por ello, algunos asambleístas han planteado que durante sus primeros meses dicho organismo será una especie de “congresillo”. Por otro lado, el coordinador de la Comisión de Legislación, César Rodríguez, garantizó que esta Mesa “*no podrá ser, no va a ser, no lo vamos a permitir, ninguna réplica de un Congreso o mini Congreso*”.³¹

Más allá de las cuestiones sobre procedimiento, el contenido del proyecto de la reforma tributaria generó intensos debates entre los diferentes bloques parlamentarios, así como de los grupos de la sociedad civil. La propuesta original del Presidente se centró en hacer efectivo el principio de mayor tributación de quienes más ganan (como mecanismo de redistribución), así como incentivar la formalidad de los distintos sectores y mejorar la cultura tributaria, creando diversos incentivos para la generación de empleo y la producción.³² Sin embargo la propuesta fue objeto de numerosos cuestionamientos y observaciones de diversos sectores, quienes

²⁸ Diario El Comercio. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=102293&anio=2007&mes=12&dia=12

²⁹ Diario El Universo, 12/12/07.

³⁰ Diario El Comercio, 15/12/07.

³¹ Diario El Comercio, 15/12/07.

³² Asamblea Nacional Constituyente, Boletín 83 de la Sala de Prensa José Peralta: Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=909

tuvieron la oportunidad de presentar sus posturas ante la Asamblea. La oposición más frontal vino 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.

Una vez escuchadas las propuestas de dichos actores y realizados cambios, el 28/12/07 una mayoría de 90 asambleístas (de PAIS, MPD, Pachakutik, Movimiento Honradez Nacional y Poder Ciudadano-Izquierda Democrática) aprobó la Ley para la Equidad Tributaria. En contra votaron 23 asambleísta (de los partidos PSC, PSP y PRIAN); hubo 6 abstenciones y 11 ausentes.³³ El nuevo régimen de impuestos entró en vigencia el 01/01./08.

Un sector de los empresarios ecuatorianos desconoció los nuevos impuestos “*hasta tanto sean sometidos a referendo*”, como declaró la presidenta de la Cámara de Comercio de Guayaquil³⁴. El alcalde de Guayaquil, por su parte, apoyó el desacato de dicha Cámara.³⁵ Sin embargo otros sectores empresariales como la Cámara de Industrias del Pichincha no se sumarán a la desobediencia tributaria, pero analizarán la posibilidad de demandar la inconstitucionalidad de la reforma. Finalmente,

³³ Asamblea Nacional Constituyente. Consulta en línea:

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

³⁴ Diario El Comercio. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=104040&anio=2007&mes=12&dia=24

³⁵ Diario El Universo. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2007/12/26/0001/8/E10EEF7520B5463CBBC6903FDB64373E.aspx>

el titular del Servicio de Rentas Internas (SRI) declaró que el nuevo esquema tributario permitirá recaudar 240 millones de dólares, en vez de los 450 que se esperaba con la propuesta original.³⁶

6. Cronología

2006

26/11/06. El economista Rafael Correa es electo en segunda vuelta Presidente de la República del Ecuador, con EL 56.47% de los votos a su favor.³⁷

2007

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

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

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

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

28/02/07. El gobierno presentó el estatuto para la elección de la Asamblea de 130 constituyentes, dejando abierta la posibilidad

³⁶ Diario La Hora. Consulta en línea: <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=663823>

³⁷ Tribunal Supremo Electoral. Consulta en línea: http://www.tse.gov.ec/Resultados2006_2v/

de una revocatoria de los mandatos de los diputados y el presidente.

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

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

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

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

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

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

29/11/07. Instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi (Ciudad Alfaro, Manabí). Produce el Mandato

Constituyente No. 1: la Asamblea asume plenos poderes; se ratifica al presidente Correa; se decreta al Congreso en receso.

