

Sesión No 016

Fecha: miércoles 26 de enero de 2022.

Presidente: Asambleísta Francisco Jiménez Sánchez

Secretario Relator: Ab. Ricardo Avilés López

Hora de inicio: 8h30

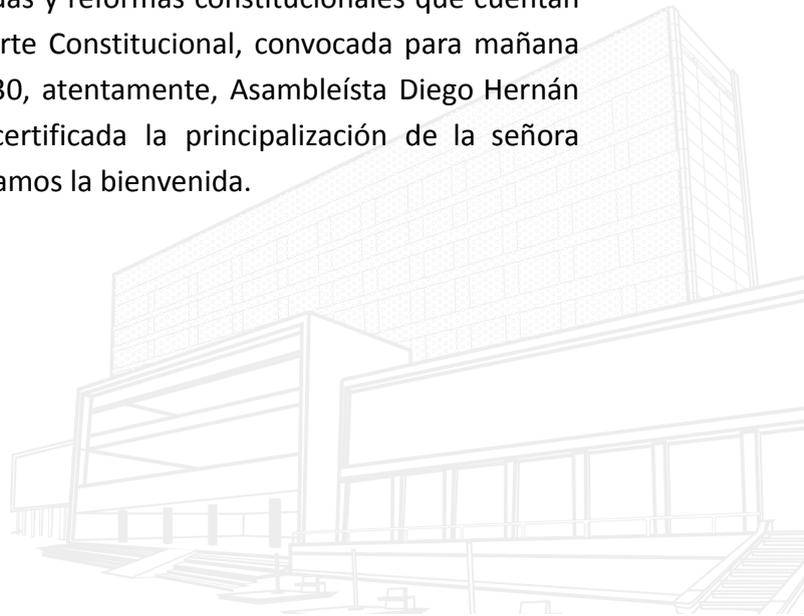
Modalidad: Virtual (zoom)

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 26 de enero de 2022, se **INSTALA** la Sesión **No. 016** 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 SI se ha presentado una principalización por parte de el asambleísta Diego Ordóñez, la misma que con su permiso me permito dar lectura señor Presidente “ memorando AN-OGDH-2022-009-M, Quito 25 de enero del 2022, de mi consideración comunicó por medio de la presente que la señora Blanca Sacancela, asambleísta alterna actuará en la sesión número 016 de la comisión especializada ocasional para el tratamiento de enmiendas y reformas constitucionales que cuentan con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional, convocada para mañana miércoles 26 de enero del 2022 a las 8h30, atentamente, Asambleísta Diego Hernán Ordóñez Guerrero, con lo cual queda certificada la principalización de la señora asambleísta Blanca Sacancela, a quien le damos la bienvenida.



PRESIDENTE: Bueno, bienvenida a la Asambleísta Sacancela por supuesto, señor secretario, por favor sírvase constatar el quórum reglamentario.

SECRETARIO.- Con su autorización señor Presidente procedo a constatar el quórum. ¿As. Cadena Carrera Marlon?

AS. MARLON CADENA.- Buenos días, señor Presidente, buenos días compañeros asambleístas, **presente.**

SECRETARIO.- ¿As. Cedeño Rivadeneira Fernando?

PRESIDENTE.- Me parece que lo vi conectado pero no sé si se encuentra en la sala.

SECRETARIO.- ¿As. Enríquez Jaya Isabel?

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

SECRETARIO.- ¿As. Blanca Sacancela?

AS. BLANCA SACANCELA.- **Presente.**

SECRETARIO.- ¿As. Torres Cobo Esteban?

AS. ESTEBAN TORRES.- Buenos días, **presente.**

SECRETARIO.- ¿As. Vanegas Cortázar Ricardo?

SECRETARIO.- Señor Presidente me permito informar que el asambleísta Vanegas se está conectando en este momento con lo cual se toma asistencia de su presencia.

SECRETARIO.- ¿As. Jiménez Sánchez Francisco?

AS. FRANCISCO JIMÉNEZ.- **Presente,** buenos días a todos.

