

Sesión No 015

Fecha: miércoles 12 de enero de 2022.

Presidente: Asambleísta Francisco Jiménez Sánchez

Secretario Relator: Ab. Ricardo Avilés López

Hora de inicio: 8h30

Modalidad: virtual

PRESIDENTE: Buenos días estimados colegas legisladores, equipos de asesores, ciudadanía, bienvenidos a todos y por supuesto a las personas que se han incorporado también de los diferentes espacios de la ciudadanía.

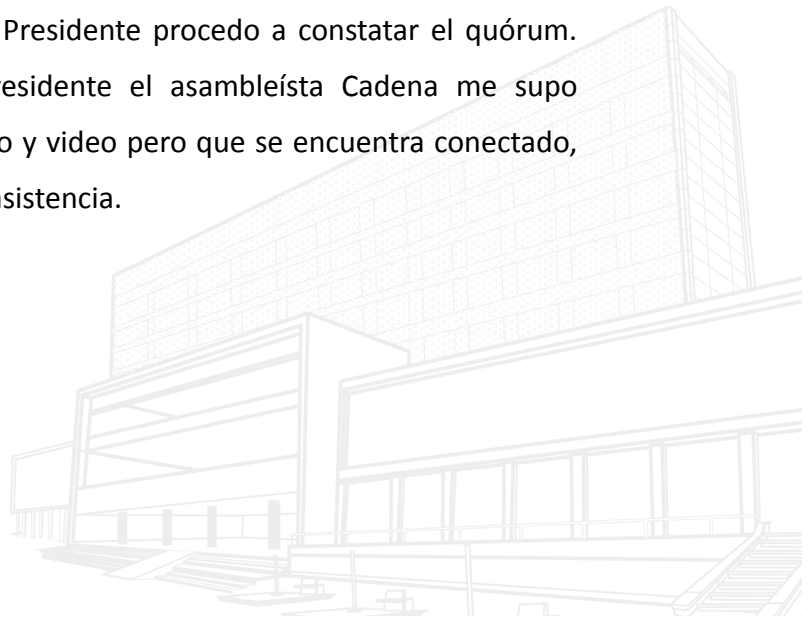
Hoy miércoles 12 de enero de 2022, se **INSTALA** la Sesión **No. 015** de la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales.

PRESIDENTE: Señor Secretario, informe si se ha presentado alguna justificación o principalización

SECRETARIO: Buenos días, Sr. Presidente, señora y señores asambleístas, me permito informar que **NO** se ha presentado principalización alguna por parte de los miembros de la comisión.

PRESIDENTE: Bien Sr. Secretario, por favor señor Secretario sírvase constatar el quórum reglamentario.

SECRETARIO.- Con su autorización señor Presidente procedo a constatar el quórum. ¿As. Cadena Carrera Marlon?. Señor Presidente el asambleísta Cadena me supo informar que tiene problemas con el audio y video pero que se encuentra conectado, por lo tanto, se toma consideración de su asistencia.



SECRETARIO.- ¿As. Cedeño Rivadeneira Fernando?

SECRETARIO.- ¿As. Enríquez Jaya Isabel?

AS. ISABEL ENRIQUEZ.- Muy buenos días estimados colegas asambleístas, asesores, ciudadanía general que nos escucha, **presente.**

SECRETARIO.- ¿As. Guerrero Ordóñez Diego?

AS. DIEGO ORDÓÑEZ.- **Presente.**

SECRETARIO.- ¿As. Torres Cobo Esteban?

AS. ESTEBAN TORRES.- **Presente,** buenos días-

SECRETARIO.- ¿As. Vanegas Cortázar Ricardo?

AS. RICARDO VANEGAS.- Señores asambleístas, señor Presidente, **presente.**

AS. MARLON CADENA.- Señor Secretario, buenos días, **presente.**

SECRETARIO.- ¿As. Jiménez Sánchez Francisco?

AS. FRANCISCO JIMÉNEZ.- **Presente,** buenos días a todos los colegas asambleístas y quienes están siguiendo esta transmisión.

SECRETARIO.- Se encuentran presentes 6 asambleístas, por lo tanto, existe el quórum reglamentario señor Presidente, siendo las 8h37 damos inicio a la sesión.

PRESIDENTE.- Bien señor Secretario, informe a esta comisión si se ha presentado alguna solicitud de cambio del orden del día o moción.

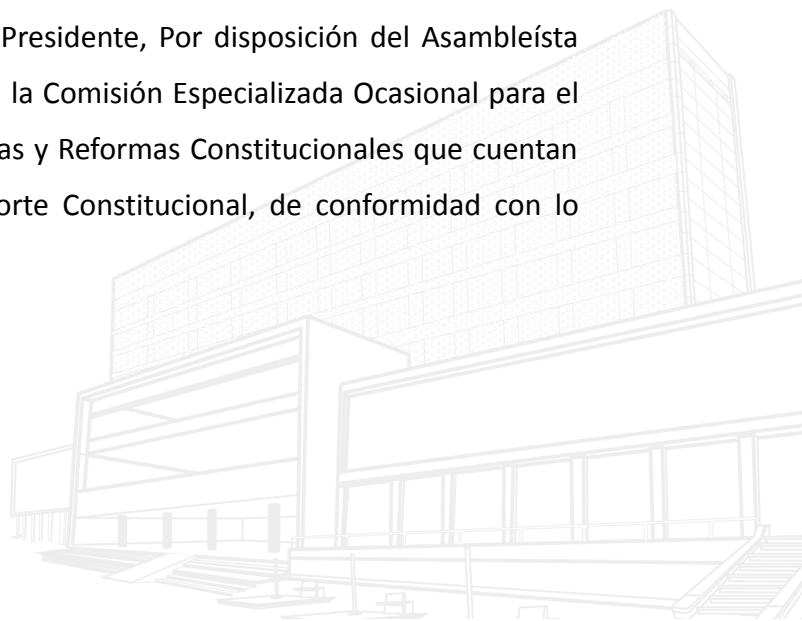
SECRETARIO.- Señor Presidente no se han presentado solicitudes de cambio del orden del día o mociones.

AS. FERNANDO CEDEÑO.- Presente señor Asambleísta

SECRETARIO.- se toma nota de la presencia del Asambleísta Fernando Cedeño.

PRESIDENTE.- Bien, sírvase dar lectura de la convocatoria para la presente sesión.

SECRETARIO.- Con su autorización señor Presidente, Por disposición del Asambleísta Francisco Jiménez Sánchez, Presidente de la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que cuentan con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional, de conformidad con lo



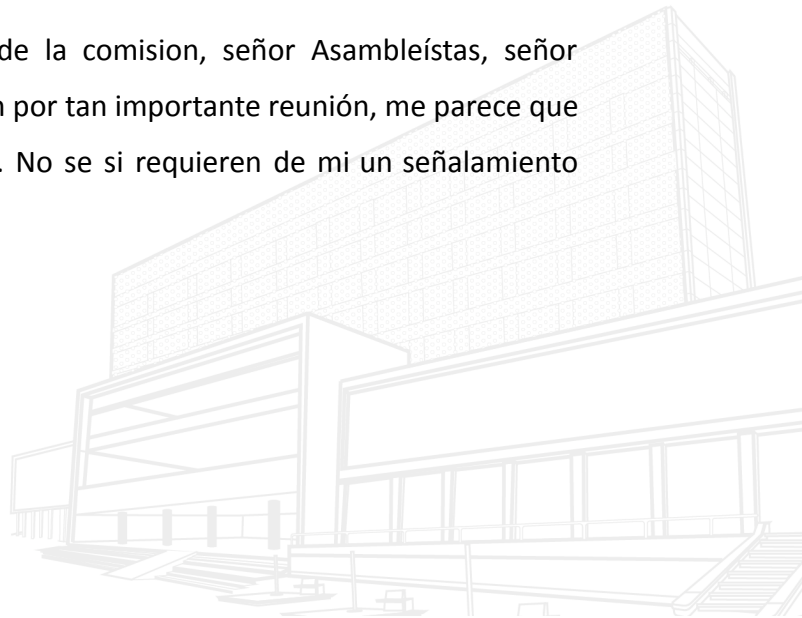
establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, numeral 3 del artículo 28 del mismo cuerpo normativo y el numeral 2 del artículo 11 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, se CONVOCA a las y los señores asambleístas miembros de la Comisión a la **SESIÓN No. 015**, en modalidad **virtual**, a realizarse el **miércoles 12 de enero de 2022, a las 8h30**, con el objeto de tratar el siguiente orden del día: 1.- Tratamiento y debate del proyecto de enmienda constitucional que cuenta con dictamen de la Corte Constitucional 2-20-RC/20, presentado por el Ex asambleísta Marcelo Simbaña, atentamente, Abg. Ricardo Avilés López, Secretario Relator de la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que cuenten con dictamen de la Corte Constitucional. Hasta ahí la lectura de la convocatoria señor Presidente.

PRESIDENTE: Bien señor Secretario, abordemos el primer punto del orden del día por favor.

SECRETARIO.- 1.- Tratamiento y debate del proyecto de enmienda constitucional que cuenta con dictamen de la Corte Constitucional 2-20-RC/20, presentado por el Ex asambleísta Marcelo Simbaña.

PRESIDENTE.- Muy bien, en ese sentido, suspendemos la sesión y nos instalamos en comisión general para recibir al primero de nuestros invitados, el Dr. Jorge Alvear, quien es un reconocido jurista con una destacada trayectoria Constitucional, académico y por supuesto editorialista de varios medios de prensa en el país, ha tenido un amplio desempeño tanto en el sector público como privado y es socio fundador del estudio jurídico Hanze Alvear y asociados, bienvenido Dr. Alvear, tiene la palabra.

