



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2013-2017

MANUAL DE PRÁCTICA PARLAMENTARIA



ASAMBLEA NACIONAL
R E P Ú B L I C A D E L E C U A D O R

MANUAL DE PRÁCTICA PARLAMENTARIA

**MANUAL DE PRÁCTICA PARLAMENTARIA
ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR**

MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA (CAL)

Gabriela Rivadeneira Burbano

Presidenta

Rosana Alvarado Carrión

Primera Vicepresidenta

Marcela Aguiñaga Vallejo

Segunda Vicepresidenta

Fausto Cayambe Tipán

Primer Vocal

Carlos Bergmann Reyna

Segundo Vocal

Verónica Arias Fernández

Tercera Vocal

Libia Rivas Ordóñez

Secretaria General

Consejo Editorial

Piedad García-Escudero Márquez

Libia Rivas Ordóñez

Marcelo Bonilla Urbina

Dalia Noboa Cruz

Autores

Libia Rivas Ordóñez, Mónica Rodríguez Ayala, Dalia Noboa Cruz, Roman Acosta Chávez, Gustavo Chiriboga Mosquera, Blanca Cáceres Cabezas, Pamela Escudero Soliz, Christian Machado Granda, Willian Carrillo Espín, Tatiana Torres Tapia, Francisco Palomino Arellano, Edwin Alcarás Panchi, Xavier Arguello Egas, Gabriela Vallejo Flores

Edición

Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador

Revisión por pares

Piedad García-Escudero Márquez

Marcelo Bonilla Urbina

Impresión El Telégrafo E.P

ISBN 978-9942-8530-5-9

DERECHOS DE AUTOR 047950

Quito, Ecuador

2016

PRESENTACIÓN

El presente *Manual* es un esfuerzo que tiene como objetivo mejorar la práctica parlamentaria y contar con parámetros claros para el trabajo que realizamos desde la Asamblea Nacional.

Este instrumento recoge aportes de varios sectores de profesionales, tomando conceptos precisos que acercan la realidad del día a día a los procesos que desarrollamos, lo que nos ha llevado a obtener un producto final de calidad que será una herramienta de gran trascendencia y utilidad. A la vez, se complementa con otros textos, como el *Manual de Técnica Legislativa* que presentamos en 2014 y que nos sirve, concretamente, en la elaboración de las leyes.

Contar con un manual actualizado y acorde con el nuevo tiempo político y social que vivimos, caracterizado por una elevada apuesta por la institucionalidad, constituye una de las necesidades planteadas durante este período legislativo. Se trata de un instrumento que servirá para tener claridad sobre las dinámicas de los organismos que conforman esta Función del Estado.

Las labores que se realizan desde el Parlamento son de gran importancia para el país: aquí se construyen las leyes que serán el marco para generar políticas y acciones concretas desde otras instituciones del Estado. Por eso es importante precautelar los procesos internos y su correcta aplicación.

Tener claros los procesos de la creación de las normas, de la fiscalización y, en general, del quehacer legislativo nos ayudará en la consecución de las tareas que tenemos como Legislativo y contribuirá así al fortalecimiento de los objetivos democráticos y del mejoramiento de la institucionalidad en el país.

Gabriela Rivadeneira Burbano
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
PRIMERA PARTE	
1. PARLAMENTO Y DERECHO PARLAMENTARIO	13
· Principios del derecho parlamentario	
· Funciones del Parlamento	
· El Parlamento: teoría general	
· Orígenes de la práctica parlamentaria	
SEGUNDA PARTE	
2. HISTORIA DEL PARLAMENTO ECUATORIANO	49
· Historia del Parlamento ecuatoriano: período 1809-1920	
· Historia del Parlamento ecuatoriano: período 1925-2007	
· Historia del Parlamento ecuatoriano: período 2007 a la actualidad	
TERCERA PARTE	
3. LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA EN EL ECUADOR: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL	83
· Funciones y actuaciones de las y los asambleístas en el Pleno de la Asamblea Nacional	
· Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional	
CUARTA PARTE	
4. INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS	127
· Normas de funcionamiento: debate, cuórum y mociones	
· Documentos parlamentarios: informes, actas y fichas	
· Apéndice: informes, actas y fichas en la práctica parlamentaria ecuatoriana	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	187
LOS AUTORES	191

INTRODUCCIÓN

Los Parlamentos, para su funcionamiento, requieren eficiencia en los procedimientos a fin de alcanzar los objetivos para los que fueron instituidos. Por esta razón, la Unidad de Técnica Legislativa (UTL) decidió condensar los aportes académicos de profesionales calificados con el propósito de entregar a los actores involucrados en el ámbito legislativo una herramienta útil para unificar criterios respecto del proceso de creación de las normas y de la ejecución de las prácticas parlamentarias.

La Asamblea Nacional del Ecuador está conformada por trece Comisiones Especializadas Permanentes, que proveen al Pleno del organismo de informes previos al primer y segundo debate en los que se realizan exámenes pormenorizados sobre los proyectos de ley que se encuentran en trámite. En las Comisiones se producen debates que deben ser ordenados y efectivos en la medida en que protejan a las mayorías y a las minorías al momento de expresarse. Para que las reuniones que se realizan en las Comisiones garanticen la participación de los interesados en el debate, se deben observar reglas mínimas y evitar controversias, ambigüedades y litigios que impidan su correcto funcionamiento.

La historia del Parlamento ecuatoriano se asemeja a cualquier otra de América Latina o del mundo. La mayoría de Parlamentos posee un sistema de reglas que proporcionan una guía de conducción en las sesiones de las Comisiones Legislativas para sistematizar los precedentes legislativos que se visibilizan en la práctica. Sin embargo, dichas reglas deben permitir que la misión para la que han sido creadas estas Comisiones no sea obstruida ni su trabajo entorpecido por coyunturas políticas para favorecer determinados intereses.

Para el desenvolvimiento adecuado del trabajo legislativo encomendado a las Comisiones, hemos visto la necesidad de que la Asamblea Nacional pueda contar con

un instrumento que ofrezca una orientación sistemática ajustada a la realidad de la práctica del Parlamento ecuatoriano. En consecuencia, este *Manual* pretende recoger el fundamento y validez en los que se apoyan ciertos principios y normas que regulan el quehacer parlamentario y constituirse en una herramienta de aplicación general para profesionales, técnicos, políticos, consultores, asambleístas o cualquier persona que desee verificar la naturaleza y fundamento de las normas por las cuales una sociedad se rige en su carácter de ente colectivo.

De esta manera, se espera contribuir al mejoramiento de los procesos legislativos y fiscalizadores —competencia de la Asamblea Nacional—, unificar criterios tendientes a lograr la correcta sistematización del proceso de creación de la norma, ayudar al establecimiento y fortalecimiento de instituciones democráticas, estimular el diálogo en situaciones de conflicto, facilitar la consecución de objetivos democráticos y brindar una guía de conducción para que se respeten las decisiones de las mayorías y para que las minorías sean escuchadas a lo largo de todo el proceso de creación de las normas y de los diversos procesos legislativos.

Al comienzo de este *Manual*, se ha realizado un breve repaso de carácter teórico sobre los principios generales que han sentado las bases de la práctica parlamentaria, preámbulo complementado por la especificación de las funciones que debe cumplir por excelencia el órgano que tramita y elabora las leyes. En este mismo capítulo, se examina la estructura que necesariamente debe sostener la institucionalidad encargada de ejercer la Función Legislativa y además se incluye un breve esbozo histórico que se remonta a los orígenes del ejercicio parlamentario, desde la antigua Grecia y el Senado romano hasta los procesos iniciales de la concepción moderna del Parlamento en Inglaterra y de las Cortes en España, con sus respectivas particularidades.

En la segunda parte, se propone un análisis que se concentra en las especificidades del ejercicio legislativo en el país, mediante un enfoque histórico que recorre todo el período republicano hasta la actualidad. Con esta perspectiva, se ha relevado el contexto social y político que explica la promulgación de las numerosas Constituciones a través de los años y los cambios que han habido en ellas respecto de las diferentes concepciones sobre la estructura y funciones del Poder Legislativo. Inmediatamente, como parte de la exposición de determinados criterios en cuanto

al derecho parlamentario en el Ecuador, se desarrollan los argumentos del caso sobre la necesidad de regular los procedimientos al interior de la Asamblea y de establecer sus reglas generales.

A continuación, en la tercera parte de este trabajo, se describen las competencias y facultades específicas atribuidas a los asambleístas para que el ejercicio legislativo se desarrolle de acuerdo con los parámetros esenciales del derecho parlamentario. Con la intención de que el análisis aquí sea eminentemente utilitario, se realiza, además de una descripción detallada de las actividades inherentes al debate plenario, una detenida explicación sobre el trabajo al interior de las Comisiones: por ejemplo; el procedimiento que se debe observar para la elección de las autoridades, la conducción adecuada de las sesiones, la manera correcta de elaborar las convocatorias, las disposiciones necesarias para que se desarrollen adecuadamente las comisiones generales o la estructuración de los informes que luego se pondrán a consideración del Pleno de la Asamblea, entre otros aspectos.

Por último, el *Manual* termina examinando conceptualizaciones fundamentales de elementos vinculados tradicionalmente al ámbito legislativo, como el de mayoría, cuórum, mociones y debate, con el propósito de que exista claridad al momento de utilizar estos términos tanto a nivel oral como en la comunicación escrita. Igualmente, se han descrito los principales aspectos que caracterizan a instrumentos parlamentarios tan comunes en el trabajo cotidiano de la Asamblea Nacional como los informes, las actas y las fichas, además de la importancia de diferenciar correctamente sus variantes. Cabe mencionar que, aparte del mecanismo de elaboración de estos documentos, se incluyen ejemplos de los diferentes formatos que se han determinado para responder a las necesidades y los objetivos que se desean alcanzar.

Mónica Rodríguez Ayala
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

PRIMERA PARTE

PARLAMENTO Y DERECHO PARLAMENTARIO

*“Mi libertad es el derecho de hacer lo que
las leyes me permiten.”*
Montesquieu

PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Pamela Escudero Soliz

La práctica parlamentaria se ha regido por las particularidades sistémicas y democráticas de cada modelo de Estado. La importancia de la identificación de los principios que regulan las actividades parlamentarias supone una labor legislativa de mejor calidad. Manson (1985), en relación con la práctica parlamentaria, indica que “el conocimiento de los principios sirve para aclarar las reglas” (p. 21). Es importante indicar que tal aclaración no implica una tarea de profunda interpretación, en cuyo caso estaríamos frente a normas oscuras. Los principios sirven más bien para especificar y optimizar la aplicación de las normas o, a falta de reglas, aplicarlas como pautas de orden de la práctica común. Así, el propósito de este apartado es recoger los principios que han gestado la práctica parlamentaria en los países que representan los diferentes sistemas o familias jurídicas, las cuales también serán desarrolladas en esta parte.

Sistemas o familias jurídicas

Con el aporte doctrinario e histórico de los grandes internacionalistas en materia jurídica, se estableció una clasificación de los diferentes ordenamientos jurídicos. En los apuntes de Nuria González Martín, se reconocen cinco grandes sistemas o familias jurídicas, que son las siguientes: el Sistema Romano-Germánico o Civil Law, el Common Law, el Sistema Socialista, el Sistema Religioso y el Sistema Híbrido.

Roncero (2001) indica que el Sistema Romano-Germánico o Civil Law es un conjunto de normas elaboradas desde el Poder Legislativo, mientras que el Common Law se presenta como un conjunto de principios y prácticas no escritas, es derecho no codificado formulado por los jueces. La combinación de este con otro sistema o familia jurídica constituye el denominado Sistema Híbrido. La familia jurídica religiosa se fundamenta en los principios del Libro Revelado,

mientras que la familia jurídica socialista es la que identifica la etapa anterior al comunismo y sus principios fundamentales son: “dar a cada uno según su trabajo” y “dar a cada uno según sus necesidades” (Fernández de Córdova, 2001).

A continuación se describen los principios parlamentarios establecidos en los países seleccionados conforme con las diferentes familias jurídicas.

Principios

Previamente, es necesario establecer que un principio es una idea base de determinado conjunto de normas que se deducen de la propia ley aunque no estén expresamente formuladas en ella, “ideas en definitiva producto tanto de la técnica jurídica como de la ideología socio-política de quienes elaboran las leyes” (Alexy, 1997 citado por Ávila Santamaría, 2008, pp. 39-72). “Los principios son mandatos de optimización [...] son normas jurídicas y como tal deben ser aplicadas [...] no dan soluciones determinantes sino que dan parámetros de comprensión” (Alexy, 1997, p. 86). Se puede decir que el principio entendido como parámetro de comprensión determina un límite y si este es violentado puede dar paso a la arbitrariedad.

Principios de derecho parlamentario

Principios del Congreso de los Estados Unidos de América (common law)

Los principios señalados en este apartado son extraídos del artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América y fueron desarrollados exclusivamente para referirse al Poder Legislativo:

- **Separación de Cámaras:** el Poder Legislativo está organizado en dos Cámaras, la del Senado y la de Representantes. La primera, también denominada Cámara Alta, tiene competencias sobre la aprobación de tratados internacionales y nombramientos hechos por parte del Presidente de los Estados Unidos, mientras que la segunda, llamada Cámara Baja, tiene la facultad de crear proyectos de ley.

- **Independencia:** cada Cámara determina sus propias reglas, castiga a cualquiera de sus miembros ante conductas indebidas y puede expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes.
- **No delegación:** el Congreso no puede delegar la autoridad del Legislativo a los otros poderes del Gobierno.
- **No suspensión:** ninguna de las dos Cámaras puede ser suspendida sin el consentimiento de la otra, en un tiempo máximo de tres días.
- **Principio de publicidad:** cada Cámara debe custodiar y publicar un Diario.

Principios del Parlamento Mexicano (Romano-Germánico)

Los principios del Parlamento mexicano aquí descritos son recogidos de la doctrina escrita sobre la base del pensamiento de Arteaga Nava (1999), autor de *El proceso legislativo*, quien destaca los siguientes:

- **Gobierno básico:** el Congreso se divide en dos Cámaras con el objeto de repartir el poder y evitar la tiranía.
- **Deliberación:** se determina la participación de la postura de los diferentes representantes de los partidos políticos dentro del Parlamento para enriquecer la calidad de las normas.
- **El primero en tiempo es primero en derecho:** se da prioridad de conocimiento del proyecto ante la Cámara en la que fue presentado.
- **Economía:** este principio es observado en dos momentos: el primero, en la participación de la deliberación de los proyectos, por medio de la cual quien pide la palabra debe participar ininterrumpidamente por el tiempo establecido por quien modera la sesión; el segundo, cuando un proyecto es desechado de una Cámara de origen y no se puede volver a presentarlo en las siguientes sesiones del año.

Principios del Congreso de Canadá (Híbrido)

En el artículo principal del Acta de Norteamérica Británica de 1867, renombrada como Acta de Constitución de 1867, por medio de la cual se establece la estructura del Parlamento, se señalan los siguientes principios:

- **Dualidad sistemática:** se crean normas desde el Poder Legislativo y desde la Corte Suprema de Canadá, como máximo órgano de justicia que resuelve sus fallos estableciendo precedentes que deben ser aplicados en casos análogos.
- **Conformación:** se identifican los tres componentes del Parlamento: el Monarca de Canadá, la Cámara del Senado y la Cámara de Comunes.
- **Perpetuidad:** aplica al tiempo que un senador ejerce sus funciones. Anteriormente los senadores eran nombrados de por vida; actualmente cesan en su puesto a la edad de 75 años. Los diputados están en función hasta que dimitan o hasta que el Parlamento sea disuelto. Pueden ser reelegidos un número ilimitado de veces.

Las particularidades de este Parlamento corresponden a los antecedentes históricos del surgimiento de Canadá. Así, en su estructura orgánica funcional, coexisten dos familias distintas, el Common Law y el Civil Law.

Principios del Parlamento de Cuba (Socialista)

De las normas establecidas en la Constitución Socialista de la República de Cuba, se desprenden los siguientes principios:

- **Orden de elección jerárquica:** la Asamblea Nacional elige, de entre sus diputados, a quienes integren el Consejo de Estado y al Presidente del mismo. El Presidente del Consejo de Estado es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- **No disolución:** la Asamblea Nacional es el órgano supremo del Poder del Estado. Le están subordinadas las Funciones Legislativas, Ejecutivas y Judiciales. El Jefe de Estado y de Gobierno no puede disolverla.

- **Uso racional del tiempo:** cada diputado realiza fundamentalmente las tareas encomendadas por la Comisión Permanente en el ámbito de la provincia donde reside.
- **Participación local:** el diputado debe participar por lo menos cuatro veces al año en las sesiones ordinarias de la Asamblea del Poder Popular del municipio en el cual fue electo.
- **Gratuidad:** los diputados y delegados no cobran salario por la función que desempeñan.
- **Discusión segura:** una ley no se lleva al debate en el Pleno hasta que, mediante reiteradas consultas a los diputados, quede claramente demostrado que existe el consentimiento mayoritario para su discusión y aprobación.
- **No veto:** implica que las leyes que la Asamblea Nacional aprueba no pueden ser vetadas por el Gobierno o el Presidente ni pueden ser derogadas.

Principios de la Asamblea de Israel (Religioso)

- **Estructura de poderes:** el Knéset, la Asamblea, es la que dicta las leyes, supervisa el trabajo del Gobierno y tiene la potestad de elegir, nombrar y destituir de entre sus miembros al Poder Ejecutivo.
- **Coalición:** la Asamblea busca formar de entre sus diputados una coalición que cuente con la mayoría simple, la cual, a su vez, elegirá de entre sus miembros, al Poder Ejecutivo encabezado por el Primer Ministro y su gabinete.
- **Confianza:** los elegidos para representar los poderes deben disfrutar de confianza permanente de la Asamblea. En caso de no contar con ella, se efectúa el voto de desconfianza al Ejecutivo, que supondría el cese inmediato del Gobierno en sus funciones y la toma de poder por parte del candidato alternativo.

- **Tres lecturas:** dicta lo siguiente: “Para que un proyecto de ley sea aprobado, este debe pasar tres lecturas en la Knéset, posteriormente, después de un debate general, cada artículo del proyecto es sometido a voto” Knéset (2008).

Principios de la Asamblea Nacional del Ecuador (Romano-Germánico)

Los principios fueron recogidos de la Constitución del Ecuador (2008). De las normas previstas para la Función Legislativa, se desprende que los principios que regulan la actividad parlamentaria en el Ecuador son los siguientes:

- **Autonomía:** el ejercicio de las funciones atribuidas a la Asamblea Nacional pueden ser desempeñadas por autoridad constitucional, pero por su propia cuenta, en los ámbitos presupuestario, reglamentario, organizativo y estatutario.
- **Conformación:** la Asamblea Nacional es unicameral, es decir, se conforma con una sola Cámara en la que se debaten y discuten las cuestiones legislativas. No existe el Senado.
- **Carácter público de las sesiones de la Asamblea:** por mandato constitucional, “las sesiones de la Asamblea Nacional serán públicas, salvo las excepciones establecidas en la ley”.
- **Protección de derechos:** procura que “ninguna norma jurídica restrinja el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”.
- **Economía:** permite participar en la deliberación de los proyectos. Quien pide la palabra debe intervenir ininterrumpidamente durante el tiempo establecido por el moderador de la sesión.
- **Participación:** se aborda desde tres aristas: ejecutiva, ciudadana y parlamentaria. Por medio de la aplicación de este principio, se asegura la presencia democrática en la elaboración de las leyes, conforme con las previsiones constitucionales. Se regula de la siguiente forma:

- **Ciudadana:** Las ciudadanas y ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la Comisión y exponer sus argumentos.
- **Ejecutiva:** la Presidenta o el Presidente de la República participa con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.
- **Parlamentaria:** los asambleístas que integran la Asamblea Nacional participan de la propuesta de todos y cada uno de los procesos legislativos, desde su iniciativa para proponer proyectos de ley hasta la deliberación y aprobación de cada una de ellas en el Pleno.
- **Progresividad:** este principio debe estar presente en el sentido y espíritu mismo de las normas que se crean en la Asamblea. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.
- **Seguridad jurídica:** constituye una garantía constitucional que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
- **Supremacía constitucional o legitimidad:** “Todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y a los tratados internacionales, y los que sea necesario para garantizar la dignidad humana del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos de poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución” (Constitución, 2008, artículo 84). Con la aplicación de este principio, se garantiza que los preceptos establecidos en la Constitución se apliquen y prevalezcan sobre todas las leyes de menor jerarquía.

- **Urgencia:** La Presidenta o el Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica (...). Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

CONCLUSIONES

- De acuerdo con el modelo de Estado que rige en cada país (monárquico, republicano o mixto), se establece la distribución de poderes del Gobierno.
- Todos los países seleccionados conforme con las familias jurídicas identificadas tienen Parlamentos.
- La estructura, atribuciones y principios de los parlamentos difieren unos de otros, lo que permite la existencia de Parlamentos unilaterales, bicamerales e incluso con tres componentes, como el Parlamento de Canadá.
- Los principios no se encuentran descritos expresamente, son extraídos de las normas jerárquicamente superiores de Gobierno.
- La palabra Parlamento es común a todos los sectores que representan el ejercicio legislativo, sin embargo, en unos países se lo denomina específicamente Poder Legislativo, Función Legislativa, Asamblea o Congreso.
- La aplicación de los principios en la creación de las normas y en la dinámica parlamentaria son de vital importancia, puesto que guían el quehacer de las actividades legislativas o ayudan a concebir la construcción de las normas conforme con los derechos, garantías, deberes y atribuciones que corresponden, según el modelo de Estado implantado.

FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Dalia Noboa Cruz
Roman Acosta Chávez

Los Parlamentos de todo el mundo disponen de capacidades propias de actuar denominadas funciones, las funciones que en los sistemas democráticos, en sentido general, son las siguientes:

FUNCIONES GENÉRICAS

Función de representación política: en el Parlamento están los representantes elegidos por el pueblo, quienes posibilitan la representación de los intereses económicos y sociales de la ciudadanía.

Función de control del gobierno: más allá de que el sistema sea parlamentario –en el que el gobierno necesita de la confianza del Parlamento para poder acceder y mantenerse en el poder– o presidencial en el que el Ejecutivo no necesita de la confianza parlamentaria para constituirse, el Parlamento ejerce una función de control de la actividad del Ejecutivo.

Función de elaboración política: el Parlamento es un escenario fundamental para la toma de decisiones políticas, que se materializan en leyes.

Función de selección de gobernantes: es la institución que coopta a una notable parte de la clase política.

En definitiva, es posible precisar una serie de atribuciones comunes a la mayoría de Parlamentos:

- La elaboración y aprobación de las leyes.
- La elección de los integrantes del Poder Ejecutivo o al menos la fiscalización de su acción.

- La orientación de la política pública y de las líneas de actuación del Estado.
- La integración de otros órganos constitucionales.

En el sistema parlamentario, los integrantes del Gobierno mantienen sus cargos solo mientras conserven la confianza del Parlamento o, en su caso, de una de las Cámaras de este. El Jefe del Gobierno y los demás miembros del mismo suelen ser nombrados por el Jefe del Estado, sea un Monarca o un Presidente, pero dependen del Parlamento, ante el que responden de su gestión política. En estos casos, el Parlamento dispone de dispositivos constitucionales para derribar al Gobierno, como la adopción de una moción de censura o la desapro-bación de una cuestión de confianza planteada por el Ejecutivo.

En el sistema presidencialista, los integrantes del Gobierno no son electos por el parlamento, pero en muchos casos, el Presidente solo puede nombrar para el Ejecutivo a personas que el parlamento o una de sus Cámaras apruebe mediante una mayoría determinada. En prácticamente todos los países el Parlamento tiene la opción de procesar y sentenciar a los funcionarios públicos, incluido al Presidente de la República, a través de un procedimiento llamado juicio político, que puede concluir con la destitución e inhabilitación del acusado. Esta persona debe retractarse de sus actos públicamente en el consejo o en un tribunal.

El Parlamento y su función representativa

La función representativa es la esencia de esta institución. Determina el verdadero sentido democrático y le acerca a los intereses de las personas que conforman la comunidad política en la que se sustenta.

La Asamblea Parlamentaria, en cuanto representa políticamente a la ciudadanía, es el símbolo del pluralismo y de la participación inherente a la libertad. Solo así puede desarrollarse el foro público en el que se debaten las cuestiones de interés general y se legitima el auténtico protagonismo institucional.

FUNCIONES PARLAMENTARIAS ESPECÍFICAS

Las propias funciones parlamentarias concretas son consecuencia de su índole representativa.

La **función legislativa** permite elaborar normas de carácter general que respeten el contenido de la Constitución. Como el Parlamento representa al pueblo, está legitimado para aprobar las leyes que tiene que cumplir dicho pueblo. De todos modos, ello no debe entenderse de manera rígida, pues otros órganos colaboran con la iniciativa legislativa o en la sanción y firma de la ley aprobada.

La **función presupuestaria** cobra sentido desde la fuerza representativa de la Asamblea. La previsión de los ingresos y de los gastos del Estado es obra del Poder Ejecutivo, pero esta se traduce en un proyecto que debe ser aprobado como ley por el Parlamento. Así, los representantes de los ciudadanos autorizan el cobro de impuestos y las inversiones concretas que se hacen para el cumplimiento de las distintas políticas públicas.

La **función de control** evidencia la naturaleza representativa de la institución parlamentaria. Este control, de especial relevancia, se traduce en tareas de seguimiento, información y debate relacionadas con el Poder Ejecutivo. A partir de ahí puede exigirse, en su caso, la responsabilidad política del gobierno. De esta forma, se matiza el principio de división de poderes, al permitirse que el Poder Legislativo incida sobre el Ejecutivo. La razón de ello es precisamente la fuerza de la representación que tiene y su legitimidad democrática directa.

Este entendimiento de las funciones parlamentarias desde la óptica de la representación permite a las Cámaras convertirse en el genuino **foro de debate político**. En él se exponen y se examinan las posiciones de los actores políticos sometidos a la disección de la opinión pública. La transparencia cobra de este modo especial sentido porque permite que la voluntad popular se forme adecuadamente y actúe en consecuencia, sea en el momento electoral o en otras situaciones.

FUNCIONES DEL PARLAMENTO ECUATORIANO (ASAMBLEA NACIONAL)

Es el órgano representativo del Estado y tiene como funciones principales la representación de la nación, la promulgación de leyes, la permanente fiscalización y control político, orientados al desarrollo económico, político y social del país así como la eventual reforma de la Constitución y otras funciones especiales.

La Constitución en el artículo 120 determina las funciones del sistema parlamentario ecuatoriano en los siguientes términos:

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 de la República.
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, de la Función Electoral y de Transparencia y Control Social 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 las y 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.

A las determinadas en la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) añade las siguientes funciones:

- "14. Elegir a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, de entre sus miembros;
15. Elegir a la primera Vicepresidenta o Vicepresidente de la Asamblea Nacional, de entre sus miembros;
16. Elegir a la segunda Vicepresidenta o Vicepresidente de la Asamblea Nacional, de entre sus miembros;

17. Elegir, de uno en uno, a cuatro vocales de la Asamblea Nacional que integrarán el CAL;
18. Elegir, de fuera de su seno, en binomio, una Secretaria o Secretario y Pro-Secretaria o Pro-Secretario de la Asamblea Nacional, quienes serán abogadas o abogados;
19. Crear comisiones especializadas ocasionales, por sugerencia del CAL;
20. Aprobar la integración de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales descritas en esta Ley; y,
21. Conocer y resolver sobre todos los temas que se ponga a su consideración, a través de resoluciones o acuerdos."

Función de legislación

La Asamblea Nacional expide, codifica, reforma, deroga las leyes y las interpreta con carácter generalmente obligatorio, crea, modifica o suprime tributos mediante ley, reconoce las atribuciones legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y aprueba o desaprueba tratados internacionales.

De igual manera, la Asamblea Nacional puede conocer y resolver los temas que se pongan en su consideración, a través de resoluciones o acuerdos.

La Asamblea Nacional, de conformidad con la Constitución, tiene como atribución participar en el proceso de reforma constitucional mientras no altere su estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establezca restricciones a los derechos y garantías y no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

Atribuciones de fiscalización y control político

La Asamblea Nacional tiene como atribución fundamental fiscalizar los actos de las Funciones Ejecutiva, Electoral, de Transparencia y Control Social y de

los otros órganos del poder público, así como de solicitar a las y los servidores públicos la información que considere necesaria.

Atribuciones de carácter político

La Asamblea Nacional posesiona a la Presidenta o al Presidente y a la Vicepresidenta o al Vicepresidente de la República y a las máximas autoridades de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias y a las y los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Además, puede declarar la incapacidad física o mental de la o del Presidente y Vicepresidente de la República y autorizar, con las dos terceras partes de sus integrantes, su enjuiciamiento penal. Adicionalmente, en caso de ausencia definitiva, designa a la o al Vicepresidente de la República, de una terna propuesta por la o el Presidente de la República.

Atribuciones de presupuesto y vigilancia

El Legislativo aprueba el Presupuesto General del Estado, en el que consta el límite de endeudamiento público y vigila su ejecución, tal como lo disponen los artículos 292 y los siguientes de la Constitución de la República.

La Función Ejecutiva presenta a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional aprueba u observa, en los treinta días siguientes y en un solo debate la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán solo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma.

En caso de observación a la proforma o programación por parte de la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, podrá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional o ratificarse en

su propuesta original. La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, podrá ratificar sus observaciones en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrará en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva.

Hasta que se apruebe el presupuesto del año en el que se posesiona la Presidenta o el Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior. Cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional, dentro del límite establecido por la ley.

Toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por los medios más adecuados.

Funciones especiales

En el marco de las funciones especiales de la Asamblea Nacional está posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, las Superintendencias y a las y los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

La Asamblea Nacional, pues, ejerce las siguientes funciones:

Norma: al participar en los procesos de reforma constitucional, al legislar y al dictar reglamentos.

En gran medida, la mayor parte del proceso normativo del Parlamento se concentra en la creación de las leyes, pero existen otros elementos en los que el Parlamento trabaja, como es la aprobación de tratados internacionales y la producción de acuerdos y resoluciones legislativas.

Finalmente, el Parlamento ecuatoriano cumple con la Función Legislativa a través de su órgano plenario, la Asamblea Nacional, y sus integrantes, los asambleístas.

Administra: al posesionar funcionarios, aprobar o improbar tratados, autorizar enjuiciamientos o aprobar el Presupuesto General del Estado, así como al ejecutar su propio presupuesto, celebrar contratos o interactuar con sus servidores.

Juzga: al declarar la incapacidad inhabilitante de quien ejerza la Presidencia de la República, al resolver el cese de sus funciones, conceder amnistías o indultos y al realizar los enjuiciamientos políticos, que pueden concluir en censura y destitución.

Elige: al nombrar a quien deba ejercer la Vicepresidencia de la República, de la terna que le envíen desde la Presidencia de la República, cuando queda vacante aquel cargo y también cuando decide quiénes deben ser sus propios dignatarios.

Controla: al conocer los informes que deben enviar los funcionarios determinados por la Constitución u otras normas jurídicas y, sobre todo, al fiscalizar y requerir informes.

EL PARLAMENTO: TEORÍA GENERAL

Mónica Rodríguez Ayala

El Parlamento es un órgano constitucional de todo Estado con sistema parlamentario compuesto por representantes elegidos por el pueblo que tienen la misión de manifestar la voluntad de este, elaborando y aprobando normas jurídicas e interviniendo en la integración y funcionamiento de otras instituciones del Estado. En el Ecuador, el Parlamento es unicameral, integrado por la Asamblea Nacional de la República.

Características generales

El Parlamento comparte en todos los Estados democráticos del mundo unas características generales, tanto en lo que se refiere a su naturaleza como a sus funciones.

Referidos a la naturaleza del Parlamento, se puede señalar que en todo el mundo democrático se determinan las siguientes características esenciales de los Parlamentos:

- Sus miembros son elegidos por la vía del sufragio universal, libre, directo y secreto.
- Existe autonomía plena en lo que se refiere a su autorregulación, presupuestos y estatus de sus miembros.

Elección

Como norma general, la legislación suele determinar la condición de elegible a las mismas personas que capacita para votar, aunque en ocasiones se da un incremento de la edad mínima de elegibilidad.

La elección de los parlamentarios puede verificarse con arreglo a criterios de representación proporcional, asignando un número de puestos para cubrir cada circunscripción y distribuyéndolos con arreglo al resultado electoral o bien según un criterio mayoritario, dividiendo el territorio en circunscripciones que resulten con un número igual de escaños cada una, generalmente uno, y adjudicándolo a la opción electoral que reúna un mayor número de votos.

En los casos de votación proporcional se suelen aplicar criterios correctores, tales como el establecimiento de un porcentaje mínimo de votos para acceder al Parlamento.