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

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

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

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

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

2008

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

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

Anexo: Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente

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

Organización

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

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

Constituyente. Cada Mesa Constituyente estará conformada por 13 asambleístas, de manera proporcional. Los y las asambleístas podrán asistir a otras Mesas que no sean las propias, previo registro y aceptación de la presidencia de las mismas; tendrán derecho a voz y sin voto. 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 podrá ir acompañado de uno o varios informes de minoría que incluyan un articulado alternativo; y,

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

Horario de trabajo

Los/as asambleístas laborarán de lunes a viernes, por lo menos 40 horas semanales, en reuniones en el Pleno, en las mesas, o en otras actividades relacionadas con su labor (Art 21).

Iniciativas

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

Procedimiento interno de aprobación del texto constitucional

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

Procedimiento de elaboración legislativa

La Asamblea Constituyente tramitará los proyectos de ley provenientes de la propia Asamblea (respaldados por al menos 5% de asambleístas); del Presidente de la República, o los

presentados por iniciativa ciudadana (respaldados por al menos el 0,1% del padrón electoral nacional) (Art. 48). La Mesa de Legislación y Fiscalización debatirá el proyecto de ley y elaborará los informes de mayoría y de minoría (Art. 49), al tiempo que socializará entre todas/os las/os assembleístas los documentos, quienes tendrán la posibilidad de presentar sus observaciones a la Mesa. La Mesa elaborará el proyecto de Ley y lo enviará al Presidente de la República para sus observaciones, las cuales pueden ser tomadas en cuenta por la Mesa. Posteriormente someterá el proyecto de Ley al Pleno, con sus respectivos Informes de Mayoría y Minoría.

Funciones de fiscalización y control político

La Asamblea ejerce la fiscalización y control político de los poderes constituidos (Art. 51).

Aprobación el texto constitucional

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



Informe sobre la Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador

No. 2, Enero de 2008. Centro Carter.

Quito, Ecuador

Presentación

El presente Informe da cuenta de las principales decisiones, debates y tensiones de la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (ANC), ocurridas entre los días 04/01/08 y 25/01/08.

Como se explicó en el primer Informe¹, según el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea (Art.3), sus actos decisorios son: 1.- el texto de la nueva Constitución, 2.- los Mandatos Constituyentes, 3.- las Leyes, 4.- las Resoluciones e Instructivos y 5.- los Acuerdos o pronunciamientos. Siguiendo ese orden, se pueden resumir sus principales decisiones de la siguiente manera: 1.- la ANC ha desarrollado un intenso trabajo de consulta, recepción de propuestas y diálogo con actores, como piso para la elaboración de la propuesta de Constitución. 2.- Ha producido dos nuevos Mandatos Constituyentes: el Mandato N°2 sobre Remuneraciones en el Sector Público y el N° 3 sobre la Suspensión de elecciones de diputados provinciales en las provincias de Sto. Domingo de los Tsáchilas y de Sta. Elena. 3.- Ha recibido del Ejecutivo y está debatiendo dos nuevos proyectos de Ley: Proyecto de Ley Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial a la Asamblea y Proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado. 4.- Aprobó dos nuevos reglamentos: el Reglamento de Funcionamiento de las Mesas y el Reglamento de la Mesa de Legislación y Fiscalización (Mesa 10), que tiene características especiales, dado que sustituye al Congreso Nacional en estas funciones. 5.- Produjo un pronunciamiento sobre un caso de presunto intento de soborno a asambleístas de Alianza País y la decisión administrativa interna de destituir al asambleísta Álvaro Noboa.

Siguiendo la estructura del primer Informe, estas decisiones y los debates y tensiones que generan, se presentan en tres partes. En la primera se reseña el trabajo interno de la Asamblea (discusión y aprobación de Mandatos, Reglamentos, Leyes y Pronunciamientos). En la segunda, se

¹ Ver en el Informe N°1: "Anexo"

presenta una selección de temas que marcan la relación de la Asamblea con los poderes constituidos y con la sociedad civil. En la tercera, se comenta una selección de algunos puntos de tensión que caracterizan el debate político de la ANC. Finalmente, se presenta una breve cronología de algunos de los principales acontecimientos vinculados con la ANC.