AS. FERNANDO CEDEÑO.- Buenos días a todos, **presente.**

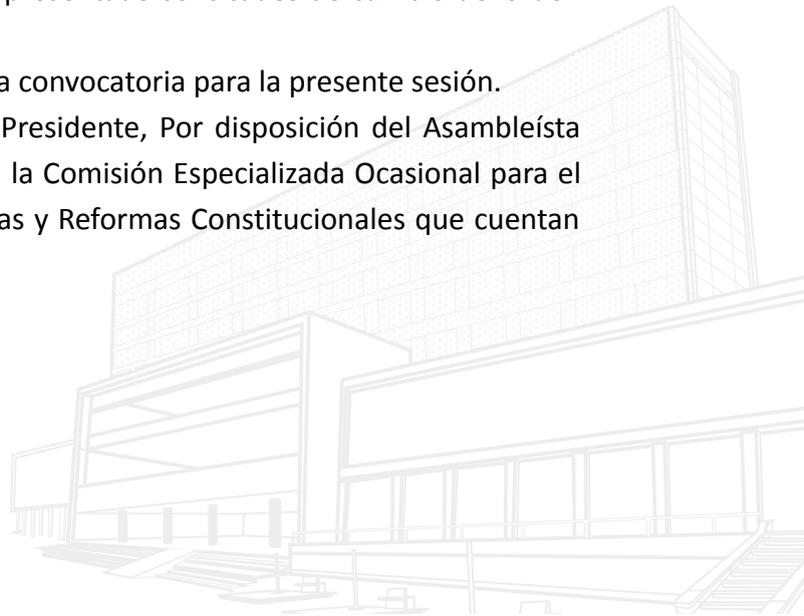
SECRETARIO.- Se encuentran presentes 7 asambleístas, por lo tanto, existe el quórum reglamentario señor Presidente.

PRESIDENTE.- Bien señor Secretario siendo las 8h40 empezamos formalmente con la sesión, 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.

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



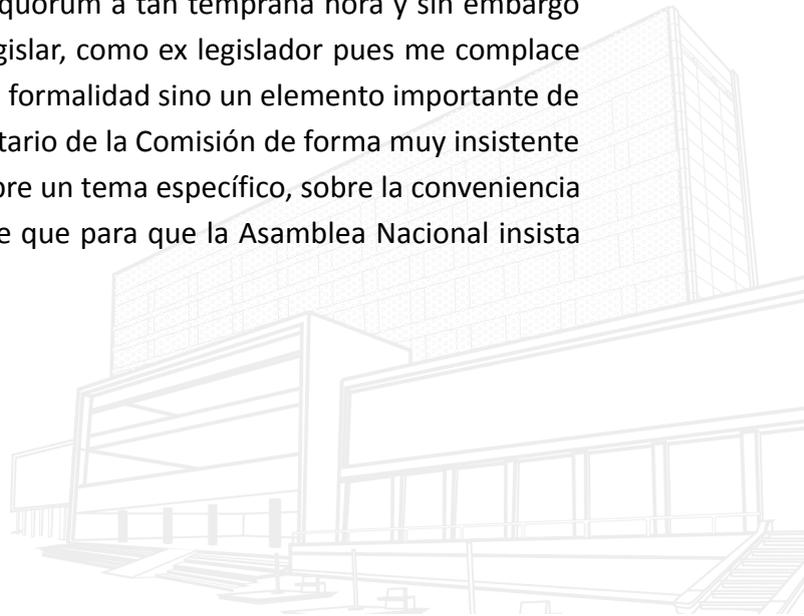
con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, numeral 3 del artículo 28 del mismo cuerpo normativo y el numeral 2 del artículo 11 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, se CONVOCA a las y los señores asambleístas miembros de la Comisión a la **SESIÓN No. 016**, en modalidad **virtual**, a realizarse el **miércoles 26 de enero de 2022, a las 8h30**, con el objeto de tratar el siguiente orden del día: 1.- Tratamiento del proyecto de enmienda constitucional que cuenta con dictamen de la Corte Constitucional 4-20-RC/20, presentado por el Ex asambleísta Héctor Muñoz, 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.