DR. JORGE ALVEAR.- Señor Presidente de la comisión, señor Asambleístas, señor Secretario, muchas gracias por la invitación por tan importante reunión, me parece que es de suma importancia para la sociedad. No se si requieren de mi un señalamiento específico acerca del tema en cuestión.



PRESIDENTE.- Señor Secretario, con respecto a lo que está solicitando el Dr. Alvear, no se si cabe alguna precisión al respecto.

SECRETARIO.- Claro que sí señor Presidente, si usted nos podría ayudar, tal como la invitación lo indica, con su criterio respecto del proyecto de enmienda constitucional 2-20-RC/20 presentado por el ex asambleísta Marcelo Simbaña, básicamente es conocer su postura respecto del tema desde una perspectiva constitucional al ser su especialidad doctor, muchísimas gracias.

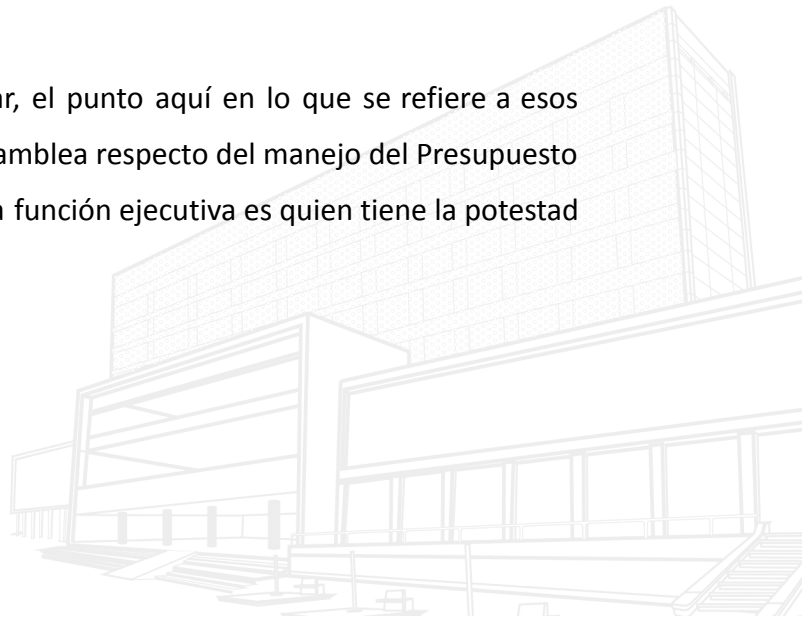
PRESIDENTE.- Sí pero antes que intervenga el Dr. Alvear, señor Secretario por favor hagamos un resumen breve con respecto a que se refiere, ¿se trata de la objeción parcial, no es cierto?

SECRETARIO.- No señor Presidente, se trata acerca del proyecto referente al Presupuesto General del Estado.

PRESIDENTE.- Entonces expliquemos someramente, sobre qué se trata el proyecto, para que el invitado tenga mejores herramientas para emitir su criterio.

SECRETARIO.- Con su autorización señor Presidente. Dr. Alver, básicamente este proyecto de enmienda constitucional determina que la enmienda es el procedimiento apto para tramitar la propuesta de modificación constitucional de los artículos 141 y 292 (3ero y 4to inciso) de la Constitución del Ecuador, así como la transitoria vigésimo segunda, adicional, establece que la propuesta de modificación de los artículos 120, 292, 294 y 295 de la Constitución no corresponde ser tramitada mediante el procedimiento de enmienda, básicamente, aquella es la parte resolutive del dictamen, nosotros quisiéramos saber en qué dirección se conduce su criterio en base de aquello estimado doctor.

PRESIDENTE.- Si me permite doctor Alvear, el punto aquí en lo que se refiere a esos artículos, reformar las potestades de la Asamblea respecto del manejo del Presupuesto General del Estado, todos sabemos, hoy la función ejecutiva es quien tiene la potestad

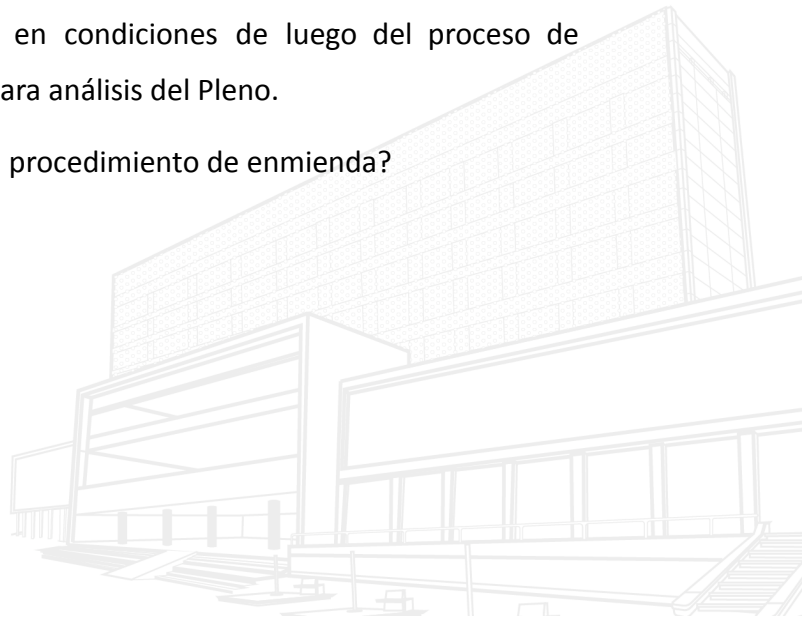


de diseñar el Presupuesto, organizar y luego presentarlo ante la Asamblea para que esta lo procese, lo apruebe y sugiere recomendaciones que de hecho es lo que sucede ahora con la última revisión del Presupuesto el año pasado que la Asamblea hizo una serie de observaciones a ese presupuesto, hoy con la propuesta de el ex asambleísta Simbaña, de lo que se pretende es que la Asamblea tenga la posibilidad de tener mayor injerencia en la elaboración del presupuesto y en la posibilidad de tener la capacidad para generar cambios en ese tema presupuestario, es decir, compartir esa potestad con la función ejecutiva, es una potestad que no es nueva, la ha tenido en el pasado la Asamblea Nacional antes denominada Congreso y debo decir que también esa potestad en algún momento generó escándalos y problemas institucionales, para nombrar un caso famoso es el de la red Peñaranda que seguramente algunos de aquí recordamos y eso es lo que está en discusión, ¿Qué tanto debe la Asamblea inmiscuirse en el proceso de elaboración del Presupuesto General del Estado o debe ser como se mantiene hasta ahora una posición más bien reactiva frente a la iniciativa del ejecutivo en ese sentido, nos gustaría mucho escuchar su criterios con base a experiencia.

DR. JORGE ALVEAR.- Muchas gracias señor Presidente, le agradezco que usted le plantee de esa forma el contexto para poder dar mi opinión, entiendo que la Corte Constitucional ha negado la posibilidad de darse esta modificación por la vía de la enmienda según lo pude distinguir.

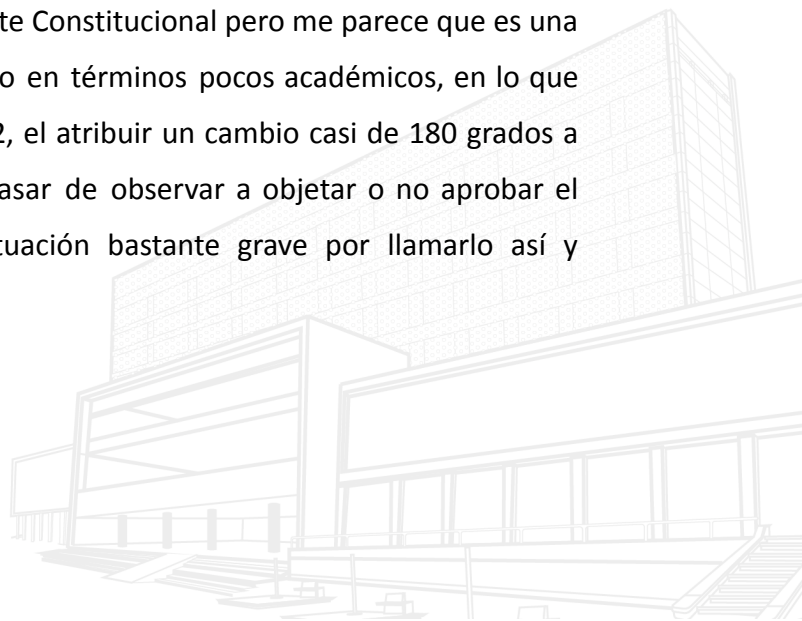
PRESIDENTE.- No, la Corte Constitucional emitió un dictamen, porque en esta Comisión no podemos revisar pretensiones de enmienda o reforma constitucional sin contar previamente con el dictamen de la Corte Constitucional, por lo tanto, existe en cuanto al procedimiento y la forma un informe favorable por parte de la Corte para nosotros revisar este tema en cuestión y estar en condiciones de luego del proceso de socialización correspondiente, someterlo para análisis del Pleno.

DR. JORGE ALVEAR.- Ya, pero ¿aplicando el procedimiento de enmienda?