I. El trabajo interno de la Asamblea

1. La Comisión Directiva y la aprobación de los Reglamentos de Mesas

Dos fueron los Reglamentos aprobados por la Comisión Directiva de la Asamblea, integrada por Alberto Acosta (Patria Altiva y Soberna - PAIS), Fernando Cordero (PAIS), Aminta Buenaño (PAIS), Jorge Escala (Movimiento Popular Democrático - MPD) y Martha Roldós (Red Ética y Democrática - RED): a) el Reglamento de Funcionamiento de las Mesas Constituyentes y b) el Reglamento de la Mesa de Legislación y Fiscalización.

a) La Comisión Directiva aprobó, el 07/01/08, el Reglamento de Funcionamiento de las Mesas Constituyentes. El documento de 31 artículos define la composición de las Mesas y establece parámetros para su funcionamiento. Entre ellos destacan, el que las decisiones se tomarán por mayoría absoluta (Art. 7), elaborarán informes de mayoría y de minoría con articulados alternativos (Art. 8) y nombrarán Grupos de Trabajo al interior de las mismas (Art. 9).²

² 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

b) El 11/01/08 la Comisión Directiva aprobó el Reglamento de la Mesa de Legislación y Fiscalización (Mesa 10)³. El Reglamento de 24 artículos, que no ha sido publicado en el sitio web de la Asamblea, otorga la potestad a la Comisión Directiva de autorizar a la Mesa 10 el conocimiento y trámite de las solicitudes de fiscalización de los funcionarios de los diferentes poderes públicos.⁴

Las atribuciones de la Comisión Directiva establecidas en el Reglamento de Legislación y Fiscalización, provocaron preocupación entre algunos integrantes de la Mesa 10, quienes solicitaron su revisión. En esa dirección se manifestó León Roldós (RED), quien señaló que *"no es posible que la calificación de un juicio político dependa, en última instancia, únicamente de los cinco integrantes de la comisión directiva"*⁵.

³ Sala de Prensa de la Asamblea, "Comisión Directiva entrega Reglamento para la Mesa de Legislación y Fiscalización". Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/mesa_10/2008/01/12/comision-directiva-entrega-reglamento-para-mesa-de-legislacion-y-fiscalizacion

⁴ Wilson Benavides, "5 asambleístas decidirán la fiscalización en Ciudad Alfaro", El Comercio, 12/01/08. Consulta en línea:

http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=106339&anio=2008&mes=1&dia=12

⁵ Redacción, "La Mesa de Legislación se muestra inconforme", El Comercio, 15/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=106724&anio=2008&mes=1&dia=15

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

La Comisión recibió e inició los debates en torno a dos Proyectos de Ley enviados por el Ejecutivo: a) el 07/01/08 recibió el Proyecto de Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial a la Asamblea⁶ y, b) el 11/01/08, el Proyecto de Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado⁷.

a) El Proyecto de Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial contempla dos ámbitos: el transporte terrestre, que actualmente no tiene una regulación legal, y el tránsito y la seguridad vial, con disposiciones que subrayan la educación vial.⁸ Son dos los principales actores con objeciones al Proyecto: 1.- Los Transportistas y Escuelas de Conducción, quienes disminuirían su poder en el directorio de la Agencia Nacional del Transporte (ANT), así como en las Comisiones Provinciales de Tránsito (pasan a formar parte de un Consejo Consultivo, es decir, con voz pero sin voto)⁹ y;

⁶ Consulta en línea:

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

⁷ Presidencia de la República "Proyecto de Ley para el uso de los recursos petroleros fue a la Asamblea", 12/01/08. Consulta en línea:

<http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=12304>.

El proyecto puede ser consultado en

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

⁸ Ciudadanía Informada, "Ejecutivo envió proyecto de Ley de Tránsito a la Asamblea Nacional Constituyente".

Consulta en línea:

<http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-ecuador.php?id=8977>

⁹ Redacción, "Los transportistas y los municipios del país se oponen a varios artículos de la nueva Ley de Tránsito", La Hora, 16/01/08. Consulta en línea:

2.- la Asamblea de Municipalidades del Ecuador (AME), que cuestiona la transferencia de competencias a la ANT, que actualmente corresponden a las Alcaldías (Art. 61 de la propuesta).