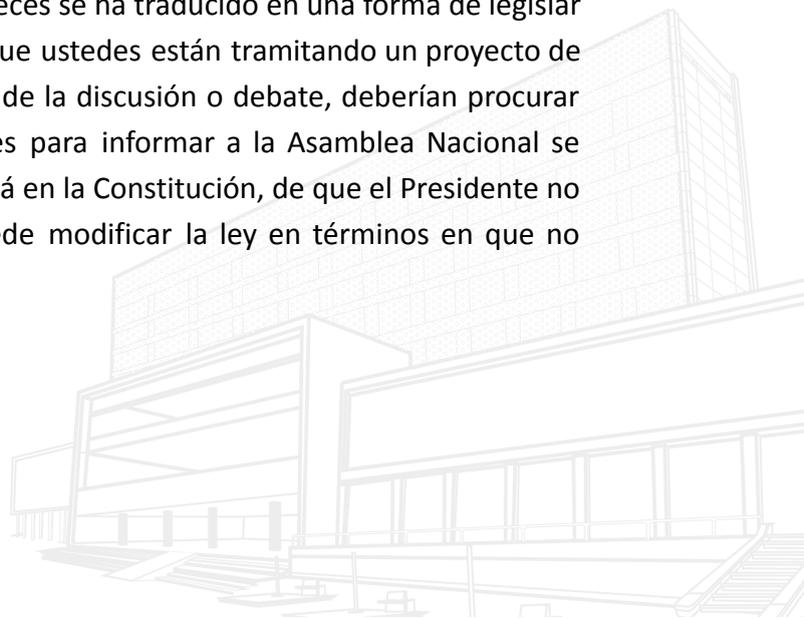
SECRETARIO.- 1.- Tratamiento del proyecto de enmienda constitucional que cuenta con dictamen de la Corte Constitucional 4-20-RC/20, presentado por el Ex asambleísta Héctor Muñoz.

PRESIDENTE.- Muy bien señor Secretario, en tal sentido, suspendemos la sesión y nos instalamos en Comisión General para recibir al primero de nuestros invitados, el Dr. Enrique Ayala Mora, quien es un reconocido académico, un gran historiador político con una destacada trayectoria, ex rector y fundador de la Universidad Andina Simón Bolívar, es un honor tenerlo en esta comisión, bienvenido doctor Ayala, esta es su casa, tiene la palabra.

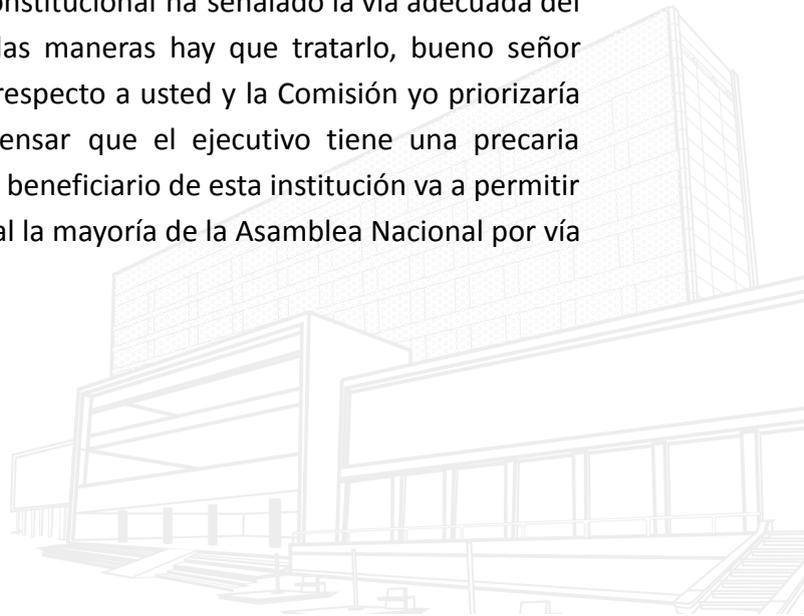
Dr. Enrique Ayala Mora.- Gracias señor Presidente, muy buenos días para todos los miembros de la Comisión, al Secretario y a los que concurren en este evento, permítame en primer lugar felicitarlo a usted y a la comisión porque no es común que las comisiones legislativas funcionen con quórum a tan temprana hora y sin embargo ustedes tienen un amplio quórum para legislar, como ex legislador pues me complace mucho que esta parte que no es una mera formalidad sino un elemento importante de la vida legislativa se cuente. El señor Secretario de la Comisión de forma muy insistente y cordial me ha pedido que intervenga sobre un tema específico, sobre la conveniencia o no de modificar la norma que establece que para que la Asamblea Nacional insista