Autonomía del Parlamento

El Parlamento, en su lucha histórica contra la autocracia por la consecución del poder efectivo y el control del Estado, fue ganando una serie de privilegios y garantías que procuraban ofrecer un marco seguro de ejercicio de sus funciones.

Actualmente estos privilegios tienen un carácter institucional, es decir, no constituyen ventaja injusta frente al resto de individuos de la sociedad, sino que tienen por fin evitar que el Parlamento vea perturbada su libertad de acción.

Garantías colectivas

El Parlamento tiene reconocidas en el sistema democrático las siguientes garantías: inviolabilidad, autonomía reglamentaria, autonomía presupuestaria y autonomía funcional.

La inviolabilidad es una inmunidad absoluta del Parlamento por la cual no puede ser jurídicamente atacado o allanado, es decir, ninguna autoridad o individuo puede interferir en él por la vía del derecho o de los hechos. La inviolabilidad incluye el privilegio específico de inmunidad de sede, es decir, ninguna autoridad puede penetrar en el recinto donde el Parlamento reside o ejerce sus funciones sin su autorización.

La autonomía reglamentaria comprende la potestad del Parlamento para establecer sus propias normas de funcionamiento, con carácter general o individual.

Esto implica la proscripción de que cualquier autoridad ajena al Parlamento intervenga en el establecimiento de sus normas internas.

La autonomía presupuestaria proporciona al Parlamento la libertad de acción en la práctica, dado que solo el Parlamento aprueba sus presupuestos y los pone en práctica.

La autonomía funcional atribuye al Parlamento la exclusividad en el ejercicio de sus funciones de administración interna, de ejecución de sus normas reglamentarias y de disciplina parlamentaria.

Garantías individuales

Los miembros del Parlamento tienen asegurados determinados privilegios en orden a garantizar el correcto e independiente funcionamiento institucional. Los privilegios son, principalmente, la inviolabilidad por opiniones y votos, la inmunidad procesal y la interdicción del mandato imperativo.

La inviolabilidad por las opiniones manifestadas y los votos emitidos en el ejercicio de las funciones parlamentarias proscribire toda persecución jurídica que se pudiera emprender contra un parlamentario por el ejercicio libre de sus funciones y permite que actúen con tranquilidad y ajenos a presiones o amenazas de demandas o querellas ante los tribunales.

La inmunidad procesal permite que el Parlamento funcione con libertad y pueda celebrar sus reuniones con asistencia del número de parlamentarios requerido por la Constitución para que aquellas puedan iniciar la sesión. Existe la prohibición de detener o procesar a un parlamentario sin la previa autorización del Parlamento, salvo en caso de delito flagrante a fin de evitar que causas penales o civiles de índole particular obstaculicen el desenvolvimiento de la institución.

La prohibición del mandato imperativo asegura a los parlamentarios la libertad de voto en todas las cuestiones, sin atender a instrucciones que puedan impartir sus electores o sus partidos políticos; no obstante, determinados partidos pueden violar este precepto constitucional, mediante tribunales de disciplina a los que se acogen estos funcionarios.

El Parlamento ecuatoriano

Elección

En el Ecuador, el Parlamento está integrado por asambleístas elegidos por el pueblo para un período de cuatro años. Se lo conoce como la Asamblea Nacional. Es unicameral y tiene su sede en Quito, pero eventualmente puede reunirse en cualquier lugar del territorio nacional.

La Asamblea Nacional está integrada por quince asambleístas elegidos en la circunscripción nacional y dos asambleístas designados por cada provincia. A estos se suman uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo con el último censo nacional de población.

Los asambleístas representan a regiones, distritos metropolitanos y circunscripciones del exterior.

Organización

La Asamblea Nacional elige, para su dirección, a una o un presidente y a dos vicepresidentes o vicepresidentas, quienes permanecen en sus funciones dos años y pueden ser reelegidas para dos más. También nombra de fuera de su seno a una o un Secretario y Prosecretario.

El Pleno de la Asamblea asimismo nombra a cuatro vocales para que integren el Consejo Administrativo Legislativo (CAL) pertenecientes a distintas bancadas legislativas.

Al igual que en los otros Parlamentos, las y los asambleístas ecuatorianos gozan de fuero de Corte Nacional de Justicia durante el ejercicio de sus funciones; no son civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro o fuera del Parlamento.

Los y las asambleístas elegidos constan en los padrones electorales y representan a los distintos partidos políticos reconocidos por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Los partidos existentes al interior de la Asamblea, se organizan en bancadas. Para conformarlas, se requiere que el partido político cuente con un número de asambleístas que represente al menos el 10% de los miembros de la Asamblea Nacional. Los partidos o movimientos que no llegan a este porcentaje pueden unirse con otros para establecerla.

El Parlamento ecuatoriano está estructurado por Comisiones Especializadas Permanentes y Comisiones Especializadas Ocasionales que se conforman cuando existe un requerimiento temporal.

Estas son las Comisiones Especializadas y Permanentes establecidas al interior de la Asamblea Nacional:

- Comisión de Fiscalización y Control Político
- Comisión Ocasional de Enmienda Constitucional
- Comisión de Justicia y Estructura del Estado
- Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social
- Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control
- Comisión del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa
- Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral
- Comisión de la Biodiversidad y Recursos Naturales
- Comisión de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo Agropecuario y Pesquero
- Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial
- Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
- Comisión del Derecho a la Salud
- Comisión de la Participación Ciudadana y Control Social
- Comisión de los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad

El éxito del Parlamento ecuatoriano (Asamblea Nacional), en pleno siglo XXI, dependerá de la capacidad de legitimación institucional, de la tolerancia política, especialmente de la revitalización del principio de representación de los asambleístas, de mejorar técnicamente la legislación y de reforzar la función

parlamentaria de control. Todo ello, desde luego, con la finalidad de que el Parlamento no decrezca ante los ojos de la ciudadanía, sino que se refuerce y sea decisiva su aceptación.

Hay que hacer especial hincapié en que el buen funcionamiento de todas las instituciones en una democracia, y entre ellas desde luego el del Parlamento, presupone la existencia de una sociedad pluralista, no dividida por la desigualdad o inequidad.

ORÍGENES DE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

Blanca Cáceres Cabezas

Los tratadistas coinciden que fue en el territorio británico donde se originó el Parlamento, sin embargo debemos recorrer la historia de forma retroactiva para identificar la existencia de otras instituciones más antiguas como el Senado de Atenas, Esparta, Grecia y Roma a los que se les otorga el apareamiento primario de esta institución y, por ende, la aplicación de procedimientos que facilitaban el desarrollo de las reuniones con un orden.

De acuerdo con la investigación de Díaz (2010), se le atribuye la fundación del Senado a Rómulo, quien designó un grupo de cien patricios a los que se les dio el nombre de *patres*. Se trataba de un consejo asesor integrado por ancianos, de ahí su nombre (*senectus* en latín, anciano). Se cree que el tercer rey de Roma, Tulo Hostilio, fue el fundador de la sede del Senado y que por eso tomó su nombre, se llamó Curia Hostilia. En tiempos de la República Romana permaneció el Senado con la función de un consejo asesor formado por trescientos ancianos, todos ellos de clase patricia. Pero al cabo de algunos años esto último cambió y los plebeyos tuvieron también acceso al puesto de senador, cuyo cargo era vitalicio.

Las asambleas populares se denominaban *comicius* o *concilium* y estaban ordenadas según la condición de sus integrantes. Así, las asambleas de los ciudadanos se llamaban *curias*, distribuidas en número de treinta y cuatro, y se reunían convocadas por el rey o por el *Tribunus celerum*, en la parte del foro que se denominó *comitium*; la de los militares se conocía como *centuria* que eran los comicios por excelencia y ejercieron la autoridad legislativa, electoral y judicial hasta el año 415, en que se aprobó la *Lex Publilia Philonis*. Su designación y legalización de los actos legislativos les correspondían a las *curias*. En adelante, este período de aprobación de las *curias* se ratificaba como un simple

formalismo simbólico y, en la de la plebe *plebiscitus*, la participación de los esclavos y extranjeros estaba negada.

También en tiempos de Gayo Mario, el decano de los senadores tenía el privilegio de ser el príncipe del Senado. Existía además una jerarquía entre las personas que tenían solo voz y las que tenían voto. Los *senatores peditarii* solo podían votar y se sentaban detrás de los otros senadores que tenían el uso de la palabra. La votación se podía hacer a mano alzada cuando el asunto por discutir no era demasiado importante o cuando la respuesta era unánime. Pero cuando no había acuerdo, los senadores tenían que ponerse de pie y situarse a un lado y al otro del estrado curul (silla del magistrado) según digan sí o no, para hacer con facilidad el recuento.

En cuanto al *oratio* o discurso podía ser tan largo como lo decidía el orador, sin limitación de tiempo; era una maniobra muy popular; es lo que se conoce hoy como obstruccionismo. La asistencia de los senadores a las sesiones no era obligatoria, por lo que comúnmente había pocos presentes. Pero en los asuntos graves se requería cuórum para la votación (no se conoce muy bien el número mínimo de votos requerido en dicho cuórum). Las sesiones comenzaban al amanecer y terminaban con la puesta del sol.

Un ejemplo de ello es la aprobación de la Ley de las XII Tablas, que fue el resultado de una larga y compleja discusión entre patricios y plebeyos en la que el Senado propuso la creación de una comisión mixta de representantes para su redacción. Una vez promulgada, esta ley fue esculpida en bronce y fijada en el Foro junto a la tribuna de los oradores y frente a la curia, para conocimiento público.

Este antecedente histórico supone ya la existencia de un procedimiento aplicado para la toma de decisiones, que deriva en bases que se modificarán posteriormente para mejorar el quehacer de sus funciones. Es característico que los Parlamentos, en ejercicio de los principios de autonomía e independencia, que no es otra cosa que la facultad legal de regular su organización y funcionamiento interno para cumplir con su mandato, han establecido procedimientos que, modificados según la forma de gobierno imperante en la época, han sido comprendidos como parte de las funciones atribuidas a los Parlamentos. En algunos casos los procedimientos provenían de los gobiernos antiguos que instauraban

el ejercicio legal con el ejercicio procedimental como fuente de concentración del poder y autoridad. Ante esta premisa, las facultades legales propias de los Parlamentos se confundían con los procesos técnicos que debían desarrollarse para cada evento a su cargo. Así, algunas legislaciones describirán la forma en que actuaban los representantes de las Cámaras y la manera en que desarrollaban a lo interno su organización y estructura. Es necesario observar que la comparación difícilmente cabe entre los Parlamentos y la ejecución de sus procedimientos, puesto que difieren el objetivo y fines tanto particulares como generales.

No es materia de esta descripción la conformación del órgano parlamentario pero en referencia se anota que las clases de Cámaras como órganos de la función legislativa son: unicameral, si el Parlamento está compuesto por una sola Cámara que representa a la población, o bicameral, que se conforma por dos Cámaras. La una, que representa a la población, y la otra, que representa a los territorios. Esto último con el objeto de representar los intereses de los diferentes territorios.

Inglaterra

Inglaterra fue el lugar donde se reglamentó el procedimiento parlamentario como un instrumento distinto a las funciones y atribuciones instauradas para los griegos, los romanos y otras instituciones políticas que mantenían procesos históricos y políticos propios.

Como antecedente, Cervantes (2012), en su obra *Derecho Parlamentario Organización y Funcionamiento del Congreso*, señala que el Parlamento se estableció en 1295 como resultado de la lucha ante el monarca, que finalizó con la Revolución de Cronwell en 1642 y que derivó en la ejecución del Rey Carlos I y en la implantación de una República autoritaria hasta 1660, años en que se restableció la monarquía con Jacobo II, quien dio lugar a la conformación de un nuevo movimiento armado denominado *La Gloriosa Revolución* de 1689, considerado como el gran hito en cuanto a la consagración del Parlamento como centro del poder político. Las revueltas que se dieron entre 1789-1830 originaron cambios sustanciales que sustituyeron lo tradicional por un sistema político influenciado por Francia.

Al respecto, el mismo autor expresa que la estructura moderna del Parlamento se consolidó durante el reinado de los monarcas Tudor como medio para legitimar las decisiones. Desde la década de 1540, el Presidente de la Cámara de los Comunes se hizo conocido formalmente como el *speaker*, que previamente se ha referido como prolocutor. En ocasiones, cuando la Cámara de los Comunes no estaba de acuerdo con las decisiones del monarca, el presidente era el vocero de las noticias, lo que hasta hoy se mantiene. La facultad de presentación de los "proyectos de ley" al Parlamento la tenía cualquier miembro, aunque previamente debía ser aprobado por miembros del "Consejo Privado" conformado por integrantes del propio Parlamento. La aprobación de un "proyecto de ley" se realizaba por mayoría de las dos Cámaras del Parlamento antes de que pasara al monarca para su sanción o veto real. El veto real se aplicó en varias ocasiones durante los siglos XVI y XVII. En este período, el valor del Parlamento Inglés era menor frente a la Cámara Alta, que estaba conformada por la nobleza y el clero del Reino, con facultades de control sobre los votantes en elecciones.

Cid Villagrasa (2001), en su obra *Origen y Evolución de la Administración Parlamentaria*, manifiesta que en Inglaterra la práctica del gobierno parlamentario reposa en sus tradiciones y costumbres sin que se haya establecido formalmente en ninguna carta ni estatuto el ejercicio de los poderes políticos, sino que se desarrolló con el tiempo y paralelo a la legislación escrita, la organización, las relaciones recíprocas, el régimen de los poderes públicos incluidas la Cámara Alta y la Cámara de los Comunes, que escapan del derecho escrito y se regularon por la costumbre.

Además, señala que a pesar de las reconstrucciones del Palacio, una en 1834 porque se produjo un incendio y otra en 1950 tras la Segunda Guerra Mundial, las salas del Pleno de los Comunes y los Lores se han mantenido exactamente igual, a saber: con forma rectangular, para ver cara a cara a los oponentes. En medio de las salas de los Comunes está la silla del *speaker* y en la de los Lores el trono de la Reina; enfrente, a la derecha del *speaker*, se encuentra la mesa de los *clerks* y a su izquierda se sienta el *serjeant at arms*. A la derecha del *speaker* se sienta el Gobierno de su Majestad, a continuación, los portavoces de su partido y, en los bancos de atrás, los *back benchers*; a la izquierda del *speaker* se sienta el partido de la oposición, con la misma colocación y, finalmente, cerca de las escaleras, se sientan los miembros de los grupos parla-

mentarios minoritarios. La ubicación descrita permite confrontar cara a cara al primer ministro y al *leader* de la oposición cuando debaten sobre cualquier asunto y es la misma colocación que tenía en sus orígenes. Pero lo más curioso es que esta ubicación se mantiene por cortesía parlamentaria porque nadie, ni siquiera el primer ministro o el *leader* de la oposición, tiene su banco reservado; es más, no hay suficientes bancos para todos sus miembros y en ocasiones, cuando el Pleno tiene aforo completo, algunos miembros solo pueden sentarse en las escaleras de la Sala.

Describe que en los inicios los aparatos administrativos al servicio de las Cámaras, al igual que los propios Parlamentos, no tenían consolidada su permanencia temporal. El Pleno de la Asamblea se formó como el órgano de gobierno por antonomasia y con ello se van consolidando las figuras de presidentes, secretarios y cuestores (magistrados), quienes asumieron las tareas administrativas y dirigían en aparato burocrático de su Cámara. Cuando surgen las comisiones también se crean los órganos de naturaleza técnica como las secretarías generales.

Las Cortes Generales de España

España tiene características propias y otras influenciadas por Inglaterra y Francia. Como antecedente, se debe recordar que España, en la segunda mitad del siglo XVIII, sufrió grandes revoluciones desde el crecimiento demográfico y económico, la forma de gobierno de virreyes en ultramar, el impacto de la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas que provocaron la reacción del pueblo español y dieron lugar a la Guerra de la Independencia con trascendentales consecuencias para la historia de este país.

Fue en Cádiz, único territorio sin ocupar por Napoleón, donde nacieron las bases del parlamentarismo español. Luego de cambios en los regímenes al interior de España, y como parte de la misma influencia, en las Cortes de Cádiz empezaron a funcionar de forma autónoma. En 1810 se dejó en absoluta libertad la designación de su propio gobierno y organización autónoma. Así, nombraron un presidente provisional y un secretario, quienes asumían la soberanía como legítimos representantes de la nación, lo que se testimonia en un Decreto como el primer instrumento emitido por los diputados en el Pleno que incorpora un

reglamento que crea la organización interna basada en órganos de autogobierno político y técnico que abarcaban la secretaría general, subalternos, tesorería, diario de sesiones y biblioteca.

El Pleno era el órgano encargado de aprobar lo que decidía la Cámara, que elegía al presidente, vicepresidente y secretario de las Cortes.

El Presidente era elegido para un período de un mes como efecto de la transición. Era la máxima autoridad para imponer la disciplina en el salón de sesiones, tanto entre el público como entre los diputados y el resto de departamentos.

Los secretarios levantaban actas de todas las sesiones del Pleno y dirigían la secretaría. Esta actividad, que la ejecutaba la Cámara, fue delegada a una Comisión denominada de Gobierno Interior, cuya creación fue aprobada mediante el Reglamento de las Cortes en el año 1813. Esta Comisión se conformó por cuatro o cinco diputados y por un secretario, quienes duraban en sus cargos cuatro meses y estaban encargados, junto con el Presidente, de mantener el orden interior del Palacio de las Cortes. Esta situación impedía mantener una estructura única para la ejecución de procesos dentro del Parlamento. La emisión de estatutos reales y la creación de otros decretos y reglamentos modificaron la conformación y atribuciones de la estructura parlamentaria otorgando mayor claridad a las competencias atribuidas a cada órgano.

El estamento de procuradores fue conformado asimismo por la Comisión de Gobierno Interior como un órgano de naturaleza política integrado por el Pleno, que mantenía pautas marcadas de gobiernos anteriores; sin embargo al inicio cedió atribuciones pero finalmente entregó al Gobierno la iniciativa de las resoluciones aprobadas para la decisión final.

El Presidente es la máxima autoridad en el Palacio y salón de sesiones. Es el encargado de señalar el orden de discusión de los asuntos, envía de propuestas y proyectos a examen de las diferentes comisiones, indica el día para la discusión de un asunto determinado, dispone el orden para la siguiente sesión y ordena el debate parlamentario. Como autoridad puede disponer la suspensión de la sesión y hacer desalojar al público. Además, junto con los secretarios, forma parte de la Comisiones de Gobierno Interior que dirige y

controla los servicios de la Cámara. La secretaría tenía un oficial mayor a cargo de todos los temas de gobierno interior, quien desempeñaba tareas de jefatura de servicio.

El estamento de los próceres disponía de las mismas características que las del estamento de los procuradores, excepto que los asuntos no pasaban por una comisión, sino que eran dirigidos por la mesa, es decir, por el presidente y los secretarios, como una nueva forma de práctica parlamentaria.

Para desglosar este procedimiento, Campos (2010), en su obra *Procedimiento Legislativo en México a través de su historia*, cita como ejemplo el sistema español y su desarrollo durante todo el siglo XIX, específicamente cuando regía la Constitución Política de la Monarquía Española, en la que las Cortes tenían la facultad de proponer proyectos de ley. Una vez presentado y leído el proyecto, dos días después debía leerse por segunda vez y someterlo a consideración de las Cortes, para determinar su admisión o no a discusión. El Reglamento, aprobado en 1813, preceptuaba en el artículo LXXXVII que sería leído dos veces en dos sesiones diferentes y que se preguntaría si se admite a discusión, pero, en caso de urgencia, si las Cortes lo decidían, se podía realizarlo en un plazo más corto. En ambos casos, en la Constitución y en el Reglamento se omitió establecer qué sucedía si el proyecto no era aceptado a discusión.

Si la propuesta era admitida a discusión y si la gravedad del asunto lo requería, pasaba previamente a una comisión, pero en el Reglamento se determinó que los proyectos aprobados para debate debían remitirse directamente a la comisión correspondiente. La tercera lectura debía realizarse por lo menos cuatro días después de haberse admitido a debate y podía señalarse el día para el inicio de la discusión del proyecto.

La discusión del proyecto, según Campos (2010), debía ser en lo general y particular. Iniciaba con la lectura del proyecto. Los diputados que tenían interés en la materia pedían la palabra al presidente, interviniendo de acuerdo con el orden establecido. Además, no se podía hacer uso de la palabra por dos ocasiones sino para aclarar hechos o corregir equivocaciones. Los responsables de emitir informes en alguna de las comisiones podían intervenir para dar las explicaciones necesarias y responder a las observaciones hechas por los diputados. También po-

día hacer uso de la palabra el parlamentario responsable del proyecto propuesto. La votación conforme con el artículo XCVII del Reglamento podía realizarse de varias formas:

- Quienes estaban a favor de la propuesta se ponían de pie y quienes estaban en contra se mantenían sentados. Esta forma de votación identificaba en número, la aprobación o su negativa a la misma.
- De manera nominal con la expresión individual de sí o no.
- Por escrutinio, que consistía en que se acercaban a la mesa de cada uno de los diputados y el secretario indicaba al presidente el nombre de la persona por quien votaba cada uno de ellos para que la anote en la lista o, a su vez, por cédulas escritas que entregaban al presidente, quien sin leerlas las depositaba en una caja colocada en la mesa para el efecto. El proyecto se admitía o desechaba ya sea total o parcialmente.

Las decisiones las tomaban por mayoría absoluta de votos, salvo en el caso de que la Constitución estableciera votación calificada, esto es, las dos terceras partes de los votos. Si el resultado daba empate, en la misma sesión se debía repetir la votación y, en caso de mantenerse igual situación, se reabría la discusión del proyecto y, una vez concluida, se repetía la votación.

Los proyectos de ley rechazados o a su vez los que la Cámara resolvía no someterlos a votación no podían volver a ser propuestos en el mismo año. Si el proyecto era aprobado se lo editaba por duplicado y se leía en las Cortes y era presentado igualmente por duplicado ante el rey, firmados ambos ejemplares por el presidente y dos secretarios para su sanción. El artículo CVIII del Reglamento establecía la forma en que debían ser presentados los decretos de ley ante el rey y era la siguiente: “Las Cortes, después de haber observado todas las formalidades prescritas en la Constitución, han decretado lo siguiente (artículos aprobados), lo cual presentan las Cortes a S.M. para que tenga a bien dar sanción (fecha y firma del presidente y de dos de los secretarios)”.

Con la sanción de la ley firmada por el rey, se procedía a su publicación con el texto: “Publíquese como ley”. El rey también tenía la facultad de vetar la ley, acto que lo manifestaba escribiendo el texto *Vuelva a las Cortes*, con el anexo de las razones de su negativa a la sanción del proyecto. El monarca disponía de treinta días para la sanción. Si dentro de ese plazo no ejercía esta facultad, se entendía como aprobada. Cuando negaba la aprobación del proyecto, este no podía tratarse en las Cortes dentro de ese año. En caso de ser aprobado por las Cortes el siguiente año, el rey podía sancionarlo o negar su aprobación nuevamente y una vez más el proyecto no podía ser tratado dentro del mismo año. Si era propuesto para ser aprobado por tercera vez en las Cortes, por ese hecho se entendía que el rey daba su sanción, con lo que se remitía para su aprobación.

La publicación de la ley era realizada por las Cortes con conocimiento del rey quien, con el texto siguiente, la promulgaba: “N (Nombre del rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionamos lo siguiente (texto literal de la ley). Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar; cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendreislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule.”

Los secretarios de despacho eran los responsables de circular las leyes a los tribunales supremos y de las provincias; asimismo los jefes y autoridades superiores las entregaban a las autoridades subalternas.

Más allá de establecer solo un orden de procesos internos que buscan el desarrollo ordenado de las ideas propuestas a debate como objeto de la convocatoria, el procedimiento parlamentario evoca la afirmación evidente del ejercicio pleno de la democracia y de la gobernabilidad, pues permite que los Parlamentos, al final del día, adopten decisiones mayoritarias con la certeza de que los miembros que la integran aportaron al debate con oportunidad y libertad de opinión y con respeto a las minorías y sus posiciones.

SEGUNDA PARTE

HISTORIA DEL PARLAMENTO ECUATORIANO

“El Parlamento es la representatividad de la democracia.”

Anónimo

HISTORIA DEL PARLAMENTO ECUATORIANO: PERÍODO 1809-1920

Tatiana Torres Tapia

El Parlamento ecuatoriano es el que concentra la vida política del país y es necesario conocer su historia para entender el presente y proyectar el futuro.

Las Constituciones de 1830, 1851 y 1945 instauraron en nuestra nación congresos unicamerales, aunque la tradición parlamentaria del país fue bicameral según catorce cartas magnas, en el lapso de 1843 a 1967; sin embargo, en 1978, se altera la tradición bicameral y se instaura la unicameralidad vista como un mecanismo adecuado para lograr mayor agilidad en el desempeño legislativo.

Nuestro Parlamento tiene como precedente histórico las ideas emancipadoras de Eugenio Espejo, quien ideó repúblicas independientes de la Corona española a finales de 1700. Sus seguidores, inspirados en el liberalismo europeo, buscaron nuevas formas de gobierno capaces de sustituir el arbitrario sistema colonial. Fue el 10 de agosto de 1809 la fecha en la que la élite criolla organizó una revuelta pacífica, apoyada por el pueblo y soldados de la guarnición colonial, con el objeto de acudir al Cuartel Real de Lima, sitiar el Palacio Real (Palacio de Carondelet) y obligar al presidente de la Real Audiencia a ceder el poder.

Posteriormente se formó la Junta Soberana de Quito, encargada de la administración de la Audiencia, bajo el liderazgo de Juan Pío Montúfar, marqués de Selva Alegre. La Junta diseñó los primeros lineamientos de la actual República del Ecuador, propuso la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial e institucionalizó a las Fuerzas Armadas. Los barrios de Quito designaron a nueve personas notables como diputados para el Congreso, entre ellos los marqueses de Solanda, Villa Orellana, Miraflores y profesionales ilustrados como Manuel Zambrano, Manuel de Larrea y Jijón y Manuel Matheu, quienes integraron el Poder Legislativo.

Como consecuencia de los acontecimientos históricos de la época, el 11 de octubre de 1811 se instaló el Congreso Constituyente de los Pueblos Libres de la Presidencia de Quito, integrado por dieciocho diputados, representantes de Quito, Guayaquil, Cuenca, Pasto, Quijos, Canelos, Jaén y Mainas y formalmente se proclamó la emancipación de la Corona española y se constituyó el primer Estado independiente y soberano proclamado en el actual territorio ecuatoriano.

El 15 de febrero de 1812 se expidió la primera Constitución del Estado de Quito, dos años después de la toma del poder por la Junta Suprema organizada por la insurrección del 10 de agosto de 1809, y se denominó “Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito”, en la que se estableció una República independiente con división de poderes; sin embargo, las divergencias políticas e ideológicas y la dificultad de acceso hacia la capital impidieron que la Constitución sea suscrita por todos los diputados.

A raíz de las divisiones internas y al vislumbrarse la posibilidad de una guerra civil, en los meses posteriores se restableció el poder colonial en toda la Real Audiencia de Quito y en lugar de aceptar la Constitución Quiteña se impuso la española aprobada por las Cortes de Cádiz en 1812, a las que acudieron como diputados de Quito Juan Matheu y Herrera, José Joaquín de Olmedo y José Mejía Lequerica.

Después de varios años, la lucha por la emancipación se reinició en Guayaquil y el 9 de octubre de 1820 esta ciudad declaró su independencia; le siguió Cuenca el 3 de noviembre de 1820 y finalmente el 24 de mayo de 1822, Antonio José de Sucre derrotó a las tropas realistas en la Batalla de Pichincha, definiendo el curso de la Independencia del actual Ecuador.

Una vez lograda la emancipación, los quiteños decidieron vincularse a Colombia con el nombre de Distrito del Sur, dividido en tres departamentos: Quito, Guayaquil y Cuenca y eligieron sus representantes y senadores para el primer Congreso Grancolombiano de 1823.

En Quito se apoyaba a la Constitución colombiana, mientras que en Guayaquil se inclinaban por una constitución federalista, que les permitiera tener control y libertad regional a fin de evitar las imposiciones centrales. En abril de 1828 se reunieron los representantes de los municipios para elegir el Congreso Cons-

tituyente que reformaría la Constitución de Cúcuta. Los federalistas, que eran quienes apoyaban a Santander, obtuvieron gran representación, pero el descontento de los centralistas o bolivarianos les impidió continuar en las deliberaciones. La falta de representatividad política por las grandes distancias, la carencia de capacidad para resolver problemas mediante el diálogo y el deterioro de la democracia dieron como resultado la desintegración de la Gran Colombia.

El nacimiento formal del Parlamento ecuatoriano fue a raíz de la fundación del Estado Libre e Independiente en mayo de 1830, año en el cual Juan José Flores, Jefe de la Administración del Estado del Sur, convocó al Congreso Constituyente y reglamentó el sistema de elección de los diputados para esta primera Asamblea.

El 14 de agosto de 1830 se reunió en Riobamba el primer Congreso Constituyente, fundador del nuevo Estado y que sustituyó el antiguo nombre de Quito por “Ecuador”, a raíz del regionalismo de los diputados, quienes no desearon que el país llevara el nombre histórico de Quito.

Los diputados de la Asamblea Constituyente representaron a los grupos oligárquicos de Quito, Guayaquil y Cuenca, aunque la mayoría de la población era campesina e indígena. Pasto no tuvo representación, pero posteriormente envió diputados al Congreso.

A la Asamblea Constituyente asistieron 20 diputados; José Joaquín de Olmedo y Vicente Ramón Roca fueron designados para elaborar el proyecto de Constitución, la misma que fue redactada en forma rápida porque fue tomada como modelo la Constitución de Cúcuta de 1821.

La primera Constitución fue discutida por tres ocasiones y aprobada por unanimidad absoluta en todas sus partes el 28 de septiembre de 1830. En ella se decidió que la capital de la naciente República fuera Quito y su Presidente, el General Juan José Flores.

Entre los principales logros alcanzados por la Constitución de 1830 están la concepción del Estado unitario con un régimen de gobierno republicano presidencialista, la separación de poderes del Estado, el reconocimiento de la soberanía popular y la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

En la Constitución se estableció que el Estado del Ecuador estaría formado por los departamentos de Azuay, Guayas y Quito y el Poder Legislativo lo ejercería el Congreso unicameral, con diez diputados por cada departamento que durarían cuatro años en funciones.

Para ser diputado se requería ser ecuatoriano en ejercicio de la ciudadanía, tener treinta años de edad y tener una propiedad raíz, valor libre de cuatro mil pesos o una renta de quinientos, como producto de una profesión científica, de un empleo o de una industria particular.

Las reuniones del Congreso se realizarían el 10 de septiembre de cada año, con renovación de autoridades cada dos años y sus funciones principales eran elegir al Presidente y Vicepresidente del Estado, formar el código de leyes civiles, interpretar y derogar las establecidas y dar los decretos necesarios a la administración general.

En el país se acostumbró a dictar una nueva Constitución después de cada crisis y se creó el golpe de Estado como mecanismo político a través del cual el dictador pasaba a convertirse en Presidente, es decir, a constitucionalizarse. Poco tiempo después de haberse instalado el Congreso Nacional, un grupo de clérigos que se desempeñaban como diputados propuso otorgar facultades extraordinarias a Juan José Flores, Presidente del Estado, a fin de opacar a la oposición política. Frente a tanta arbitrariedad, Vicente Rocafuerte presentó su renuncia como diputado, en rechazo al régimen de Flores.

Después de realizar arreglos políticos, Flores cedió el poder a Rocafuerte a cambio de la devolución del mando después de cuatro años. Como garantía del cumplimiento del “acuerdo”, Flores fue nombrado como Jefe vitalicio del Ejército.

Vicente Rocafuerte gobernó en un inicio como Jefe Supremo y la Asamblea Constitucional de 1835 lo legitimó como Presidente Constitucional del Ecuador.

El pacto entre los opositores Flores y Rocafuerte disgustó a importantes sectores del país y las constantes luchas pusieron fin al Ecuador y lo incorporaron a Nueva Granada.

Los conflictos ideológicos y regionales entre conservadores y liberales se evidenciaron en el Congreso Nacional; pese a ello, en el período floreal se aprobaron leyes como la de Imprenta, Procedimiento Civil, de Monedas, Contribución Personal, entre otras.

En 1835, Vicente Rocafuerte convocó a la segunda Convención Nacional, llevada a efecto en Ambato, que fue presidida por José Joaquín de Olmedo y en la que se dictó la segunda Constitución del Ecuador.

En la nueva Constitución se creó el sistema bicameral para el Poder Legislativo, integrado por una Cámara de Senadores y otra de Representantes y, en el Poder Judicial, se cambió de Corte de Justicia a Corte Suprema, ente rector y última instancia del sistema judicial.

La Convención Nacional creó importantes leyes como la de Elecciones, Régimen Político y Administrativo, Juzgamiento a Altos Funcionarios, dictó medidas de educación primaria y secundaria, administración de hospitales y para el desarrollo industrial. Liberó del pago de impuestos a los pobres de solemnidad.