El 26/01/08 hubo una movilización de choferes a Montecristi (sede de la ANC), para demandar algunos cambios a la propuesta de Ley. Una comisión de los manifestantes se reunió con la Mesa 10 para entregarle sus observaciones. Al término de la reunión, el presidente de la mesa, César Rodríguez (PAIS), declaró que se estudiarán cambios al proyecto de Ley en temas que han sido de preocupación de los transportistas y choferes.¹⁰

b) Por otro lado, el 16/01/08 la Comisión de Legislación decidió crear 4 grupos de trabajo (subcomisiones) para analizar proyectos de leyes o temas específicos: A saber: la propuesta de Ley para la Recuperación de Uso de los Recursos Petroleros del Estado, que al cierre de este Informe no había generados debates públicos; la propuesta de Ley de Tránsito; la solicitud del Presidente Correa de amnistiar a personas que están siendo procesadas por su participación en las protestas del caso Dayuma (Ver Informe anterior)¹¹ y; una

<http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=669329>

¹⁰ Redacción, "Transportistas paralizan Montecristi", La Hora, 26/01/08. Consulta en línea:

<http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=673620>

¹¹ Por instrucciones del Presidente Correa a mediados de diciembre pasado se creó una *Comisión Veedora del Caso Dayuma* conformada por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos Gustavo Jalkh, el Ministro de

investigación sobre el retiro de frecuencias a las repetidoras de Radio Morena, en Manabí y Santa Elena, dado que el pasado 12/12/07, el Consejo Nacional de Radio y Televisión (Conartel) dio por terminado el contrato de concesión de las frecuencias de la emisora en tales provincias, argumentando irregularidades en su entrega.¹²

3. El trabajo de las Mesas

A lo largo del mes de enero las Mesas Constituyentes realizaron diagnósticos preliminares sobre los principales problemas del país bajo su competencia, como base para la planificación de su trabajo¹³ y recibieron cientos de propuestas de diversos sectores sociales y entes gubernamentales. Tan sólo durante la tercera semana de enero, según informó la Sala de Prensa de la Asamblea, la ANC recibió alrededor de 6 mil personas, de más de 500 organizaciones y sectores sociales, económicos, gremiales,

municipales y autoridades de Gobierno Nacional.¹⁴

Las diez mesas están reportando sus actividades en blogs que pueden ser consultados en la página Web de la Asamblea.¹⁵ Sin embargo, constituye un gran déficit de información, el que las Mesas no estén sistematizando aún la totalidad de las propuestas recibidas, lo que dificulta, por una parte, su adecuado procesamiento para las deliberaciones (identificación de temas, actores proponentes, puntos de acuerdo/desacuerdo entre las propuestas recibidas, ejes de debate necesarios) y, por otra, la rendición de cuentas a la ciudadanía¹⁶.

Un hecho que merece ser destacado, es la inadecuación del espacio físico donde sesionan las Mesas. La ausencia de techo entre los cubículos de cada Mesa, genera un murmullo permanente en el ambiente, que hace claramente imposible escucharse de un lado a otro en una misma Mesa¹⁷. Tratándose de un espacio privilegiado de deliberación nacional, este hecho constituye un serio problema para el funcionamiento de la ANC.

Educación Raúl Vallejo y organizaciones de derechos humanos (INREDH, APDH y SERPAJ) para investigar la actuación de las fuerza pública en el contexto de protestas ciudadanas en esta parroquia amazónica. El informe final de la *Comisión* fue presentado el 10/01/08 y puede ser consultado en la página Web de la Presidencia: www.presidencia.gov.ec/descargas/Informe%20Final%20Comisión%20Dayuma.doc. Con base en ese informe el presidente pidió a la ANC otorgue amnistía a un grupo de manifestantes detenidos (ver *infra* Relaciones con el Ejecutivo).