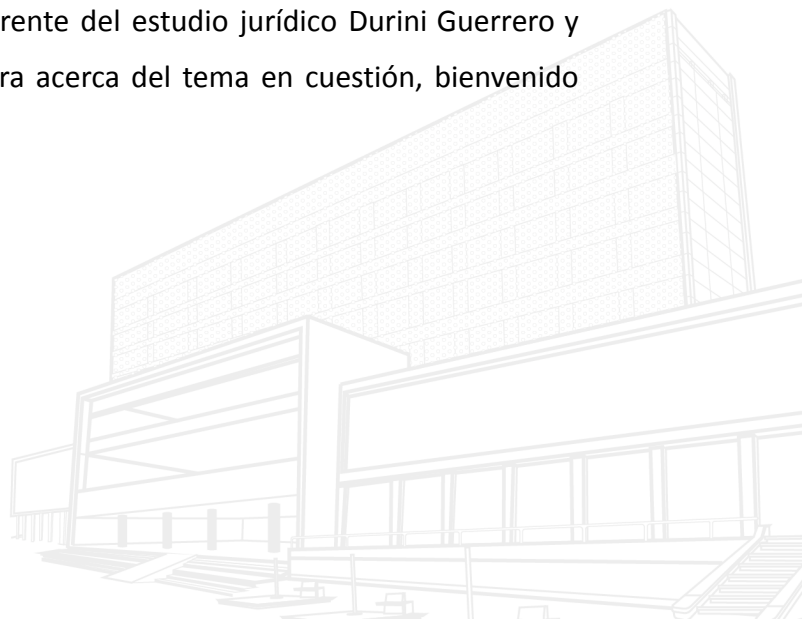
PRESIDENTE.- Si aplicando el procedimiento de enmienda, así es.

DR. JORGE ALVEAR.- Ok, como usted bien recuerda, en el pasado la Asamblea podía inmiscuirse en el procedimiento de la aprobación del Presupuesto General del Estado y eso ocasionó que de alguna manera los diputados también se inmiscuyen en asignar partidas presupuestarias para obras, lo cual trajo una secuela de escándalos, hoy por hoy y a partir de Montecristi lo que se busco fue evitar precisamente que la Asamblea se inmiscuya y entre en el rediseño de una propuesta del rediseño efectuada por el ejecutivo que es al que realmente le compete de acuerdo al diseño integral de la Constitución, la elaboración de una propuesta presupuestaria tanto anual como para los 4 años siguientes y por tanto de alguna manera se estaría entrando en un camino extraño de competencias del ejecutivo que hoy por hoy es el responsable de la administración pública y como tal eso implica el manejo de los recurso del estado, sobre todo del estado central, en esa parte yo coincido con la propuesta de la enmienda en el sentido de que hay recurso del sector público que no deberían ser parte de esa administración entonces, con lo cual a lo mejor mas feliz seria aclarar que se trate de la responsabilidad de los recursos del estado central o ejecutiva, porque justamente los escándalos que se han dado en los últimos años por los actos de corrupción, se han producido a pesar de el Presidente es el responsable de la administración pública, imagínese que significaba quitarle aquella responsabilidad, pienso yo que más bien lo que no se le ha exigido al ejecutivo es una mayor atención a esa obligación de responsabilidad de la administración pública, por lo tanto, yo pienso que esta modificación es bastante de fondo, por esa razón consulte si el dictamen de la Corte había determinado enmienda porque considero que sería más una reforma pero bueno ya está abierto el camino por la Corte Constitucional pero me parece que es una modificación bastante gruesa, por llamarlo en términos pocos académicos, en lo que respecta a la modificación del artículo 292, el atribuir un cambio casi de 180 grados a las competencias de la Asamblea para pasar de observar a objetar o no aprobar el presupuesto me parece que es una situación bastante grave por llamarlo así y

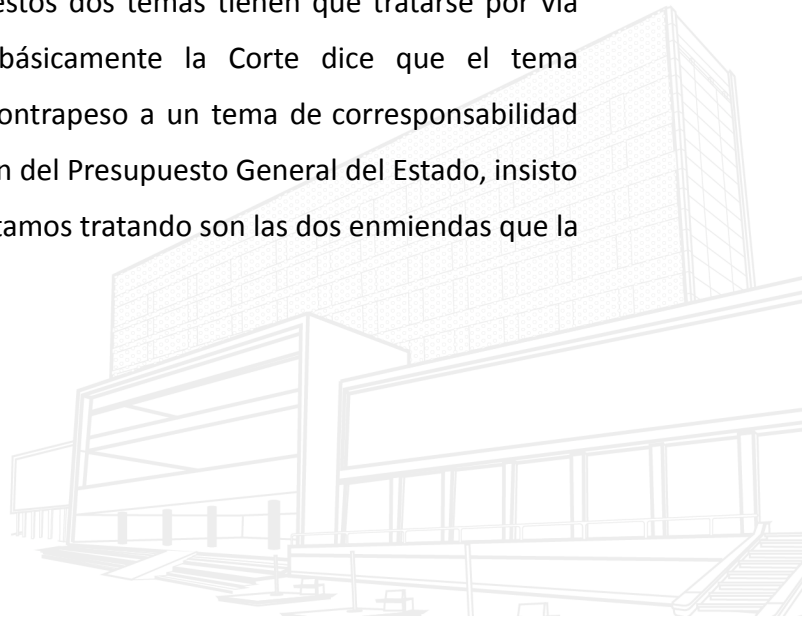


considero que si se confrontan esta gestión en un diseño del ejecutivo en un momento dado con una coyuntura política en el seno de la Asamblea, que podría obstaculizar la realización del Plan Nacional y claro, utilizando términos digamos coloquiales, quien mejor sabe con cuantas papas se hace el locro que el cocinero, porque no puede alguien de fuera de la Función que no ha participado en la realización del Presupuesto y de sus necesidades del Estado Central, pues ingresar a modificar esa receta, por decirlo de esa manera sencilla. No se si con esto estoy siendo explícito en cuanto a lo que requería de mi intervención y claro quizá pudiese agregar algo adicional que a lo mejor no está dentro de la expectativa de ustedes y es que esta es la oportunidad de corregir defectos gramaticales utilizados en la redacción del artículo 292, 295 cuando se refiere a la planificación presupuestaria cuatrianual, ese vocablo no existe en el diccionario de la real academia española y dentro de lo usual, lo que se busca es que el término cuatrianual que sea una revisión cada cuatro años y lo que pasa es que el término así como consta en el texto constitucional actual y que se va a ratificar implica revisión anual por cuatro ocasiones, eso está incluso comentado en una página web asociada a la real academia español y en su momento si ustedes lo consideran podría hacerles llegar el documento respectivo. Existe algo más al respecto, que incluso la propuesta del 2019 preparada por el Ministerio de Finanzas y por la Secretaría Nacional de Planificación en el título de esa propuesta se utiliza correctamente el término, corrigiendo este error que está en el texto constitucional.

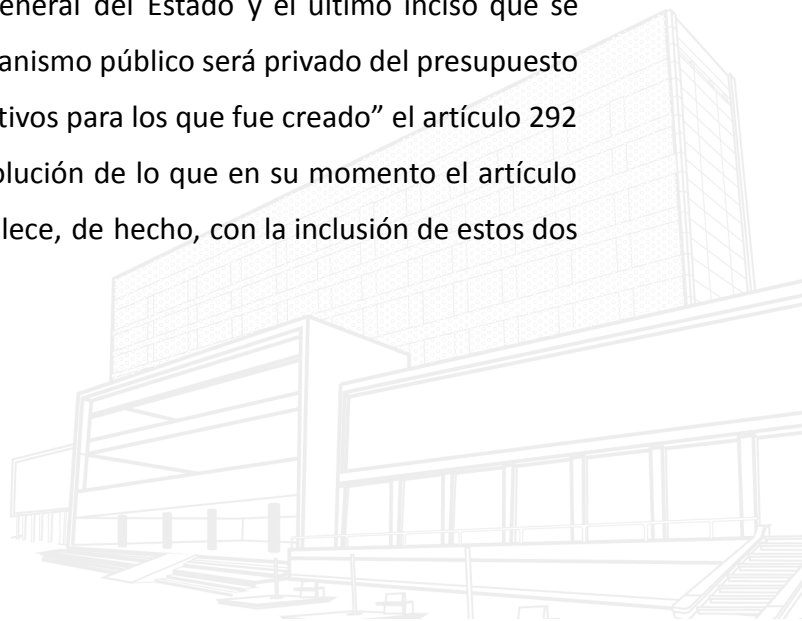
PRESIDENTE.- Listo, muchísimas gracias al doctor Alvear por su exposición y su criterios que serán considerados por la siguiente exposición, continuamos con nuestro siguiente invitado, tiene la palabra el Doctor Emilio Suarez Salazar, litigante, académico, destaca especialista en derecho constitucional, gerente del estudio jurídico Durini Guerrero y asociados y quien nos brindará su postura acerca del tema en cuestión, bienvenido doctor.