El Congreso de 1837 promulgó importantes leyes para el país como el primer Código Penal, la Ley Orgánica de Hacienda, la Ley de Crédito Público, la Ley de Aguardientes y aprobó la Convención de Reparto de la Deuda Inglesa.

En 1839, el Congreso eligió a Juan José Flores como Presidente de la República y, aunque en un inicio realizó obras públicas y creó centros educativos, su tendencia conservadora lo llevó a participar en guerras civiles de Nueva Granada. Volvió a reinar el desorden fiscal, se falsificaba la moneda con la complicidad del gobierno, hubo injerencia en el Poder Judicial y se violentó su consagrada independencia.

El Congreso ejerció su facultad fiscalizadora sobre altos funcionarios del Estado y condenó al ministro de Hacienda, Francisco Eugenio Tamariz, a dos años de incapacidad como servidor público. En cuanto a su facultad legislativa, principalmente aprobó la Ley de Procedimiento Criminal como complemento del Código Penal.

El Congreso afectado por conflictos políticos entre liberales y conservadores, se autodisolvió en 1841.

La necesidad de convocar a una nueva Convención Nacional surgió desde varias provincias del país, y Juan José Flores, Jefe Supremo del Estado, convocó a elecciones para designar una nueva Asamblea Constituyente y aprovechó la oportunidad para fijar mayores requisitos para ser elector y diputado, con el objeto de eliminar a sus opositores políticos y mantenerse en el poder. Como consecuencia, la Convención de 1843 se conformó con gente afín a Flores y aprobó la tercera Constitución del Ecuador conocida como "Carta de la Esclavitud", en la que se consagró el régimen oligárquico y la dictadura perpetua; además, se aprobó el escudo de armas del país y se dictó la segunda Ley de Imprenta.

La nueva Constitución estableció que el Presidente duraría ocho años en funciones, los senadores doce años, y los diputados, ocho. El Congreso se reuniría cada cuatro años y, en el intervalo, el Presidente podría legislar, asesorado por una comisión legislativa.

La protesta en contra de la "Carta de la Esclavitud" se generalizó y el 6 de marzo de 1845 se produjo en Guayaquil una revolución nacionalista orientada por la oligarquía guayaquileña que terminó con el gobierno de Flores y se nombró un gobierno provisional integrado por José Joaquín de Olmedo, Vicente Ramón Roca y Diego Noboa, el que convocó a una Convención Nacional y promulgó una nueva Constitución el 3 de diciembre de 1845. Los conceptos de la nueva Carta Magna eran similares a los de las anteriores constituciones pero con algunos cambios, entre ellos los siguientes: las elecciones de senadores y representantes se realizarían cada cuatro años y ambas Cámaras se renovarían cada dos años en un porcentaje del 50%; se introdujo el requisito de ser ecuatoriano por nacimiento para ser senador; el Congreso elegía al presidente y vicepresidente de la República por un período de cuatro años con mayoría de dos tercios; se determinó que cualquier reforma constitucional podría realizarse después de cuatro años desde su promulgación.

La Convención reformó leyes orgánicas y dictó nuevas leyes como la de Caminos, la de Régimen Político y Económico y la Orgánica de Aduanas.

Más adelante, el Congreso de 1847 dictó leyes de estímulo para la minería y la producción agroindustrial de añil, grana y seda, así como también para la construcción de caminos. Para el juzgamiento de delitos criminales, creó el juicio por jurados.

En 1849, el Congreso anuló la negociación de la deuda inglesa y encargó la Presidencia a Manuel de Ascázubi; ante una posible guerra civil, acordó convocar a una nueva Constituyente, que dictó la Constitución de 1851.

Esta Constitución convirtió al Congreso en unicameral, lo llamó Asamblea Nacional y suprimió la Vicepresidencia de la República. Los consejeros de Estado sustituirían al Presidente en caso de ser necesario. Por lo demás, esta quinta Constitución mantuvo los lineamientos generales de la anterior.

El 17 de julio de 1852 se reunió la sexta Convención Nacional, que expidió una nueva Constitución. Anuló todas las leyes dictadas por la Convención de 1850, suprimió la pena de muerte por delitos políticos y expulsó a la orden jesuita del país, actuaciones que provocaron reacciones de los latifundistas y conservadores.

La Constitución Política de 1852 determinó que el Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Representantes.

La debilidad de las bases del Estado ecuatoriano quedó de manifiesto con la crisis de 1859-1860. Tras este período, García Moreno, con el apoyo de la aristocracia quiteña, logró tomar el control del país y el 10 de enero de 1861 se instauró una nueva Convención Nacional con mayoría conservadora, la misma que dictó una nueva Constitución, restituyó el tricolor colombiano como bandera nacional y posteriormente nombró a Gabriel García Moreno como Presidente Constitucional.

La Constitución de 1861 acogió los lineamientos básicos de la de 1852 e introdujo adelantos en el derecho constitucional, terminó con la división departamental y se estableció la provincial, acorde con la realidad geográfica del país.

En cuanto a la Función Legislativa, la nueva Carta Magna puso fin al sistema de representaciones departamentales y estructuró el Parlamento de acuerdo con principios políticos universales y se mantuvo el bicameralismo.

El doctor Jerónimo Carrión fue electo como Presidente Constitucional de la República mediante sufragio general. Por primera ocasión en la historia, y después de turbulencias políticas entre conservadores y liberales, se designó en 1868 un Congreso extraordinario, que ante la renuncia de Carrión, eligió a Javier Espinosa como Presidente de la República por el tiempo que faltaba para culminar el período.

El nuevo mandatario ofreció libertad de sufragio en las siguientes elecciones y empezaron a surgir figuras políticas como el doctor Javier Aguirre Abad, quien presentó su candidatura para Presidente del Ecuador con el apoyo de miembros de la Sociedad Republicana de Quito y grupos del Azuay, personaje que resultó una verdadera amenaza para los conservadores, por lo que, el 16 de enero de 1869, se dio un golpe de Estado y se reconoció a García Moreno como Presidente interino. Meses después se encargó el poder a Manuel de Ascázubi y se convocó a una nueva Asamblea Constituyente que reformó los códigos Civil y de Enjuiciamiento Penal y Militar, dictó leyes de elecciones, caminos vecinales, cajas de ahorro y bancos hipotecarios y eligió a García Moreno como nuevo presidente de la República.

El 11 de agosto de 1869 se promulgó la octava Constitución, denominada por los opositores como “La Carta Negra”, cuyo anteproyecto fue redactado por el mismo García Moreno con el objeto de consolidar la estabilidad política, asegurar que el Ejecutivo tenga plenos poderes en aras de disciplinar al país, sentar las bases sólidas de identidad y unidad y defender la fe católica, apostólica y romana.

En la nueva Constitución se impuso el requisito de profesar la religión católica para ser ciudadano, además de ser mayor de 21 años y saber leer y escribir; se limitaron las libertades de pensamiento, opinión y prensa y se restituyó la pena de muerte por delitos políticos.

Se estableció que el Poder Ejecutivo centralizaba y gozaba de amplios poderes con capacidad de nombrar magistrados del Poder Judicial, durante un receso del Congreso. El Presidente duraría seis años y podría ser reelecto una sola ocasión; para una segunda ocasión, se necesitaba el intervalo de un período presidencial, pero tenía carácter indefinido.

El Congreso continuaría como bicameral, sus senadores durarían nueve años en funciones y los diputados, seis.

La Constitución Garciana aprobada por el pueblo mediante referéndum fue una de las mejores cartas políticas que ha tendido el país en cuanto a principios, estructura y redacción, salvo su radicalismo religioso, que fue causa de su desprestigio, pues, a pesar de que fue abolida por el siguiente mandatario, sus lineamientos básicos fueron adoptados por las Constituciones venideras, hasta antes de la Carta Liberal de 1906.

El quehacer legislativo durante el período Garciano fue fructífero para el desarrollo del país, pues se dictaron importantes leyes como los Códigos Penal y de Enjuiciamiento en Materia Criminal, Código de Enjuiciamiento Civil, Código Militar, Código de Enjuiciamiento Militar, Ley que Normaliza el Establecimiento de Bancos en el Ecuador, Ley que Amortiza la Deuda Externa, Ley Orgánica de Instrucción Pública, Ley Orgánica del Poder Judicial y Ley de Régimen Administrativo.

Poco tiempo después de haber sido reelecto para un período de seis años, el 6 de agosto de 1875, García Moreno fue asesinado y con ello finalizó su proyecto político.

Cuatro días después, se reunió el Congreso y convocó a elecciones. Antonio Borrero fue electo como Presidente de la República, pero el 8 de septiembre de 1876, a causa de confrontaciones políticas, se produjo un golpe de Estado y Borrero fue derrocado y condenado al exilio.

El 26 de enero de 1878 se reunió una nueva Asamblea Constituyente o Convención Nacional, cuyos diputados conformaron una mayoría liberal y dictaron la novena Constitución, que no difirió mayormente de la 1861, de corte liberal. Ignacio de Veintimilla inició su período presidencial y enfrentó conflictos con la Iglesia, ignoró la Constitución y como dictador vulneró garantías y derechos ciudadanos, lo que dio lugar a que la resistencia lo expulsara del poder.

Una nueva Convención Nacional fue convocada el 10 de agosto de 1883 y sus diputados constituyentes se destacaron por su alto nivel intelectual.

Esta Convención debatió importantes temas de interés nacional, como los requisitos de ciudadanía, el sufragio solo para el hombre, el posible sufragio de los indios, los problemas por la recaudación de los diezmos y su reparto, la guardia nacional y la reforma constitucional.

En 1884 la Convención designó como Presidente a José María Plácido Caamaño y dictó una nueva Constitución manteniendo a la Función Legislativa como bicameral, la que no varió mayormente de la de 1861, salvo que eliminó la pena de muerte por delitos políticos y comunes, a menos que se tratara de asesinatos.

El Gobierno de Caamaño tuvo que enfrentar las guerrillas organizadas por el general Eloy Alfaro. En este gobierno se efectuaron pugnas políticas y grandes debates entre conservadores, progresistas, liberales y radicales, y el Congreso aprobó una Ley Especial para el Archipiélago de Galápagos y autorizó la continuación de la construcción del ferrocarril.

Al terminar el gobierno de Caamaño, Antonio Flores Jijón fue electo como Presidente de la República en 1888, diplomático y escritor que formó su grupo de poder con personas de todos los partidos políticos. Se preocupó por imponer el orden financiero del país y sus amplios conocimientos en esta área. El Congreso de 1890 aprobó el Tratado Herrera-García con el Perú.

Posteriormente se eligió como Presidente a Luis Cordero Crespo, quien continuó con la misma tendencia anterior, pero se desató una controversia por la venta de un barco ecuatoriano a Japón; la oposición lo acusó de “vender la bandera” y se encargó de intimidar a Cordero para que renuncie a su cargo. Efectivamente el 16 de abril de 1895 dimitió.

En esta época el Congreso se caracterizó por enfrentamientos políticos entre los integrantes de los cuatro partidos existentes: conservadores, progresistas, liberales y radicales. Pese a ello, en doce años de vigencia de la Constitución de 1884, la Legislatura aprobó importantes leyes, como el Código Penal (edición 1889), Código de Procedimiento Criminal (edición 1892), Código Civil (edición 1889), Código de Minería, Ley Orgánica de Aduanas, Ley de Crédito Público, Ley de Aguas, Ley de Alcabalas, Ley de Aranceles, Ley de Bancos, Ley que Crea

el Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa, Ley sobre Emisión y Acuñación de Moneda Decimal, Ley Orgánica de Instrucción Pública, entre otras.

El 5 de junio de 1895, en Guayaquil, Eloy Alfaro fue proclamado como Jefe Supremo y se dio inicio a la Revolución Liberal, de la mano del auge cacaotero y la consolidación de la burguesía comercial y bancaria.

Alfaro convocó a elecciones para una nueva Asamblea Constituyente y, en enero 1896, fue expedida la primera Constitución liberal, que siguió los principios de la de 1884 con algunas modificaciones.

La Constitución declaró a la República como católica, pero con libertad de cultos. Se mantuvo la dignidad de Vicepresidente. Se consideraban como ciudadanos a los mayores de 18 años que sabían leer y escribir, pero ya no era necesario estar casado y se abolió la pena de muerte. Además se declaró que los derechos políticos y civiles se ejercían independientemente de las creencias religiosas.

Eloy Alfaro, Presidente Constitucional por disposición de la Asamblea, introdujo varias transformaciones, pero la Función Legislativa se mantuvo como anteriormente estuvo estructurada, es decir, por la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, quienes eran colegisladores.

Los Congresos de este período estaban integrados por mayoría liberal, profesionales, militares, latifundistas con ideología anticlerical y unos pocos conservadores. Se reunían una vez al año por períodos ordinarios de dos meses.

En 1901, Leonidas Plaza fue electo como Presidente y el Congreso de 1902 propuso varias leyes de corte liberal, contrarias al conservadurismo, como la Ley de Matrimonio Civil, Ley de Divorcio, Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos y puso en práctica la Ley de Patronato.

Lizardo García sucedió en el poder a Plaza en 1905, quien continuó con las políticas del anterior gobierno y encontró una oportunidad para amigarse con los opositores, situación que activó la ira de los alfaristas y tras, un golpe militar, Eloy Alfaro convocó a una Asamblea Constituyente.

En 1906 se dictó la segunda Constitución liberal que consagró el laicismo del Estado, la familia y la educación, la libertad de cultos y la separación entre la Iglesia y el Estado; se eliminó la figura del Vicepresidente; para ser ciudadano se requería ser mayor a 21 años, y concedió los mismos derechos civiles a los extranjeros, con excepción del derecho al sufragio y al desempeño de funciones públicas.

Alfaro fue electo como Presidente por la Asamblea Constituyente, mediante voto secreto y, después de un año de fuertes conmociones, en 1908, vino la prosperidad al país. El ferrocarril llegó a Quito y con ello se cumplió el sueño de Alfaro.

Después de dejar el poder en 1911, se designó constitucionalmente a Emilio Estrada como Presidente de la República, quien falleció después de cuatro meses de gobierno. Con ello el fin de Alfaro estaba cerca.

En el intento de ejercer un arbitraje en una nueva revuelta de los liberales radicales, Eloy Alfaro fue tomado preso junto a varios seguidores quienes fueron asesinados e incinerados.

Las dos Constituciones liberales mantuvieron el sistema bicameral, en el que los proyectos de ley se trasladaban desde la Cámara en la que se originaban hacia la otra, y posteriormente eran sancionados por el Ejecutivo; ambas Constituciones tuvieron similares procesos de aprobación de leyes y de aprobación del presupuesto del Estado.

Entre las atribuciones importantes del Congreso durante este período resaltan la capacidad de autorizar al Ejecutivo para endeudarse, otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias y asumir el poder de fiscalización.

En 1 de septiembre de 1912 se inauguró la segunda etapa del liberalismo en el país, caracterizada por el afán progresista y de menor turbulencia. El programa iniciado por Alfaro fue retomado por Leonidas Plaza gracias a la economía próspera del país.

El nuevo mandatario logró reconciliarse con la Iglesia y llegó a acuerdos con la oligarquía, no obstante, tuvo que afrontar la insurrección de Carlos Concha, que continuó hasta el gobierno de Alfredo Baquerizo Moreno.

La crisis del cacao coincidió con el mandato de José Luis Tamayo y los comerciantes y banqueros, aprovechándose del control político, crearon medidas económicas que recayeron sobre la clase trabajadora.

En 1924, durante el período de Gonzalo Córdova, el liberalismo decayó y el Presidente fue derrocado el 9 de julio de 1925.

HISTORIA DEL PARLAMENTO ECUATORIANO: PERÍODO 1925-2007

Francisco Palomino Arellano

El Poder Legislativo, constituido como Congreso, Asamblea Nacional o Constituyente, jugó un papel determinante en la actuación política nacional para el desarrollo democrático. Desde 1928, la institucionalidad del Estado tuvo que pasar por varias etapas y procesos hasta llegar a 1948, cuando arrancó una nueva pero breve etapa identificada como democrática. Las Asambleas Constituyentes correspondientes a este período son las siguientes:

- La de 1928 con su Constitución promulgada el 26 de marzo de 1929.
- La de 10 de agosto de 1937.
- El 10 de agosto de 1938 se estableció la decimocuarta Constitución, que no fue expedida.
- La de 10 de agosto de 1944, que promulgó la decimoquinta Constitución, de 5 de marzo de 1945.
- El 10 de agosto de 1946 se creó la decimosexta Constitución y se promulgó el 31 de diciembre de 1946.

En este Período, la función de los senadores y diputados se concentró en la capacidad del Congreso para conceder poderes ilimitados al Ejecutivo, concedidos ocasionalmente.

Las sesiones del Parlamento eran abiertas a la ciudadanía interesada o vinculada a la política, la que se ubicaba en la barras, cuando el Pleno convocaba a sesión. No cabe duda que la presencia de la ciudadanía, le dio también un realce participativo y democrático al trabajo cotidiano del Congreso en esos tiempos.

Apenas se dio el golpe de Estado de la Revolución Juliana, sus seguidores solicitaron el retorno al orden establecido mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Las oligarquías de la Costa y la Sierra se vieron afectadas por la propuesta programática de los “julianos”, en la que las oligarquías pretendieron detener varias reformas económicas, quisieron minar todo tipo de transformación social y escatimaron esfuerzos para provocar enfrentamientos regionalistas fomentando rumores como “los serranos quieren llevarse el oro de la Costa”.

Los actores de la Revolución Juliana dieron vigencia a la Constitución aprobada en 1906, leyes y reformas anunciando la intención de regresar al orden constitucional. La Asamblea Constituyente trabajó apenas desde el 9 de octubre de 1928 hasta el 17 de marzo de 1929. En esta fecha la Asamblea aprobó la decimotercera Constitución Política del Ecuador. La aprobación de esta Carta Magna generó conflictividad entre liberales y conservadores, principalmente.

En medio de los problemas, la Constitución de 1929 se convirtió en mecanismo para dar legitimidad a la concreción para la aprobación de leyes. Se estableció un Congreso de carácter bicameral que obstaculizó los debates y las diversas posiciones que había en el Pleno. Además, en el artículo 74 de la Constitución de 1906, dice que el Presidente de la República deberá ser elegido por votación directa y secreta. Pero el Congreso exigía que se “verificara el escrutinio y declarara electo al ciudadano que hubiere obtenido la mayoría absoluta de votos, o, en su defecto, la relativa”, conforme con la aplicación adecuada de este artículo. Las elecciones de 1932 determinaron como ganador a Neptalí Bonifaz, sin embargo, la oposición denunció que su nacionalidad era peruana, en consecuencia, no podía posesionarse como Presidente porque en la Constitución se establecía ese requisito.

A partir de esta maniobra política se produjo la Guerra de los Cuatro Días en Quito, en la que los simpatizantes de Bonifaz se enfrentaron con los grupos de oposición que actuaban en ese Congreso.

Para 1938 la Asamblea se prepara para reunirse de acuerdo con una curiosa ley electoral, por presentaciones provinciales, iguales en número con la presencia de los partidos liberal, conservador y socialista, que proyectaron una nueva

Constitución. Durante el gobierno de Aurelio Mosquera Narváez, la pugna entre el Legislativo y Ejecutivo condujo a la disolución de la Asamblea y a la Convocatoria a un Congreso Extraordinario que, bajo el argumento de que no se había expedido la Constitución de 1938, resolvió la vigencia de la de 1906.

En 1944, se reunió otra Asamblea que reconoció a José María Velasco Ibarra como Presidente Constitucional y aprobó una nueva Constitución Suprema del Estado el 5 de marzo de 1945, sin embargo el Presidente desconoció la aprobada y decidió disolverla.

La Constitución de 1945, por sus características, fue una de las más importantes y progresistas de aquella época. La Asamblea reunida en 1946 persiguió a los opositores, posesionó a Velasco Ibarra y el 31 de diciembre del mismo año decretó una nueva Constitución.

El Congreso Nacional bicameral estuvo articulado por un Senado de 47 miembros y una Cámara Baja de 73 diputados con un total de 120 actores dejando por fuera al Vicepresidente del Estado, quien cumplía la función de Presidente del Senado y también del Pleno.

El mencionado Congreso tenía luz verde para legislar sobre trabajos de infraestructura local, regional y provincial. Debatía el Presupuesto General del Estado anual y poseía el poder de nombrar funcionarios de lo que hoy se conoce como Función Electoral.

Era el Congreso el que aprobaba los tratados internacionales como la voz del pueblo soberano. Podía destituir al Presidente y a sus ministros mediante juicios políticos. Consecuentemente, en el Congreso convergían muchos intereses por eso se le conocía como “el Primer Poder”.

Aprobación de leyes y reformas de carácter político, civil, administrativo, militar, laboral, económico y social

Este período se caracterizó por los cambios administrativos. En 1929 se dispuso que el Ejecutivo abriera negociaciones con el Consejo de Tenedores de Bonos en Londres y otros acreedores del Ecuador. Asimismo se le autorizó negociar

con los tenedores de la deuda del ferrocarril Guayaquil-Quito. Hubo reformas al régimen político, a las municipalidades (incluso una sobreautonomía económica, en 1930), se introdujo el *habeas corpus* (1933) y se tomó en cuenta al Oriente ecuatoriano (1940, 1942 y 1947). Se aprobó el contrato con el Export-Import Bank of Washington para un préstamo de USD 1 150 000 (1940) y se autorizó el contrato de concesión para exploración y explotación de hidrocarburos en el Oriente, con la compañía The Shell Company of Ecuador Ltd, y la compañía Esso Standard Oil Co.

Los Congresos intervinieron en la organización y reorganización de la Función Judicial, expidiendo, además, leyes orgánicas sobre materia civil y penal. También se produjeron reformas y leyes en el campo militar de índole salarial, de ascenso de reclutas, montepíos, carabineros (1939), el trabajo obligatorio en las Fuerzas Armadas (1942), obligatoriedad de la instrucción premilitar (1943) y la Guardia Nacional (1944).

Para disminuir el grado de conflictividad dieron paso a varias amnistías como por ejemplo, al periódico *La Tierra*. En 1948, el Congreso reformó las leyes de Elecciones, Régimen Municipal y Aduanero. También resolvió que las utilidades serían de carácter individual, decretó la adopción de menores y adscribió a la Casa de la Cultura Ecuatoriana. Vía decreto, el 29 de septiembre aprobó el Himno Nacional escrito por Juan León Mera y con música de Antonio Neumane.

La designación del Presupuesto General del Estado era competencia de los Congresos, así como también las resoluciones en materia económica: hacienda, aduana, estancos, impuestos, prenda agrícola, ventas comerciales e industriales, deuda pública, precios de consumo masivo.

Manejo de las relaciones internacionales

Algunas resoluciones importantes se dieron en este campo, como la adhesión del país al tratado multilateral Kellog sobre renuncia a la guerra como instrumento de política internacional (1931); ratificación de la Convención sobre Derecho Internacional Privado-Código Sánchez Bustamante (1933); la pertenencia del Ecuador a la Liga de las Naciones (1934); comunicaciones a los Parlamentos latinoamericanos para el fin del conflicto interno en España (1937); la firma del

Tratado de Extradición con los Estado Unidos de Norteamérica (1941); aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto de la Corte de Justicia Internacional, los acuerdos sobre el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

El asunto más importante de carácter internacional les correspondió a los Congresos de 1941 y 1942, puesto que en esta coyuntura el país sufrió la invasión de tropas peruanas y el mundo vivió la Segunda Guerra Mundial. Entre las resoluciones de aquella época, se pueden mencionar las siguientes:

Rendir gratitud y admiración a las personas que ofrendaron su vida por la patria, homenajear a las poblaciones de Loja y el Oro por soportar la invasión y destinar recursos económicos para la reconstrucción de las viviendas afectadas por el conflicto.

Período legislativo 1950 a 1980

Este período estuvo dominado por la lógica de una sola Constitución, la de 1946, con un congreso estructurado por dos Cámaras, la una denominada como la de Senadores, caracterizada por la experiencia y madurez de sus integrantes. Estaba compuesta por dos representantes de cada provincia y una docena de senadores “funcionales” para los ejes de: educación pública, educación particular, agricultura, industria, comercio de la Costa y de la Sierra, trabajadores y representantes de la Fuerza Pública. La Cámara de Diputados estaba conformada por jóvenes y llegaban según la cantidad poblacional que tenía cada provincia y las dirigía ocasionalmente el Vicepresidente del Estado.

La estructura del Parlamento era grande y de forma semicircular para las reuniones del Pleno, con capacidad de acceso nutrido para que ciudadanos pudieran acceder a los debates. Por encima de los salones donde operaban los senadores y diputados, estaban localizados sus despachos.

Se produjo una serie de reformas y leyes, con la suficiente claridad y solvencia. Los dos debates debían pasar por la Cámara de senadores y diputados.

En 1949, el Congreso aprobó la Ley para la Reconstrucción de las Zonas de la Sierra-Centro, que fueron devastadas por el terremoto del mismo año. También se inauguró el esquema del fomento industrial (CEPAL) con el gobierno del Presidente Camilo Ponce.

Los decretos y leyes de emergencia económica muestran que continuamente buscaron consolidar las brechas fiscales que hasta el momento se conocían, no obstante, el surgimiento del petróleo intentó solventar todas las que hasta ese momento existían.

Cabe mencionar que los Congresos hasta los años cincuenta no tenían sede propia e incluso la estructura bicameral parlamentaria no garantizaba un trabajo eficiente ni celeridad en las leyes tratadas, ya que los senadores y diputados blindaban el diálogo con el Ejecutivo. Se decidió que el Congreso tuviera un lugar apropiado para la ejecución de sus funciones.

En 1960 y 1961, años anteriores al período de dictaduras, el Congreso aprobó 143 decretos y 88 acuerdos.

Ese Congreso Nacional estuvo limitado, ya que era un organismo de carácter temporal que duraba en promedio tres meses al año; no disponía de unidades técnicas era evidentemente burocrático. Sus funcionarios apenas eran 110, pero los congresistas ganaban 13 500 sucres mensuales.

En este ciclo en el Congreso predominaba la tendencia conservadora. Los casi treinta años de este período legislativo estuvieron marcados por cuatro dictaduras tanto de carácter militar como civil.

En 1970 a 1972 se inaugura un nuevo Congreso que duró aproximadamente dos años. En el tiempo de las dictaduras militares de 1972 a 1979 no había Parlamento pero sí legislación puesto, que las Fuerzas Armadas aglutinaron tres comisiones “legislativas” especiales.

El 10 de agosto de 1979 asumió la Presidencia Jaime Roldós ante la llamada Cámara Nacional de Representantes.

Transición del Parlamento ecuatoriano de bicameral a unicameral:

El Congreso, por mandato constitucional, era unicameral, aunque tres Constituciones anteriores (1830, 1851, 1945) habían aprobado Congresos de ese tipo. La tradición hasta aquella época era la del bicameralismo que se había planteado en las Constituciones de 1843, 1845, 1846, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1938, 1946 y 1967. La fugaz Constitución de 1945 se decidió por el Parlamento unicameral.

La Constitución de 1978 logró romper con la tradición del funcionamiento parlamentario, ya que el unicameralismo fue acogido para tener mayor eficiencia y desempeño en el diseño y promoción de proyectos de leyes.

Otro de los cambios sustantivos se dio para diferenciar entre diputado nacional y provincial elegidos desde el sufragio universal. El número de los diputados nacionales se incrementó en doce en 1998 pero esta designación desapareció en 2002.

La utilización de la provincia como distrito electoral generó problemas en el funcionamiento del Congreso, porque se creó la visión de una representación provincial en la que no se consideró la relación porcentual entre electos y electores. La Asamblea Constituyente de 1997-1998 estableció una nueva estructura, que incluyó la eliminación de los diputados nacionales e incrementó el número de diputados provinciales, por las diferentes presiones impulsadas desde territorios con escasa población.

La fragmentación de fuerzas mayoritarias ha sido impedida porque ningún movimiento o partido político ha tenido mayoría absoluta. Las minorías han logrado articular bloques pequeños que han tenido participación decisiva. Como en el caso del Golpe de Estado a Abdalá Bucaram en 1997, en el que Fabián Alarcón, único representante del Frente Radical Alfarista, fue designado Presidente de la República.

Al Congreso Nacional le han sobrecargado con amplias demandas y expectativas. En gran medida, ha sido considerado un organismo ejecutivo, para que dé

soluciones a los problemas básicos de la población, especialmente en el campo de los servicios, el empleo y mejora de las condiciones de vida.

El Honorable Congreso Nacional del Ecuador fue el organismo que ejerció el Poder Legislativo Nacional y Fiscalizador en la República del Ecuador. De estructura unicameral, estuvo integrado por 101 diputados que representaban a las veintidós provincias del Ecuador hasta el 2007. Los congresistas eran elegidos cada cuatro años.

HISTORIA DEL PARLAMENTO ECUATORIANO: PERÍODO 2007 A LA ACTUALIDAD

Christian Machado Granda

Willian Carrillo Espín

Este documento presenta un análisis comparativo entre la situación del derecho parlamentario en el período correspondiente al año 2007, en el que regía la Constitución de 1998, y la época posterior, en la que todas las normas, incluidas las que regulan la organización del Estado, se adaptaron al Estado Constitucional de Derechos y Justicia y al principio orientador del Buen Vivir.

Además resume los logros e innovaciones jurídicas conseguidos con el cambio del modelo de Estado legal al Estado constitucional, que se produjo una vez aprobada la Constitución de 2008.

Estado de Legalidad y Estado Constitucional en el derecho parlamentario. La transición operada entre 2007 y 2008

El derecho parlamentario en el Ecuador experimentó un hito evolutivo en el período posterior a la aprobación del nuevo modelo de Estado que instauró la Asamblea Nacional Constituyente y que tuvo su punto culminante con la expedición de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en el 2009.

Las competencias y atribuciones del órgano legislativo durante el período comprendido entre 1998 y 2007 fueron modificadas en su integridad, bajo el nuevo paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia, vigente en estos momentos. Se derogaron o reformaron los preceptos del derecho parlamentario consagrados en la Constitución anterior, lo que sirvió para implantar una división efectiva de poderes y estructurar adecuadamente las competencias de cada uno de los actores que intervienen en la aprobación y debate de las leyes, así como en todo lo atinente a la organización y funcionamiento del órgano legislativo.

La Constitución de 1998 tenía como uno de sus objetivos evitar la concentración de poder, que era uno de los obstáculos para la instauración del pluralismo político en el Ecuador. Por ello, entre las competencias de la Legislatura se encontraban también la fiscalización de los actos ejecutados por las otras Funciones del Estado y la interpretación obligatoria de las normas jurídicas aprobadas por el Congreso, con la intervención de todos los diputados electos por voluntad popular, lo que se mantiene hasta hoy.

El respeto a la diversidad de opiniones y posiciones políticas era considerado un requisito indispensable para que cualquier sociedad consiguiera la seguridad jurídica y la vigencia de las garantías constitucionales de sus ciudadanos. Por ello, los principios de racionalidad y control democrático se incluyeron en la Constitución, lo que sirvió para contrarrestar la desconfianza natural que genera en la ciudadanía el carácter minoritario de los individuos o grupos políticos que ejercen el poder, pese a que estos han sido elegidos a través de mecanismos de representatividad democrática.

La Constitución, en su calidad de Norma Suprema del Estado, debe proporcionar un marco normativo idóneo para el ejercicio de las competencias de la Función Legislativa. Sin embargo, las normas constitucionales y legales que conformaban el derecho parlamentario en el Ecuador desde 1998 hasta 2007 ocasionaron un efecto contrario al que la ciudadanía y las autoridades que las aprobaron esperaban.

En esos tiempos existía una voluntad de anulación mutua entre las funciones Ejecutiva y Legislativa. Esta situación anómala se produjo principalmente por la falta de un entramado institucional que asegure una correcta gestión del procedimiento parlamentario. Esta insuficiencia tenía como una de sus causas al paradigma del Estado de Legalidad, que estaba considerado como el principio rector del ordenamiento jurídico nacional de ese entonces.

El Estado de Legalidad es conocido por la supremacía absoluta de la Función Legislativa sobre todos los otros estamentos del poder público. En este sistema de jerarquización contemplado en la misma Constitución de 1998, la legalidad prevalecía sobre la constitucionalidad, lo que se expresaba en aspectos tan importantes como los derechos y garantías de los ciudadanos y la organización de las Funciones del Estado, entre ellas la Legislativa.

Como consecuencia de aquello, la Constitución que estuvo vigente hasta 2007 quedó relegada al papel de una declaración de principios de organización política, mientras el control de constitucionalidad de los actos del poder público se limitaba a aspectos formales. La única fuente del derecho que contaba con fuerza suficiente en la praxis era la ley positiva o escrita, que abarcaba todas las facetas de la vida jurídica de la nación, sin que existiera ninguna norma que pudiera oponerse a esa prevalencia (Ávila, 2011).