¹² Redacción, "Mesa Legislativa analiza retiro de frecuencias", La Hora, 23/01/08. Consulta en línea: <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=672353>

¹³ Ver, "Síntesis general de los Informes de las Mesas Constituyentes". Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/sin_tesis_de_la_mesas.pdf

¹⁴ Sala de Prensa José Peralta, Boletín 269, "Asamblea trabaja a fondo y sin descanso". Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=2787&Itemid=1

¹⁵ <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>

¹⁶ En conversación con funcionarios de la ANC, sostenida en una visita a Montecristi el 18./01/08, se informó al responsable de este Informe sobre la conciencia de ese déficit y la previsión de su pronta superación.

¹⁷ Observación del responsable del Informe, Visita a Montecristi, 18./01/08.

4. Dos nuevos Mandatos: N° 2 y 3

Los Mandatos son ordenes o “actos decisorios” de la Asamblea, en ejercicio de sus plenos poderes, según señala el artículo 3 de su Reglamento, y se expresan como normas con efecto inmediato.

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

¹⁸ Luis Moncayo, “La Asamblea busca réditos a costa de la ‘burocracia dorada’”, El Comercio, 23/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=107677&anio=2008&mes=1&dia=23. Una cifra aproximada de el número de funcionarios que verían afectados sus intereses por este Mandato la brinda en esta misma nota de prensa la Federación Nacional de Servidores Públicos, la cual sostiene que en el Ecuador hay 467 mil servidores públicos, de los cuales el 12% (unos 56 mil) tiene privilegios de sueldos.

susceptibles de queja, impugnación, amparo, demanda o reclamación o cualquier otra impugnación judicial o administrativa (Art. 9).¹⁹

La discusión de este mandato generó opiniones encontradas. Para el asambleísta León Roldós (RED) “*ese Mandato será una bomba de tiempo, porque no hay estudios técnicos de las implicaciones que tendrá la decisión de la Constituyente*”.²⁰

Por otro lado, la Asamblea aprobó, el mismo 24/01/07, el Mandato N° 3, que pospone las elecciones a diputados de las nuevas provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, a las que había llamado el Tribunal Supremo Electoras (TSE), puesto que el Congreso se encuentra en receso. El mandato pospone las elecciones hasta después del referendo aprobatorio de la nueva Constitución.²¹

5. Otras decisiones relevantes

Otras decisiones tomadas por la Asamblea, fueron: a) la destitución de su cargo de asambleísta, del ex candidato presidencial y líder del Partido Renovación Institucional Acción Nacional (PRIAN) Álvaro Noboa y, b) la solicitud al Fiscal General para que conozca

¹⁹ Asamblea Constituyente “Mandato No.2”. Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/mandato_numero_dos.pdf

²⁰ *Ibidem*.

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

de un presunto caso de soborno a Asambleístas.

a) Álvaro Noboa, fue destituido de su cargo de asambleísta por no haber entregado su declaración patrimonial juramentada, tal como lo estipula el Reglamento Interno de la Asamblea (Art.17).²² La decisión se oficializó el 24/01/08, cuando por 81 votos la Asamblea convalidó lo dispuesto por el Reglamento. Los asambleístas del PRIAN abandonaron la sesión. Le sustituirá en su cargo su suplente, Carlos Julio Arosemena.²³

b) El 22/01/08 se instaló una sesión extraordinaria del Pleno de la Constituyente para conocer una agenda de seis puntos, entre ellos aprobar una solicitud al Fiscal General para que inicie las acciones para esclarecer un presunto caso de corrupción relacionado con el intento de soborno a 25 asambleístas de PAIS para que votasen con contra de las propuestas del presidente y en contra de la nueva Constitución. El escándalo comenzó cuando el 22/01/08 se hizo público un video en donde los señores Cao Lay Muñoz y Bolívar López Santos se reúnen con el asambleísta de PAIS Gabriel Rivera para ofrecerle 3 millones de dólares a cambio de que convenciera a 25 de sus compañeros de bancada para que votaran