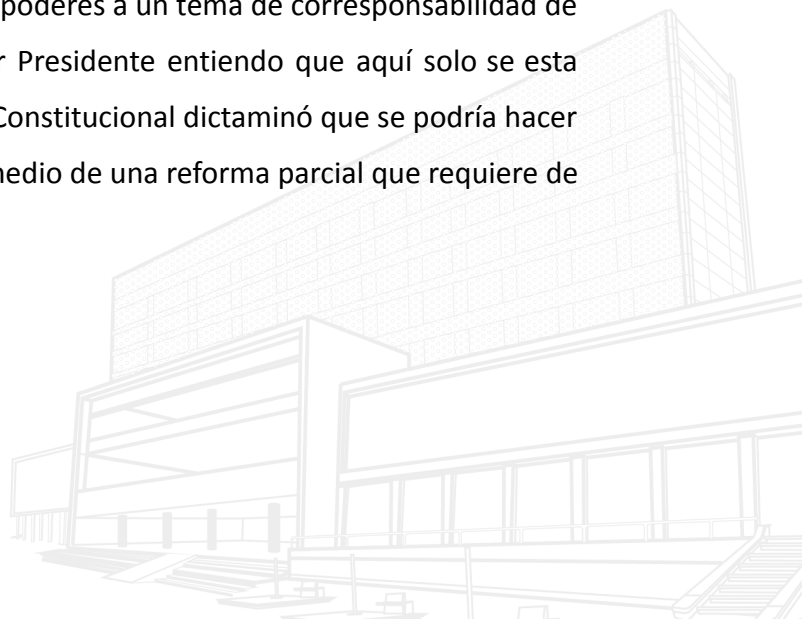
DR. EMILIO SUAREZ.- Buenos días señor Presidente de la comisión, señores asambleístas, señor Secretario y público presente, antes que nada, quiero agradecer por esta invitación, para mi es un honor compartir ciertos criterios con esta comisión que se encuentra ejerciendo lo que se denomina en derecho el poder constituyente derivado o el poder de reforma de la constitución y efectivamente escuche con atención la intervención del Dr. Alvear y considero que hay que iniciar aclarando un par de temas respecto del dictamen, si bien la propuesta de esta modificación constitucional engloba cuatro aspectos que son básicamente, el tema del manejo presupuestario por parte de la Asamblea, es decir, que tenga un mayor protagonismo dentro del proceso de aprobación presupuestaria, lo segundo, asignar un porcentaje fijo del presupuesto general del estado en materia de seguridad, lo tercero es el inciso tercero y cuarto del artículo 292 de la Constitución que habla respecto que el gasto corriente no puede financiarse con endeudamiento público y que todas las instituciones públicas deben tener su presupuesto y lo último es que se quiere eliminar del artículo 141 la parte en la que dice que el ejecutivo es el administrador de la cosa pública y aquí viene algo importante, la Corte en su dictamen determinó expresamente que solamente por vía de enmienda constitucional se pueden tratar dos temas: el inciso tercero y cuarto del artículo 292 y la eliminación del artículo 141 que determina que el Presidente es el administración pública, el tema relacionado con el Presupuesto General del Estado y al porcentaje de gasto público definido para seguridad, la Corte Constitucional determinó que debe plantearse por vía reforma parcial y ahí coincido con el Dr. Alvear, porque nos hubiera llamado mucho la atención que la Corte hubiese dicho que esto puede tramitarse vía enmienda cuando en realidad implica un cambio estructural y fue cuando estableció que estos dos temas tienen que tratarse por vía reforma parcial de la Constitución y básicamente la Corte dice que el tema presupuestario cambia de una tema de contrapeso a un tema de corresponsabilidad con la Asamblea Nacional en la aprobación del Presupuesto General del Estado, insisto y eso por eso que entiendo que lo que estamos tratando son las dos enmiendas que la



Corte dio paso, la una relacionada con el artículo 141 de la Constitución que básicamente como lo indique busca eliminar que el Presidente sea el responsable de la Administración pública, lo cual, en mi criterio es incorrecto, ¿Por qué?, porque el Presidente de la República es el jefe de gobierno y jefe de estado y la motivación del proponente de esta enmienda para solicitar esto es que supuestamente el Presidente al ser el responsable de la administración pública pueda incidir en el manejo de las otras funciones del estado, algo que la mismo Corte en su dictamen, en sus párrafos 37 y 38, la misma Corte determina que eso no es posible, que si es correcto que sea responsable de la administración pública, porque el ejecutivo es el responsable de la administración pública central, en términos de Derecho Administrativo pero el Presidente de la República no puede meterse en la administración pública de la Asamblea Nacional o de la función electoral, simplemente es el responsable, insisto, de la administración pública central y eso tiene lógica con el hecho de que es un jefe de gobierno y jefe de estado, de hecho, si ustedes puede verificar en otros tipos de Constituciones como la Colombiana, Chilena, también se establece expresamente que el Presidente de la República es el jefe de gobierno y por ende el administrador o el gestor de la administración pública y esto tiene lógica porque vivimos en un régimen Presidencial, por tanto, desde mi punto de vista esta enmienda mediante la cual se busque eliminar la última frase del primer inciso del 141, no tiene sentido y me parece que más sería un desgaste de recursos por parte de la Asamblea, eliminar esta situación. En cuanto al artículo 292, incisos tercero y cuarto, con venia señor Presidente me voy a permitir leer lo que se quiere agregar en el artículo 292, se dice “no se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público”, recordemos que el 292 nos habla del Presupuesto General del Estado y el último inciso que se quiere agregar es el siguiente “ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado” el artículo 292 de nuestra actual Constitución es una evolución de lo que en su momento el artículo 259 de la Constitución del año 1998 establece, de hecho, con la inclusión de estos dos

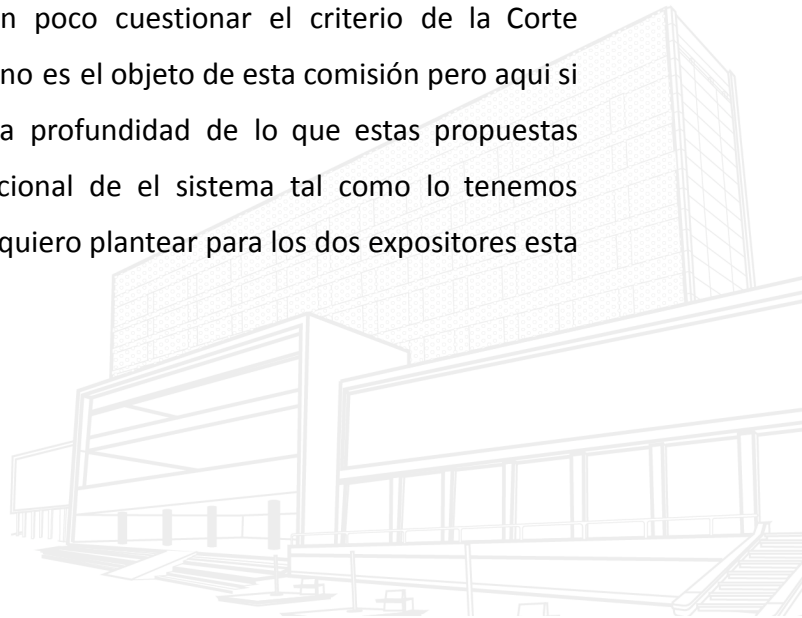


incisos se pretende volver a la redacción del año 98 y esto es interesante porque yo considero que nuestra constitución de 2008 evolucionó en este aspecto porque básicamente nuestro artículo 290, numeral 1 actual establece que el endeudamiento público tendrá las siguientes regulaciones: se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes, es decir, ya no hay una limitación constitucional de qué se debe hacer con el endeudamiento público y básicamente el artículo 290 deja abierta la puerta de que si el estado por alguna razón, pongámonos en el contexto del año anterior del Covid, no tiene los recursos suficientes para cubrir el gasto corriente (sueldos, decimos , etc). El estado sí podría recurrir eventualmente a un endeudamiento público, ese es el gran paraguas que establece el artículo 290, numeral 1, sin embargo y algo que me parece correcto, el Código de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 126, numeral 3 establece lo que se busca con esta enmienda constitucional y determina expresamente que no se puede cubrir gasto corriente con endeudamiento público, para mi esto es un tema de regulación prevista en la Ley, no se requiere incorporar más prohibiciones, hacer más reglamentaria nuestra Constitución de lo que ya es, recordemos que tenemos una de las Constituciones más extensas del mundo (444 artículos), ¿para qué queremos reglamentar más el texto constitucional? cuando estas pueden ser regulaciones que pueden constar en la ley, tal como consta en el Código de Planificación y Finanzas Públicas, en ese sentido, tampoco me parece procedente esta enmienda porque insisto ya consta en una reglamentación de rango inferior a la Constitución, en cuanto al tema de el Presupuesto General del Estado, me parece que hay mucho más debate, me parece que eso podría cambiar los componentes de un tema de equilibrio de poderes a un tema de corresponsabilidad de la Asamblea Nacional, sin embargo, señor Presidente entiendo que aquí solo se esta tratando las dos enmiendas que la Corte Constitucional dictaminó que se podría hacer por esta vía y no estas otras que son por medio de una reforma parcial que requiere de



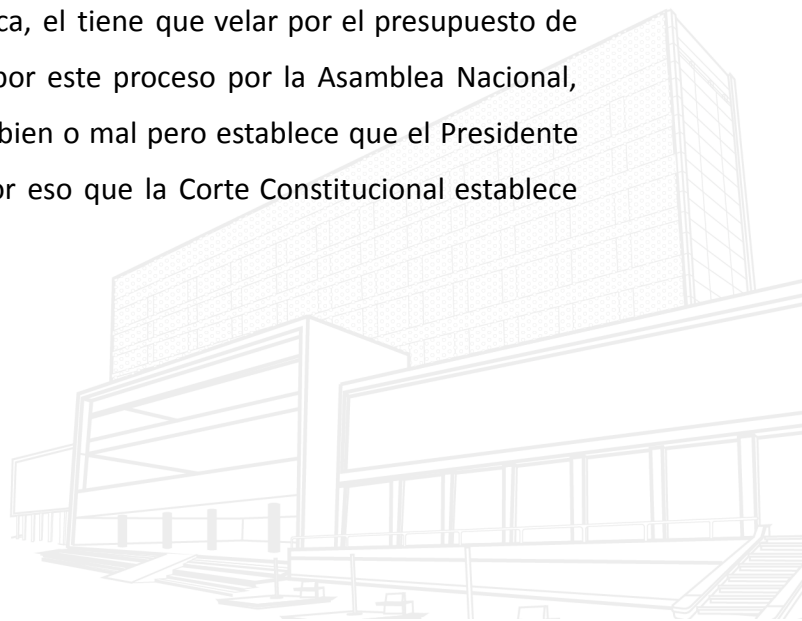
otro procedimiento por parte de la Asamblea y es más un referendo aprobatorio por parte de la Asamblea. hasta ahí mi intervención señor Presidente.