La aplicación del Estado de Legalidad en el derecho parlamentario ecuatoriano produjo que el Congreso Nacional se reservara amplias facultades en lo relacionado con la iniciativa, producción y derogatoria de la ley, mientras asignaba al Ejecutivo competencias limitadas que afectaban su participación en el tratamiento de normas atinentes a la potestad ejecutiva estatal. La expresión más acabada de esta tendencia fue la promulgación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 1992 y su reforma de 31 de julio de 1998.

La situación reseñada cambió diametralmente una vez instaurado el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, con la Constitución de 2008. A partir de esa fecha la norma constitucional empezó a aplicarse como el referente que determina el contenido de la ley y la estructura del poder político representado en las diferentes Funciones del Estado con carácter integrador.

Tanto la parte dogmática como la orgánica de la Norma Suprema aseguran la intangibilidad y vigencia de los derechos de los ciudadanos y tiene como uno de sus soportes al nuevo concepto de formación de la ley y control político en el Ecuador, en el marco de una división efectiva de poderes.

En el ámbito parlamentario las innovaciones de la Carta Magna de 2008 se tradujeron en la creación de una nueva institucionalidad en el Parlamento, en la reformulación de los requisitos para el ejercicio de la iniciativa para presentar proyectos de ley y, también, en la supresión o reasignación de atribuciones y competencias otrora conferidas al Parlamento ecuatoriano y que ahora son ejecutadas por otros niveles de poder estatal.

Innovaciones más importantes del derecho parlamentario ecuatoriano en este período

La génesis del nuevo derecho parlamentario en el Ecuador está dada por la aprobación del Mandato No. 23, por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, el 25 de octubre de 2008.

Mediante dicho Mandato Constituyente se creó la Comisión de Legislación y Fiscalización, que ejercería la Función Legislativa de forma temporal, con un plan de trabajo y objetivos que debían cumplirse hasta la posesión de los nuevos integrantes de la Asamblea Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 del Régimen de Transición de la Constitución de la República del Ecuador.

Para este efecto, el poder constituyente cesó en sus funciones a los diputados y diputadas titulares y suplentes, electos el 15 de octubre de 2006. La Comisión de Legislación y Fiscalización ejerció todas las funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional, en calidad de Poder Legislativo Transitorio mientras se realizaban las elecciones y se posesionaban los nuevos asambleístas.

El Mandato Constituyente No. 23 se configuró como un auténtico reglamento parlamentario, que normaba todos los aspectos relacionados con la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo temporal. En este Mandato están contemplados algunos de los principios de organización del trabajo legislativo que en 2009 se incorporarían a la nueva normativa de derecho parlamentario, aprobada por la Comisión de Legislación y Fiscalización.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa, vigente desde 1992 y reformada en 1998, fue derogada y reemplazada por el Mandato No. 23 de 2008, por no guardar coherencia con los principios de la nueva Constitución.

Uno de los objetivos más importantes que se propuso la Comisión de Legislación y Fiscalización fue dotar a la Asamblea Nacional de una base normativa para el correcto funcionamiento de la Función Legislativa, que mejoraría el proceso de expedición, racionalización y reforma del marco legal y la fiscalización y control político como funciones privativas del órgano legislativo. (Acta No. 049 CLF, 2009, pp. 4-5).

Para dichos efectos, los legisladores temporales que integraban la Comisión de Legislación y Fiscalización consideraron indispensable reestructurar integralmente la Asamblea Nacional, a través de una norma que incluyera mecanismos de participación ciudadana, rendición permanente de cuentas frente a las y los representados, un sistema de información sobre el proceso legislativo y un modelo de gestión que acerque la Asamblea a la ciudadanía, tan alejadas en esos momentos como consecuencia de la gestión poco satisfactoria del Congreso Nacional.

De esta forma se aprobó la Ley Orgánica de la Función Legislativa como un cuerpo normativo autónomo que introdujo varias novedades en la organización de la práctica parlamentaria, con incidencia positiva en el desarrollo del trabajo legislativo y de fiscalización.

Durante el segundo debate del Proyecto la Ley Orgánica de la Función Legislativa en el pleno de la Comisión de Legislación y Fiscalización, celebrado en sesiones No. 049 y 049A de 2 y 8 de julio de 2009, quedó claro que la propuesta normativa tenía como propósito mejorar aspectos de institucionalidad y también de organización parlamentaria.

La voluntad política de reformar el Parlamento se ha manifestado en varias innovaciones orientadas a mejorar el debate y la participación de los actos internos y externos en el proceso legislativo y de fiscalización.

Como ejemplo podemos citar el cambio relacionado con la sesión de instalación de la Asamblea, durante la que se produjeron varios problemas por la vigencia de la Constitución de 1998, sobre todo en el proceso de elección de las autoridades que dirigirían la Función Legislativa en su primera reunión.

Para evitar empantanamientos innecesarios como los que acontecieron en el Congreso Nacional, el pleno de la Comisión de Legislación y Fiscalización, en el debate de 8 de julio de 2009, propuso que la Ley Orgánica de la Función Legislativa incluyera un artículo para conferir a los tres asambleístas que hayan obtenido la mayor votación consolidada en las elecciones precedentes la dirección de la Asamblea.

En el ámbito de la institucionalidad, una de las innovaciones más destacadas es la conformación del Consejo de Administración Legislativa (CAL), como un órgano de rango constitucional, con atribuciones administrativas, legislativas y de fiscalización que lo diferencian de otros cuerpos similares que estuvieron vigentes en otras épocas.

Como antecedentes históricos del CAL encontramos a la Comisión de Mesa de 1968 y el Consejo Administrativo de la Legislatura establecidos en la reforma de la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 31 de julio de 1998. Si bien estos organismos comparten varias características y funciones con el actual CAL, existen diferencias de fondo en lo relacionado con las competencias legislativas y de fiscalización asignadas al nuevo órgano, que representaron una mejora sustancial en el desempeño parlamentario.

En la actualidad, el CAL es el órgano que califica los proyectos de Ley sometidos a conocimiento de la Asamblea y establece una agenda de prioridades para su tratamiento. Sobre esta potestad de planificación parlamentaria, durante el primer debate de la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2009, se produjo un interesante intercambio de criterios en la Comisión de Legislación y Fiscalización, en el que algunos asambleístas aseveraron que el CAL tenía potestades que de alguna forma interferían con la potestad legislativa de los asambleístas y que sus poderes excedían el ámbito de un órgano meramente administrativo. Sin embargo, al final primó el criterio de que debía existir una instancia de coordinación que someta a las leyes a un análisis preliminar, que se constituiría en un verdadero tamiz de los proyectos de ley, que serían calificados sobre la base de criterios técnico-jurídicos, con una fundamentación que sería comunicada con oportunidad a los proponentes, en virtud del principio de motivación de los actos del poder público.

Actualmente, en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2009, la Asamblea Nacional también tiene la facultad para crear Comisiones Especializadas Ocasionales, que están habilitadas para tratar diversos temas de acuerdo con las necesidades de la ciudadanía de forma flexible, lo que estaba prohibido en la Constitución de 1998. En este proceso, el CAL presta asesoría para sustentar la decisión del Pleno de la Asamblea sobre los temas y la estructura de la comisión ocasional.

La Presidencia de la Asamblea también evolucionó: de tener un papel principalmente administrativo con la Constitución de 1998, pasó a ejercer además funciones de dirección política y planificación legislativa, que inciden también en la fiscalización y en los procesos administrativos de la Asamblea.

En uso de dichas atribuciones, la Presidencia encabeza el Pleno y el CAL y dirige el debate en esos órganos dentro del equilibrio y el respeto al uso ordenado, pluralista y cabal de la deliberación, lo que garantiza que las mayorías y minorías participen en el proceso parlamentario.

La Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2009, reformaron el método de elección del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, designación que en el anterior sistema estaba reservada a un diputado perteneciente al movimiento o partido político que haya obtenido la representación mayoritaria en las elecciones. Actualmente, cualquier asambleísta puede aspirar a dirigir la Función Legislativa sin la limitación prevista en el anterior sistema con respecto a la votación que haya recibido su movimiento o partido político.

Otra innovación sin precedentes en la práctica parlamentaria ecuatoriana fue la creación de la Unidad de Técnica Legislativa (UTL) como órgano integrante de la legislatura. Durante el primer debate de la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2 de julio de 2009, la creación de esta Unidad se ponderó como uno de los mecanismos más importantes de apoyo para el proceso de creación de las leyes.

En cumplimiento de su obligación, la UTL emite actualmente un pronunciamiento sobre la iniciativa legislativa que debe tener cada propuesta normativa. Dicho órgano además analiza y detalla cuáles serán las normas jurídicas en las que incidirá la ley y, que consecuentemente, deberían reformarse o derogarse en caso de que se apruebe la propuesta. La UTL también revisa la correcta utilización del idioma, tanto en el aspecto técnico como con el fin de determinar si existe lenguaje discriminatorio en cada proyecto de ley.

Cuando se discutían las competencias de la UTL, hubo dos posiciones durante el debate de la Ley Orgánica de la Función Legislativa el 8 julio de 2009. Por una parte se argumentó que todas las normas jurídicas tienen un impacto en las

políticas públicas, cuyas consecuencias difieren en función del género, en virtud de la situación disímil de roles y oportunidades que se encuentra vigente en el Ecuador y otras sociedades. Frente a ello, existía una corriente en la Comisión de Legislación y Fiscalización que consideraba que solo determinadas leyes tenían un componente que ameritaba un análisis diferenciado de la incidencia de la norma sobre la situación de hombres y mujeres. Al final, el Pleno de la Comisión de Legislación consideró de vital importancia que la UTL incluyera en los informes no vinculantes un análisis sobre el impacto de género de cada proyecto de ley presentado para conocimiento de la Asamblea. Esta obligación del nuevo órgano era un reconocimiento expreso por parte del Parlamento de que las leyes inciden de diferente forma en la vida de los ciudadanos, dependiendo de si son hombres o mujeres, lo que constituye un avance de vital importancia para la consecución del desarrollo igualitario de ambos grupos (Acta 049-CLF, 2009, p. 18).

La facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional tuvo importantes avances como consecuencia del cambio de modelo de Estado derivado de la aprobación de la Constitución de 2008. La facultad de inspección y de control político, inherentes al proceso fiscalizador, se vieron reforzadas por las nuevas prescripciones de la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2009.

En cuanto al juicio político, que es el otro componente de la facultad fiscalizadora de los Parlamentos, en estos momentos la Asamblea Nacional del Ecuador no puede enjuiciar a los jueces de la Corte Nacional de Justicia, en virtud de lo establecido en la Constitución de 2008. Actualmente, el sujeto pasivo del control político es el Consejo Nacional de la Judicatura. Con esta exclusión aplicable a la potestad fiscalizadora de la Asamblea, se evita la injerencia de la Función Legislativa en el Poder Judicial, que tanta inestabilidad institucional ocasionó en los inicios del siglo XXI en el Ecuador.

Una exclusión similar se encuentra establecida con respecto a los magistrados de la Corte Constitucional, quienes solo pueden ser destituidos por la misma Corte y no son sujetos de juicio político. En este caso, la excepción a la facultad fiscalizadora de la Asamblea tiene un valor especial porque garantiza la independencia de la máxima instancia de interpretación constitucional, que constituye la columna vertebral del nuevo modelo de Estado ecuatoriano.

La Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2009 han marcado una nueva época en el ejercicio del derecho parlamentario en el Ecuador.

La Norma Suprema es el marco rector que orienta la legislación ecuatoriana hacia la consecución de una auténtica democracia. En ese empeño, la reestructuración del Estado como ente regulador y la transformación institucional derivada de todo el proceso de ruptura con el antiguo régimen han contado con una Función Legislativa con competencias definidas, que se ha encargado del desarrollo normativo de los principios constitucionales en óptimas condiciones.

TERCERA PARTE

LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA EN EL ECUADOR: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

*“La ley es el último resultado de la sabiduría humana que opera
sobre la humana experiencia en beneficio del público”.*

Ben Jonson

FUNCIONES Y ACTUACIONES DE LAS Y LOS ASAMBLEÍSTAS EN EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Libia Rivas Ordóñez

Introducción. El derecho parlamentario

El presente artículo pretende abordar las competencias, facultades, atribuciones, entre otros, que la Ley Orgánica de la Función Legislativa atribuye a los asambleístas para participar en los debates al interior del Pleno de la Asamblea Nacional.

Para el efecto, se definirá el derecho parlamentario en su conceptualización restringida y amplia y se incluirá también una breve descripción histórica.

En un sentido restringido, el derecho parlamentario es el conjunto de normas que regulan la actividad y el funcionamiento de los Parlamentos, Congresos o Asambleas legislativas y está vinculado a los períodos de sesiones, al cuórum necesario para la instalación de las sesiones, a los reglamentos internos, entre otros.

Algunos autores lo definen como “la rama de las ciencias jurídicas que investiga los principios a que debe sujetarse la constitución y el procedimiento de las asambleas legislativas” (Romero, 1985, p.371).

Para el tratadista Duguit (1938) es “el conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y método de trabajo de cada Cámara”; mientras que, para Prétot (1972), “es aquella parte del Derecho Constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, poderes y funcionamiento de las asambleas políticas”.

Para Tosi (1993), es “el estudio del conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas, y más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento” (p. 3).

En un sentido amplio, Miceli (1913) considera al derecho parlamentario como:

El conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, entre ellas y los otros poderes públicos y, por lo tanto, normas que formulan y regulan tales relaciones y la ciencia que las estudia (p. 3).

Aunque una definición más completa, podría ser la de Berlín (1993), que lo define como:

El conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político (p. 258).

Esta denominación de “Parlamento” tiene su antecedente más remoto en Inglaterra en el siglo XIII, cuando se comenzó a fraccionar el ejercicio del poder y las atribuciones normativas fueron depositadas en este órgano colegiado. Como señala Berlín (1993), fue en el Parlamento inglés donde se elaboraron las primeras reglas para su actividad, las cuales fueron consideradas como precedentes y adoptadas posteriormente en otros países como bases para regulaciones similares de sus asambleas nacionales. El desarrollo de la *parliamentary procedure* de Inglaterra va construyendo el derecho parlamentario (Fraga, 1960, p. 53).

Antes de analizar las funciones del Parlamento, es conveniente realizar algunas precisiones respecto de los vocablos *asamblea* y *parlamento*. La palabra *asamblea* procede del francés *assembler* y del bajo latín *atribulare*, que significa reunir simultáneamente, es decir, un conjunto de personas reunidas para deliberar sobre un asunto de interés común; mientras que, el vocablo *parlamento*, deriva del bajo latín *parabolare*, que significa hablar, y del término francés *parlement*, que tiene el mismo significado (Berlín, 1993).

I.- Adopción de decisiones por parte del Pleno

De forma general, antes de la adopción de decisiones por parte del Pleno de la Asamblea Nacional, existen dos requisitos formales que se deben considerar previamente: por un lado, la convocatoria a sesión del Pleno y, por otro, el cuórum de instalación de la sesión.

Como señala el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se denomina sesión “a cada una de las reuniones que realiza la Asamblea Nacional o las comisiones especializadas permanentes y ocasionales”.

La convocatoria a sesión del Pleno, debe realizarse con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación a la fecha señalada en la misma, a través de los correos electrónicos de los asambleístas, adjuntando el orden del día de la sesión, que comprende “la determinación de los asuntos que han de ser tratados en una reunión o asamblea, ordenados en forma de programa, que se presenta a los asistentes al empezar la misma y/o con antelación” (Garzaro, 1977, p. 259). Los documentos respectivos son: informes de primer o segundo debate de las Comisiones Especializadas sobre proyectos de ley, proyectos de resolución, informes de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral respecto de los tratados internacionales, informes de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, respecto de indultos y amnistías, entre otros (LOFL, Art. 20, numeral 9).

En el día y hora previstos en la convocatoria, para que el Pleno pueda instalarse y conocer los puntos previstos en el orden del día, se requiere verificar el cuórum de instalación, que según Camposeco (1984) “es el número mínimo de miembros presentes exigido para que una Asamblea pueda constituirse, instalarse, deliberar válidamente, votar y adoptar resoluciones obligatorias” (p. 34). De conformidad con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, corresponde a la mayoría absoluta de integrantes de la Asamblea (LOFL, Art. 15).

La Asamblea Nacional, al inicio del período legislativo, asigna a cada asambleísta una curul electrónica, con la finalidad de que, a través de su identificación mediante huella dactilar, pueda registrar su asistencia, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento de la Curul Electrónica, lo que

permite, a su vez, constatar la presencia del número de asambleístas requeridos para instalar la sesión (CAL, 2012).

Para el efecto, antes de instalar la sesión, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordena a la Secretaria o Secretario General, que verifique el cuórum en la sala. La Secretaria o Secretario solicita a las y los asambleístas su registro correspondiente; verificada la presencia del mínimo requerido, se instala la sesión del Pleno (LOFL, Art. 20, numeral 2).

II.- Debates y la actuación de los asambleístas en las sesiones del Pleno

La palabra debate proviene del francés *débat*, que significa argumentación. En cuanto a su significado, debate quiere decir: controversia sobre una cosa entre dos o más personas. Su equivalente en alemán es *debatte* y, en italiano, *dibattimento*.

De acuerdo con la definición del *Diccionario de la Lengua Española*, debatir significa: “discutir un tema con opiniones diferentes”.

El debate es la parte fundamental de las sesiones de los Congresos o Parlamentos, sus reglas pretenden la participación de los parlamentarios en las Cámaras y ofrecer la riqueza argumentativa sobre todos los puntos de vista respecto de los aspectos por resolver, antes de someter a votación (Porrúa, 1998).

De conformidad con el artículo 110 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, las y los asambleístas tienen entre sus atribuciones, participar con voz y voto en el Pleno de la Asamblea Nacional, en el Consejo de Administración Legislativa y en las Comisiones Especializadas de las cuales formen parte, así como también ejercer su derecho al voto.

Como señala el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para intervenir en los debates, las y los asambleístas deberán pedir la palabra a la Presidencia, a través de su curul electrónica, disposición que consta en el artículo 24 del Reglamento de Funcionamiento de la Curul Electrónica en los siguientes términos:

Solicitud de la palabra, punto de orden, información o réplica.- Las y los asambleístas debidamente autenticados en su curul electrónica, podrán solicitar la palabra, punto de orden, punto de información réplica, presionando la opción **DEBATE** y luego acceder a las opciones correspondientes.

Si desean desistir de la petición pueden presionar la frase: **RETIRAR SOLICITUD.**

(...)

Para el efecto cuentan con diez minutos y pueden solicitar cinco minutos adicionales para una segunda participación, como máximo; con excepción de los ponentes de los proyectos de ley -Presidentes de las Comisiones Especializadas o quienes ellos deleguen-, ellos cuentan con quince minutos para realizar su exposición.

Las intervenciones de los asambleístas pueden ser leídas o asistidas por medios audiovisuales y, durante las mismas, no pueden ser interrumpidos, salvo que se presente un punto de orden o moción de información con su respectiva fundamentación.

Cabe señalar que durante su actuación en el debate, las y los asambleístas no pueden expresarse en términos inadecuados o apartarse del tema de debate, puesto que, como señala el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, será llamado al orden por la Presidenta o Presidente, quien podrá dar por terminada su intervención.

En caso de haberse aludido personalmente a una o un asambleísta, la o el asambleísta podrá solicitar por una sola vez la palabra. El momento de su intervención será determinado por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional (LOFL, Art. 12).

Incluso la propia Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el artículo 165 numeral 6, ha establecido como falta susceptible de las sanciones previstas en el artículo 166 expresarse con términos ofensivos, discriminatorios o que inciten al odio en las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional y de las Comisiones Especializadas.

En caso de que las y los asambleístas incurran en alguna de las faltas descritas en el artículo anterior, el CAL podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita
2. Multas de hasta el 20% de la remuneración mensual
3. Suspensión temporal en el ejercicio del cargo, sin derecho a sueldo de hasta treinta días

En la determinación de la sanción que será impuesta, el CAL actuará con base en las quejas que reciba y, en caso de que existan, a los archivos de audio y video que le sean remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional o de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales.

Existe otra excepción con respecto al tiempo para el caso de las y los asambleístas cuya lengua materna no es el castellano; estos pueden realizar sus intervenciones en su lengua y luego traducirla al castellano en un tiempo máximo de cinco minutos adicionales.

Durante el primer debate de un proyecto de ley, las y los asambleístas tienen derecho a presentar sus observaciones por escrito durante el transcurso de la sesión, en el estrado de la Secretaría General a través del Sistema de Gestión Documental o hasta tres días después de concluida la sesión del Pleno.

De igual forma, durante el segundo debate, las y los asambleístas, durante sus intervenciones pueden sugerir cambios al proyecto de ley, los que pueden ser incorporados por el ponente del proyecto antes de la votación.

La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional procurará la participación de asambleístas de diversas tendencias políticas.

Cuando la Presidenta o Presidente juzgue que un asunto ha sido analizado y discutido suficientemente, con anuncio previo, puede dar por terminado el debate y ordenar, de ser el caso, que se proceda a votar, cualquiera sea el número de asambleístas que hayan solicitado la palabra o suspender la sesión para que sea reanudada en otro momento.

Cuando se reanude una sesión suspendida, la o el asambleísta que en la sesión anterior haya hecho uso de la palabra por dos veces sobre dicho asunto no podrá intervenir nuevamente, salvo que haya quedado en uso de la palabra al suspenderse la discusión, en cuyo caso tendrá preferencia para reanudar el debate.

III.- Las mociones

La palabra moción proviene del latín *motionem*. Según la Enciclopedia Jurídica (2014), acuerdo de la Cámara o uno de sus órganos que expresa una afirmación, deseo o petición dirigida a alguno de los restantes órganos constitucionales, normalmente el gobierno, y que constituye uno de los instrumentos de control de este por el Parlamento.

En el derecho parlamentario, moción es la proposición verbal o escrita presentada por un parlamentario que tiene por objeto interrumpir el discurso de un orador objetar un documento, el asunto por acordar o la decisión de un órgano legislativo, que es sometida a deliberación y, en su caso, aprobada su procedencia.

Con la moción se promueve una deliberación sobre un tema o documento en discusión, a fin de integrar elementos nuevos que especifiquen o modifiquen lo planteado (Porrúa, 1998).

Las y los asambleístas, de conformidad con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tienen derecho a presentar mociones, las cuales deben ser argumentadas durante la sesión del Pleno correspondiente, apoyadas por las y los asambleístas y entregadas por escrito en el estrado de la Secretaría General.

Existe una disposición legal por la cual la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional, o quien se encuentre dirigiendo la sesión, no puede presentar mociones ni participar en el debate mientras ejerza la dirección de la sesión; para hacerlo, debe encargar la Presidencia a las o los vicepresidentes, en su orden, y presentar su moción o participar en el debate desde su curul como asambleísta (LOFL, Art. 135).

Clases de mociones

La Ley Orgánica de la Función Legislativa reconoce la posibilidad de que los asambleístas, durante una sesión del Pleno, puedan presentar mociones de diferente naturaleza:

A.- Generales

En este tipo de mociones, se incluyen aquellas que se pueden plantear en todas las sesiones del Pleno, con independencia de la naturaleza de los temas para los que se hayan convocado las mismas.

A.1.- Moción de cambio del orden del día

De acuerdo con el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el orden del día propuesto para una sesión del Pleno de la Asamblea Nacional puede ser modificado, ante la presentación de una petición escrita de un asambleísta, ante la Secretaría General de la Asamblea Nacional, a través del Sistema de Gestión Documental o directamente en el estrado, hasta antes de la hora establecida para la instalación de la sesión, para lo cual se requiere la firma de por lo menos el 5% de las y los asambleístas. Si la sesión del Pleno fue convocada para las 09:30, las mociones de cambio del orden del día pueden ser presentadas hasta antes de esa hora.

Las y los asambleístas solo pueden apoyar con su firma una moción de cambio del orden del día. Durante la sesión del Pleno, luego de la lectura del orden del día, la Secretaria o Secretario General informa al Pleno la existencia o no de solicitudes de cambio del orden del día. En caso de haberlas, y por orden de presentación, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordena dar lectura a las mismas. A continuación, el ponente interviene fundamentando su petición por un lapso hasta de tres minutos. Luego de lo cual, y sin debate, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordena que se tome votación. Las mociones de cambio del orden del día serán aprobadas, si cuentan con el voto favorable de la mayoría absoluta de integrantes de la Asamblea Nacional.

En caso de que, durante la votación, la moción obtenga el número de votos requerido, el punto solicitado por la o el asambleísta se incorpora en el orden del día de la sesión, para ser tratado en el momento que señale la Presidenta o Presidente.

A.2.- Moción de punto de orden o moción de información

Cualquier asambleísta que estime que se están violando normas de procedimiento en el trámite de las sesiones podrá pedir, como punto de orden, la rectificación del procedimiento y el pronunciamiento del Pleno de la Asamblea Nacional. La intervención del punto de orden deberá iniciar con el señalamiento de la disposición que se estime violada, caso contrario, la Presidenta o Presidente suspenderá de forma inmediata el uso de la palabra. En caso de estar fundamentada la intervención, la o el asambleísta tendrá un tiempo máximo de hasta tres minutos para participar.

De igual forma, las y los asambleístas pueden presentar una moción de información, en cuyo caso podrán usar la palabra por un máximo de dos minutos.

A.3.- Moción para instalarse en Comisión General

La norma contenida en el artículo 150 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece de forma general que el Pleno de la Asamblea Nacional puede declararse en comisión general por iniciativa de la Presidenta o Presidente o a pedido de un asambleísta. Si la moción de una o un asambleísta obtiene el voto favorable de la **mayoría absoluta** de los integrantes de la Asamblea, se declarará comisión general.

Mientras que, como señala la norma invocada, para recibir a organizaciones ciudadanas o personas que quieran presentar o exponer temas de interés o de competencia de la Asamblea Nacional, el Pleno podrá declararse en comisión general por decisión de la Presidenta o Presidente o, de igual forma, ante la moción de una o un asambleísta, que cuente con el voto favorable de la mayoría de las y los parlamentarios presentes, es decir, solo requiere de **mayoría simple**.

B.- Mociones relacionadas con las Funciones de la Asamblea Nacional

El ejercicio de las funciones parlamentarias se desarrolla principalmente en los órganos de decisión de la Asamblea Nacional, estos son: el Pleno; el Consejo de Administración Legislativa (CAL) y las Comisiones Especializadas Permanentes.

Desde el punto de vista teórico, existen numerosos criterios para identificar y clasificar a las funciones parlamentarias, estas pueden ser: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, entre otras, aunque pueden entretenerse entre sí.

En el caso de la Asamblea Nacional del Ecuador, el Pleno, como máximo órgano de decisión, tiene diversas competencias constitucionales y legales, las que, tomando en consideración los ámbitos a los que se refiere, y sin perjuicio de que se puedan proponer otros criterios, pueden agruparse en funciones de la siguiente manera: a) Legislativa, b) Financiera y Presupuestaria, c) Administrativa y d) De Fiscalización y Control Político.

Otra de las funciones que ejerce la Asamblea Nacional, aunque podría considerarse más como una atribución especial, puesto que no forma parte del quehacer legislativo ordinario, es el otorgamiento o concesión de amnistías e indultos.

En los siguientes apartados, se hará referencia a las mociones que se pueden presentar en cada función.

B.1.- Función Legislativa

Entre las atribuciones de la Asamblea Nacional, establecidas en el artículo 120 de la Constitución de la República, numerales 6, 7 y 8, en concordancia con el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se encuentran:

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;
21. Conocer y resolver sobre todos los temas que se ponga a su consideración, a través de resoluciones o acuerdos.

Aquí se incluyen todas aquellas mociones relacionadas con la tramitación de un proyecto de ley, de un tratado internacional o de un proyecto de resolución legislativa.

Tal como dispone la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para aprobar o archivar leyes, aprobar o archivar la codificación de las leyes o aprobar tratados internacionales, se requiere mayoría absoluta.

Moción de aprobación

En la sesión del Pleno convocada por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional para tratar en segundo debate un proyecto de ley, la o el ponente puede mocionar al Pleno de la Asamblea, dependiendo de la naturaleza del mismo o de su extensión, la aprobación del texto íntegro de la ley o la aprobación por títulos, capítulos, secciones o artículos, en cuyo caso se requiere, para su aprobación, del voto afirmativo de la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea (LOFL, Art. 61).

De igual forma, el informe de segundo debate puede contener como recomendación de la Comisión que tramitó el proyecto el archivo del mismo, en cuyo caso, la moción será de archivo, sin perjuicio, de que, como señala el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pueda archivarse durante el primer debate con el voto de la mayoría absoluta de integrantes de la Asamblea.

Puede suceder también que el Pleno archive un proyecto de ley por estar en desacuerdo con el informe de mayoría presentado por la Comisión. En este supuesto, puede mocionarse el conocimiento y votación de los informes de minoría que se hayan presentado respecto del mismo proyecto. Para que esta moción sea aprobada, se requiere el voto afirmativo de la mayoría absoluta de las y los integrantes de la Asamblea.

Si el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional es objetado parcialmente por el Ejecutivo, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, la Secretaría General remitirá el texto de la objeción a la Comisión que tramitó dicho proyecto de ley, para que presente un informe no vinculante. Durante la sesión del Pleno en la que se conozca dicho informe, la o el ponente puede mocionar el allanamiento a la objeción parcial realizada por el Presidente o Presidenta de la República, en cuyo caso se requiere mayoría simple para su aprobación; mientras que, si la o el ponente mociona la ratificación en el texto aprobado por el Pleno de la Asamblea, se requieren los votos de las dos terceras partes de las y los integrantes de la Asamblea (LOFL, Art. 64).

En el caso de los tratados internacionales, durante la sesión del Pleno en la que se conozca el informe de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, el ponente puede mocionar la aprobación del mismo; para el efecto se requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de las y los asambleístas que integran la Asamblea (LOFL, Art. 108).

De otro lado, para aprobar resoluciones, la votación requerida es de mayoría simple, con excepción de aquellas en las que la propia ley establece un procedimiento y una votación especial, como es el caso de la resolución para introducción de semillas y cultivos genéticamente modificados y la declaratoria de interés nacional de áreas protegidas y en zonas declaradas intangibles, incluida la explotación forestal, que requiere de dos debates y de la aprobación de la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional. En estos casos, basta que la o el ponente de la resolución mocione ante el Pleno la aprobación de la resolución correspondiente (LOFL, Art. 8).

B.2.- Función financiera y presupuestaria

El artículo 120 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 9 numeral 12 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, determina entre las competencias de la Asamblea Nacional: “12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución”.

Para la aprobación del Presupuesto General del Estado, se requiere la mayoría absoluta de sus miembros. En caso de que la Asamblea Nacional observe la proforma o programación y la Función Ejecutiva se ratifique en su propuesta original, si la Función Legislativa cuenta con el voto de dos tercios de sus integrantes, podrá ratificarse en sus observaciones, caso contrario, entrará en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva (LOFL, Art. 103).

En el caso de la aprobación del Presupuesto General del Estado, la o el ponente podría mocionar la aprobación del mismo sin cambios o, a su vez, su aprobación con observaciones. Si la Función Ejecutiva se ratifica en su propuesta original, la o el ponente puede mocionar la ratificación de las observaciones realizadas por el Pleno.

B.3.- Funciones administrativas

Designación de autoridades

El artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece como atribuciones de la Asamblea, en los numerales 14, 15, 16, 17 y 18, lo siguiente:

- "14. Elegir a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, de entre sus miembros;
- 15. Elegir a la primera Vicepresidenta o Vicepresidente de la Asamblea Nacional, de entre sus miembros;
- 16. Elegir a la segunda Vicepresidenta o Vicepresidente de la Asamblea Nacional, de entre sus miembros;
- 17. Elegir, de uno en uno, a cuatro vocales de la Asamblea Nacional que integrarán el CAL;
- 18. Elegir, de fuera de su seno, en binomio, una Secretaria o un Secretario y Pro-Secretaria o Pro-Secretario de la Asamblea Nacional, quienes serán abogadas o abogados".

En el ámbito administrativo, la designación de Presidenta o Presidente, Primera Vicepresidenta o Vicepresidente, Segunda Vicepresidenta o Vicepresidente, Primera o Primer Vocal, Segunda o Segundo Vocal, Tercera o Tercer Vocal y Cuarta o Cuarto Vocal se realiza por mayoría absoluta, al igual que en el caso de la designación de la Secretaria o Secretario y de la Prosecretaria o Prosecretario.

En la sesión de instalación del período legislativo en el que se elige a las y los asambleístas, como señala el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que se realiza sin necesidad de convocatoria el catorce de mayo del año de su elección a las 10:00, se designa a las autoridades de la Asamblea Nacional.