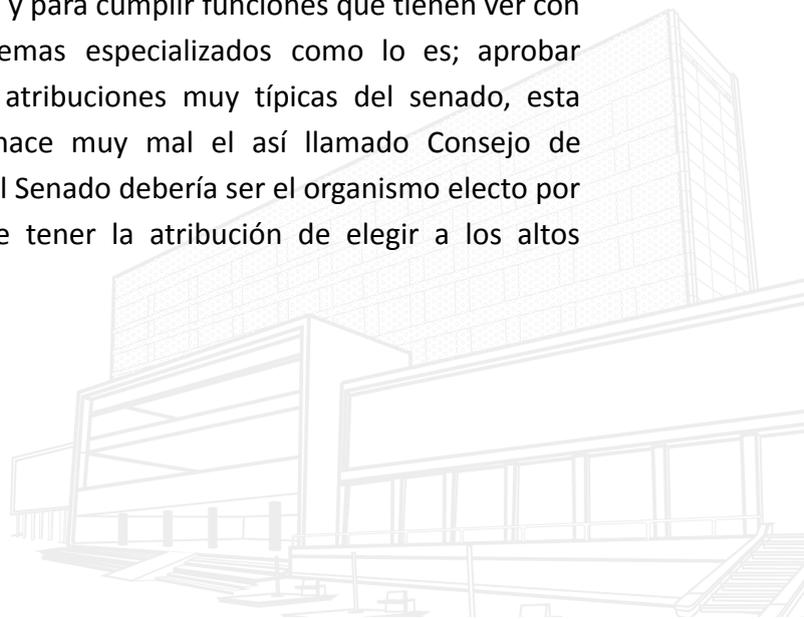
sobre un proyecto de ley vetado u objetado por el Presidente deje de necesitar los dos tercios y se necesite una mayoría calificada de la mitad más uno o de la mayoría de los legisladores, al respecto señor Presidente, yo tengo algunas observaciones de tipo doctrinario, práctico y voy a ser muy rápido en este tema y quiero decirle que el Estado de Derecho se fundamenta en el equilibrio de poderes y desde muy temprano en la historia de la humanidad y desde luego en el Ecuador en 1830 se adoptó el criterio de que la legislatura emite las leyes pero el Presidente es colegislador y en ese sentido pues se necesita la sanción presidencial para que una ley entre en vigencia, obviamente, el mecanismo del veto es un mecanismo ampliamente democrático, primero porque permite a quien va a ejecutar la ley, normalmente está a cargo del ejecutivo la puesta en práctica de las leyes, normalmente porque el que pone en práctica las leyes pues tiene algo que decir, en segundo lugar porque el Presidente es colegislador, por ende, es su responsabilidad y en tercer lugar porque en no pocas oportunidades se ha podido corregir a través del veto, se ha logrado recoger temas que a veces los legisladores no han logrado percibir y por lo tanto el veto es una institución importante, por otra parte, es evidente que las mayoría legislativas tienen la ventaja de que en momento dado puede constituirse sobre todo para temas de este tipo, no tanto para las elecciones o para otras decisiones de tipo político con bastante facilidad, en algunos casos incluso las visiones políticas de los legisladores y a veces la presión de la opinión pública hace que se pasen determinadas normas que el ejecutivo luego pide que se las vuelvan a revisar o simplemente se opone a que se pongan en vigencia en las condiciones en las que fueron aprobadas, dicho eso, yo quisiera resaltar dos cosas, el primero que, la institución del veto parcial u objeción presidencial es una institución positiva pero tiene un riesgo y es que el Presidente de la República puede intentar legislar por medio del veto y eso ha sucedido en varias ocasiones en nuestro país, el Presidente no solamente veto, modificó textos aprobados por la Asamblea sino que también incluye nuevos textos y en algunos casos nuevos artículos para que la ley fuera modificada en términos en que no constaba en el proyecto y fue considerada por los legisladores, este abuso del veto que ha veces se ha traducido en una forma de legislar me parece que hay que evitarlo y ahora que ustedes están tramitando un proyecto de ley en que el veto es el eje fundamental de la discusión o debate, deberían procurar que cualquiera sea la decisión de ustedes para informar a la Asamblea Nacional se precautela un poco más claro de lo que está en la Constitución, de que el Presidente no puede introducir nuevas normas, no puede modificar la ley en términos en que no