PRESIDENTE.- Muchas gracias Dr. Suarez, la verdad que algunos elementos importantes en la exposición, el primero de ellos y yo en eso también tengo mis dudas, tanto en esta propuesta de enmienda que se refiere a la ampliación de las potestades de la Asamblea respecto del manejo del Presupuesto General del Estado como respecto de otra de las peticiones de enmienda que se está tratando en esta comisión, si me genera dudas la posición de la Corte Constitucional porque si bien es cierto ellos lo han enmarcado dentro del procedimiento de enmiendas y ellos se pronuncian en cuanto a la forma y en cuanto al trámite que debe tener, yo considero que la profundidad es mayor y aquí quisiera profundizar o mejor dicho exponer algo más de elementos de análisis porque tanto en la una como en la otra propuesta siempre queda la duda en qué medida estamos verdaderamente entrando a temas medulares en cuanto al sistema de pesos y contrapesos que existe en un país, hay un tema de reforma de la estructura del estado que está implícito y subyacente tanto en este análisis como en el otro y concretamente me refiero a ese pasaje sutil pero real entre un régimen presidencialista, que es el tenemos en la actualidad con una delimitación de potestades bastante definidas entre lo que hace el poder ejecutivo y lo que puede hacer el poder legislativo y ese pasaje hacia un régimen un poco más parlamentario, a mi si me queda la duda, más allá de la conveniencia o no, porque ese es otro punto, si me queda la duda de si este es el trámite adecuado y quiero decirlo con todas sus letras porque creo que hay un margen importante de discusión respecto de si lo que procedía aquí era más bien un proceso de reforma más que un proceso de enmienda, claro estas son potestades y esto es un poco cuestionar el criterio de la Corte Constitucional o al menos debatirlo y ese no es el objeto de esta comisión pero aquí si estamos para discutir y para examinar la profundidad de lo que estas propuestas significan para el funcionamiento institucional de el sistema tal como lo tenemos concebido en nuestra constitución y yo si quiero plantear para los dos expositores esta



consideración para escuchar sus opiniones si en realidad en el caso por ejemplo de la ampliación de las potestades en materia presupuestaria de la Asamblea, no estaría significando un tránsito o más bien dicho trastocar los elementos de un régimen presidencial, tal como lo estamos concibiendo ahora hacia la constitución de un régimen un poco más parlamentario, si me gustaría escuchar el criterio de ambos si son tan amables.

DR. EMILIO SUAREZ.- Señor Presidente, si me lo permite, de manera breve, efectivamente el dictamen y ahí me permito reiterar un tema que lo comente hace un momento, establece que ampliar las potestades de la Asamblea en concepto de presupuesto en objeto de reforma parcial, no de enmienda y precisamente por las razones que usted acaba de indicar, porque esto implica, una reestructura del ejercicio del poder en materia presupuestaria y un no diría desequilibrio pero trastoca el funcionamiento y la administración de los poderes públicos y de hecho con su permiso señor Presidente, me voy a permitir leer el párrafo 30 del dictamen de la Corte Constitucional que indica “ Así esta propuesta cambiaría el equilibrio de la organización constitucional del poder pues la decisión final en la planificación presupuestaria está prevista como una facultad del ejecutivo para que cumpla con su función como administrador de recursos, ante esto, la Asamblea Nacional ya no funcionaría como un órgano de contrapesos como lo es actualmente sino como corresponsal de la planificación presupuestaria aún cuando no reúna la mayoría calificada en el debate, lo cual, es un poder que no le fue dado bajo la actual configuración constitucional” básicamente, nuestra configuración actual prevé que el Presidente de la República es el administrador de la cosa pública y con esto lo que se busca es que al ser el Presidente el responsable de la administración pública, el tiene que velar por el presupuesto de esa administración pública, si bien pasa por este proceso por la Asamblea Nacional, nuestra configuración actual que no está bien o mal pero establece que el Presidente es el responsable final del estado y es por eso que la Corte Constitucional establece

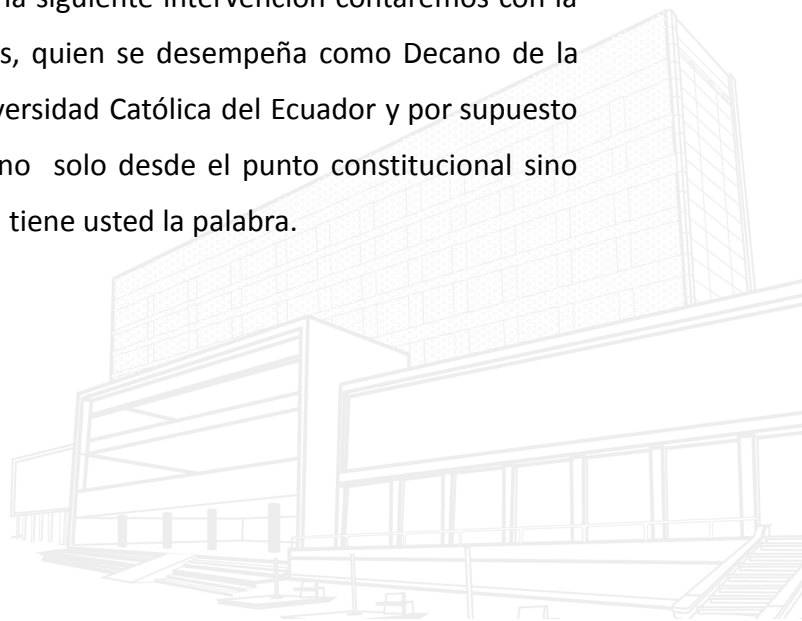


que si es que se quiere modificar esto, se requiere una reforma parcial, muchas gracias señor Presidente.

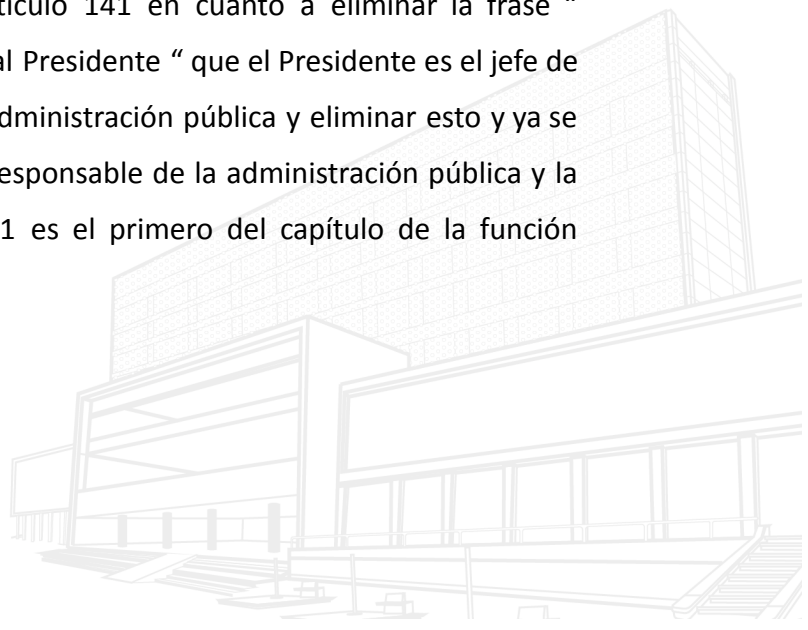
PRESIDENTE.- Gracias doctor Suarez

DR. ALVEAR.- Señor Presidente, estoy de acuerdo con el colega Suarez, el diseño constitucional, el diseño presidencialista es coherente con el texto de la Constitución que se pretende modificar, el manejo económico del Presidente de la República, depende de su programa campaña, de su oferta de electoral, es decir, entendiendo que haya ofrecido determinados servicios o determinadas obras que pretende cumplir durante su ejercicio , resulta que se contraría con una dificultad en la Asamblea diría que el uso de esos recursos no serían los apropiados sino que habrían que destinarlos tal vez a otras áreas, en definitiva, se introduciría un elemento de confrontación y como bien señaló usted, un elemento extraño a nuestra tradición republicana presidencialista que solo es posible en los regímenes parlamentarios, es decir, este manejo que es delicado de estas normas, hay que tenerlo en consideración con estos argumentos de que sería hasta un poco inoportuno, en este momento introducir estos cambios que son profundos aunque la Corte en alguna parte haya señalado que es factible la modificación por la vía de una enmienda aunque por otro lado señala que el Presupuesto no puede ser resuelto por una modificación de enmienda sino por una reforma constitucional, eso quería agregar a lo ya dicho por el colega.