Luego de realizada la acreditación de las y los asambleístas, dicha sesión debe estar dirigida por las o los tres asambleístas nacionales con mayor votación consolidada que se encuentren presentes en la reunión, quienes, respectivamente, ejercerán la dirección, la subdirección y la secretaría de la sesión.

La o el asambleísta que preside a la sesión, luego de verificar el quórum correspondiente, instalará la misma, cuyo orden del día será la designación de cada una de las autoridades de la Asamblea Nacional.

Ejemplo:

1.- Himno Nacional de la República del Ecuador; 2.- Designación de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional; 3.- Designación de la Primera Vicepresidenta o Primer Vicepresidente de la Asamblea Nacional; 4.- Designación de la Segunda Vicepresidenta o Segundo Vicepresidente de la Asamblea Nacional; 5.- Designación del Primer Vocal de la Asamblea Nacional; 6.- Designación del Segundo Vocal de la Asamblea Nacional; 7.- Designación del Tercer Vocal de la Asamblea Nacional; 8.- Designación del Cuarto Vocal de la Asamblea Nacional; y, 9.- Designación de la Secretaria o Secretario General y de la Prosecretaria o Prosecretario General.

Quien preside la sesión, solicitará en primer lugar, mocionen candidatos o candidatas para ocupar el cargo de Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional.

Las mociones serán sometidas a votación en orden de presentación. Se designará Presidente o Presidenta a la o al asambleísta que obtenga por lo menos la

mayoría absoluta de los votos. Designado el Presidente o Presidenta, se tomará el juramento de posesión y pasará a dirigir la sesión.

El Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional solicitará a continuación a las o los asambleístas que presenten mociones para designar a la Primera Vicepresidenta o Primer Vicepresidente de la Asamblea Nacional.

Nuevamente las mociones serán sometidas a votación en orden de presentación. Se designará Primera Vicepresidenta o Primer Vicepresidente a la o al asambleísta que obtenga por lo menos la mayoría absoluta de los votos. Designada la Primera Vicepresidenta o Primer Vicepresidente, se tomará el juramento de posesión y pasará a ocupar la curul correspondiente.

El mismo procedimiento se seguirá para designar a la Segunda Vicepresidenta o Segundo Vicepresidente, a los cuatro vocales del CAL y al Secretario o Secretaria General y Prosecretario o Prosecretaria General.

Para el caso de la designación de los cuatro vocales del CAL, hay que considerar que deben ser elegidos de entre asambleístas pertenecientes a diferentes bancadas legislativas. Dependiendo del número de bancadas, se podrán proponer los candidatos. De no existir las bancadas legislativas suficientes para la designación de los cuatro vocales, las bancadas existentes podrán nominar a cualquier integrante de la Asamblea Nacional que no forme parte de una bancada legislativa ya representada en el CAL para completarlo. El artículo 116 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece:

De las bancadas legislativas o bloques parlamentarios. Los partidos o movimientos políticos que cuenten con un número de asambleístas que represente al menos el diez por ciento de las y los miembros de la Asamblea Nacional, podrán formar una bancada legislativa o bloque parlamentario. Cuando el 10% no sea igual a un número entero, entienda-se que el número requerido es igual al entero inmediato inferior.

El mismo procedimiento de designación se seguirá al completar el período de dos años, pero quienes presidan la sesión serán las autoridades en funciones de la Asamblea Nacional.

B.4.- Función de Fiscalización y Control Político

En el ámbito de la fiscalización y control político, se pueden plantear varias mociones de conformidad con las competencias atribuidas a la Asamblea Nacional como son: la censura y destitución de las y los funcionarios detallados en el artículo 131 de la Constitución; la censura y destitución de la Presidenta o Presidente de la República y de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República; la declaratoria de incapacidad física o mental permanente e inhabilitante de la Presidenta o Presidente de la República (Constitución, 2008, artículo 120 numeral 5, artículo 145 numeral 4); la declaratoria de abandono del cargo de Presidenta o Presidente de la República y la destitución de la Presidenta o Presidente de la República (Constitución, 2008, artículo 145 numeral 5 y artículo 130).

De entre estas, se analizará brevemente la denominada moción de censura y destitución.

1.- Moción de censura y destitución de los funcionarios detallados en el artículo 131 de la Constitución

El artículo 131 de la Constitución de la República establece la competencia de la Función Legislativa y el procedimiento por seguir para proceder al enjuiciamiento político de las Ministras o Ministros de Estado, del Procurador General del Estado, Contralor General del Estado, Fiscal General del Estado, Defensor del Pueblo, Defensor Público General, Superintendentes, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como también de las demás autoridades que la Constitución determine.

Si la Comisión de Fiscalización y Control Político, mediante informe detallado, recomienda el inicio de juicio político a los funcionarios determinados en el artículo 131 de la Constitución, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional convocará a sesión del Pleno, a fin de proceder al enjuiciamiento político que absolverá o censurará y destituirá al funcionario o funcionaria, de ser el caso.

Si al término del debate, y luego del ejercicio del derecho a la defensa, un asambleísta presenta una moción de censura y destitución, se requerirá para su apro-

bación el voto favorable de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las Ministras o Ministros de Estado y las y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirán las dos terceras partes (LOFL, Arts. 78 y 85).

2.- Moción de censura y destitución de la Presidenta o Presidente de la República y de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República

El artículo 129 de la Constitución de la República establece las causales para que la Asamblea Nacional pueda proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o del Presidente de la República así como el procedimiento que se debe seguir.

Luego de contar con el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, la Comisión de Fiscalización y Control Político deberá emitir un informe respecto de la solicitud de enjuiciamiento político presentada en contra de la Presidenta o Presidente de la República y de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, por los casos previstos en el artículo 129 de la Constitución.

El día de la sesión del Pleno convocada para conocer el informe de la Comisión de Fiscalización y Control Político, la Presidenta o Presidente, o la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República enjuiciados políticamente, ejercerá su derecho a la defensa, y los asambleístas ponentes designados de entre los solicitantes llevarán adelante la interpelación. Luego de la réplica de la Presidenta o Presidente, o la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, se retirará del Pleno y la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional declarará abierto el debate.

En el plazo de cinco días después de concluido el debate, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional convocará a la sesión del Pleno a fin de que resuelva motivadamente sin debate sobre la base de las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente o la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República. Si durante dicha sesión se presenta una moción de censura y destitución, para su aprobación se requerirán los votos favorables de por lo menos las dos terceras partes de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

B.5.- Funciones especiales

El artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece como competencia de la Asamblea Nacional:

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.

En el caso de los indultos y amnistías, si la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado emite informe favorable para la aprobación de un indulto, el Pleno de la Asamblea Nacional puede concederlo en un solo debate. Si la o el ponente mociona el otorgamiento del indulto, para su aprobación requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional (LOFL, Art. 98).

En el caso de que la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado emita informe favorable para el otorgamiento de amnistía por delitos políticos o conexos con los políticos, el Pleno de la Asamblea Nacional puede concederla en un solo debate. Si la o el ponente mociona el otorgamiento de la amnistía, para su aprobación requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional (LOFL, Art. 99).

C.- Mociones relacionadas con la votación

C.1.- Mociones sobre la forma de votación

La votación es "la expresión del parecer o de la voluntad de un grupo de personas en forma afirmativa o negativa en torno a un asunto o en la selección de unas personas para ocupar unos cargos, solo así tienen fuerza y legitimidad los actos internos y los formales externos que emita el Congreso o alguna de las Cámaras (Camposco, 1984, p. 281).

La votación es un acto personal indelegable, expresión de la voluntad de la o del legislador, que se expresa luego del debate o discusión correspondiente (Porrúa, 1998). De acuerdo con el artículo 142 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el

voto se puede expresar de la forma que determine la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional o por decisión de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional. En este último caso se podría mocionar:

1.- Votación de forma ordinaria: que es la forma como comúnmente se vota, a través de las curules electrónicas, ante la solicitud de la Secretaria o Secretario de consignar el voto y ratificarlo.

La o el Secretario General, como señala el artículo 21 numeral 2 del Reglamento de Funcionamiento de la Curul Electrónica, por disposición de la o el Presidente de la Asamblea Nacional, solicitará que las y los asambleístas expresen su voto en un lapso de veinte segundos. Solo podrán votar quienes se encuentren debidamente autenticados en su curul electrónica al momento de la votación. Posteriormente a esta autenticación, los que se incorporen posteriormente a la sesión no podrán votar y se considerarán ausentes.

Las y los asambleístas pueden votar: **sí, no, abstención** y **en blanco**.

Para el efecto, durante los veinte segundos previstos para la votación, las y los asambleístas pueden escoger una de las opciones mencionadas anteriormente: sí, no, abstención o blanco, presionando la pantalla táctil de su curul electrónica, a continuación de lo cual ratificarán su voto. Los resultados se visualizarán en la pantalla del Pleno de la Asamblea.

En caso de que las y los asambleístas presionen en la pantalla táctil de su curul electrónica la opción de **blanco**, ese voto se sumará a la votación mayoritaria y se computará para conformar la mayoría absoluta.

Si luego de votar deciden cambiar su voto, podrán hacerlo dentro de los veinte segundos mencionados anteriormente, presionando en la pantalla táctil la palabra modificar, luego de lo cual nuevamente podrán votar: **sí, no, abstención** o **blanco**.

Esta votación será definitiva y se visualizará en la pantalla del Pleno de la Asamblea.

Si durante los veinte segundos, las o los asambleístas no expresan su voto, escogiendo las opciones **sí, no, abstención o blanco** o no presionan la palabra **modificar** o la frase **ratificar** su voto, dicha omisión se considerará como abstención.

2.- Votación de forma nominativa: en este caso, la Secretaria o Secretario General deberá mencionar a las y los asambleístas presentes, por orden alfabético, con la finalidad de que expresen su voto, sin argumentación alguna.

Solo aquellas o aquellos asambleístas a quienes se haya omitido o no hayan estado presentes al momento de ser mencionados podrán consignar su voto en un segundo llamado.

3.- Votación de forma nominal: en este caso, la Secretaria o Secretario General deberá mencionar mediante lista y en estricto orden alfabético a las y los asambleístas presentes, quienes tienen la obligación de expresar su voto. Cada asambleísta, al ser mencionado, tiene un máximo de tres minutos para justificar su voto, si así lo desea, sin derecho a réplica o contrarréplica.

Solo aquellas o aquellos asambleístas cuyo nombre haya sido omitido o no hayan estado presentes al momento de ser mencionados podrán consignar su voto en un segundo llamado.

C.2.- Mociones respecto de los resultados de la votación y sobre lo resuelto

1.- Rectificación de la votación

Cualquier asambleísta puede solicitar la comprobación o rectificación de la votación, cuando tenga alguna duda acerca de la exactitud de los resultados proclamados en la votación. La rectificación procederá por una sola vez, en la forma en la que se tomó la votación. Solo podrán votar las y los asambleístas que hayan estado presentes en la primera votación.

La comprobación o rectificación de la votación podrá ser solicitada por una vez y siempre que se lo haga inmediatamente después de proclamado el resultado (LOFL, Art. 146).

2.- Reconsideración de lo resuelto

Cualquier asambleísta puede solicitar la reconsideración, sin argumentación, de lo resuelto por el Pleno de la Asamblea Nacional, en la misma o en la siguiente sesión.

Para aprobar la reconsideración, se requiere el voto de la mayoría absoluta del Pleno de la Asamblea Nacional. No podrá pedirse la reconsideración de lo que ya fue reconsiderado (LOFL, Art. 145).

D.- Mociones especiales

Apelación a la Presidencia

De acuerdo con el artículo 140 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una o un asambleísta puede apelar a la Presidencia cuando considere que esta ha vulnerado las normas procedimentales establecidas en esta Ley. En este caso la Presidenta o Presidente encargará la dirección de la sesión a quien corresponda, generalmente a la Primera Vicepresidenta o Primer Vicepresidente o Segunda Vicepresidenta o Segundo Vicepresidente.

La o el asambleísta encargado de la dirección de la sesión concederá a la o al apelante hasta tres minutos para presentar y justificar la apelación. Luego de su intervención, le dará igual tiempo a la Presidenta o al Presidente para que conteste la misma.

La o el asambleísta que actúe en ejercicio de la Presidencia, sin debate, dispondrá que el Pleno vote. Si la apelación no alcanza el voto de la mayoría absoluta de las y los integrantes de la Asamblea, será negada, y la Presidenta o Presidente de la Asamblea reasumirá la dirección de la sesión; pero si alcanza dicha votación, la sesión continuará con la o el asambleísta en ejercicio de la Presidencia hasta su culminación, y se reintegrará el Presidente o Presidenta titular en la sesión siguiente.

Durante una sesión del Pleno, no se puede apelar más de una vez a la Presidencia. Tampoco podrá apelarse a quien actúe como Presidenta o Presidente durante el trámite de la apelación.

La o el asambleísta apelante, cuya apelación no fue aceptada, no puede requerir a la Presidencia en las tres sesiones siguientes.

IV.- Discusión de las mociones

De acuerdo con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, como regla general no puede proponerse otra moción, mientras se discute alguna, salvo en los siguientes casos:

1. Sobre una cuestión previa, conexas con lo principal que, en razón de la materia, exija un pronunciamiento anterior.
2. Para que el asunto pase a la Comisión Especializada.
3. Para que se suspenda la discusión.
4. Para modificarla o ampliarla, con aceptación previa del proponente.

Las mociones se discuten en el orden en el que fueron presentadas y la calificación de la naturaleza de las mismas es competencia de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional.

Para el efecto, el artículo 137 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establece tres criterios para que la Presidenta o Presidente califique las mociones. Así:

1. Las mociones previas suspenderán el debate hasta que haya un pronunciamiento sobre ellas.
2. Las mociones dirigidas a suspender la discusión podrán ser admitidas a trámite.
3. La moción de que un asunto pase a una comisión especializada, solo podrá tramitarse cuando la Presidencia lo estime necesario.

Para fines prácticos, se hace referencia a la discusión de las mociones, tomando en consideración los criterios de calificación a los que se refiere el artículo 137 de la Ley. Se citan algunos ejemplos:

- Puede ser que mientras se debate una moción, un o una asambleísta argumente que por la complejidad de la misma, se requiera que el asunto pase a una Comisión Especializada para que emita un informe, antes de ser resuelto por el Pleno. En este caso, solo podrá tramitarse si la Presidenta o Presidente lo estima necesario (LOFL, Art. 137, numeral 3).

- Otro caso se presenta cuando una moción a criterio de una o un asambleísta, amerita mayor análisis antes de resolver y que, en consecuencia, mocione la suspensión de la discusión por parte del Pleno. Este caso, procederá únicamente cuando, a criterio de la Presidencia, se requiera de elementos de juicio que, por el momento, no estén disponibles (LOFL, Art. 137, numeral 2).

- Puede ser que una o un asambleísta mocione una cuestión previa, vinculada a la moción principal, que por su materia o naturaleza exija que el Pleno lo resuelva previamente, antes de votar la propuesta original. En este caso, se suspende el debate de la moción principal hasta que se resuelva la cuestión previa (LOFL, Art. 137, numeral 1).

De igual forma, puede suceder que, durante una sesión del Pleno, una o un asambleísta en calidad de ponente, presenta una moción para que sea aprobada por el Pleno. En el transcurso del debate, una o un asambleísta solicita a la o al asambleísta ponente que la modifique o amplíe. Si el o la asambleísta ponente acepta, simplemente realizará los cambios correspondientes y se someterá a votación la nueva moción; sin embargo, puede suceder que no acepte la inclusión de los mismos, en cuyo caso, si al someter a votación la moción propuesta por la o el ponente, que vendría a ser la principal, no es aprobada, se puede mocionar que la moción modificatoria o ampliatoria sea discutida y que si obtiene los votos, sea aprobada (LOFL, Art. 136, numeral 4).

COMISIONES ESPECIALIZADAS PERMANENTES Y OCASIONALES DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Gustavo Chiriboga Mosquera

Para el cumplimiento de sus fines, la Asamblea Nacional se integra en Comisiones Especializadas Permanentes u Ocasionales, encargadas de la tramitación de los proyectos de ley que por la materia son asignados a cada una de ellas.

Las Comisiones Especializadas constituyen el primer filtro legislativo para los proyectos de ley. Si bien es cierto, estos deben ser previamente calificados por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), las competencias de este órgano únicamente le permiten revisar que las propuestas cumplan con los requisitos fundamentales. El análisis de fondo de cada una de las propuestas les corresponde a las Comisiones.

Las Comisiones Especializadas cumplen funciones relacionadas con su conformación, competencias y el trabajo que desempeñan.

Conformación de las Comisiones Especializadas

Las Comisiones Especializadas se integran en la sesión plenaria posterior a la que se instaló para la designación y posesión de las autoridades principales de la Asamblea Nacional. En esta reunión, el Pleno autoriza y decide quiénes conformarán cada comisión, procurando representar en estas el mismo equilibrio de fuerzas políticas que integran la Asamblea Nacional.

Cada legislador debe ser miembro de por lo menos una Comisión Especializada permanente, con excepción de la persona que ejerza la presidencia de la Asamblea Nacional. Sus funciones en estas dependencias se desarrollan en periodos de dos años, con la posibilidad de ser reelegido para volver a conformar la misma Comisión para un segundo período.

Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado
Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social
Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control
Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa
Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral
Comisión Especializada Permanente de la Biodiversidad y Recursos Naturales
Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero
Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial
Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología
Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud
Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social
Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad
Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político

Para el tratamiento de temas específicos, el CAL puede proponer al Pleno la conformación de Comisiones Ocasionales, designadas e integradas de la misma manera que las Comisiones Permanentes. Se diferencian de estas solo por el tiempo de vigencia, que concluye según los fines para los que fueron creadas.

Las autoridades de cada Comisión son designadas en la primera sesión de la misma, instalada en los ocho días siguientes a la reunión del Pleno que integró las Comisiones. La coordinación de esta sesión debe ser ejercida por la persona que encabeza la lista de asambleístas integrantes de la Comisión. En la sesión también se designa a las personas encargadas de la presidencia y vicepresidencia de la Comisión. En el caso de que no se las nomine dentro del plazo antes señalado, pueden ser determinados por el voto de la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional.

Adicionalmente, las Comisiones cuentan con personal asesor, administrativo y encargado de la secretaría y prosecretaría, estos dos últimos designados por quien ejerza la presidencia de la Asamblea Nacional.

Competencias de las Comisiones Especializadas

Las Comisiones Especializadas son las instancias llamadas a realizar el trabajo de análisis y construcción de las normas. Si bien es cierto, una norma solo puede ser adoptada por la decisión de la más alta autoridad de la Asamblea Nacional, como lo es el Pleno, las Comisiones tienen en sus manos la ardua tarea de entregar a este el producto final materia de la discusión y resolución. En esa línea, se podría decir que la principal facultad o función de las Comisiones Especializadas es la de elaborar los informes para primer y segundo debates, así como los informes sobre las objeciones parciales remitidas por la Presidencia de la República respecto de un proyecto de ley.

No obstante de lo señalado anteriormente, las Comisiones también enmarcan su trabajo en otras funciones que, aunque parezcan lejanas a la labor legislativa, son complementarias y necesarias, tomando en cuenta que la Asamblea Nacional representa al primer poder del Estado. Una de estas funciones es la de ejercer fiscalización y control de gobierno respecto de las demás instancias estatales, por lo que, además de la facultad que tienen los legisladores de requerir información a las distintas autoridades de gobierno y control, las comisiones pueden requerir la presencia de estas autoridades para que contesten los requerimientos que han hecho los legisladores y que no han tenido respuesta alguna dentro de los plazos previstos en la ley. Adicionalmente, la Comisión de Fiscalización es la instancia llamada a ejercer constante control de gobierno, por lo que su labor se concentra exclusivamente en realizar esta función.

Adicionalmente, la Asamblea Nacional, a través de sus Comisiones, también se encarga de realizar enmiendas constitucionales, analiza la conveniencia de aprobar o improbar un instrumento internacional, la estructura y composición del presupuesto general del Estado y la posibilidad de conceder indultos o amnistías por razones humanitarias.

Todas estas funciones, que se desarrollarán con más detenimiento más adelante, forman parte de las competencias de las Comisiones Especializadas de la Asamblea Nacional.

Sesiones de las Comisiones Especializadas

Convocatoria

Las sesiones de las Comisiones se instalan luego de una convocatoria dispuesta por la presidencia de la Comisión y realizada por la secretaría de la misma. Se la hace con por lo menos veinticuatro horas de anticipación.

El documento debe responder al formato que se incluye y adjuntar la documentación necesaria para el desarrollo de la sesión, como son los informes, proyectos de ley, resoluciones, entre otros.

CONVOCATORIA
No.
Quito, fecha...
<p>Por disposición de la o del señor Presidente de la Comisión Especializada Permanente (comisión), (nombre del Presidente), de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de los artículos 27 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 8 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional, convoco a usted a la SESIÓN No. , que se realizará el día (fecha), a las (hora), en la sala de sesiones de la comisión, ubicada en el (piso - planta) del Edificio de la Asamblea Nacional (ala occidental), para tratar el siguiente orden del día:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (primer punto) 2. (segundo punto) 3. (tercer punto) 4. Asuntos varios
<p>Atentamente, Secretario(a) Relator(a) (Comisión)</p>

Esta convocatoria debe ser difundida impresa y digitalmente entre las y los legisladores que conforman la Comisión.

Instalación y dirección de la sesión

Las sesiones de las Comisiones Especializadas son dirigidas por quien ejerza la presidencia o la vicepresidencia. En ausencia de ambas autoridades, el pleno de la Comisión, como máxima autoridad, puede designar entre sus miembros a una persona que actúe como presidente *ad-hoc* para la dirección exclusivamente de esa sesión. Del mismo modo, en ausencia simultánea de las personas encargadas de la secretaría y prosecretaría, el pleno de la Comisión puede designar un secretario *ad-hoc* de entre los asambleístas que la integran.

Para instalar la sesión, se requiere la presencia de por lo menos la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión. Si no se alcanza el número mínimo de legisladores, no se puede instalar ni continuar la sesión y la persona a cargo de la dirección de la misma debe clausurarla.

Los legisladores pueden ser representados, en caso de ausencia temporal, por sus alternos, con la autorización escrita por parte de los principales, quienes deben poner su justificación en conocimiento de la presidencia de la Comisión para que se convoque a los autorizados o a quien corresponda reemplazarlos y sean principalizados conforme con la normativa correspondiente. Si el legislador alterno o suplente es principalizado y actúa por primera vez en la sesión de la Comisión, debe ser posesionado ante el encargado de la presidencia. Los suplentes del presidente o vicepresidente no asumen en la sesión estas funciones.

Los legisladores que no son miembros de la Comisión pueden participar en las sesiones de esta, con la autorización de la presidencia de la Comisión. Tienen derecho a intervenir en la sesión, pero no a votar.

Del mismo modo, es posible realizar sesiones en las que se cuente con la presencia de los miembros de otra Comisión, cuando se considere que los temas que se tratarán en la sesión son de interés. En este caso, la presidencia de la Comisión anfitriona invitará a los miembros de otra Comisión y estos podrán participar en la sesión sin derecho a voto.

La secretaría de la Comisión, antes de la instalación de la sesión debe llevar un registro de los asistentes, con el fin de cumplir su obligación de registrar

las ausencias, retrasos, faltas y asistencias por parte de los legisladores a las sesiones de la Comisión. Este Registro, conjuntamente con el de votaciones y asistencias del personal de la Comisión debe ser remitido a la Administración General, Recursos Humanos y Secretaría General, según el caso.

Para iniciar la sesión, la presidencia de la Comisión debe solicitar a la secretaría que verifique el cuórum reglamentario. La persona que ejerza las funciones de la secretaría deberá tomar lista en voz alta y verificará que exista el número mínimo de asambleístas para instalar la sesión. Realizado esto, debe informar a Presidencia si se cuenta o no con el cuórum necesario. A continuación, se solicitará nuevamente a secretaría que informe si existe algún requerimiento para modificar el orden del día convocado; de presentarse algún pedido, se informará al pleno de la Comisión y este tendrá que decidir, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, si se acepta la modificación o no.

Posteriormente, se solicita a secretaría que dé lectura a la convocatoria y continúa la sesión según el orden del día.

El pleno de la Comisión puede instalarse en comisión general, para recibir los criterios y observaciones de autoridades, funcionarios públicos, colectivos ciudadanos, académicos y ciudadanía en general. Las comisiones generales no pueden tener una duración mayor a treinta minutos ni utilizar más del 25% del tiempo de la sesión para su desarrollo. En ningún caso los asambleístas pueden ausentarse de la sala mientras se desarrolla una comisión general.

Es de suma importancia que las sesiones sean grabadas en audio o en imagen y audio a fin de guardar fiel constancia de lo expresado en las reuniones. En caso de que exista alguna divergencia entre la grabación y el acta que se levante al finalizar la sesión, prevalecerá siempre el contenido de la grabación.

Finalmente, los debates y la forma de votación que se adopten en las sesiones de las Comisiones deben responder a lo previsto en la ley que rige a la Función Legislativa. Siempre los resultados de las votaciones serán proclamados por la secretaría de la Comisión.

Publicidad y transparencia

Las sesiones de las Comisiones pueden ser seguidas por la ciudadanía y los medios de comunicación, con la autorización previa del pleno de la Comisión. Es recomendable, salvo en casos excepcionales, que la ciudadanía pueda participar en las sesiones de la Comisión a fin de garantizar la transparencia del proceso de creación de las leyes así como para fomentar la participación ciudadana.

Adicionalmente, es importante que los presidentes de las Comisiones dispongan al personal de la Comisión difundir las discusiones y resoluciones de las mesas a través de los medios tecnológicos disponibles.

Tratamiento de los proyectos de ley

Conocimiento del proyecto de ley

Luego de que un proyecto de ley ha sido calificado por el CAL, se designa, dependiendo de la materia, a una Comisión Especializada para que se encargue de su análisis y tratamiento. Cuando ya está el proyecto de ley en la Comisión, la Presidencia convocará a sesión para su conocimiento. En esta sesión, los miembros, una vez analizado el proyecto de ley, pueden resolver:

- Ordenar la socialización del proyecto de ley.
- Solicitar al CAL la autorización para que el proyecto de ley sea unificado con otro que se encuentre en tratamiento de la Comisión.
- Solicitar al CAL la reasignación del proyecto de ley a otra Comisión, por tratarse de una propuesta que no es de competencia de la Comisión designada.
- Conformar subcomisiones que se encarguen del tratamiento de temas específicos en el proyecto de ley.

Una vez que se ha abocado conocimiento del proyecto de ley, empiezan a correr los plazos que la Comisión tiene para presentar el informe para primer debate a la Presidencia de la Asamblea Nacional.

Elaboración de informes

Las Comisiones Especializadas deben presentar informes para primer y segundo debate, respecto de los proyectos de ley a su cargo. El informe para primer debate debe ser presentado ante la Presidencia de la Asamblea Nacional en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días y no menor a quince días, contados desde la fecha en la que se abocó conocimiento del proyecto de ley. Este plazo puede ser prorrogado por veinte días más, previa petición previa de la Presidencia de la Comisión y autorización de la presidencia de la Asamblea Nacional.

Antes de la presentación de los informes, la Comisión Especializada debe promover la participación ciudadana y recibir sus observaciones a los proyectos. Asimismo, deben realizarse las sesiones necesarias en las que los legisladores presentarán sus posiciones frente a las propuestas.

Para la elaboración del informe para primer debate, la ley prevé plazos mucho más rigurosos que para el informe para segundo debate, por lo que es recomendable en este período, realizar un análisis del proyecto, principalmente en los aspectos estructurales y constitucionales.

La constitucionalización del proyecto de ley es el propósito fundamental del informe para primer debate, ya que como consecuencia de este trabajo, se corregirán posibles errores y establecerán los límites de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley. De ninguna manera es admisible que en la primera discusión del pleno persistan problemas de constitucionalidad.

Es posible que en el informe para primer debate, la comisión resuelva sugerir al pleno de la Asamblea Nacional, el archivo, lo cual puede ser ratificado por esta instancia y por lo tanto ya no será necesario elaborar un informe para segundo debate. El informe que sugiere el archivo de un proyecto de ley, debe invocar las causas suficientes que motiven esta decisión, así como la estructura exigida para todos los informes.

Regularmente, un proyecto de ley debe ser archivado cuando su contenido no guarda concordancia con la Constitución, con instrumentos internacionales, crea contradicciones con otros cuerpos legales o cuando los aspectos técnicos de la norma la hacen inviable. Cualquiera de estas circunstancias debe ser ampliamente desarrollada en el informe, a fin de que el Pleno de la Asamblea Nacional cuente con los elementos suficientes para votar por el archivo.

El informe para segundo debate tiene como propósito recoger las observaciones y propuestas presentadas en la sesión plenaria de primer debate y los aportes de la ciudadanía y analizar de manera más detallada los puntos que integran el proyecto de ley. Adicionalmente, en este informe deberán destacarse y explicarse los cambios realizados entre el texto para el primer debate y el del segundo debate.

En ambos informes, deberá además constar una sistematización de las observaciones presentadas, así como matrices en las que se detallen los cambios al texto y las justificaciones de los mismos.

Sistematización de observaciones

Fecha	Proponente	Propuesta
14 de octubre de 2015	Asambleísta Juan Pérez	Articulado alternativo al capítulo III del proyecto
18 de noviembre de 2015	Colectivo ciudadano por los derechos de los trabajadores	Reforma a los artículos 34, 78, 45, 65 y 21 del Código de Trabajo

Articulado vigente	Observación	Propuesta de cambio
<p>Artículo 676.- Sistema nacional de rehabilitación social. Es el conjunto de instituciones, programas, procesos, principios, normas y políticas que se interrelacionan e interactúan de manera armónica e integral, relacionados con la ejecución penal.</p>	<p>Se sugiere cambiar la redacción</p>	<p>Artículo 676.- Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Es el conjunto de principios, normas y políticas de las instituciones, programas y procesos, que se interrelacionan e interactúan de manera integral, para la ejecución penal.</p>
<p>Artículo 710.- Eje de vínculos familiares. Se promoverá la vinculación familiar entre las personas privadas de libertad, fortaleciendo el núcleo familiar y las relaciones sociales.</p>	<p>Incluir la frase "vinculación familiar y social"</p>	<p>Artículo 710.- Eje de vinculación familiar y social. Se promoverá la vinculación familiar y social de las personas privadas de libertad, fortaleciendo el núcleo familiar y las relaciones sociales.</p>

Los cuadros de sistematización de observaciones deben reflejar con exactitud los criterios presentados. En estos se señalarán detalladamente la fecha, el proponente y un extracto de la propuesta, de modo que las personas que accedan al informe sepan con claridad quiénes han participado en la construcción del proyecto.

Matriz de observaciones y cambios

La matriz de observaciones y cambios muestra las modificaciones que el texto ha experimentado, ya sea entre el texto de la propuesta original y el texto para primer debate o entre el texto del primer debate con respecto al del segundo debate. Esta es una herramienta que se puede incluir en el informe como anexo o simplemente ser un documento de trabajo que facilite el análisis y debate de los parlamentarios en la Comisión. En este documento se especificarán con claridad las razones del cambio y presentará el texto final resaltando los cambios.

Estructura de los informes

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Comisión Especializada Permanente (Comisión)

Informe para primer debate
Proyecto de Ley (proyecto)

COMISIÓN:

(Miembros de la Comisión)

Quito, (fecha)

Los informes deben contener como estructura básica los siguientes puntos:

1. Portada: nombre de la Comisión, proyecto de ley, listado de miembros de la Comisión, lugar y fecha
2. Índice
3. Objetivos y contenido del informe
4. Antecedentes
 - a. Sistematización de observaciones
 - b. Socialización del proyecto
5. Análisis del proyecto
 - a. Constitucionalidad del proyecto
 - b. Análisis de las principales figuras jurídicas
 - c. Principales cambios/legislación vigente
6. Conclusiones
7. Resolución
8. Designación del legislador ponente (el que sea designado por la Comisión, sino siempre será la o el Presidente de la Comisión)
9. Firmas de los miembros de la Comisión

10. Propuesta de articulado
11. Certificación de la secretaría de los días en los que se realizó el debate y resolución del proyecto de ley
12. Firma de la persona a cargo de la secretaría de la Comisión
13. Anexos

Ejemplo

Razón: Siento como tal, que el Informe para segundo debate sobre Proyecto (proyecto) fue debatido y aprobado en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente (comisión), en sesión del (fecha). - Quito, (fecha de la certificación). - Lo certifico.

Aprobación de los informes

Los informes de las Comisiones deben ser conocidos, debatidos y aprobados al interior de estas, del mismo modo que se realiza en las sesiones plenarias de la Asamblea Nacional.

Las decisiones de la Comisión son adoptadas por la mayoría absoluta de sus miembros. Cuando la composición de la Comisión es en número par, la persona que ejerce la presidencia de la Comisión tiene voto dirimente.