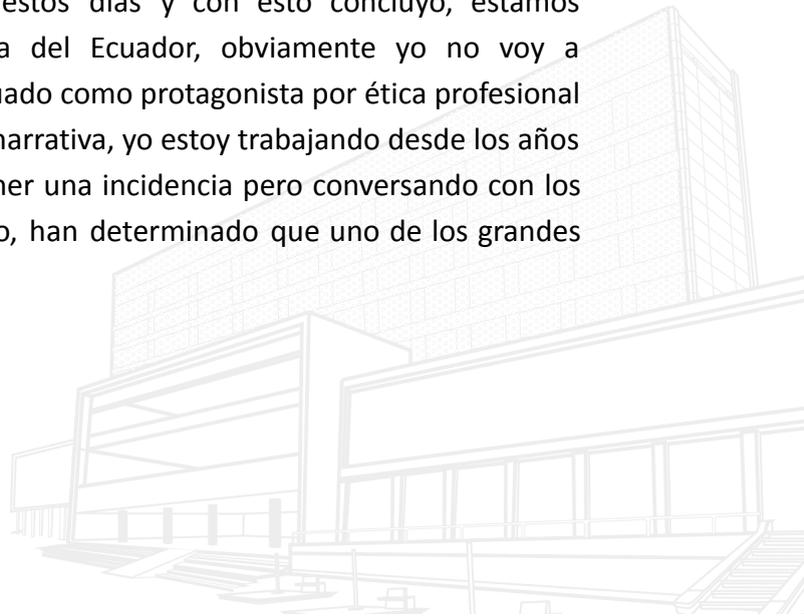
constan en el proyecto auténtico remitido por la Secretaría de la legislatura a la Presidencia de la República, esto me parece un tema fundamental porque aclararía y evitaría conflictos sobre todo situaciones en las cuales el ejecutivo se sobrepone sobre el legislativo indebidamente, ese es un punto que me parece fundamental. En cuanto a la mayoría necesaria para insistencia, yo pues soy historiador, esa es mi profesión, de hecho como usted lo mencionaba tan generosamente Historia Política, he escrito incluso un libro teoría constitucional analizando la evolución de las Constituciones en el país que pues trata entre otras cosas de este tema y quiero decirles que el registro de la historia nacional, las 20 Constituciones que han entrado en vigencia y las 19 Constituyentes que han aprobado constituciones porque una fue aprobada por Plebiscito, han tenido la norma de una mayoría calificada de dos tercios para insistir en las leyes, este tema señor Presidente me parece que es una cuestión que se ha mantenido, yo soy partidario de esa tesis, la he sostenido cuando fui legislador y cuando he sido constituyente y la he sostenido aun cuando por ejemplo, yo estaba en la oposición del Presidente Rafael Correa, porque me parece que ese derecho del Presidente de balancear la legislación a través de una mayoría calificada o de una insistencia es correcto, a veces insisto, se abusó de ello pero desde siempre yo he sostenido incluso cuando en principio eso haya favorecido a que la legislatura pueda sobreponerse sobre el ejecutivo pero esa no es la intención del legislador, no es la doctrina constitucional ecuatoriana, ampliamente desarrollada en este sentido. El Dr. Julio Cesar Trujillo, el más eminente jurista del Ecuador en el siglo XX después del Dr. Alfredo Pérez Guerrero, en su libro precisamente de teoría del estado del Ecuador hace notar también esta instancia y el también es partidario de esa mayoría calificada para esa insistencia, a pesar de que el nunca fue parte del ejecutivo y fue legislador varias veces, esa es mi opinión señor Presidente respecto de este tema a lo cual quisiera añadir un asunto de tipo práctico y si usted me permite una observación general, el asunto practico señor Presidente es que muy difícilmente un proyecto de estos tiene porvenir me temo que están discutiendo algo condenado al fracaso, si se quiere perdiendo el tiempo, me dirán la Corte Constitucional ha señalado la vía adecuada del proyecto del ex legislador y que de todas maneras hay que tratarlo, bueno señor Presidente yo personalmente y con todo respecto a usted y la Comisión yo priorizaría mejor los temas que están tratando, pensar que el ejecutivo tiene una precaria mayoría y en ciertos casos la tiene y que el beneficiario de esta institución va a permitir que se le pase una norma mediante la cual la mayoría de la Asamblea Nacional por vía