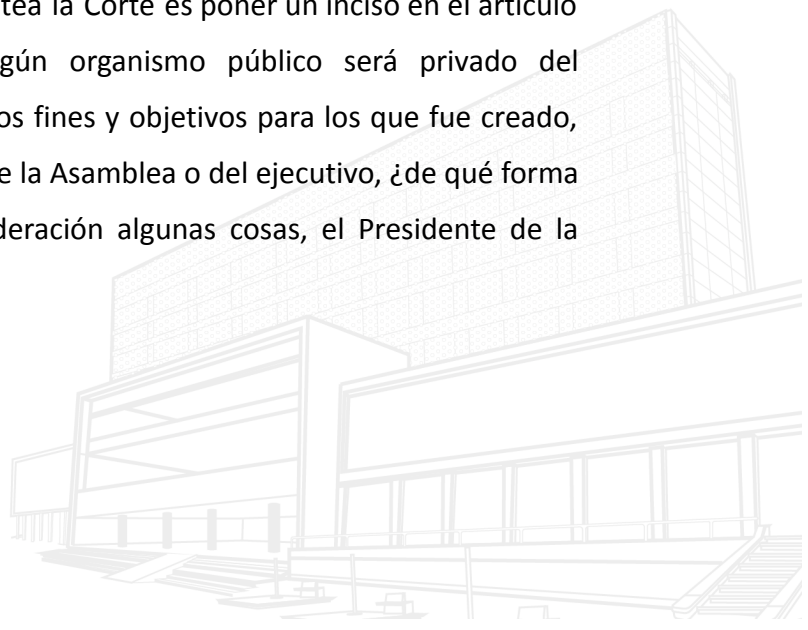
PRESIDENTE.- Muy bien, avanzando entonces dentro de nuestra programación, que me parece que son criterios muy importantes porque tienen una vinculación directa con la Asamblea Nacional, que es la que estamos viendo, ahora me parece que tenemos la intervención del Dr. Andrés Mideros, para la siguiente intervención contaremos con la presencia del economista Andrés Mideros, quien se desempeña como Decano de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y por supuesto nos va a permitir tener una perspectiva no solo desde el punto constitucional sino también económico, por favor economista, tiene usted la palabra.



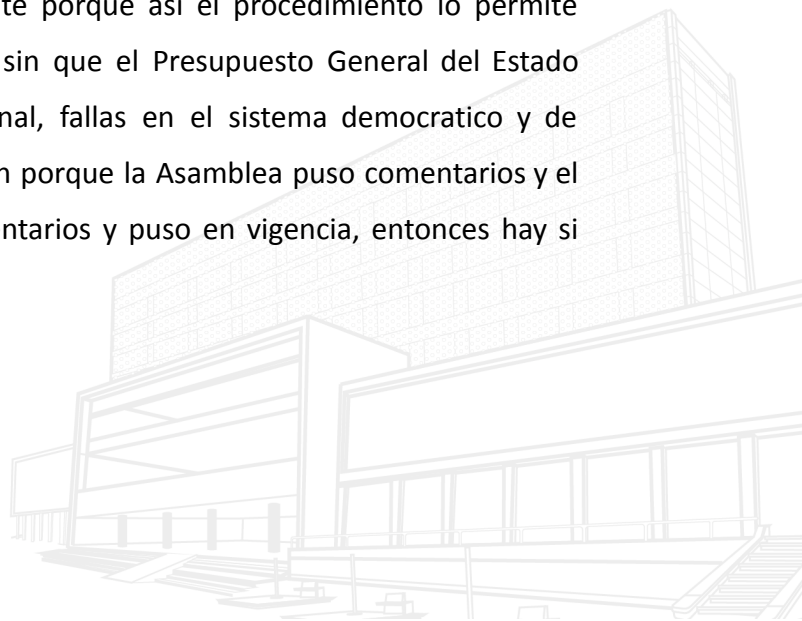
EC. ANDRÉS MIDEROS.- Muchas gracias señor Presidente, estimados legisladores, efectivamente tanto Jorge Alvear como Emilio Suarez, yo haré mi explicación desde la perspectiva de la economía y la administración pública que son los campos, me siento honrado por la invitación y quisiera partir de tres momentos, en un primer momento una reflexión general viendo la exposición de motivos en su momento por el asambleísta proponente, dentro del régimen presidencialista de una república unitaria y existe una discusión que es la que yo entiendo que es la que se quiere atacar de un hiperpresidencialismo que en muchos momentos ha generado debate público y político sobre todo y entiendo que ya hay un objetivo de tratar de mejorar el sistema en el cual estamos y digo eso porque justamente salirnos de ahí e ir a un tema parlamentarista, cambiar las competencias requiere de otro procedimiento como bien se ha señalado aquí, más allá teniendo una Constitución aprobada por una Asamblea Constituyente y después en un referéndum ciudadano en su momento, entonces cambiar eso requiere otro tipo de discusiones, dentro del marco general de constitución del estado en el que estamos, si considero que hay un espacio de discusión que tenemos que llevarlo con mucha responsabilidad y con diálogo amplio, y ahí quiero dividirlo en las dos partes, voy a hacer referencia a los temas que están en debate prácticamente, porque de todo lo que fue propuesto la Corte Constitucional dio paso a dos elementos y los demás dijo que es reforma parcial y requiere de otro procedimiento, primero voy referirme a los dos elementos de debate y luego si quizás intentar aportar con una reflexión de lo demás que sabemos que no está en debate actualmente, no puede seguir un procedimiento pero da elementos para seguir el trabajo que hace adecuadamente esta comisión, en los temas específicos que sí dio paso vía enmienda, lo primero es el artículo 141 en cuanto a eliminar la frase “ responsable de la administración pública al Presidente “ que el Presidente es el jefe de estado, de gobierno y responsable de la administración pública y eliminar esto y ya se ha dicho, finalmente el Presidente si es responsable de la administración pública y la misma Corte lo ha dicho, el artículo 141 es el primero del capítulo de la función



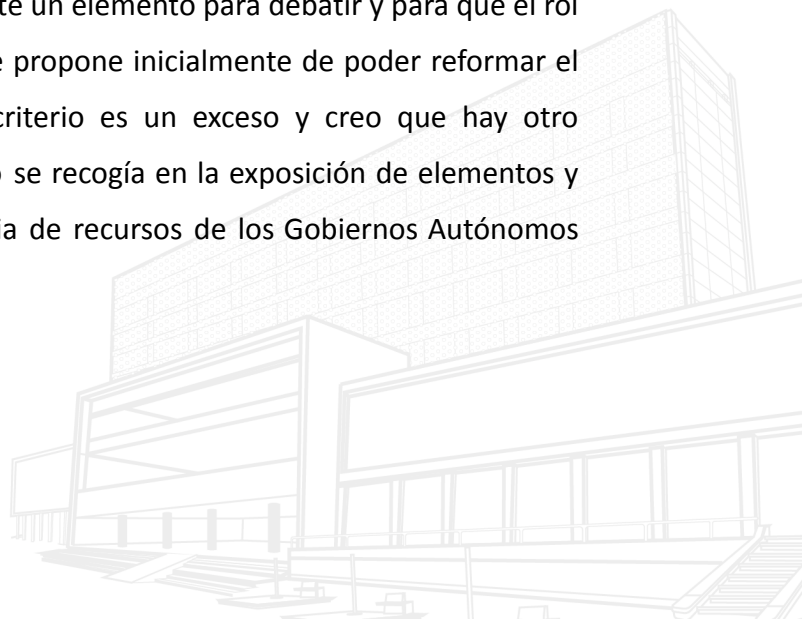
ejecutiva e incluso está dentro de la función ejecutiva y en ningún caso esto quiere decir que va a ser el responsable directo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados o de otras funciones del estado y más aún quitando este texto de la Constitución no va a cambiar nada, no van a cambiar las competencias ni las actividades, en ese sentido, es una reforma que de darse es estéril, no tiene efecto algunos dentro de la misma administración pública y creo que más bien y como un comentario del procedimiento, creo que la Comisión y la Asamblea Nacional se estaría exponiendo ante la ciudadanía en hacer una reforma que no tiene implicación y que suena como un elemento netamente populista, no es que estamos desmontando el hiperpresidencialismo por quitarle tres o cuatro palabras a la Constitución, no tiene mayor implicación porque todo lo demás en donde quizás el Asambleísta proponente quería hacer una reforma más estructurada, la Corte Constitucional determinó que no puede ser vía enmienda, por sí sola no tiene ningún impacto. Lo segundo, que dio paso la Corte Constitucional en el 292 para incluir dos incisos, el primero de estos, que determina que no se podrá financiar gastos corrientes con endeudamiento público, no hace falta, el artículo 286 de la Constitución ya lo dice “ los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes” lo otro es un simple juego de palabras y cambio de las mismas, tal vez en su momento cuando se propuso había una discusión sobre qué es el gasto corriente y el egreso permanente (son lo mismo), y tal vez existía alguna duda de donde va el endeudamiento público, el endeudamiento público es ingreso no permanente, entonces ya está dentro de la Constitución, por lo cual, sería una redundancia y una confusión, nuevamente voy a este elemento de recomendación, una exposición de la comisión y de la Asamblea en hacer una enmienda que se vuelve redundante e innecesaria y el último elemento que plantea la Corte es poner un inciso en el artículo 292 de la Constitución que diga “ningún organismo público será privado del Presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado, ¿como se va a garantizar eso? por medio de la Asamblea o del ejecutivo, ¿de qué forma lo vamos a hacer? y tomemos en consideración algunas cosas, el Presidente de la