Sin perjuicio de que la Comisión adopte mayoritariamente un informe, uno o varios asambleístas que consideren que el mismo no representa su criterio, tienen la opción de presentar su propio informe de minoría.

El informe de minoría debe contener:

1. Portada: proyecto de ley, listado de legisladores que presentan el informe, lugar y fecha
2. Índice
3. Objetivos y contenido del informe
4. Análisis del proyecto
 - a. Constitucionalidad del proyecto
 - b. Análisis de las principales figuras jurídicas

c. Principales cambios / legislación vigente

5. Conclusiones
6. Resolución
7. Firmas de los legisladores que presentan el informe
8. Propuesta de articulado (si lo hay)
9. Anexos

La resolución que adopte la Comisión, y que consta en el informe de mayoría, debe ser remitido a la Secretaría General por quien ejerza la presidencia de la Comisión o por la secretaria de la misma cuando así lo haya dispuesto la presidencia, de lo que debe quedar constancia en el oficio con el que se remite el informe. Los informes de minoría deben ser remitidos a la Presidencia de la Asamblea.

Objeción parcial

Una vez que el proyecto de ley ha sido aprobado por la Asamblea Nacional, debe remitirse el texto a la Presidencia de la República para que se realice, de ser el caso, una objeción parcial al proyecto aprobado y se sugieran, de manera motivada, modificaciones o correcciones al texto.

Recibida la objeción parcial, la Presidencia de la Asamblea Nacional tendrá que remitirla a la misma Comisión Especializada que se encargó del tratamiento del proyecto para que esta, en un plazo de ocho días, presente un informe no vinculante que sugiera al Pleno la ratificación o allanamiento según corresponda.

El informe en referencia tendrá la siguiente estructura:

1. Portada: nombre de la Comisión, proyecto de ley, listado de miembros de la Comisión, lugar y fecha
2. Índice
3. Antecedentes
4. Observaciones a la objeción parcial
5. Análisis de la objeción parcial
6. Aprobación del informe
7. Asambleísta ponente

8. Firmas de los miembros de la Comisión
9. Certificación de la secretaría
10. Firma de la persona a cargo de la secretaría de la Comisión

Otros trámites a cargo de las Comisiones Especializadas

Reformas constitucionales

Para el trámite de reformas constitucionales por vía parlamentaria, la Constitución y la ley prevén la necesidad de que el CAL integre una Comisión Ocasional que se encargue de tramitar el proyecto de reforma.

La Comisión Ocasional integrada para este propósito desarrollará sus funciones conforme lo señala la Constitución de la República, para los casos de enmienda constitucional.

Los asambleísta integrantes de una Comisión Especializada Permanente u Ocasional que se encuentre tramitando una reforma constitucional podrán ausentarse de la Comisión Especializada Permanente que conforman. Dicha ausencia estará justificada.

Indultos y amnistías

Entre las facultades otorgadas por la ley a la Asamblea Nacional, consta la de otorgar indultos por razones humanitarias o amnistías por delitos políticos.

Los pedidos deben ser dirigidos a la Presidencia de la Asamblea Nacional y calificados por el Consejo de Administración Legislativa, el cual verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos para este tipo de trámites. Una vez calificada la solicitud, el CAL debe dirigir el trámite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.

La Comisión tendrá que analizar toda la documentación relacionada con la solicitud y podrá designar a uno o más de sus miembros para que se trasladen al lugar y constaten las condiciones de la persona solicitante. Adicionalmente, se podrá solicitar la información que se requiera a las instituciones responsables.

La decisión que adopte la Comisión se toma con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. Si la resolución es favorable, el informe debe ser remitido a la Presidencia de la Asamblea para que el Pleno se pronuncie. Si la resolución es desfavorable, se procede con el archivo de la solicitud.

Convenios y tratados internacionales

Los convenios y tratados internacionales que deben ser aprobados por la Asamblea Nacional son conocidos por la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.

La Comisión deberá emitir su informe en el plazo de veinte días contados desde la fecha en la que la Secretaría General remitió la documentación correspondiente, esto es, el dictamen de constitucionalidad de la Corte Constitucional y el texto del convenio o tratado internacional.

Los tratados y convenios internacionales que no requieran de la aprobación de la Asamblea Nacional pueden ser ratificados directamente por la Presidencia de la República, sin perjuicio de que se comunique al Parlamento de este particular.

Fiscalización y control político a funcionarios

Las Comisiones Especializadas Permanentes tienen la facultad de investigar las actuaciones de los servidores públicos, mediante la solicitud de información requerida por cualquier parlamentario.

El proceso de control de gobierno que realizan las Comisiones Especializadas inician con el requerimiento por parte del CAL para que la Comisión solicite nuevamente al o a los funcionarios la información que ha solicitado algún legislador y que no ha sido proporcionada oportunamente.

En este caso, la Comisión, después de avocar conocimiento, debe solicitar a los funcionarios por escrito que contesten el requerimiento original, para lo que deberán ser recibidos en sesión de la Comisión en el plazo máximo de quince días. Si el funcionario no comparece, será susceptible de enjuiciamiento político.

En la sesión, el funcionario tiene que responder el requerimiento original en una intervención que no puede durar más de cuarenta minutos. Luego, solamente los miembros de la Comisión y el asambleísta que requirió la información originalmente pueden dirigir sus cuestionamientos al funcionario para que este los replique en una segunda intervención que debe durar veinte minutos. Los cuestionamientos de los parlamentarios no pueden referirse a temas no relacionados al pedido inicial y sus intervenciones solo pueden ser realizadas en un tiempo de diez minutos, divididos en máximo dos intervenciones.

Una vez que se han escuchado las respuestas del funcionario, la Comisión deberá pedir al mismo que se retire de la sesión a fin de que los legisladores puedan deliberar y adoptar una decisión. Si las respuestas son satisfactorias, la Comisión emitirá su informe, en el que ordenará el archivo del proceso; si por el contrario, la Comisión considera que el funcionario no ha respondido de manera satisfactoria, tendrá que solicitar a la Presidencia de la Asamblea Nacional que se inicie el proceso de juicio político.

No obstante de este procedimiento, el CAL puede solicitar a la Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político que investigue la actuación de los funcionarios públicos o los hechos que hayan causado conmoción social.

Presupuesto General del Estado

La proforma presupuestaria, la programación presupuestaria cuatrianual y el límite del endeudamiento público deben ser enviados a la Asamblea Nacional por parte de la Función Ejecutiva.

Recibido el Presupuesto General del Estado, el CAL debe analizarlo y la Presidencia de la Asamblea Nacional, debe remitirlo a la Comisión respectiva.

La Comisión, en un plazo de diez días, tiene que poner a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional su informe para que en una sola sesión se apruebe o se emitan observaciones. Estas observaciones deben ser solamente por sectores de ingresos y gastos, de ninguna manera pueden alterar el monto global de la proforma.

Si existen observaciones, la Función Ejecutiva en un plazo de diez días debe remitir nuevamente a la Asamblea Nacional la proforma reformulada o, en su caso, la ratificación de la proforma originalmente enviada. Nuevamente, en diez días, la Asamblea Nacional deberá pronunciarse.

La proforma presupuestaria aprobada por la Asamblea Nacional debe ser controlada y monitoreada en periodos de seis meses, por lo que la Función Ejecutiva debe presentar un informe semestral respecto de la ejecución presupuestaria. Este informe tendrá que ser analizado por la Comisión respectiva y, en el plazo de treinta días, presentará su informe.

CUARTA PARTE

INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS

"Juzgar a otro es juzgarse a uno mismo".

William Shakespeare

NORMAS DE FUNCIONAMIENTO: DEBATE, CUÓRUM Y MOCIONES

Dalia Noboa Cruz

Roman Acosta Chávez

Mónica Rodríguez Ayala

El debate como técnica de la práctica parlamentaria

Es muy conocido que para que un proyecto de ley se convierta en ley, es necesario que el Pleno de la Asamblea cumpla con el primer y segundo debates.

Cabe recordar que al interior de la Comisión que presenta el proyecto también se utiliza la técnica del debate.

Se considera como debate al acto de comunicación marcadamente diferenciado de una discusión y una exposición. La discusión no exige un proceso de sistematización y la exposición simplemente desarrolla un hilo conductor sin acogerse a la necesidad de argumentos.

Un debate, en el campo legislativo, es un diálogo polemizador que presenta distintas posturas de dos o más actores respecto de un mismo tema. Requiere de una información argumentada y convincente que deje, en quien interviene en él, una sensación subjetiva de satisfacción. Exige la intervención de un moderador o de alguien que canalice las intervenciones y que se responsabilice del desarrollo y éxito del evento.

En el ámbito legislativo, el debate constituye una herramienta fundamental de práctica parlamentaria. Los miembros del conglomerado tienen derecho a debatir toda cuestión sustantiva que se presente para que al final se tome una determinación. No se acepta debatir lo que es cuestión de procedimiento y que está ya establecido.

Lo que se puede debatir

A continuación se señalan, entre otros, los asuntos debatibles:

1. Mociones principales
2. Enmiendas a mociones principales y a otras proposiciones sustantivas (apelaciones, reconsideraciones, mociones de rescindir, mociones de aplazar, cuestiones de privilegio y mociones para aprobar, concordar, confirmar o designar).
3. Mociones que adoptan normas de procedimiento.

Qué no es debatible

El planteamiento de preguntas o sugerencias, porque no equivale a debate.

El debate es un derecho

El debate está considerado como un derecho para defender una posición. Es una norma fundamental de la práctica parlamentaria y un derecho del cual no puede privársele a ningún asambleísta.

Para que haya debate debe haber un asunto debatible y tiene que darse a los miembros el derecho al uso de la palabra. Durante el debate proceden distintas mociones y si el asunto no se ha resuelto de otra manera, se somete a votación al concluirse el mismo.

Concesión del uso de la palabra durante el debate

Una persona no tiene derecho a dirigir la palabra a un órgano ni a presentar una moción sin contar con la venia correspondiente de quien dirige el debate.

Cuando la autoridad conceda la venia a una persona de la Asamblea, tendrá la palabra y podrá dirigirse al conglomerado, pero no está autorizado para cederla a ningún otro miembro.

Consideraciones de la o del Presidente para conceder la venia

La o el presidente puede participar en el debate. Para ello deberá ceder momentáneamente la Presidencia a otro miembro de la Asamblea.

Límites que plantea un debate

Todo debate debe someterse a una reglamentación:

1. En su desarrollo solo se debe referir al asunto planteado a la Asamblea.
2. La o el Presidente puede ordenar que se ponga fin a una intervención transcurrido el tiempo reglamentario de exposición.
3. No procede referirse a un proyecto de ley o a otros asuntos sobre los cuales no se haya rendido informe.
4. El debate se inicia con una exposición del asunto y termina cuando se somete a votación y se anuncia un resultado.
5. No es la persona sino la medida que se persigue lo que es objeto de debate.

Conducción de un debate

1. No se permiten, en su desarrollo, alusiones personales; se plantean ideas, no asuntos relacionados con la vida de las personas.
2. Quien hace uso de la palabra se dirige a la o al Presidente.
3. Cuando se alude a una autoridad de un órgano deliberativo, se debe hacerlo usando sus títulos oficiales.

Las buenas actitudes y comportamientos dentro del debate

Hay que tomarlas en cuenta para que el debate se desarrolle en un ambiente de armonía:

1. Se hará uso de la palabra solo sobre el asunto en cuestión.
2. La o el Presidente podrá indicarle al orador que concluya su intervención si incurre en alguna digresión.
3. Mientras la o el Presidente esté hablando o se proceda a la votación, se debe guardar una actitud respetuosa.

Conclusión del debate

En un momento dado del desarrollo del debate, puede determinarse su conclusión por las siguientes causas:

1. Cuando el debate tenga límites y un miembro haya consumido el tiempo asignado a su intervención, la o el Presidente deberá indicárselo.
2. Una vez que se somete a votación el asunto y se da por iniciada la misma, no se puede pedir la palabra para continuar con el debate.

El cuórum

Constar el cuórum en el ámbito legislativo es importante porque determina la proporción o número de asistentes que se requieren para que la sesión de un cuerpo colegiado, en especial parlamentario, pueda comenzar o adoptar una decisión válida.

Origen de la palabra cuórum

La palabra cuórum proviene del latín *quorum*, que significa "de los cuales". Es un término utilizado para denominar al número mínimo de asambleístas cuya presencia es necesaria para sesionar en los órganos legislativos, el Pleno de la Asamblea Nacional o de sus Comisiones, a fin de tomar decisiones o realizar votaciones legítimas de los asuntos que se tramitan. La existencia del cuórum busca salvaguardar la reunión regular de los órganos legislativos.

El cuórum de instalación del Consejo de Administración Legislativa (CAL) es de cuatro de sus miembros. Las decisiones las adopta con igual número.

En caso de empate al momento de la votación, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional o de la Comisión tiene voto dirimente.

Este concepto se originó en Reino Unido y surgió a partir de un tribunal que existía antiguamente y que se denominó *Justices of the quorum*. Es posible que el cuórum se exija para el tratamiento de una determinada cuestión (en este caso, la sesión no podrá comenzar hasta que haya un mínimo de asistentes) o que sea

imprescindible para tomar un acuerdo (se requiere de una mayoría válida en las votaciones).

La mayoría cualificada o mayoría especial, por último, necesita más votos que una mayoría ordinaria o requiere de algunos requisitos adicionales (un porcentaje mínimo de votos, un mínimo de votos válidos, etc.).

La moción

Es una proposición que se hace en una reunión que está en deliberación. Puede ser escrita o verbal, presentada por uno o varios integrantes. Si es verbal, deberá oficializarse en forma escrita.

Consideración de una moción

La o el Presidente, para someter a consideración una moción, manifiesta: "Pongo en consideración la siguiente moción". Hace leer la misma por Secretaría y luego continúa con la palabra y dice: "¿Algunos de los presentes apoyan esta moción?"

Una moción que se encuentra en debate puede ser retirada.- Solo el o los proponentes pueden retirar una moción que fue puesta en consideración.

La o el Presidente puede intervenir en el debate de una moción.- Puede hacer suya la moción, en el caso que para fundamentar su posición, necesariamente debe dejar la presidencia en manos de la autoridad inmediata que esté presente, hasta que concluya su debate.

Clases de moción

Existen las siguientes clases de moción:

a) Moción principal.- Es la que se pone en consideración por primera vez. No tiene precedencia de nada y puede ser debatible y enmendada.

b) Moción secundaria.- Es la moción que puede modificar a la principal, complementarla, postergar su consideración o referirla a una Comisión. Debe refe-

irse exclusivamente a la principal y, cuando se la debate, esta debe ser resuelta antes que la principal.

También son mociones secundarias las siguientes:

- 1.- Declarar suficiente discusión
- 2.- Solicitar votación
- 3.- Solicitar información técnica
- 4.- Solicitar dispensación de trámites

c) Moción incidental.- Es la que surge en medio del debate, de conformidad con otros asuntos relacionados y pendientes que deben ser resueltos previamente. Estas mociones son debatibles pero no pueden ser enmendadas. Entre otras, se señalan las siguientes:

1. Moción de orden
2. Exención de alguna reglamentación
3. Consideración del asunto por partes o párrafos
4. Preguntas sobre estatutos y reglamentos o procedimiento legislativo

d) Moción privilegiada.- Es aquella que aun cuando no está relacionada con el tema que está en consideración, es de tal importancia que exige una atención inmediata. Goza de prioridad y no es debatible. Ejemplos:

1. Fijar el tiempo de duración del debate
2. Proponer la suspensión de la reunión por causa muy justificada
3. Solicitar que se respete el orden del día

e) Moción de orden.- Consiste en que si una persona hace uso de la palabra deberá referirse únicamente al tema de la discusión. En el caso de desviarse del tema la o el Presidente o cualquier otro miembro puede solicitar una moción de orden. En el caso de que la Presidencia otorga la palabra a este último para que exprese razonablemente su criterio, de ser pertinente, la o el Presidente llama al orden y pide que se circunscriba al tema que está en debate.

Casos que ameritan una votación

Cuando una moción ha sido suficientemente discutida y no se llega a un consenso por mayoría y hay discrepancia muy notoria, la Presidencia puede declarar cerrado el debate e invitará a una votación.

También se puede plantear una moción secundaria, que deberá ser apoyada y aprobada previamente antes de proceder a la votación.

Cuando es aceptado el hecho de llegar al voto, ninguno de los participantes puede retirarse de la sala. Caso contrario, quienes abandonan el recinto, deberán acatar el resultado de la votación.

Es importante señalar que nadie puede votar en representación de otro miembro ni enviar su voto si está ausente.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador establece, en relación con las mociones, los siguientes artículos:

Art. 135.- De las mociones. Las y los asambleístas tienen derecho a presentar mociones, las cuales una vez argumentadas y apoyadas serán entregadas por escrito en la Secretaría General.

Art. 136.- De la discusión de las mociones. Mientras se discute una moción no podrá proponerse otra, sino en los siguientes casos:

1. Sobre una cuestión previa, conexas con lo principal que, en razón de la materia, exija un pronunciamiento anterior;
2. Para que el asunto pase a la comisión especializada;
3. Para que se suspenda la discusión; y,
4. Para modificarla o ampliarla, previa aceptación del proponente.

En caso de no ser aceptada por el proponente, una vez negada la moción principal, se pasará a discutir la modificatoria y/o la ampliatoria siempre que no altere su sentido, si es aprobada.

Estas mociones tendrán prioridad según el orden indicado. La Presidenta o el Presidente califica la naturaleza de tales mociones.

Art. 137.- De los criterios para las mociones. La Presidenta o Presidente calificará la naturaleza de las mociones de conformidad con los siguientes criterios:

1. Las mociones previas suspenderán el debate hasta que haya un pronunciamiento sobre ellas;
2. Las mociones dirigidas a suspender la discusión podrán ser admitidas a trámite, únicamente cuando a criterio de la Presidencia, se requiera de elementos de juicio que, por el momento, no estén disponibles; y,
3. La moción de que un asunto pase a una comisión especializada solo podrá tramitarse cuando la Presidencia lo estime necesario.

Art. 138.- De los puntos de orden. Cualquier asambleísta que estime que se están violando normas de procedimiento en el trámite de las sesiones podrá pedir, como punto de orden, la rectificación del procedimiento y el pronunciamiento del Pleno de la Asamblea Nacional. La intervención del punto de orden deberá iniciar con el señalamiento de la disposición que se estime violada, caso contrario la Presidenta o el Presidente suspenderá de forma inmediata el uso de la palabra, en caso de estar fundamentada la intervención, el asambleísta tendrá un tiempo máximo de hasta tres minutos.

Art. 139.- De la presentación de mociones por parte de la Presidenta o del Presidente. La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional o quien se encuentre dirigiendo la sesión, no podrá presentar mociones ni participar en el debate; si desea hacerlo, deberá encargar la Presidencia a los vicepresidentes, en su orden; y, si estos desean participar en el debate, a alguna de las o los vocales del CAL.

Las presentes disposiciones también serán observadas en las Comisiones Especializadas y en el Consejo de Administración Legislativa, en lo pertinente.

DOCUMENTOS PARLAMENTARIOS: INFORMES, ACTAS Y FICHAS

INFORMES

Gabriela Vallejo Flores

¿Qué es un informe?

El informe es un texto expositivo y argumentativo gracias al cual se transmite una información y se exponen datos dirigidos a una o un destinatario que, normalmente, deberá tomar una decisión respecto al tema tratado en el texto. Hay diferentes tipos de informe; normalmente se suele hablar de informes técnicos (los jurídicos y parlamentarios se ubicarían dentro de este tipo), administrativos y académicos.

El objetivo del informe técnico es presentar de forma clara y detallada un trabajo científico o técnico de investigación o desarrollo o describir en qué estado o situación se encuentra algo o alguien muy concreto (por ejemplo, un edificio que pueda caerse, un paciente que se halla hospitalizado, un proyecto de ley, etc.). Los informes técnicos también pueden considerarse como un tipo de texto básico de transferencia de conocimientos.

Según su extensión, tema o soporte, los informes también pueden ser de tipo variado: breves o extensos, de carácter más o menos formal, orales o escritos (aunque los orales suelen tener como base un informe escrito) y de distinta temática científica o técnica (ramas puras e interdisciplinarias).

De acuerdo con sus características textuales, los informes se clasifican en: a) expositivo, b) analítico y c) persuasivo.

1. Informe expositivo: ofrece una explicación sobre unos hechos que normalmente ya han sucedido. Pretende transmitir una información, unas instrucciones o una descripción de algo. Este tipo de informes pueden no tener un apartado específico de conclusiones o de interpretación o evaluación, a pesar de que el

objetivo último será que el destinatario extraiga esas conclusiones de los datos aportados. Estos informes a veces se conocen como *dossier*.

2. Informe analítico: justifica una decisión o acción ya realizada o, al menos, proyectada. Estos informes exponen, analizan e interpretan unos hechos pasados o previstos y defienden la postura o solución adoptada; también aportan algún tipo de conclusiones y recomendaciones. Muchas veces estos informes se denominan también propuesta o proyecto.

3. Informe persuasivo: pretende convencer al destinatario para que tome una decisión en la línea de lo que se expone en el informe. Estos informes parten de un análisis cuidadoso de una determinada situación o problema, análisis que se realizan a partir de unos criterios muy específicos y muy claros y proponen unas recomendaciones o plan de acción (se trata del tipo de informe más utilizado en consultoría).

Independientemente del tipo de informe de que se trate, la redacción de este no puede ser ambigua ni confusa. Un informe es un texto claro, preciso y exacto. El lector espera encontrar respuestas concisas a preguntas como estas:

¿De qué trata el informe?, ¿quién lo escribe?, ¿cuáles son sus conclusiones o recomendaciones?, ¿cuál es su importancia? y ¿qué implicaciones supone en un determinado contexto profesional o académico?

Hay que tener en cuenta que los informes se redactan para destinatarios muy diversos. Pueden dirigirse a un superior en jerarquía, pero también a un grupo de subordinados o a colegas a quienes se les facilita una información relevante. A pesar de que no aparezca en todos ellos el componente persuasivo, es decir, unas recomendaciones explícitas, estos textos suelen formar parte de un proceso ulterior de toma de decisiones.

¿Para qué sirve?

El informe es un tipo de texto muy común en la comunicación de muchas y muy diversas organizaciones y empresas. Se utiliza esencialmente para:

- a. Transmitir conocimientos, normalmente de tema especializado.
- b. Facilitar la toma de decisiones en determinados asuntos por parte de personas de rango jerárquico superior, en temas normalmente muy específicos.

¿Cómo se hace?

1. Etapa preparatoria

En esta etapa se debe plantear cuál es la finalidad del informe, cuál es el problema o tema que se va a tratar y quién es el destinatario. Esto supone plantearnos qué aspectos del asunto espera conocer el destinatario por medio del informe y, presumiblemente, cuáles son sus conocimientos previos sobre el tema; además, es imprescindible tener en cuenta qué se pretende que sepa o haga el destinatario del informe tras haberlo leído.

Es necesario considerar que hay que ser flexibles y adaptarnos en todo momento a los requerimientos de la situación comunicativa. Cada informe es un texto único, especial, que surge en un contexto determinado también único y especial, y la flexibilidad nos permitirá construir textos idóneos para cada situación.

2. Etapa productora

Conviene recordar las siguientes fases: búsqueda de la información necesaria, apuntes o notas, agrupación de las notas según la relación entre los temas y selección de la información.

El objetivo de la recopilación de información es que tengamos todo el material sobre el que se trabajará antes de empezar la etapa redactora. Hay que colocar sobre el papel todas las ideas o hechos que tengan relación con el tema o problema en cuestión. Es bueno anotar esas ideas o hechos de una forma ordenada, estableciendo un esquema previo a la redacción.

Es posible relacionar estas ideas ayudándonos de los mapas mentales, los diagramas de ideas y otros métodos para generar ideas; debemos tomar en cuenta que la información suele tener una organización cronológica, causal o

según otros tipos de criterios (como por ejemplo la comparación entre pros y contras, etc.).

3. Etapa redactora

En esta etapa se debe prestar especial atención a la estructura del texto, ya que de la lógica de esa estructura dependerá que las ideas se vayan ordenando textualmente de forma adecuada. La estructura habitual de todo informe es la siguiente:

- a. Sumario
- b. Introducción
- c. Cuerpo del informe
- d. Conclusiones
 - Plan de acción
 - Recomendaciones
 - Propuestas
- e. Anexos y tablas

Según la relevancia de la información y según el objetivo del texto, el plan de acción puede ir antes de la introducción o bien entre la introducción y el cuerpo del informe. Lo mismo sucede con las recomendaciones y propuestas, que pueden estar al final del texto o antes de la introducción (si es lo que más le interesa al destinatario).

El lenguaje que se utiliza en todo momento debe cumplir con el registro que requiere la situación de comunicación. El resultado debe ser un texto claro, preciso, exacto, impersonal y objetivo (normalmente) y riguroso, a pesar de que pueda tener elementos argumentativos.

El cuerpo del informe

Es la parte más importante y la que no podrá faltar nunca. En ella se definen, analizan, interpretan, discuten, valoran y desarrollan los aspectos que ayudan a cumplir los propósitos o finalidades del informe. Dentro del cuerpo del informe puede ser necesario incluir diagramas o tablas que ilustren lo que se quiere

decir. En ese caso, no interrumpirán un párrafo y deberán ser presentados antes de su aparición en el documento. Su función debe ser la de apoyar lo que se apunta en el texto. En muchos casos, habrá que valorar la conveniencia de que estas tablas y diagramas aparezcan dentro del cuerpo del informe, o bien en los anexos finales, con la referencia que permita localizarlos adecuadamente.

Al final del cuerpo del informe habrá que redactar un cierre conveniente. Lo mejor es pensar en cuáles son las ideas fundamentales que deben quedar en la mente del lector al terminar la lectura. Cuando al final del informe se elaboran unas recomendaciones o propuestas, hay que recordar que las decisiones finalmente las tomarán otras personas y no el propio autor del informe.

Si el plan de acción, las propuestas y las recomendaciones se colocan al principio del informe, el cuerpo del informe deberá justificar la adecuación y la viabilidad de ese plan y de esas propuestas y recomendaciones.

La introducción

Debe entenderse como una guía que facilite la lectura del informe. Sus finalidades son establecer un primer contacto con el contenido total del informe y facilitar unas normas y orientaciones para que el lector pueda leer y valorar las páginas que siguen. Una introducción no debe ser una visión general, normalmente vaga, del tema o asunto, ni un desarrollo del tema, ni una enumeración y explicación de las conclusiones y recomendaciones finales.

En la introducción suele haber una exposición breve del tema central, el "qué" del informe, la explicación de sus objetivos principales, la concreción de los destinatarios, el anuncio de la organización o plan general y una enumeración de los criterios que se han utilizado para elaborar el análisis. Si se considera necesario, pueden explicarse en la introducción las razones o causas de su elaboración, el método utilizado para tomar los datos del informe, el contexto en el que este debe incluirse, la importancia del tema, las limitaciones del informe, las fuentes de la información y la definición de conceptos clave para comprender los resultados o las conclusiones del informe (esto sucede a veces en informes con un contenido muy especializado).

Si el informe es muy extenso, pueden incluirse agradecimientos a personas o entidades que han dado apoyo a la elaboración del informe o que han colaborado, aportando datos e información. Cuando la introducción es muy breve, por ejemplo, si consta de dos o tres párrafos, no hace falta poner título. Si es más larga, en cambio, es mejor indicar que se trata de la introducción.

El texto de la introducción debe ser muy conciso, pero al mismo tiempo debe resultar atrayente para que el lector se sienta motivado en la lectura.

Los anexos

Recogen material pertinente para comprender el informe. Suponen un apoyo a la información que se ha aportado en el texto. Los materiales que se aporten deben presentarse de la forma más fácil de comprender para el destinatario. En los anexos se incluyen tablas, gráficos (de barras, circulares, de líneas, de áreas) y pictogramas.

El sumario

Una vez terminada la elaboración de los anexos, y como una de las últimas etapas en la redacción del informe, hay que redactar el sumario. El sumario es el resumen informativo donde se reseñan, condensados, los elementos esenciales del informe. El sumario sería como la miniatura del informe. Sus funciones son: dar una visión general del contenido facilitando lo esencial del mismo, extractar lo que será mejor retenido pensando en aquellas personas que no lean la totalidad del informe y mostrar al lector dónde se sitúan, dentro del conjunto del informe, cada una de sus partes fundamentales.

El sumario debe contener:

- El título del informe y su fecha
- El tema
- Su finalidad
- Su ámbito
- Los criterios empleados

- Los resultados y recomendaciones, ordenadas de mayor a menor prioridad (optativo)
- Su importancia
- Su carácter confidencial o no
- El código o número de referencia para su identificación

Elaborar un buen sumario puede ser difícil porque supone tener que condensar lo que a veces se ha explicado en muchas más páginas. Normalmente se afirma que un buen sumario no debe exceder el 10% de la totalidad del texto de un informe. En la actualidad se tiende a reducir este porcentaje al 5%.

Si los informes son extensos, se recomienda tener al inicio una tabla o índice de contenidos (este se redacta al final).

Ya hemos dicho que los informes, de todo tipo, deben ser claros, exactos, precisos y concisos. En cuanto a las pautas generales para su redacción, hay que señalar que suelen ser textos muy impersonales (la impersonalización se consigue mediante el uso sistemático de la voz pasiva, de las nominalizaciones y de elementos léxicos generalizadores que no apunten a una persona concreta, que es el sujeto de la redacción) y con una estructura muy pautada.

Aunque normalmente no aparezca un sujeto concreto, a veces en algunos informes aparece una valoración personal, especialmente en textos muy técnicos en los que se ha pedido una valoración de un experto y en los que este experto la manifiesta (entonces puede aparecer un "yo" sujeto o una cierta modalización, sobre todo en las recomendaciones o en las conclusiones). No son textos expresivos, en el sentido de que no se busca el adorno, lo accesorio ni el deleite en su lectura (lo cual no significa que tengan que estar mal escritos; tienen que ser fundamentalmente claros y deben ser fácilmente comprensibles), sino que son textos muy funcionales y con unos objetivos muy delimitados.

ACTAS

Xavier Arguello Egas

Proceso de elaboración de actas de las sesiones del Pleno

El proceso de elaboración de las actas se realiza sobre todas las sesiones que se llevan a cabo en el Pleno de la Asamblea y está a cargo de la Unidad de Actas, que forma parte de la Secretaría General de la Asamblea Nacional. La base legal de este procedimiento se encuentra en la Constitución de la República del Ecuador, en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en el Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional.

Las actas son documentos con valor oficial que reflejan de manera textual las deliberaciones o debates de las sesiones durante el tratamiento de acuerdos, resoluciones, proyectos de ley y otros acontecimientos relevantes que se producen en el Pleno. Todo el procedimiento se compone de una serie de etapas que se inician con la grabación de las sesiones, la transcripción de los registros de audio, la corrección escrita, la edición e impresión y la legalización del documento, que luego será archivado en el Archivo-Biblioteca de la Asamblea.

1. Grabación de las sesiones

La Unidad de Actas realiza la grabación de audio de las sesiones en cintas magnetofónicas (casetes), que tienen una duración de treinta minutos. Se realizan dos registros simultáneos de audio, uno para la transcripción y otro para el Archivo General. Los registros de audio son remitidos por el asistente administrativo (encargado de las grabaciones) a la Unidad de Actas para la transcripción correspondiente. Los registros para el Archivo General, grabados de lado y lado, son remitidos periódicamente por el asistente administrativo a la Unidad de Actas para archivarlos temporalmente.

2. Transcripción de los registros de audio

Se distribuye secuencialmente a las mecanógrafas y mecanógrafos de la Unidad de Actas un casete para la transcripción. La secuencia se repite hasta cubrir el tiempo de duración de la sesión. Para la transcripción, las mecanógrafas y mecanógrafos cuen-

tan con un computador, un dictáfono, audífonos, los diccionarios de la Real Academia de la Lengua Española y los demás implementos propios de su función.

Las y los mecanógrafos introducen el casete en el dictáfono, que se compone de audífonos y un pedal con funciones de avance normal, retroceso y avance rápido que va modulando la velocidad con la que se puede transcribir el audio. La transcripción realizada se graba en un documento borrador que es remitido mediante correo electrónico al responsable de la Unidad para que la incluya en un solo cuerpo.

3. Corrección de texto

Las correcciones de los textos son realizadas por los correctores de actas, que reciben en físico el documento transcrito por las y los mecanógrafos y compilado por el responsable de la Unidad. Para la corrección, las y los correctores escuchan los registros de audio de la sesión con la ayuda del dictáfono, en un proceso similar al de la transcripción, y verifican su contenido con el texto compilado de la transcripción, en donde se asientan las correcciones o enmiendas que se deben realizar e introducir en los textos finales.

Una vez finalizadas las correcciones dentro de los plazos previstos en la metodología de trabajo, son remitidas vía correo electrónico al responsable de la Unidad para la introducción de las correcciones o enmiendas e impresión del documento.