²² Wilson Benavides, "Noboa, fuera de la Asamblea por no entregar su declaración de bienes", El Comercio, 13/01/08. Consulta en línea:

http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=106474&anio=2008&mes=1&dia=13

²³ EFE, "Noboa está fuera de la Asamblea oficialmente", El Comercio, 24/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=107890&anio=2008&mes=1&dia=24

en contra de las iniciativas gubernamentales. El video fue grabado (con cámara oculta) por el propio Rivera con la autorización del Ministerio Público y fue dado a conocer por el ministro de Gobierno, Fernando Bustamante; el secretario Anticorrupción, José Luis Cortázar; el comandante de la Policía, Bolívar Cisneros, y el propio Gabriel Rivera. Las dos personas vinculadas con el caso fueron apresados el mismo 22/01/08. En el video los implicados se presentaron a sí mismos como intermediarios del asambleísta de Sociedad Patriótica Julio Logroño, así como del ex presidente del Ecuador y líder de dicho partido, Lucio Gutiérrez²⁴. El ex presidente Gutiérrez y representantes de su partido, se deslindaron de los hechos, señalando que son "*víctimas de una perversa persecución*"²⁵.

El 23/01/08 la Asamblea adoptó (por primera vez desde que fue instalada) una resolución por unanimidad. Todos los asistentes a la sesión la Asamblea (128) respaldaron el pedido que hizo el día anterior el presidente de la Asamblea para que la Fiscalía, de manera urgente y prolija,

²⁴ Redacción Política, "La Asamblea se instaló para tratar supuesto intento de soborno", El Comercio, 23/01/08.

Consulta en línea:

http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=107778&anio=2008&mes=1&dia=23; Redacción, "Fallida 'compra' de asambleístas, denuncia PAIS", El Universo, 23/01/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/01/23/0001/8/DD134B2FCC404819A9EBF5DF8293ADD6.aspx>

²⁵ Ecuavisa, "El ex presidente Lucio Gutiérrez niega liderar un plan para desestabilizar al actual Gobierno Nacional". Consulta en línea:

<http://www.ecuavisa.com/Desktop.aspx?Id=958&e=1405>

investigue los presuntos hechos de corrupción arriba señalados.²⁶

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

1.- Relación de la Asamblea con el Poder Ejecutivo

El 15/01/08, el presidente Correa presentó ante la ANC su Primer Informe de Gobierno. En el mismo se destaca tanto el proceso de reestructuración institucional del Estado, como los principales avances y retos en diferentes materias.²⁷

Respecto al informe del presidente, los medios destacaron su tono conciliador. El diario El Comercio, por ejemplo, asentó: *“Correa incluso ofreció disculpas al organismo de plenos poderes por los excesos que se hubieran cometido durante su gestión. El Mandatario propuso al país llegar a acuerdos mínimos y advirtió que la lucha política no socave los cimientos de la nación. ‘No más paros, no más violencia, por el diálogo todo, por la fuerza nada’.*”²⁸ Por otro lado, el presidente realizó la petición, a la Asamblea, de amnistiar a diferentes personas que el Ejecutivo considera injustamente presas o

²⁶ Luis Moncayo, “Baja el tono sobre posible soborno”, El Comercio, 24/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=107836&anio=2008&mes=1&dia=24

²⁷ La versión completa del informe puede ser consultada en línea en: http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=2251&Itemid=80

²⁸ Luis Moncayo, “Correa habla de perdón y diálogo”, El Comercio, 16/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=106820&anio=2008&mes=1&dia=16

perseguidas, como las detenidas por el caso de los ex gerentes de la Agencia General de Depósitos (AGD)²⁹, el ex presidente Gustavo Noboa; *“los centenares de hombres y mujeres [detenidos por transportar droga]”*³⁰ y algunas personas encarceladas por las protestas en Dayuma durante diciembre pasado.³¹ Esta petición fue de carácter político; se espera que durante los próximos días presente una petición formal donde argumente las razones jurídicas y políticas para los diferentes procesos de amnistía o indulto, según sea el caso.