República de acuerdo al artículo 147, numeral 6 puede crear, suprimir, modificar ministerios, entidades de coordinación entonces simplemente las suprimo y ya está y sino es así dentro de la Asamblea se da un debate, que no se está dando los recursos necesarios para cumplir con los fines, ¿en base de que estudio o de qué manera? cuando esa responsabilidad que se estén financiando adecuadamente a las distintas entidades del estado para cumplir su rol, es un elemento que debe constar en el Plan Nacional de Desarrollo y con vinculación en el Presupuesto, en los servicios, en los productos, en las inversiones que se deben hacer y que deben constar en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Anual de Inversiones sobre lo cual la Asamblea ya puede observar y realizar observaciones y nuevamente incluso es un elemento que me preocupa que pueda abrir la puerta a una subjetividad que lleven a un debate dentro de la Asamblea que pueda decir “ yo creo que no se le está dando los recursos suficientes y que el ejecutivo diga “ yo considero que sí “ y generan una pugna de poderes que lamentablemente son muy reiterativas en nuestra historia política y que paralicen la gestión pública, me parece que es un inciso innecesario, subjetivo y que genera más ruido que beneficios dentro de una discusión mayor en donde sí pueden haber algunos elementos importantes y paso eso para concluir, dicho esto desde los dos elementos que la Corte Constitucional planteó una enmienda, esos son mis comentarios, que son los que se podrían tramitar en alguna forma sobre una discusión más amplia en donde si poder revisar porque yo si creo que si está dentro del debate público y de la economía pública y de las finanzas públicas elementos como la última entrada en vigencia de la proforma y de los últimos años, las últimas tres proformas presentadas no fueron aprobadas por la Asamblea Nacional y entraron a regir simplemente por los plazos y simplemente porque así el procedimiento lo permite entonces vamos ya vamos algunos años sin que el Presupuesto General del Estado tenga aprobación de la Asamblea Nacional, fallas en el sistema democrático y de deliberación, sin duda, y la última más aún porque la Asamblea puso comentarios y el ejecutivo dijo, no hago caso de los comentarios y puso en vigencia, entonces hay si

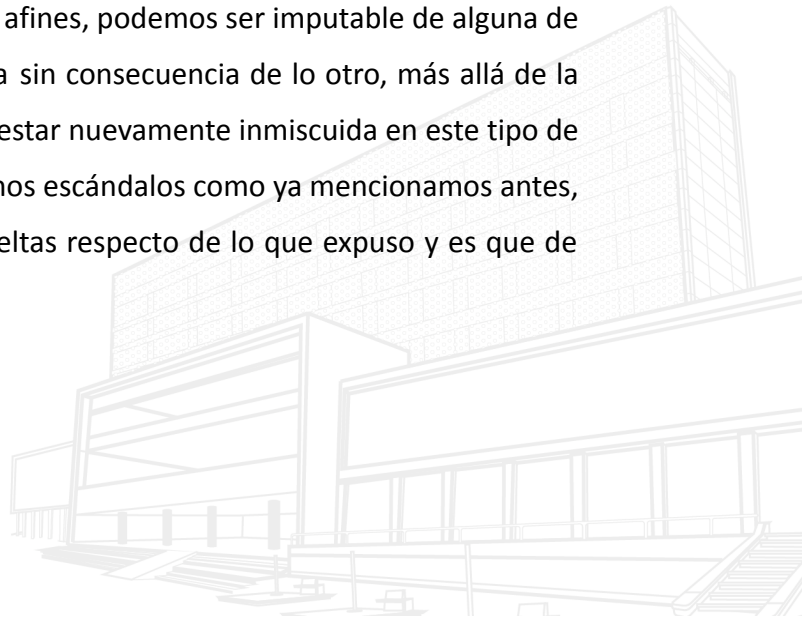


existen algún elemento donde podemos discutir temas de pesos y contrapesos a revisar, verdad. Considero que el ex asambleísta proponente de estas enmiendas se excedió desde mi punto de vista al plantear que la Asamblea pueda reformar el Presupuesto, porque ahí es donde da paso estos criterios que la hace a la Asamblea corresponsable de, la hace parte incluso y ¿cómo va a ser juez fiscalizador? cuando es parte de donde se asignan los recursos y además abre la puerta a esa prohibición que establece la Constitución de que los asambleístas no puedan gestionar obras públicas o asignaciones presupuestarias porque les estaría obligando o facilitando que lo hagan entonces ahí hay un exceso en esa idea que la Asamblea pueda reformar porque generaría el caos y un argumento evidente para que un Presidente diga “ ahí está la Asamblea obstruyendo el Plan Nacional de Desarrollo y aplique las reglas democráticas de muerte cruzada, entonces es un exceso, si creo que se puede fortalecer en un debate más amplio la posibilidad de no aprobar la proforma del Presupuesto General del Estado pero cuidando algunas cosas, esto pasa por ejemplo en Estados Unidos, hay que decirlo, evidentemente una democracia mucho más madura que la nuestra en muchos aspectos pero cuando ha pasado eso se paraliza el estado, si le niego el Presupuesto el Estado no puede ejecutarlo y pasamos enero, febrero, marzo, sin vacunas, sin salarios, sin muchas cosas que son de vital importancia entonces si queremos avanzar hacia un elemento de una posibilidad de negar el Presupuesto General del Estado, habrá que ver una regla que permita tener unos presupuestos prorrogados, por lo menos, en sectores altamente sensibles como salud, educación, seguridad, la función judicial, no la legislativa ni la presidencia porque son los responsables de la pugna que tendrán que resolver evidentemente hay que jugar con los incentivos entonces yo creo que si existe un elemento para debatir y para que el rol de la Asamblea sea fuerte pero lo que se propone inicialmente de poder reformar el Presupuesto General del Estado, a mi criterio es un exceso y creo que hay otro elemento de discusión pública y que algo se recogía en la exposición de elementos y que tiene ver también con la transferencia de recursos de los Gobiernos Autónomos



Descentralizados que ya se dice que es directa en la Constitución, que ya se dice que es automática pero no se operativiza y quizás hay un elemento normativo que se puede impulsar, desde la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados, quizás, en cuanto a garantizar la regla para que el Banco Central del Ecuador que es donde entra el dinero asigne automáticamente sin tener que esperar la orden del Ministerio de Economía y Finanzas, si entra un dólar de barril de petróleo, el porcentaje corresponde a los GAD'S porque ese dólar entra al Banco Central, debería asignarse directamente a las cuentas de los GAD'S y no tener que esperar la orden del Ministerio de Economía y Finanzas y eso se podría hacer y facilita mucho porque actualmente aunque la Constitución dice que la transferencia es directa y automática, no se operativiza, no es un elemento constitucional, es un elemento de darle el mandato y la obligación al Banco Central del Ecuador de que dólar que entra se reparte inmediatamente sin necesidad de esperar la orden del Ministerio de Economía y Finanzas, creo que esos dos elementos podrían y los planteo de esa manera y con ese espíritu, podrían plantear para una reflexión mayor sobre esos debates que se planteaban en las consideraciones en la propuesta original, hasta ahí mis comentarios, muchas gracias.

PRESIDENTE.- Muchas Economista por sus consideraciones, creo que hay algunos elementos de reflexión particularmente me quedo pensando en ese aspecto que significa darle más competencias a los asambleístas, significa también entrar en una posibilidad mayor de injerencia de ellos, lo cual, eventualmente podría chocar con las prohibiciones que tenemos los asambleístas y que son de naturaleza constitucional y que están también plasmadas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el momento en el que hacemos consideraciones sobre distribución de partidas o organización del presupuesto o cuestiones afines, podemos ser imputable de alguna de esas prohibiciones, entonces lo uno no va sin consecuencia de lo otro, más allá de la inconveniencia de que la Asamblea pueda estar nuevamente inmiscuida en este tipo de acciones que en el pasado generaron algunos escándalos como ya mencionamos antes, había otro tema que me quedó dando vueltas respecto de lo que expuso y es que de



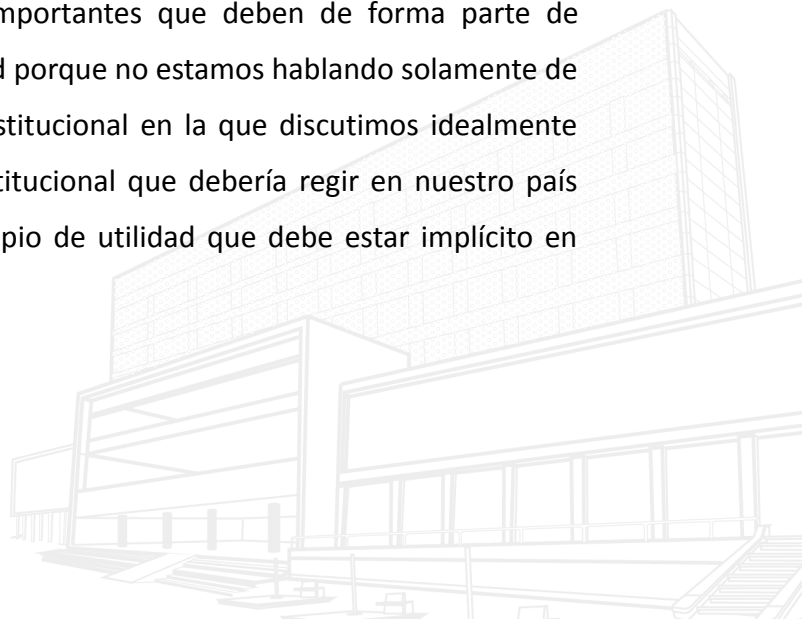
acuerdo a su criterio, esta reforma o mejor dicho esta enmienda de aprobarse no generaría eventualmente mayor impacto desde el punto de vista económico porque la Corte Constitucional de acuerdo a lo que acabamos de conversar, dejó de lado lo medular y simplemente de lo que hablamos es de un juego de palabras sin mayor trascendencia y lo que podría hacer es confundir el proceso de elaboración del Presupuesto, ¿es eso correcto?.