4. Introducción de correcciones

Las correcciones o enmiendas son introducidas en el texto vía correo electrónico, y el responsable de la Unidad, de forma física, las remite a la mecanógrafa o mecanógrafo que realizó el primer ingreso de correcciones o enmiendas. Una vez ingresadas las correcciones o enmiendas son remitidas vía correo electrónico al responsable de la Unidad para la revisión del texto.

5. Revisión del texto

Una vez revisado el texto final del acta, es decir, luego de la transcripción, corrección e ingreso de correcciones o enmiendas si aún se necesitan hacer correcciones, se las introduce inmediatamente para la impresión.

6. Observaciones

En caso de que existan modificaciones, estas serán introducidas directamente por el responsable de la Unidad o bien con la ayuda de una o un mecanógrafo o de una o un corrector, dependiendo de la cantidad de cambios o correcciones que se tengan que realizar. En caso de que no se deba realizar ningún tipo de cambio en el documento procesado, este debe pasar a la fase de edición e impresión a cargo del responsable de la Unidad.

7. Edición e impresión

Mediante la utilización del formato establecido y aprobado por la Secretaría General, se edita el acta final y se procede a la impresión de un acta en original y una copia para la legalización de las autoridades correspondientes.

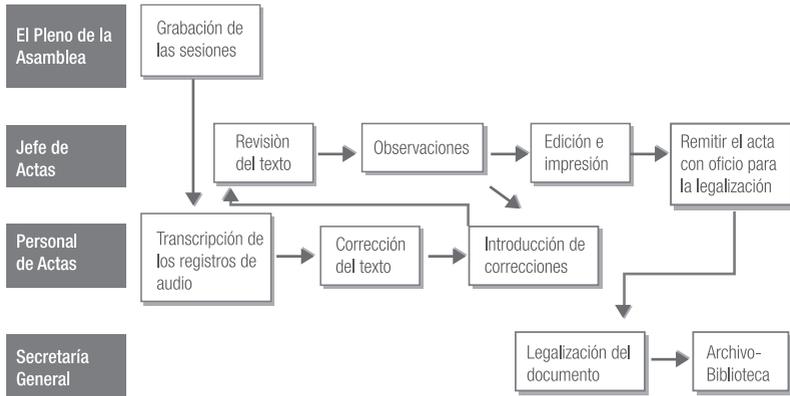
8. Remitir el acta con oficio para la legalización

Mediante una comunicación, la Unidad de Actas remite a la Secretaría General las actas en original más una copia y los anexos documentales que sirvieron de soporte para la elaboración del acta: proyectos, resoluciones, voto electrónico y resumen ejecutivo.

9. Legalización del documento

Una vez recibida por la Secretaría el acta remitida por la Unidad, les corresponde legalizar el documento a las autoridades que presidieron o clausuraron la sesión: la o el Presidente, las o los Vicepresidentes, los miembros del Consejo de Administración Legislativa (CAL), la o el Secretario General y la o el Prosecretario General. La Secretaría General es la encargada de recoger las firmas de las autoridades para la respectiva legalización. Cuando el documento ya está legalizado, se remite al Archivo-Biblioteca un kit del acta, que incluye el original del acta empastada, un CD de audio, los anexos documentales correspondientes y la copia del acta para digitalizarla y subirla a la página web. Cabe destacar que el Escudo Nacional del Ecuador está grabado en oro en la parte superior de las actas y que la Asamblea Nacional es la única institución del país que está autorizada a utilizar este símbolo de manera oficial.

Flujograma del proceso de elaboración de actas



Elaboración de las actas en las Comisiones Permanentes y Ocasionales

De acuerdo con lo que señala el Reglamento de las Comisiones Permanentes y Especializadas, la o el secretario relator es el encargado de elaborar las actas de las sesiones que se realicen al interior de las Comisiones, las mismas que deberán observar los siguientes requisitos:

1. En el encabezamiento del acta se indicará con claridad el nombre de la Comisión Especializada Permanente y Ocasional, el número de sesión, la fecha y el nombre de la persona que preside la sesión.
2. Los asambleístas presentes y la constatación del cuórum.
3. Aprobación del orden del día.
4. Hora de inicio de la sesión, recesos, reinstalación y clausura.
5. En casos de comisiones generales, verificar la hora de instalación y finalización.
6. Breve reseña de los documentos sobre los que se conoce y se resuelve.
7. Resoluciones adoptadas por la Comisión Especializada Permanente y Ocasional.
8. Detalle de la votación de cada asambleísta.
9. Firma del presidente y del secretario relator de la Comisión Especializada Permanente y Ocasional.

FICHAS

Edwin Alcarás Panchi

Definición de ficha

Los diccionarios más importantes de la lengua española definen la palabra ficha, en la acepción que interesa al presente Manual, como un instrumento mnemotécnico que se emplea para registrar información relevante para una actividad determinada y facilitar su revisión posterior. Por ello es usual que se usen fichas en actividades que precisan constantemente consultas breves sobre información resumida y ágil como, por ejemplo, en las bibliotecas, los consultorios médicos, las instituciones educativas, etc.

Durante el proceso parlamentario de la creación, presentación, debate y aprobación de las normas, se producen numerosas variaciones y ajustes sobre el texto propuesto, cuya importancia puede ser fundamental al momento de precisar el sentido primigenio de algún pasaje o artículo, tanto para los debates cuanto para posibles investigaciones académicas. Por otra parte, la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional, en observancia de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), realiza revisiones técnicas y plantea sugerencias de modificación jurídica y lingüística de los proyectos de ley. Estas recomendaciones, en tanto primeras observaciones especializadas, implican información que puede ser de utilidad en las siguientes etapas del proceso legislativo. En razón de la importancia de esta información, también se elaboran fichas.

Tipos de fichas

En la práctica contemporánea del Parlamento ecuatoriano, se pueden reconocer al menos dos clases de fichas, según las instancias legislativas y el sentido con que son elaboradas: fichas técnicas y fichas procedimentales. En otras prácticas parlamentarias se registra el uso también de fichas de registro general de los proyectos de ley, en razón de cuyo interés para el trabajo legislativo ecuatoriano se revisarán someramente.

1. Fichas técnicas

Las elabora la Unidad de Técnica Legislativa para sistematizar sus observaciones especializadas respecto de un proyecto de ley para presentarlas como anexos de su informe no vinculante ante el Consejo de Administración Legislativa. Son de dos tipos.

a) Fichas técnico-legislativas. En ellas se identifican errores de técnica legislativa y jurídica y se proponen sugerencias de ajustes en virtud de que el proyecto cumpla con los requisitos establecidos en la LOFL, entre los que están la iniciativa legislativa, la unidad de materia, los aspectos formales y la coherencia con el sistema normativo vigente.

b) Fichas lingüísticas. En ellas se identifican errores de redacción y, en general, de construcción lingüística de los proyectos de ley en ámbitos técnicos como la gramática, la semántica, la morfología, la ortografía, la sintaxis o el estilo estándar empleado en la Asamblea Nacional a partir de las pautas sistematizadas en el Manual de Técnica Legislativa.

2. Fichas procedimentales

Son sistematizaciones de información relevante sobre los procesos de aportes y debates que ajustan y modifican los textos de los proyectos de ley. Se realizan por iniciativa de cada Comisión Especializada para facilitar una consulta cronológica de los cambios realizados durante el proceso. Habitualmente se emplean de dos modos generales:

a) Para sistematizar los aportes de las y los asambleístas, así como de los representantes de las instituciones y los ciudadanos interesados, durante el proceso de socialización de los proyectos de ley. Suelen acompañar a los informes previos al primer o segundo debate de la Comisión, como anexos que documentan la evolución de la propuesta.

b) Para establecer una comparación minuciosa de la redacción de artículos y pasajes específicos. Generalmente se construyen en formato de tablas con dos columnas enfrentadas: una para el texto original y otra para el propuesto a consideración de la Comisión. Suele usarse antes de una votación para aprobación

de textos definitivos. En la práctica parlamentaria del Ecuador estas fichas no forman parte de los Informes para primer o segundo debate, aunque la información que suministran puede ser de gran importancia para comprender el proceso de desarrollo de una propuesta normativa.

3. Fichas de Registro General

En prácticas parlamentarias de otros países de la región se estila la elaboración de fichas legislativas para preservar la memoria de los procesos generales de presentación, creación, tramitación y aprobación de las leyes. En el Ecuador pueden servir como referencia para un desarrollo propio según las necesidades propias de nuestro Parlamento. Estas fichas contienen, generalmente, los siguientes elementos:

1. Título del proyecto
 - a. Tipo de norma
2. Estado del trámite
 - a. Autora o autor del proyecto
 - b. Presentadora o presentador del proyecto
 - c. Partido
 - d. Fecha de presentación
 - f. Comisión Especializada que trata el proyecto
 - g. Fecha del primer debate
 - h. Fecha del segundo debate
 - i. Fecha de envío al Ejecutivo
 - j. Fecha de debate sobre los vetos del Ejecutivo en la Comisión Especializada
 - h. Fecha de publicación en el Registro Oficial
3. Contenido del proyecto
 - a. Exposición de motivos
 - b. Articulado
4. Normas relacionadas
5. Acuerdos, tratados, convenios relacionados del derecho internacional
6. Jurisprudencia relacionada
7. Concepto de expertos
8. Bibliografía relacionada

APÉNDICE: INFORMES, ACTAS Y FICHAS EN LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA ECUATORIANA

Informes de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales

Los informes de Comisiones son documentos públicos, escritos a partir de las sesiones de Comisión que contienen un estudio de la materia sometida a su conocimiento. Estos informes representan las exposiciones hechas durante la sesión de Comisión y el debate de los asambleístas. De las sesiones de Comisión se levanta un acta y el informe (para primero o segundo debate en el Pleno) que constituye el resumen del contenido de dichas actas.

En la legislatura ecuatoriana se establece que las Comisiones deben elaborar informes sobre proyectos de ley o resoluciones. En el artículo 28 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales (Asamblea Nacional, 2009) se señalan los contenidos con los que deben cumplir estos informes:

1. Número y nombre de la Comisión Especializada Permanente u Ocasional
2. Fecha del informe
3. Objeto
4. Antecedentes
 - 4.1 Detalle de la sistematización de las observaciones realizadas por los asambleístas y de los ciudadanos que participaron
 - 4.2 Detalle de la socialización realizada por la Comisión Especializada Permanente u Ocasional
5. Análisis y razonamiento
6. Asambleísta ponente
7. Nombre y firma de los asambleístas que suscriben el informe
8. Texto propuesto de articulado del proyecto de ley o resolución, según corresponda
9. Certificación de la secretaria o secretario relator de los días en que fue

debatido el proyecto de ley o resolución, según corresponda
10. Detalle de anexos, en caso de existir

Ejemplo:

COMISIÓN NÚMERO XXXX
COMISIÓN DE XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

INFORME PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA Y DEL CÓDIGO CIVIL QUE REGULA EL DERECHO DE ALIMENTOS

Quito, 30 de marzo de 2011

I. OBJETO

El presente informe tiene como objeto poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Reformatoria del Título V, Libro 11, del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, elaborado por la Comisión Especializada Permanente de XXXXXXX XXXXXX, sobre los proyectos de ley calificados por el Consejo de Administración Legislativa y asignados a esta Comisión.

II. ANTECEDENTES

Mediante Memorando No. SAN-2010-1854 de 13 de diciembre de 2010, el doctor XXXXXXX XXXXXXX, Secretario General de la Asamblea Nacional, remitió a la Comisión Especializada de XXXXXXXXXXX XXXXXXXX la calificación de once proyectos de ley para reformar el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, presentados por las señoras y señores asam-

bleístas: XXXXXXX XXXXX, XXXXXXX XXXXXXX, XXXXX XXXXXXX, XXXXXXX XXXXXXX, XXXXXXX XXXXXXX, XXXXXXX XXXXXXX (presentado con dos trámites), XXXXXXX XXXXXXX, XXXXXXX XXXXXXX, XXXXX XXXXXXX y XXXXXXX XXXXXXX. Posteriormente, mediante Memorando SAN-2011-0152 de 25 de enero de 2011, se remite el Proyecto de Ley presentado por la Presidencia de la República.

El Consejo de Administración Legislativa dispone el análisis conjunto de los referidos proyectos de ley y la presentación de un solo articulado para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional. La fecha de inicio del tratamiento de los proyectos, de conformidad con la Resolución del CAL, fue el 13 de diciembre de 2010. El 13 de enero de 2011 la Comisión solicita al Presidente de la Asamblea Nacional prórroga para presentar el informe para primer debate.

1. La Comisión Especializada Permanente de XXXXXXX XXXXXXX XXXXXXXXXXXX, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, puso en conocimiento de las y los señores asambleístas los proyectos de ley; tanto por correo electrónico como por correo común, se enviaron los proyectos a distintos actores públicos y del sector privado, así como de universidades.

2. La Comisión recibió observaciones de la ingeniera XXXXXXX XXXXXXX, Ministra de Inclusión Económica y Social y Presidenta del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; del doctor XXXXXXX XXXXXXX, Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; del doctor, XXXXXXX XXXXXXX, Director Nacional de Asesoría Jurídica (e) del Consejo de la Judicatura; de la Fundación Padres por Siempre; del señor XXXXXXX XXXXXXX, ciudadano, y de la señora XXXXXXX XXXXXXX, Secretaria Ejecutiva Nacional del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

3. También presentaron observaciones por escrito las y los señores asambleístas: XXXXXXX XXXXXXX, XXXXXXX XXXXXXX, XXXXXXX XXXXXXX, XXXXXXX XXXXXXX y el Grupo Parlamentario por la Garantía de Derechos de Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes.

4. La Comisión, en sesión ordinaria No. 61 de miércoles 02 de febrero de 2011, recibió en comisión general a la asambleísta XXXXXX XXXXXX, quien presentó sus observaciones de forma verbal, y a la ingeniera XXXXXX XXXXXX, Ministra de Inclusión Económica y Social y Presidenta del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, a fin de conocer la opinión especializada que tiene este cuerpo colegiado sobre los proyectos de ley reformativa al Código de la Niñez y Adolescencia.

III. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO

Los proyectos de ley remitidos a la Comisión de XXXXXX XXXXXX XXXXXX están orientados principalmente a proponer reformas en relación al derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes, constante en el Título V del Libro 11 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, el cual fuera reformado mediante Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 643 de 28 de julio de 2009. Esta reforma ha generado un debate público alrededor de varios aspectos que, sin ser nuevos, han tenido gran difusión en los medios de comunicación, generando un debate que se aleja del enfoque de los derechos de niños, niñas y adolescentes, dando un manejo sensacionalista a la mala aplicación de las disposiciones legales.

La problemática del derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes está enmarcada en una serie de distorsiones que en buenas cuentas afectan el ejercicio efectivo de un derecho constitucionalmente garantizado. Estas distorsiones tienen varias razones. Algunas son:

1. La errónea comprensión de quién es el sujeto del derecho y cuál es el rol que juegan los demás participantes del proceso, entendiéndose padre, madre y los obligados subsidiarios (abuelas o abuelos, tías o tíos y hermanas o hermanos). Esto, por supuesto, tiene estrecha relación con una concepción y comprensión que todavía, y a pesar de la legislación vigente en el país, desconoce a este grupo de la población como sujeto de derechos de comunicación. Se considera que el derecho es de la madre al cuidado del niño, tanto que inclusive se discute el derecho aun cuando el hijo o hija no está bajo su cuidado.

2. Otro de los problemas es el relacionado al alcance de este derecho, que, a pesar de estar definido en la legislación, es visto de forma reducida y no se lo entiende como uno más del conjunto de derechos garantizados de forma integral por la Constitución y cuya afectación impide el desarrollo integral de la niña, niño o adolescente.

3. En esta identificación de problemas está el de la responsabilidad que tienen los miembros de la familia ampliada de asegurar el derecho de alimentos de niñas, niños y adolescentes y el alcance de esta responsabilidad, siendo necesario señalar que la Convención sobre los Derechos del Niño establece con claridad la obligación de los Estados parte de definir los demás responsables de esta obligación. Esos responsables han sido definidos en nuestra legislación desde la década de los noventa, cuando se establecía ya, en el mal llamado Código de Menores, que abuelas o abuelos, tías o tíos, hermanas o hermanos son obligados subsidiarios.

4. Es necesario, también, identificar el problema de la administración de justicia y sus límites. Sin necesidad de repetir aquello que se conoce ampliamente en el país, los límites existentes en materia de la administración de justicia especializada para niñez y adolescencia son evidentes en las constantes denuncias públicas.

En este corto análisis de los principales problemas que afectan el ejercicio efectivo del derecho de alimentos de niños, niñas y adolescentes, a continuación se puntualizan algunos elementos que orientan la reforma:

1. El sujeto del derecho de alimentos es la niña, niño o adolescente, no es la madre, padre o persona que se encuentre a cargo de su cuidado: en este sentido, la pensión de alimentos es aquel mecanismo que define la normativa para asegurar que ese derecho, que está siendo violentado, pueda ser ejercido plenamente.

La violentación que puede venir del padre (mayoritariamente las demandas de alimentos son planteadas por las madres en contra de los

padres) o de la madre, ya sea que el demandado comparta o no el mismo techo con el sujeto del derecho, debe tener mecanismos que la detengan y aseguren la protección y restitución del derecho a favor del niño, niña o adolescente. Este mecanismo es la definición por parte de la respectiva autoridad de una pensión.

2. La Constitución establece la corresponsabilidad materna y paterna respecto de las hijas e hijos y señala con claridad que padre y madre están obligados al cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijos e hijas, en particular cuando se encuentren separados (artículo 69 de la Constitución). Frente a esta responsabilidad, la sociedad ha definido roles que no necesariamente son equitativos e igualitarios, logrando invisibilizar en muchos casos los esfuerzos generados y consagrados fuera de la lógica economicista, por lo que es necesario visibilizar de forma clara, en este caso, los deberes, obligaciones y responsabilidades que implica el cuidado de las hijas e hijos, por parte de la madre, el padre o la persona que está al cuidado de ellos. Solo así se hace posible considerar la responsabilidad compartida a la que hace referencia la norma constitucional y evitar distorsiones. Es por ello que se ha considerado necesario definir con claridad qué son las pensiones alimenticias y reconocer por otro lado el cuidado de quién está a cargo de la niña, niño o adolescente.

3. Las y los obligados subsidiarios: en algunas de las propuestas plantean la eliminación de obligados subsidiarios, pretendiendo que se trata de una figura legal nueva. La Convención sobre los Derechos del Niño establece que es obligación de los Estados parte, tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera del niño (parágrafo 4 del artículo 27, CDN). En cumplimiento de esta disposición en la legislación ecuatoriana, esta figura existe desde el año 1992, habiendo sido recogida y aclarada en el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003 y en la Reforma de 2009.

La regulación relativa a los obligados subsidiarios constituye un mecanismo para garantizar el derecho de alimentos de los niños, niñas

y adolescentes en el Ecuador, por lo que la eliminación de esta figura jurídica implicaría regresividad en la garantía de los derechos.

4. Los exámenes de ADN: en las propuestas presentadas, se pretende ampliar a más de una prueba de ADN, situación que provoca solamente retraso en la toma de resolución por parte de la autoridad judicial en perjuicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

5. Los apremios personales a las y los obligados subsidiarios: esta es una de las situaciones que mayor polémica ha ocasionado, por el manejo mediático que ha tenido; sin embargo es un asunto que demanda de la mayor responsabilidad en el análisis. Si se trata de hacer efectivo el derecho de alimentos, es necesario contar con un mecanismo coercitivo que permita que se cumpla efectivamente. La Comisión ha considerado en este aspecto la necesidad de definir algunos criterios que permitan con mayor claridad, a las y los jueces de la niñez y adolescencia, excluir no solo del apremio real sino de la obligación subsidiaria a personas que, pudiendo serlo por disposición legal, no tienen las condiciones económicas y sociales para asumir esta responsabilidad adicional, generando mayores conflictos de carácter social.

6. Los apremios reales y la definición de un procedimiento para el remate ágil: uno de los criterios que se ha mantenido en la Comisión es el relativo a la protección de los bienes patrimoniales sucesorios del niño, niña o adolescentes. En este sentido más bien se considera que los textos originales de la Ley Reformativa de 2009 deben mantenerse.

7. Tabla mínima de pensiones: los criterios vertidos en la Comisión respecto a la eliminación de la Tabla mínima de pensiones son contrarios. La Comisión considera necesario y favorable a los niños, niñas y adolescentes mantener la tabla mínima de pensiones, lo cual permite asegurar, por un lado, una pensión mínima provisional igual y definir unos mínimos de los cuales no podrá evadirse la o las personas obligadas al cumplimiento de la pensión.

8. Comparecencia con abogada o abogado: si bien, la reforma del año 2009 plantea la posibilidad de que el demandante comparezca sin patrocinio legal, la experiencia da cuenta de la necesidad de contar con este, por lo que se da la posibilidad de presentar la demanda sin el referido patrocinio, estableciendo la obligación del juez de disponer que se asigne uno de la Defensoría Pública, de tal forma que se salvaguarde la igualdad de las partes en el proceso.

9. El régimen de visitas, estableciendo criterios que apoyen y fortalezcan la relación de padres o madres que no están a cargo del cuidado de sus hijos e hijas, así como el principio de corresponsabilidad previsto en la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

10. De otro lado, se ha visto la necesidad de proceder a reformas en el Código Civil que aseguren el tratamiento especializado que la Constitución del Estado garantiza en el ámbito judicial a niños, niñas y adolescentes. En este sentido, se ha definido un mecanismo que permita que los asuntos de los hijos e hijas en el juicio de divorcio no sean tratados como un incidente, sino que sean llevados por cuerda separada con ciertas garantías y protecciones específicas.

El Comité de Derecho del Niño, en las observaciones finales emitidas respecto de Ecuador, en su período de sesiones 530 realizado del 11 al 29 de enero de 2010, celebra varios acontecimientos positivos en el período que se informa, como la adopción de medidas legislativas, entre las cuales menciona la reforma de 2009 al Código de la Niñez y Adolescencia relativa al procedimiento de pago de la pensión de alimentos, que incluye la posibilidad de que los adolescentes mayores de 15 años participen plenamente en el proceso. Este Informe del Comité de Derechos del Niño reconoce los avances que la reforma de 2009 implicó, por lo que en cumplimiento del mandato constitucional constante en el numeral 8 del artículo 11, que dispone que el contenido de los derechos y garantías se desarrollará de manera progresiva, cualquier reforma que se realice solo puede asegurar la progresividad del derecho de alimentos de las niñas, niños y adolescentes en el Ecuador.

En relación con las reformas que uno de los proyectos remitidos a esta Comisión por el Consejo de Administración Legislativa plantea al Libro IV del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, y que tienen relación con adolescentes infractores, esta Comisión, en conocimiento de que la Comisión Especializada Permanente de XXXXXX XXXXXX, en el Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código de la Niñez y Adolescencia y Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, que cuenta con la aprobación del Pleno de la Asamblea al Informe para Primer Debate, ha conocido y resuelto sobre el tema: resolvió consultar a la señalada Comisión de XXXXXX XXXXXX sobre el tratamiento en los referidos proyectos de Ley de propuestas relativas a adolescentes infractores.

La Comisión de XXXXXX XXXXXX, en Oficio No. CJEE-2011-246 de 02 de febrero de 2011, informa a esta Comisión que el Consejo de Administración Legislativa calificó y remitió a dicha Comisión quince proyectos de reforma penal, entre los cuales incluían propuestas relacionadas a adolescentes infractores y la edad de inimputabilidad penal. Sobre esta base, la Comisión de Derechos de los Trabajadores XXXXXX XXX XXX se abstiene de conocer el mismo asunto.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

La Comisión Especializada Permanente de XXXXXX XXXXXX considera necesaria la reforma planteada y, sobre la base de los argumentos antes expuestos, pone en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el siguiente Proyecto de Ley Reformatoria del Título V, Libro 11 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y normas conexas, el mismo que fue tratado en las sesiones ordinarias 57, 58, 61, 62, 64, 66, de fechas 05 de enero, 12 de enero, 02 de febrero, 08 de febrero, 15 de febrero, 14 de marzo, 23 de marzo de 2011, respectivamente, y aprobado con informe para primer debate el 30 de marzo de 2011, recomendando su aprobación.

V. ASAMBLEÍSTA PROPONENTE

La Comisión designa como asambleísta ponente al señor presidente de la Comisión, XXXXXXXXXX XXXXXXXX, conforme con la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

VI. NOMBRE Y FIRMA DE LAS Y LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME

XXXXXXXXXXXXXXXXXX
PRESIDENTE

XXXXXXXXXXXXXXXXXX
VICEPRESIDENTE
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

XXXXXXXXXXXXXXXXXX
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Informes de la Unidad de Técnica Legislativa

En la Unidad de Técnica Legislativa se elaboran Informes no Vinculantes. Estos Informes permiten verificar el cumplimiento de todos los requisitos que deben contener las normas y sugerir, en caso necesario, algunas recomendaciones de carácter jurídico o lingüístico.

En los Informes no Vinculantes se determinan, también, el impacto de género y la estimación de los costos que podría provocar la implementación de las normas sugeridas, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL).

Los contenidos con los que se deben cumplir son los siguientes:

1. Encabezado con formato de memorando (número de memorando, destinatario, remitente, asunto y fecha)
2. Iniciativa legislativa
3. Materia
4. Exposición de motivos y articulado
5. Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación del Proyecto de Ley
6. Observaciones de técnica legislativa
7. Lenguaje utilizado en la norma y revisión del lenguaje no discriminatorio
8. Impacto de género de las normas sugeridas
9. Anexo 1 (título del proyecto de ley, nombre del asambleísta proponente, número de trámite y extracto)

Ejemplo:

MEMORANDO No. 33-UTL-AN-2014

PARA: XXXXXX XXXXXX

Prosecretario General

DE: XXXXXX XXXXXX

Unidad de Técnica Legislativa

ASUNTO: Informe No Vinculante sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa

FECHA: Quito, 27 de septiembre de 2014

En atención a su Memorando N°. SAN-2014-2744 de 25 de septiembre de 2014, remito a usted el siguiente Informe No Vinculante elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa, en el que, por disposición del Consejo de Administración Legislativa, mediante Resolución de 28 de septiembre de 2010, se realiza un análisis del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remitido por el asambleísta XXXX XXXX mediante Oficio S/N de 19 de agosto de 2014, con trámite N°. 190293.

1. Iniciativa legislativa.- El Proyecto de Ley propuesto tiene el respaldo de diecisiete asambleístas, esto es del 12.40% de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en el numeral 1 del artículo 134 de la Constitución de la República en concordancia con el numeral 1 del artículo 54 y el numeral 3 del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

2. Materia.- El Proyecto de Ley se refiere a una sola materia legislativa, y por ello cumple con lo previsto en el numeral 1 del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en concordancia con el artículo 136 de la Constitución de la República.

3. Exposición de motivos y articulado.- El Proyecto de Ley contiene: exposición de motivos, ocho considerandos y dos artículos, por ello concuerda con el artículo 136 de la Constitución de la República y con lo previsto en el numeral 2 del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Adicionalmente, en relación con el contenido del Proyecto de Ley y de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se analiza lo siguiente:

4. Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación del Proyecto de Ley

4.1. El artículo único del Proyecto de Ley reformaría el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), que dice:

“Artículo 130.- De los debates. Para intervenir en los debates, las y los asambleístas deberán pedir la palabra a la Presidencia. Todas las y los asambleístas que intervengan en el Pleno o en las Comisiones Especializadas no podrán ser interrumpidos, salvo que se presente un punto de orden o moción de información con su respectiva fundamentación.

En los casos de punto de orden o moción de información se podrá usar la palabra por un máximo de dos minutos.

En el Pleno de la Asamblea Nacional, una o un asambleísta podrá intervenir máximo dos veces en el debate sobre un mismo tema o moción: durante diez minutos en la primera ocasión y cinco minutos en la segunda. Las intervenciones podrán ser leídas o asistidas por medios audiovisuales.

Las o los Presidentes de las Comisiones Especializadas o quienes ellos deleguen, podrán presentar o exponer el proyecto de ley en primer o segundo debate por un lapso de quince minutos.

Los y las asambleístas cuya lengua materna no sea el castellano, podrán realizar su intervención en su lengua y luego podrán traducirla al castellano en un tiempo máximo de cinco minutos adicionales.

La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional o de las Comisiones Especializadas, en su caso, procurarán la participación de asambleístas de diversas tendencias políticas”.

Según la propuesta, se agregaría al primer inciso del artículo 130 de la LOFL lo siguiente:

“En los debates legislativos de expedición, codificación, reforma y derogación de leyes o de expedición de resoluciones, las y los asambleístas deben intervenir oralmente. Cuando se trate de citas legales o pasajes de ley, podrán leer textualmente o solicitar por Secretaría la lectura de las referidas leyes, jurisprudencia, sentencias o cualquier otro instrumento jurídico”.

Esto afectaría el tercer inciso del artículo 130 de la LOFL, que determina que las intervenciones de las y los asambleístas podrán ser leídas, ya que podría haber redundancias al interponer la oralidad en los debates. Es importante indicar que, según la Real Academia Española, “oral” es “aquello que se manifiesta o produce con la boca o mediante la palabra hablada”. (<http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=oral>).

Con este fundamento, la oralidad incluye también la lectura pública. Si el legislador pretende evitar que las intervenciones no sean leídas en todo su contenido tal como lo manifiesta en su exposición de motivos, se sugiere utilizar el término “disertación oral”, ya que esta modalidad se sustenta en una estructura lógico-argumentativa de ideas y no debe leerse sino presentarse con una estructura fluida y comentada.

“La disertación oral, que es entonces la presentación oral que hará un individuo sobre un tema específico. Comúnmente la misma, además de contar con argumentos sumamente elaborados y metódicos sobre la cuestión que aborda, se encuentra apoyada por medios gráficos, visuales y auditivos, que tienen la misión de clarificar aún más el tópico que se está abordando”. (Desde Definición ABC: <http://www.definicionabc.com/comunicacion/disertacion.php#ixzz3F1MEHY4C>)

Se sugiere que la propuesta de reforma utilice los términos precisos y sea aplicada al inciso tercero del artículo 130 de la LOFL.

4.2. Cuando el Proyecto de Ley expone que las y los asambleístas deben “intervenir oralmente”, contraviene el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, que determina la igualdad de derechos y la no discriminación por discapacidad. Las y los discapacitados también tienen el derecho político

de ser asambleístas. Si se limita que las intervenciones en el pleno sean orales, las personas con discapacidad oral que lleguen a ser asambleístas no podrían exponer o intervenir en los debates. Se sugiere que la propuesta incluya una modalidad de comunicación para personas con este tipo de discapacidad, como el lenguaje de señas.

4.3. El artículo único del Proyecto de Ley establecería que “Cuando se trate de citas legales o pasajes de la ley, podrán leer textualmente o solicitar a Secretaría la lectura de las referidas leyes, jurisprudencia, sentencias o cualquier otro instrumento jurídico”. Se sugiere tener en cuenta que en el debate legislativo es importante la lectura de otros textos, como son los informes oficiales institucionales, estatales y/o internacionales.

5. Observaciones de Técnica Legislativa.- Sobre el Artículo Final del proyecto, se sugiere nominarlo Disposición Final, que es donde se exponen las reglas sobre la entrada en vigencia de la norma.

6. Lenguaje utilizado en la norma y revisión del lenguaje no discriminatorio.- El lenguaje utilizado en la redacción del Proyecto de Ley es claro y legible, pero refleja un lenguaje discriminatorio, ya que ha sido redactado sin tomar en cuenta al grupo prioritario denominado discapacitados, conforme con lo exigido por el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución de la República y el numeral 2 del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

7. Impacto de género de las normas sugeridas.- De acuerdo con lo exigido en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Proyecto presentado, en su artículo único, no atenta a la equidad de género.

Con estos antecedentes, se concluye que el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa **CUMPLE** con los requisitos establecidos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en concordancia con los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República.

Sobre la base del análisis realizado, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

1. Calificar el presente Proyecto de Ley.
2. Unificar el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa propuesto por el asambleísta XXXXXX XXXXXX con el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa presentada por la asambleísta XXXXXX XXXXXX, con Trámite N°. 1714373, y que está en proceso de tramitación.
3. Designar para la tramitación a la Comisión de XXXXXX XXXXXX.

Por último, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el extracto del Proyecto de Ley y la ficha de sugerencias lingüísticas.

Atentamente,

XXXXXX XXXXXX

**COORDINADOR DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA
ASAMBLEA NACIONAL**

Elaborado por: XXXX

Revisado por: XXXX

Anexo 1

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

PROPONENTE: asambleísta XXXXXX XXXXXX

TRÁMITE DTS: 190293

EXTRACTO

El presente Proyecto de Ley propone reformar el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y establece los siguientes cambios en las formas de intervención en los debates legislativos por parte de las y los asambleístas:

- Las intervenciones deben ser orales en los debates legislativos de expedición, calificación, reforma y derogación de las leyes o de expedición de resoluciones.
- Las citas legales, pasajes de ley, jurisprudencia, sentencias o cualquier otro instrumento jurídico podrán ser leídos textualmente o se puede solicitar su lectura a Secretaría.