2.- Relación de la Asamblea con los Poderes Legislativo y Judicial

Dos hechos destacaron al respecto: a) la presentación de una demanda de inconstitucionalidad del Mandato N° 1, por parte de un grupo de ciudadanos, ante el Tribunal Constitucional (TC) y la decisión de éste y; b) los intentos de un grupo de diputados puestos en receso por la Asamblea, de convocar al resto de los congresistas para reinstalarse como Poder.

²⁹ Los ex gerentes de la AGD (organismo encargado de investigar el destino de los ahorros de los ciudadanos ecuatorianos, así como de los préstamos del Estado a los bancos privados) han sido perseguidos por la justicia ecuatoriana, acusados por diferentes delitos. Los ex gerentes (Luis Villacís, Carlos Arboleda y Vilma Salgado) argumentan su inocencia y se declaran perseguidos por una justicia que, a su juicio, es manipulada por los Banqueros que se vieron afectados por las investigaciones que ellos dirigieron.

³⁰ Se conoce con el nombre de “mulas” a las personas que la industria del narcotráfico utiliza para transportar pequeñas cantidades de sustancias ilícitas.

³¹ Luis Moncayo, “Correa habla de perdón y diálogo”, El Comercio, 16/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=106820&anio=2008&mes=1&dia=16

a) El 07/01/08, el TC rechazó la demanda de inconstitucionalidad al Mandato Constituyente N° 1, que presentaron más de mil ciudadanos/as. Según la demanda, la Asamblea violó expresas normas constitucionales vigentes al declarar el receso de los diputados, y destituir al Fiscal General y al Superintendente de Bancos. El TC tomó esa decisión con base en el inciso segundo del Art. 2 del Mandato Constituyente N° 1, que señala que *“ninguna decisión de la Asamblea es susceptible de control o impugnación por parte de los poderes constituidos”*³². Igualmente argumentó el TC que el Art. 276 de la Constitución vigente no determina su competencia para declarar la inconstitucionalidad de mandatos constituyentes.³³

b) Por otra parte, el 08/01/08, se produjo un segundo intento de reunión de los diputados declarados en receso por la Asamblea. Sólo 16 de 100 diputados asistieron a la auto-convocatoria.³⁴

3. Relación de la Asamblea con los poderes municipales

La Asociación de Municipalidades de Ecuador (AME) se ha reunido en varias

ocasiones con las Mesas constituyentes para exponer sus propuestas constitucionales. Un permanente punto de tensión con la Asamblea, surgido en diferentes temas, es lo que desde la AME se considera como una estrategia centralizadora del Ejecutivo Nacional. El 25/01/08, el presidente de la AME y alcalde de Babahoyo, Jonny Terán, expresó que *“los mensajes que da el Presidente de la República y sus funcionarios son de apertura total: descentralización y autonomía, pero hay ahí intereses por mantener el centralismo antes que seguir profundizando la descentralización”*.³⁵

4. Relación de la Asamblea con la sociedad civil

La Asamblea ha estado abierta al diálogo con todos los sectores sociales y a la modificación de propuestas (en particular propuestas de Ley), en función de las consultas y manifestaciones públicas.

Ya en los primeros días del año, el vicepresidente de la Asamblea, Fernando Cordero (PAIS) aseguró que la Asamblea había recibido alrededor 340 propuestas de temas específicos enviadas por ciudadanos.³⁶ Por su parte, Aminta Buenaño (PAIS), segunda vicepresidenta, calculó que

³² Asamblea Nacional Constituyente. Mandato Constituyente No. 1. Consulta en línea: http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=258&Itemid=80

³³ Redacción Política, “El TC reconoce que las decisiones de la Asamblea son inapelables”, El Comercio, 9/01/08. Consulta en línea:

http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=105923&anio=2008&mes=1&dia=9

³⁴ Redacción Política, “Los diputados otra vez no logran reunirse”, El Comercio, 09/01/08. Consulta en línea: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=105924&anio=2008&mes=1&dia=9

³⁵ Redacción, “Municipios quieren descentralización”, La Hora, 26/01/08. Consulta en línea: <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=673625>

³⁶ “SP cuestiona metodología del trabajo de las comisiones”, El Universo, 5/01/08. Consulta en línea: <http://www.eluniverso.com/2008/01/05/0001/8/C84C641DEB9945FCBAEF39FFC6A8E794.aspx>

el organismo ha recibido al menos diez propuestas de Constituciones.