EC. ANDRÉS MIDEROS.- Con una precisión, la Corte Constitucional no dejó de lado lo demás sino que determinó que no debe ser tramitado vía enmienda sino que por medio de la reforma parcial y requiere otro procedimiento, entonces negó la vía de la enmienda para dichos casos y en efecto, en ese sentido, lo que dijo que si se puede tratar por enmienda a mi criterio si genera problemas, primero no genera efecto mayor y produce este riesgo de entrar en una discusión en la Asamblea y en la sociedad que no generan efectos y pueden leerse como un populismo perjudicial en todos los sentidos y lo otro es que genera algunas confusiones que pueden dar paso a malas interpretaciones y elementos que traben los procesos ya establecidos, entonces si, en ese sentido, mi recomendación es no dar trámite a estas enmiendas, porque simplemente no generan ningún efecto beneficioso.

PRESIDENTE.- Interesante, no se si alguien de los invitados o de los asambleístas miembros de la Comisión quisieran hacer alguna acotación adicional.

AS. RICARDO VANEGAS.- Presidente, tengo que retirarme a la Comisión de Justicia y estamos tratando Ley de la vida y del aborto y debo retirarme, ruego me disculpe.

PRESIDENTE.- No se preocupe Asambleísta Vanegas, entendemos, bien yo creo que efectivamente hay algunos elementos importantes que deben de forma parte de nuestra reflexión y del principio de utilidad porque no estamos hablando solamente de una materia abstracta de naturaleza constitucional en la que discutimos idealmente cual sería el mejor sistema político e institucional que debería regir en nuestro país sino que también tiene que ver un principio de utilidad que debe estar implícito en

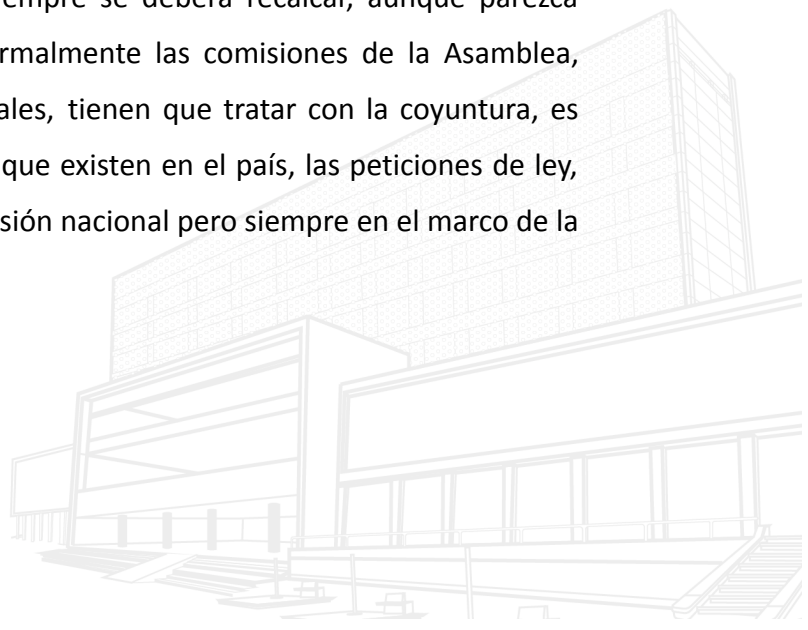


cualquier norma, una de las reglas de acuerdo a la filosofía del Derecho y es que cualquier norma por más pequeña que sea, debe tener alguna utilidad, debe dar un servicio a la sociedad, la norma que no respeta el principio de utilidad, simplemente no debe existir, peor las normas que producen perjuicio pero esa ya es una opinión que puede tener un matiz mucho más subjetivo porque definitivamente la ley al tener un carácter impositivo, normalmente beneficia a unos y perjudica a otros, lo importante es que las leyes beneficien grandes mayorías y si se debe generar canales de exigencia lo haga en grupos menores pero bueno esta es una discusión que más tiene un sentido filosófico que otra cosa pero en todo caso, el punto aquí es que para una norma exista debe ser útil, tiene que solucionar algún problema, tiene que buscar la manera de hacer viable algún principio que se quiere plasmar y creo que ese aspecto que sobre todo ha sido relevado en la exposición del economista Mideros, nos deja algunas enseñanzas respecto de la pertinencia o no de impulsar esta propuesta de enmienda, así que yo quiero agradecer a todos los expositores y sin tener más intervenciones, reinstalamos la sesión, agotado este punto, por favor señor Secretario, informe a esta Comisión si existe algún otro punto del orden del día a tratarse.

SECRETARIO.- Señor Presidente, me permito informar que no existen más puntos del orden del día a tratarse.

AS. MARLON CADENA.- Señor Presidente, quisiera agradecer a los invitados, creo que ha sido muy clarividente la exposición de cada uno de ellos y decirles que si se construye el país y justamente una normativa que vaya en favor de la gente.

PRESIDENTE.- Gracias Marlon por tus consideraciones, hay un punto que nunca debemos dejar de perderlo de vista y siempre se deberá recalcar, aunque parezca menor, es un tema muy importante, normalmente las comisiones de la Asamblea, tanto las permanentes como las ocasionales, tienen que tratar con la coyuntura, es decir, abordamos los distintos problemas que existen en el país, las peticiones de ley, las reformas, los asuntos que provocan tensión nacional pero siempre en el marco de la



coyuntura, lo cual hace que las organizaciones políticas siempre tengan algo que decir, con más intensidad que otras pero aquí nos alejamos de la coyuntura y lo que estamos es tratando cuestiones que más allá del gobierno de turno o de los asambleístas de turno o de las bancadas y sus visiones, tiene que ver con el diseño de una camisa institucional que debe calzarnos de manera independiente a la organización política que está al frente del país y esa es la seriedad e importancia que tiene esta comisión, lo que hacemos hoy, tiene vocación para perduran en el tiempo, por eso es tan importante agotar estos debates con la ciudadanía, con la academia y con los sectores profesionales y ciudadanos en el país para poder tomar las mejores determinaciones posibles, respecto de la forma que tenga de funcionar nuestra sociedad y estos temas que estamos tratando no son menores, yo quisiera agradecerles a los tres expositores por su comparecencia y por los valiosos criterios que nos han brindado para ir entendiendo la profundidad o no de las propuestas de enmiendas que debemos considerar y respecto de las cuales en su momento haremos el informe correspondiente, entonces de no existir más puntos del orden del día a tratarse, **CLAUSURO** la presente sesión no sin antes reiterar mi agradecimiento a los señores asambleístas y a los miembros de esta Comisión.

SECRETARIO.- Señores asambleístas, señores invitados, una vez más, muchísimas gracias por su valioso aporte y compromiso con la presente comisión, se clausura la sesión siendo las 9h36 del 12 de enero del 2022.

ACTA N° 015



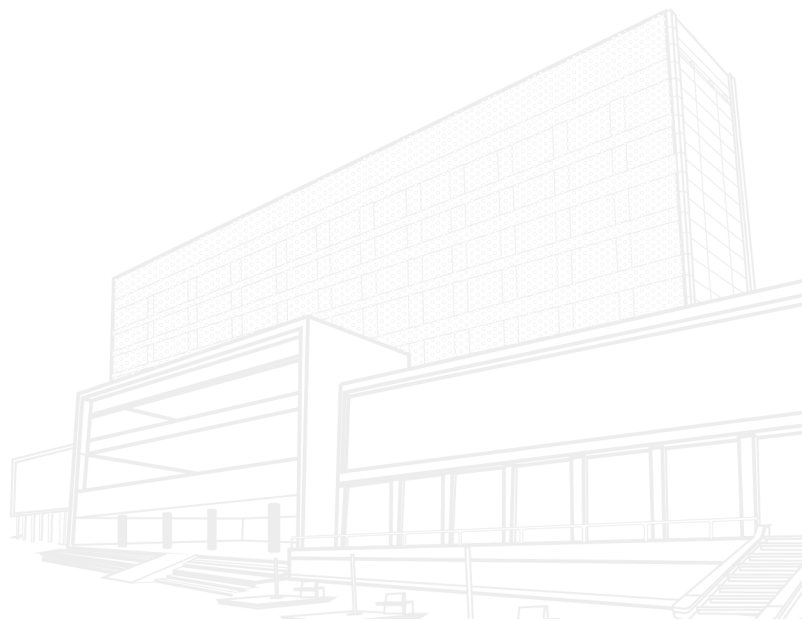
(593) 2399 - 1111 / (593) 2399 - 1116
Ext. 1111



Piedrahita y Av. 6 de Diciembre
Casa Lasso - Conto
Subsuelo



comision.enmiendas-reformas@asambleanacional.gob.ec



Dr. Francisco Jiménez Sánchez

**Presidente de la Comisión Especializada Ocasional de Enmiendas y Reformas
Constitucionales**

Abg. Ricardo Avilés López

**Secretario Relator Comisión Especializada Ocasional de Enmiendas y Reformas
Constitucionales**



(593) 2399 - 1111 / (593) 2399 - 1116
Ext. 1111



Piedrahita y Av. 6 de Diciembre
Casa Lasso - Conto
Subsuelo



comision.enmiendas-reformas@asambleanacional.gob.ec