Elaborado por: XXXX

Revisado por: XXXX

Este Informe No Vinculante, para estar completo, debe adjuntar fichas de análisis jurídico y lingüístico.

Modelo de acta de las sesiones del Pleno



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 265-A

13 DE MARZO 2014

SUMARIO:

CAPÍTULOS	TEMA
I	CONSTATACIÓN DE QUÓRUM.
II	REINSTALACIÓN DE LA SESIÓN.
III	LECTURA DE LA CONVOCATORIA Y DEL ORDEN DEL DÍA.
IV	SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL FORTALECIMIENTO Y OPTIMIZACIÓN DEL SECTOR SOCIETARIO Y BURSÁTIL.
V	CLAUSURA DE LA SESIÓN.

ANEXOS



REPÚBLICA DEL ECUADOR
Asamblea Nacional

Acta 265-A

ÍNDICE:

CAPÍTULOS	TEMA	PÁGINAS
I	Constatación del quórum.	1
II	Reinstalación de la sesión.	1
III	Lectura de la Convocatoria y del Orden del Día.---	1
IV	Segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil.	2
	Intervención del asambleísta:	
	Borja Pérez Galo.	2
	Votación de la moción de aprobación del proyecto de Ley.	8
V	Clausura de la sesión.	9



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 265-A

ANEXOS

1. **Convocatoria y Orden del Día.**
2. **Segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil.**
 - 2.1 **Oficio N° CRET-090-2013 de 03 de octubre de 2013, suscrito por el abogado Antonio Arauz, Secretario Relator de la Comisión, remitiendo el informe para segundo debate.**
 - 2.2 **Oficio N° CRET-152-2014 de 12 de marzo de 2014, suscrito por el asambleísta Galo Borja Pérez, Presidente de la Comisión, remitiendo el texto para votación.**
3. **Resumen ejecutivo de la sesión del Pleno.**
4. **Voto electrónico.**
5. **Listado de asistencia de los asambleístas a la sesión del Pleno.**



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 265-A

En la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a las diez horas treinta y tres minutos del día trece de marzo del dos mil catorce, se reinstala la sesión de la Asamblea Nacional, dirigida por su Presidenta, asambleísta Gabriela Rivadeneira Burbano. -----

En la Secretaría actúa la doctora Libia Rivas Ordóñez, Secretaria General de la Asamblea Nacional. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA: Saludo a todas las compañeras y compañeros asambleístas. Les solicitamos muy comedidamente ubicarnos en nuestros respectivos curules. Señora Secretaria, verificar el quórum en la sala.-----

I

LA SEÑORA SECRETARIA: Buenos días, señora Presidenta, buenos días, señoras y señores asambleístas. Señoras y señores asambleístas, por favor, sirvanse registrar en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría. Gracias. Ciento veintitres asambleístas presentes en la sala, señora Presidenta. Sí tenemos quórum.-----

II

LA SEÑORA PRESIDENTA. Reinstalo la sesión. Continúe, señora Secretaria.-----

III

LA SEÑOR SECRETARIA. Con su autorización, señora Presidenta,

Modelo de acta de las sesiones en las Comisiones Permanentes y Ocasionales

Acta de la sesión N. ° ... de la Comisión de...

N.° de convocatoria: ...

Fecha de la sesión: ...

Hora: ...

Presidente: ...

En la ciudad de Quito, a las nueve horas cincuenta y siete minutos del día miércoles diecisiete de marzo de dos mil quince¹, concurren a la sesión de la Comisión... los asambleístas: (aquí se enumeran los nombres y apellidos de los asambleístas presentes). Preside la sesión el asambleísta... (nombre y apellido) y actúa como Secretario Relator... (nombre y apellido) para tratar el siguiente:

ORDEN DEL DÍA

PUNTO ÚNICO: Conocimiento, debate y aprobación del informe para segundo debate del Proyecto de Ley...

El señor Presidente agradece la presencia de los y las asambleístas y solicita que la Secretaría proceda a tomar lista y a constatar el cuórum reglamentario.

Secretaría constata que existe el cuórum reglamentario (ocho asambleístas presentes al momento de la instalación).

Se declara instalada formalmente la sesión.

Por Secretaría, se da lectura a la convocatoria respectiva.

Secretaría certifica si se han presentado solicitudes por escrito para la modificación del orden del día.

Inmediatamente informa que no se han presentado solicitudes por escrito para la modificación del orden del día.

La sesión se inicia con el punto único del orden del día.

¹ Las horas y fechas deben escribirse con letras para evitar cualquier tipo de alteración.

PUNTO ÚNICO: Conocimiento, debate y aprobación del informe para segundo debate del Proyecto de Ley...

El señor Presidente de la Comisión expone un breve resumen del trámite legislativo que se ha dado al Proyecto de Ley...

Se incorporan a la sesión los asambleístas... (nombres y apellidos).

Se recibe en comisión general al señor... (nombre, apellido, cargo e institución u organización a la que representa), quien expone sus observaciones y criterios sobre el Proyecto de Ley...

El señor Presidente de la Comisión agradece al señor... por sus observaciones y criterios expuestos en esta sesión.

Se concede la palabra al asambleísta..., quien manifiesta sus criterios relacionados con temas de delitos económicos, pánico económico, pánico financiero, delitos contra la naturaleza, calumnia, difamación, aborto, imputabilidad de menores, imputabilidad de las personas jurídicas, acumulación de penas hasta cuarenta años e infracciones de tránsito. Además solicita una explicación de los grandes ejes de la reforma relacionados al error de tipo y dolo.

El Presidente desarrolla la explicación solicitada por el asambleísta...

La doctora..., asesora del asambleísta..., realiza una breve explicación de los temas contenidos en los artículos 3 y 4 del Proyecto de Ley...

A continuación, hace uso de la palabra la asambleísta..., quien manifiesta sus criterios sobre los principios constitucionales y sus observaciones a los artículos 3, 4, 46 y 62 del Proyecto de Ley...

Interviene el asambleísta..., quien expresa sus criterios sobre el principio constitucional establecido en el artículo 78 de la Constitución de la República y también solicita que se realice un trabajo en grupo con el Ministerio del Interior, con el director de la Policía Judicial, con la Fiscalía y con el Consejo de la Judicatura. Además presenta sus observaciones de los artículos 2, 4, 34, 36, 42, 53, 54, 60.

El Presidente de la Comisión, el doctor... , expresa su criterio sobre temas de incautación, derecho de las víctimas y los procesados.

Se otorga la palabra a la asambleísta... , quien expresa sus criterios sobre derechos y garantías constitucionales, delitos contra el ambiente, responsabilidad de las personas jurídicas, destrucción de maquinaria y prescripción de la acción y de las penas.

El Presidente realiza una precisión relacionada con el tema de la prescripción de la acción y de las penas.

La asambleísta... solicita la palabra, resalta el trabajo realizado por la Comisión y expresa sus observaciones sobre principios constitucionales, derecho de las víctimas, tipicidad, dolo, error de tipo, error de prohibición, responsabilidad de las personas jurídicas y violencia intrafamiliar.

Inmediatamente, el asambleísta... propone incorporar el siguiente texto en el artículo 34 del Proyecto de Ley: "(...)"².

Se concede la palabra al asambleísta... , quien expresa su criterio sobre la responsabilidad de las personas jurídicas.

Toma la palabra la asambleísta... , quien emite un punto de información respecto de la inhabilidad de por vida del ejercicio de la profesión.

El Presidente de la Comisión suspende la sesión hasta las catorce horas con treinta minutos.

Se reinstala la sesión N.º... a las catorce horas con treinta minutos con la presencia de los asambleístas... (nombres y apellidos de los asambleístas presentes).

El primero en tomar la palabra es el doctor... , asesor del asambleísta... , quien realiza una exposición sobre los principios del Proyecto de Ley...

A continuación, el asambleísta... manifiesta que es necesario que se acojan los principios en el Proyecto.

2. Cuando se sugieran modificaciones al texto, propuestas puntuales o cuando el caso lo amerite, se recomienda insertar una cita textual.

Se concede entonces la palabra al asambleísta... , quien comparte su criterio con relación a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Se otorga la palabra a la asambleísta... , quien en su alocución realiza observaciones al artículo 11 del Proyecto de Ley...

Se incorporan a la sesión los asambleístas... (nombres y apellidos).

Hace uso de la palabra el doctor... para exponer sus opiniones en representación de... (nombre de la institución u organización a la que representa).

Se entrega la palabra al asambleísta... , quien expresa sus criterios sobre el error de tipo y error de prohibición.

Por su parte, la asambleísta... expone sus criterios relacionados con la exposición del doctor...

Toma la palabra el asambleísta... , quien manifiesta que no se puede hacer una norma que rompa con los principios y normas de nuestra legislación.

El Presidente de la Comisión agradece la presencia del doctor...

Interviene la asambleísta... , quien realiza una pregunta sobre el error de persona al doctor...

El doctor... responde a las inquietudes formuladas por la asambleísta...

La palabra es del asambleísta... , quien manifiesta sus preocupaciones sobre el artículo 7 del Proyecto de Ley...

El señor Presidente agradece a las y los asambleístas por los aportes y comentarios realizados en esta sesión y clausura la sesión a las dieciséis horas con cuarenta minutos.

.....
PRESIDENTE

.....
SECRETARIO

Nota: si se trata de una sesión en la que se va a aprobar un informe o una resolución y se realiza la votación correspondiente, se deben registrar los votos de cada uno de los asambleístas miembros de la Comisión: si están a favor, en contra o ausentes.

Ejemplos de fichas

a) Ejemplo de ficha técnico-legislativa

PROYECTO DE LEY...	OBSERVACIONES	SUGERENCIAS
OBSERVACIONES DE FORMA		
En el párrafo dos, página 4, se lee: “el proyecto mantiene tres ejes fundamentales que se relacionan con los bienes (muebles e inmuebles) deudores y acreedores (depositantes).”	En el párrafo dos se mencionan tres ejes fundamentales que son distintos de los mencionados en el párrafo seis.	Definir los tres ejes fundamentales del Proyecto de Ley.
En el párrafo seis, página 4, se lee: “Este Proyecto de Ley se basa en tres ejes fundamentales : la transferencia de activos para darles un uso productivo, el pago a depositantes no vinculados perjudicados y la reestructuración de deudas de cartera no vinculada en condiciones justas y viables.”	En el párrafo seis se mencionan tres ejes fundamentales que son distintos a los mencionados en el párrafo dos.	Definir los tres ejes fundamentales del Proyecto de Ley.
	La terminología contenida en el Proyecto de Ley es confusa.	Se debe incluir descripción de términos (glosario). Ej.: deudores de buena fe.

OBSERVACIONES DE FONDO		
Exposición de motivos	<p>En el Informe para Primer Debate se constata que no se incluye el desarrollo de exposición de motivos, requisito establecido por la Constitución para admitir a trámite un proyecto de ley.</p> <p>En el antepenúltimo párrafo de la exposición de motivos se menciona que se requiere de una “ley especial”.</p>	<p>Incluir la exposición de motivos.</p> <p>Establecer el tipo de ley, pues, de acuerdo con la Constitución 2008, solo se pueden crear leyes orgánicas y ordinarias, no “especiales”.</p>
Considerandos	<p>No existe ningún considerando que relate a modo de memoria histórica la crisis bancaria que se inició en el año 1999.</p>	<p>Se propone la siguiente redacción en orden cronológico:</p> <p>Que el Decreto Ejecutivo número 685 de 11 de marzo de 1999 dispuso el congelamiento de fondos de cuentas corrientes, cuentas de ahorros e inversiones en el sistema financiero y bancario, que tuvo como consecuencia la pérdida de los ahorros de los usuarios del sistema, así como la quiebra económica de un sinnúmero de empresas y familias, afectación directa a la vida, a la salud, al bienestar físico y psicológico del pueblo ecuatoriano desencadenando la crisis económica más penosa en la historia del Ecuador.</p>

Articulado	No existe ningún artículo que establezca el ámbito de aplicación ni el objeto que contenga a quiénes está dirigido el espíritu del Proyecto.	Redactar artículos que contengan el objeto y ámbito de aplicación del Proyecto de Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999.
INCLUSIONES		
Artículo 1.- Objeto.	El Proyecto de Ley no contiene un artículo que determine el objeto de la Ley.	Se propone la siguiente redacción: Artículo 1.- Objeto. Restituir al pueblo ecuatoriano la confianza en el sistema financiero y en las políticas gubernamentales de supervisión y control del sistema financiero, para que concluyan los procesos de pago a los acreedores perjudicados de la banca cerrada y se facilite el cobro de la cartera adeudada.
Artículo 2.- Ámbito de aplicación.	El Proyecto de Ley no contiene un artículo que determine el ámbito de aplicación del Proyecto.	Se propone la siguiente redacción: Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente Ley regulan los procesos de pago a los acreedores perjudicados de la banca cerrada, establece procedimientos que le permiten facilitar el cobro de la cartera, optimiza los recursos generados por la venta de activos y recuperación de cartera de las instituciones financieras extintas y redime las obligaciones de mayor porcentaje de acreedores perjudicados por la crisis bancaria del año 1999.

<p>Artículo 3.- Imprescriptibilidad.</p>	<p>La crisis bancaria de 1999 ocasionó graves consecuencias económicas que llevaron a un estado crítico de la salud y en algunos casos a la muerte de quienes sufrieron la crisis. Por otra parte, el Estado ecuatoriano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el mismo que en el artículo 7 literal k menciona: "1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por 'crimen de lesa humanidad' cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: literal k) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física". Por estos motivos recomendamos incluir dentro del Proyecto de Ley la figura de imprescriptibilidad de los delitos económicos, como una garantía que permita salvaguardar los derechos de quienes se vinculan al sistema bancario.</p>	<p>Se propone la siguiente redacción:</p> <p>Artículo 3.- Imprescriptibilidad. Se consideran delitos económicos imprescriptibles los siguientes actos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El congelamiento de fondos de las cuentas corrientes, cuentas de ahorro e inversiones en el sistema bancario y financiero, haciendo uso del poder público. 2. Que una institución privada disponga fondos económicos privados de propiedad de usuarios del sistema financiero. 3. Declarar feriado bancario. 4. El procedimiento será establecido en el Código Orgánico Integral Penal.
---	---	---

<p>Artículo 4.- Memoria histórica.</p>	<p>Para que no se vuelva a repetir el feriado bancario de 1999, como medida de reparación histórica para quienes sufrieron la crisis, se recomienda redactar artículos que establezcan políticas que incluyan mantener presentes estos acontecimientos en la memoria de los ciudadanos y del país para que no vuelvan a ocurrir.</p>	<p>Se propone la siguiente redacción: Artículo 4. Memoria histórica.- El nefasto capítulo de la crisis económica que se inició con el Decreto Ejecutivo número 685 del 11 de marzo de 1999 no puede culminar sin considerar la afectación directa a la vida, a la salud y al bienestar físico y psicológico que vivió el pueblo ecuatoriano como consecuencia del congelamiento de fondos de las cuentas corrientes, cuentas de ahorro e inversiones en el sistema bancario y financiero y el feriado bancario del año de 1999. No existe medida de reparación que enmiende el agravio nacional. Olvidar ciertos capítulos de la historia nos condena a repetirlos. Para mantenernos vigilantes en la construcción de un nuevo país, se dispone que todas las entidades del Sistema Financiero y Bancario utilicen sus medios de información para dedicar un espacio para la conservación de la memoria histórica que relate la afectación de la crisis bancaria del año 1999, con el lema “Ecuador, país próspero; crisis nunca más”.</p>
---	--	--

Disposiciones Derogatorias	En la Disposición Derogatoria única se lee: “Se derogan todas las normas de igual o menor jerarquía, así como también las resoluciones emitidas por la Junta Bancaria que se opongan a la presente Ley.”	Conforme con la Constitución del Ecuador, para que se dé trámite a un proyecto de ley se debe incluir la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían, lo que en este Proyecto no consta. Se deben desarrollar las Disposiciones Derogatorias.
-----------------------------------	--	---

b) Ejemplo de ficha lingüística

PROYECTO DE LEY...

SUGERENCIAS

Exposición de motivos	<ul style="list-style-type: none"> • Reemplazar el estilo de cursiva por el regular en todo el texto. • Unificar el tipo de letra en las citas textuales. • Rectificar, en algunos casos, el uso de los signos de puntuación, especialmente en relación con la coma. • Eliminar palabras y frases para agilizar y hacer más clara la sintaxis, como “circunstancias por las que puedan atravesar” por “circunstancias”. • Añadir la marca distintiva de género: “las y los ciudadanos”.
Considerandos	<ul style="list-style-type: none"> • Reemplazar el estilo de cursiva por el regular en todo el texto. • Unificar el tipo de letra en las citas textuales. • Eliminar palabras y frases para agilizar y hacer más clara la sintaxis, como “que sea proveniente” por “que provenga”. • Rectificar, en algunos casos, el uso de los signos de puntuación, sobre todo en relación con el punto y coma. • Eliminar el signo coma “,” después de “Que” en todos los considerandos.

Artículos	<ul style="list-style-type: none"> • En el título del Proyecto, usar la preposición adecuada para acompañar el adjetivo “reformatorio”: “de” en lugar de “a”. • Rectificar, en algunos casos, el uso de los signos de puntuación, sobre todo en relación con la coma.
Disposiciones reformativas	<ul style="list-style-type: none"> • Usar mayúscula en el nombre “Ley Reformativa”.

c) Ejemplo de ficha de sistematización de participaciones

OBSERVACIONES SOBRE EL CÓDIGO ORGÁNICO...

FECHA	PROPONENTE	PROPUESTA/ OBSERVACIONES
25-agosto-2009	Asambleísta (nombre y apellido)	Reformativa del numeral 2 del artículo 312 del Código Penal
23-septiembre-2009	Asambleísta (nombre y apellido)	Ley Reformativa de los artículos 53 y 54 del Código Penal.
22-octubre-2009	Asambleísta (nombre y apellido)	Derogatoria del numeral 12 del artículo 606 del Código Penal
01-diciembre-2009	Asambleísta (nombre y apellido)	Sicariato Articulado alternativo
18-enero-2010	Asambleísta (nombre y apellido)	Estafa Violación de domicilio Crimen organizado
17-marzo-2010	Asambleísta (nombre y apellido)	Tipificación del tráfico de influencias Propuesta de artículo
17-marzo-2010	Asambleísta (nombre y apellido)	Prevaricato Articulado alternativo

d) Ejemplo de ficha de comparación de redacción (Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado)

Código Orgánico... Libro...	Ejecución
Texto anterior	Texto con modificaciones
<p>Artículo 670.- Competencia. En las localidades donde exista un centro de privación de libertad habrá, por lo menos, un juzgado de garantías penitenciarias.</p> <p>La ejecución de penas y medidas cautelares le corresponde al organismo técnico encargado del sistema de rehabilitación social, bajo el control y supervisión de las o los jueces de garantías penitenciarias.</p>	<p>Artículo 666.- Competencia. En las localidades donde exista un centro de privación de libertad habrá por lo menos un Juzgado de Garantías Penitenciarias.</p> <p>La ejecución de penas y medidas cautelares le corresponde al organismo técnico encargado del Sistema de Rehabilitación Social, bajo el control y supervisión de las o los jueces de garantías penitenciarias.</p>
<p>Artículo 671.- Cómputo de la pena. La o el juez de garantías penitenciarias practicará el cómputo y determinará con exactitud la fecha en la que finalizará la condena y, en su caso, la fecha a partir de la cual la autoridad competente del centro o la persona sentenciada podrá solicitar el cambio de régimen de rehabilitación social.</p> <p>Para tal cómputo se tomará en cuenta el tiempo que la persona sentenciada está efectivamente privada de su libertad.</p> <p>La resolución se enviará al centro de privación de libertad donde se encuentra la persona privada de libertad. Se notificará a la o el fiscal, a la persona sentenciada o a su defensora o defensor, quienes podrán objetar el cómputo, dentro del plazo de cinco días.</p> <p>El cómputo es reformable cuando se compruebe un error o nuevas circunstancias lo ameriten. Si la persona sentenciada está en libertad y no procede la suspensión condicional de la ejecución de la pena, ordenará inmediatamente su internamiento en un centro de privación de libertad.</p>	<p>Artículo 667.- Cómputo de la pena. La o el juez de garantías penitenciarias realizará el cómputo y determinará con exactitud la fecha en la que finalizará la condena y, de acuerdo con el caso, la fecha a partir de la cual la autoridad competente del centro o la persona sentenciada podrá solicitar el cambio de régimen de rehabilitación social.</p> <p>Para tal cómputo se tomará en cuenta el tiempo que la persona sentenciada está efectivamente privada de su libertad.</p> <p>La resolución se enviará al centro de privación de libertad en el que se encuentra la persona privada de libertad. Se notificará a la o al fiscal, a la persona sentenciada o a su defensora o defensor, quienes podrán objetar el cómputo, dentro del plazo de cinco días a partir de la notificación.</p> <p>El cómputo se reformará cuando se compruebe un error o nuevas circunstancias lo ameriten.</p> <p>Si la persona sentenciada está en libertad y no procede la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la o el juez de garantías penitenciarias ordenará inmediatamente su internamiento en un centro de privación de libertad.</p>

<p>SÍNTESIS DE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p>	<p>Frente al concepto de dignidad humana, ha expresado la Corte Constitucional Colombiana:</p> <p>“La Carta Política reconoce el derecho inalienable de todo ser humano a la dignidad, entendida como autonomía o posibilidad de diseñar un plan y de determinarse según sus características 'vivir como quiera', al punto de constituirse en el pilar esencial en la relación Estado-persona privada de la libertad, de acuerdo con el artículo 5° de la Constitución Política, los tratados internacionales y la jurisprudencia constitucional”.</p> <p>El concepto de dignidad permea a todo el ordenamiento constitucional, así que el artículo 11 Superior que consagra el derecho fundamental a la vida, en su carácter inviolable, ha sido entendido por la Corte Constitucional como la protección a la vida en tanto sea digna.</p> <p>Así es que cuando en sede de constitucionalidad se estudió el artículo 326 del Decreto 100 de 1980 (artículo 106 del Nuevo Código Penal), que penaliza el homicidio por piedad, la citada corporación lo declaró exequible con la advertencia de que el caso de los enfermos terminales en que concurra la voluntad libre del sujeto pasivo del acto no podrá derivarse responsabilidad para el médico autor, pues la conducta está justificada. Sentencia C-239 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.</p>
<p>SÍNTESIS DEL PROYECTO</p>	<p>Este Proyecto de Ley tiene como propósito reglamentar integral y rigurosamente la forma en la que se atenderán las solicitudes de los pacientes sobre la terminación de su vida en condiciones dignas y humanas, los procedimientos necesarios para tal fin y la práctica de la eutanasia y la asistencia al suicidio, por los respectivos médicos tratantes, así como establecer los mecanismos que permitan controlar y evaluar la correcta realización de la eutanasia y el suicidio asistido, atendiendo al deber del Estado de proteger la vida.</p>
<p>NORMAS RELACIONADAS</p>	<p>Decreto 100 de 1980, Código Penal. Ley 599 de 2000.</p>
<p>DERECHO COMPARADO</p>	<p>1. Ley Holandesa de Terminación de la Vida a Petición Propia. 2. Despenalización de la Eutanasia en la Unión Europea.</p>
<p>JURISPRUDENCIA ALTAS CORTES</p>	<p>Sentencia C-239 de 1997. Corte Constitucional. Sentencia C-355 de 2006. Corte Constitucional.</p>

BIBLIOGRAFÍA RELACIONADA	<p>1. ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA. La eutanasia/ Academia Nacional de Medicina, Instituto Colombiano de Estudios Bioéticos. Editor Fernando Sánchez Torres. -- Santafé de Bogotá: Giro Editores, 1997. -- 196 p.: il.; 24 cm. 1. Eutanasia. 2. Eutanasia-- Legislación--Colombia. 3. Ética médica. 4. Derecho a morir. I. Título 344.04197 A21e 20 ed.</p> <p>2. ÁLVAREZ DEL RÍO, Asunción. Práctica y ética de la eutanasia/Asunción. Álvarez del Río. -- Cuidado de la edición Laura Elena Pulido. -- México: Fondo de Cultura Económica, 2005. -- 271 p.; 23 cm. -- (Ciencia, tecnología, sociedad) ISBN 9681675096. 1. Eutanasia. 2. Ética médica. 3. Bioética. I. Título II. Serie 179.7 A59p 20 ed.</p>
OTROS DOCUMENTOS RELACIONADOS	<p>El Espectador. Aprobada en primer debate en el Senado. Proyecto de Ley sobre la Eutanasia.</p> <p>El Tiempo. Homicidio Pladoso frente a cuidados paliativos. Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina 1992.Eutanasia y Homicidio por Piedad.</p> <p>Centro Interdisciplinario de Estudios en Bioética, Universidad de Chile. Consideraciones Jurídicas en Torno al Concepto de Eutanasia.</p> <p>Artículo Especial. La eutanasia y el suicidio asistido en la Argentina y en otros países. América Latina en Movimiento. México.</p>
TEXTO APROBADO EN (indicar la Comisión para primer debate)	Comisión Primera del Senado de la República. PRIMER DEBATE. Informe de Ponencia. Gaceta No. 611 de 2012.
TEXTO EN (indicar la Plenaria)	Informe de SEGUNDO DEBATE. Plenaria del Senado de la República. Ponencia para segundo debate. Gaceta No. 765 de 2012.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arteaga, E. (1999). *Tratado de Derecho Constitucional*. México: Editorial Oxford University Press.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Quito: Registro Oficial No. 63.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales*. Quito:

Asamblea Nacional (2014). *Primeras Constituciones del Ecuador*. Quito: Impresiones R&M.

Ávila, R. (2008). *Constitución del 2008 en el contexto andino análisis de la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Ávila, R. (2011). *El Neoconstitucionalismo Transformador*. Quito: Ediciones Abya Yala.

Ayala, E. (2012). *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Blake, G. & Robert W. (1993). *The Elements of Technical Writing*. New York: Macmillan.

Berlín, F. (1993). *Derecho Parlamentario*, México: Fondo de Cultura Económica.

Campos, S. G. (2014). *Procedimientos Legislativos en México a través de su historia. Quorum Legislativo*. México: Enciclopedia libre universal en español.

Camposeco, M. (1984). *Manual de Temas Legislativos*, México: UNAM.

Cervantes, J. C. (2012). *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria.

Cevallos, G. (1988). *Historia Nacional del Ecuador*. Cuenca: Editorial Planeta.

Cid Villagrasa, B. (2001). *Origen y evolución de la administración pública*. Madrid: Editorial Aranzadi.

Consejo de Administración Legislativa (2012). *Reglamento de Funcionamiento de la Curul Electrónica*. Quito: Asamblea Nacional.

Cuvi, P. (2004). *Historia del Congreso Nacional*. Quito: Editorial.

Eraña, M. (2013). *Derecho Parlamentario Orgánico*. México: Editorial Porrúa.

Esparza, I. (1995). *El principio del debido proceso*. Barcelona: J. M. Bosch.

Fernández de Córdova, *Estudios de derecho comparado*, Corporación de Estudios y Publicaciones, segunda edición, 2001, 122.

Fraga, M. (1960). *El Parlamento Británico*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Garzaro, R. (1977). *Diccionario de Política*, Madrid: Tecnos.

González, N. (2010). *Sistemas jurídicos contemporáneos, nociones introductorias y familias jurídicas romano germánica*. México: Universidad Nacional Autónoma.

Mason, P. (1995). *Manual de Manson sobre Procedimiento Legislativo*. (Versión española). Washington: USAID.

Miceli, V. (1913). *Principii de diritto costituzionale*. Milano: SEL.

Orellana, V. (2001). *El Common Law en Canadá: introducción al sistema político y jurídico* Barcelona, España: Universidad de Barcelona.

Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Porrúa, M. A. (1998). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Romero, C. E. (1985). *Enciclopedia Jurídica*. Buenos Aires: Omeba.

Velilla, R. (1995). *Guía práctica para la redacción de informes*. Barcelona: Edunsa.

LEGISLATURA

Asamblea Constituyente (2008). *Acta No. 098A de la sesión No. 98*, celebrada el viernes 24 de octubre de 2008.

Asamblea Constituyente (2008). *Acta No. 098A de la sesión No. 98*, celebrada el viernes 24 de octubre de 2008.

Acta No. 044 de la sesión No. 44 del Pleno de la Comisión de Legislación y Fiscalización, celebrada el viernes 12 de junio de 2009.

Acta No. 049 de la sesión No. 49 del Pleno de la Comisión de Legislación y Fiscalización, celebrada el jueves 2 de julio de 2009.

Acta No. 049A de la sesión No. 49 del Pleno de la Comisión de Legislación y Fiscalización, celebrada el miércoles 8 de julio de 2009.

Asamblea Constituyente (2008). *Acta No. 098A de la sesión No. 98*, celebrada el viernes 24 de octubre de 2008.

Acta No. 044 de la sesión No. 44 del Pleno de la Comisión de Legislación y Fiscalización, celebrada el viernes 12 de junio de 2009.

Acta No. 049 de la sesión No. 49 del Pleno de la Comisión de Legislación y Fiscalización, celebrada el jueves 2 de julio de 2009

Acta No. 049A de la sesión No. 49 del Pleno de la Comisión de Legislación y Fiscalización, celebrada el miércoles 8 de julio de 2009.

LOS AUTORES

Libia Rivas Ordóñez. Doctora en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Postgrado en Derecho Administrativo por la Universidad de Salamanca. Candidata Magíster en Derecho Parlamentario por la Universidad Castilla La Mancha. Especialista en Contratación Pública, Especialista en Derecho Administrativo y Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar.

Mónica Rodríguez Ayala. Magíster en Derecho, período de docencia para la obtención del título de Doctor en Derecho, Universidad Alcalá de Henares de Madrid, España. Magíster en Asesoría Jurídica de la Empresa, Universidad Carlos III de Madrid-España. Magíster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciada en Derecho (abogada) por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración, especialización en Estudios Latinoamericanos, Universidad Complutense de Madrid-España.

Dalia Noboa Cruz. Magíster en Desarrollo de la Inteligencia y Educación por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Especialista en Desarrollo Intelectual y Educación, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Doctora en Administración Educativa, Escuela Politécnica Javeriana. Licenciada en Ciencias de la Educación, Especialización en Castellano y Literatura por la Universidad Central del Ecuador.

Roman Acosta Chávez. Magíster en Desarrollo de la Inteligencia y Educación por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Especialista en Desarrollo Intelectual y Educación, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Licenciado en Ciencias de la Educación, Especialización en Pedagogía por la Universidad Politécnica Salesiana. Egresado de la Licenciatura en Ciencias de la Educación por la Universidad Central del Ecuador.

Pamela Escudero Soliz. Magíster en Derecho, con mención en Derecho Tributario por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República por la Universidad Central del Ecuador.

Blanca Cáceres Cabezas. Doctora en Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales, Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Central del Ecuador.

Tatiana Torres Tapia. Especialista Superior en Derecho Procesal por la Universidad Andina Simón Bolívar. Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República por la Universidad Central del Ecuador.

Francisco Palomino Arellano. Egresado de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales. Carrera de Sociología de la Universidad Central del Ecuador.

Christian Machado Granda. Especialista Superior en Derecho Financiero, Bursátil y de Seguros por la Universidad Andina Simón Bolívar. Egresado de la Maestría en Derecho, mención Derecho Financiero Bursátil y de Seguros por la Universidad Andina Simón Bolívar. Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales de la República por la Universidad Central del Ecuador.

Willian Carrillo Espín. Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Católica de Cuenca. Especialista en Derecho Procesal por la Universidad de Otavalo en convenio con la Universidad Andina Simón Bolívar. Licenciado en Ciencias Públicas y Sociales por la Universidad Central del Ecuador. Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Técnica del Norte.

Gustavo Chiriboga Mosquera. Egresado de la Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Abogado por la Universidad San Francisco de Quito.

Edwin Alcarás Panchi. Magíster en Filología Hispánica por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Central del Ecuador.

Xavier Arguello Egas. Egresado de la Maestría en Estudios de la Cultura con mención en Literatura Hispanoamericana por la Universidad Andina Simón Bolívar. Licenciado en Comunicación con mención en Literatura por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Gabriela Vallejo Flores. Especialización en Enseñanza del Lenguaje y Comunicación por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Ingeniera en Administración de Empresas Comercializadoras de Turismo por la Universidad de Especialidades Turísticas.



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2013-2017

Contigo ¡de ley!

www.asambleanacional.gob.ec

ISBN: 978-9942-8530-5-9



9 789942 853059



UNIDAD
DE TÉCNICA LEGISLATIVA