III. Actores, Debates y Puntos de Tensión

Son varios los puntos de tensión que genera el proceso constituyente. Unos están claramente vinculados con la lucha política entre actores que compiten por el control del Estado, otros lo están más con las divergencias en torno a aspectos procedimentales del funcionamiento de la Asamblea y los roles de las minorías y mayorías en su seno. Otros más, están vinculados con divergencias en cuanto a los proyectos de país que están en juego. De entre estos, destacaremos en este Informe los relacionados con el Modelo de Desarrollo, basado en la extracción de petróleo y otros recursos y sus tensiones con temas ambientales y derechos de los pueblos indígenas.

Las mesas 7 (Régimen de Desarrollo) y 5 (Recursos Naturales y Biodiversidad) han venido abordando el tema del modelo de desarrollo. Dentro del objetivo general de la mesa 5 se encuentra el “... *generar un modelo económico solidario y sustentable [...] responsable con las presentes y futuras generaciones*”³⁷, al detectar como principal problema nacional la adopción de un “*modelo económico primario exportador, basado en la*

sobre-explotación de la naturaleza y el uso irracional de los recursos [...] que agudizan la desigualdad, la acumulación de riqueza en pocas manos, y severos daños a la naturaleza y los espacios de vida de los cuales depende la mayoría de la población.”³⁸

Si bien dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, se establecen dentro de sus 12 objetivos, el promover un ambiente sano y sustentable³⁹, en el mismo es posible encontrar algunas posibles contradicciones que, a su vez, plantean retos a la Asamblea, para la construcción de un Modelo como el planteado. Por ejemplo, en el marco de la celebración del primer año de gobierno, el presidente Correa señaló dentro de los desafíos para el 2008 la construcción de proyectos hidroeléctricos y petroleros. La construcción de represas, así como diversos problemas asociados a la explotación petrolera y minera han venido generando importante protestas sociales por el derecho al ambiente y los derechos de los pueblos indígenas, por lo que es de esperar que estos temas se mantengan entre los más conflictivos, no solo entre las fuerzas del Gobierno y la Oposición, sino a lo interno de las propias fuerzas que apoyan al gobierno.

En esta dirección, un dato que resulta importante es la realización, en enero, del Congreso de la Confederación de

³⁷ Mesa Recursos Naturales y Biodiversidad. Plan de trabajo Mesa 5.
http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/cro_nograma_mesa5.pdf

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Gobierno Nacional de la República del Ecuador. Presentación: Reforma democrática del Estado
http://asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=2251&Itemid=80

Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), en el cual hubo cambio de directiva y se decidió como puntos centrales la defensa de los recursos naturales, la de sus territorios y la necesidad de independencia frente a las decisiones del Gobierno. El nuevo presidente de la organización, Marlon Santi manifestó *“Acudiremos a las bases para conocer sus necesidades y si es necesario nos movilizaremos a Montecristi para exigir que se respete nuestra propuesta de Estado plurinacional y evitar la ocupación de nuestros territorios. En esto seremos radicales y si tenemos que chocar políticamente con el Gobierno, lo haremos”*.⁴⁰

⁴⁰ El Universo, CONAIE quiere independencia frente al Gobierno, 14.01.08, Santo Domingo, <http://www.eluniverso.com/2008/01/14/0001/8/C2A795157B91456BB7436BFDD5ED8B42.aspx>

Cronología

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

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

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

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

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

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

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

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

24/01/08. La asamblea aprobó el Mandato 02 que establece topes salariales y de indemnización para los trabajadores del Estado y el Mandato 03 que pospone la

elección de diputados para las nuevas provincias de Santa Elena y Santo Domingo.

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