de insistencia modificar sus planes de gobierno, sus decisiones incluso sus propios proyectos, me parece que no es algo viable, no va a suceder porque efectivamente el Presidente de la República, este o el que este, va siempre a pretender que no se cambie esa que es una de las normas que garantizan que el Presidente pueda incidir visiblemente en la legislación porque además no tiene otra, me parece entonces que si se tratara de priorizar los proyectos que el país realmente necesita, este no está en esa lista porque precisamente está condenado a que por medio de la misma influencia que tiene el ejecutivo o por los recursos que el tiene esta condenado a no pasar, en fin, muchas veces se hacen las cosas con principios y si los legisladores creen que con esto cumple con un principio de sus condiciones de legisladores pues me parece correcto que lo hagan, no estoy indicando pues que esa es una pérdida de tiempo sin más pero si considero que debería tomar en cuenta esta circunstancia, por otra parte, yo quisiera decirles que uno de los problemas que tiene la insistencia por parte de la legislatura es que tenemos una legislatura unicameral, en un sistema bicameral el tema de la insistencia puede tratarse de otra manera porque implica en algún momento dado la reunión del Congreso Pleno, es decir, la reunión de las dos cámaras para insistir y en ese sentido tal vez se podría considerar otra mayoría pero con un sistema unicameral el problema es que la insistencia si se baja la condición del porcentaje de la insistencia, lo que va a pasar es la práctica es que el proceso de formación de ley se convierte en una práctica de ping pong que siempre se resuelven en la legislatura y muchas veces sin la oportunidad de que el Presidente o ejecutivo puedan incidir realmente, por eso me parece que el tema fundamental en la legislatura no está en con qué mayoría se insiste la ley sino en la naturaleza misma de la legislatura y yo creo que ustedes tienen la responsabilidad de hacer notar a la Asamblea de que por vía enmienda o de reforma el Congreso o Asamblea debe ser profundamente reorganizada y adoptar el sistema bicameral, el sistema bicameral implica una Cámara alta con un muro bajo de legisladores 24, 26 e incluso 28 podrían ser, elegidos por lista nacional (es decir, reemplazarían a los asambleístas nacionales) para cumplir funciones fundamentalmente de Cámara de revisión y para cumplir funciones que tienen ver con juicios políticos y para determinados temas especializados como lo es; aprobar acuerdos internacionales y ciertas otras atribuciones muy típicas del senado, esta Cámara cumpliría los papeles que lo hace muy mal el así llamado Consejo de Participación Ciudadana, me parece que el Senado debería ser el organismo electo por la ciudadanía directamente tendrían que tener la atribución de elegir a los altos



funcionarios del estado a través de un proceso que antes no existía y que hay que recoger de la tendencia constitucional vigente desde 1998, que debe ser por medio de candidaturas calificadas que además sean analizadas por la opinión en forma amplia, hay que erradicar, yo estoy en contra totalmente y creo que ustedes legisladores me darán la razón de que se vuelva al sistema de que la víspera de un acuerdo de mayoría se pueda reorganizar en la Corte Suprema o repartirse las funciones del estado sin más, los miembros de la Corte Constitucional, los miembros de los demás organismos del estado deben ser electos en base de una selección previa realizada de forma pública en la que debe haber un elemento de concurso pero que al fin y a cabo debe ser el senado el que se responsabilice de esa decisión nacional de tal envergadura que ahora está al garete y además con una serie de procedimiento engorrosos y carísimos en el Consejo de Participación Ciudadana que a mi modesto juicio debe ser eliminado, ese organismo no es representativo de la ciudadanía sino es un organismo que reproduce el juego del poder. En cuanto a la Cámara Baja pues conservaría la iniciativa legislativa, toda la posibilidad del análisis de la conducta política de los altos funcionarios y desde luego la posibilidad de plantear la insistencia en un proyecto de ley cuando ha sido vetada que luego se resolverá en acuerdo con el Senado, precisamente poder exigir al ejecutivo que cambie si es que fue su proyecto o uno que esté en curso para que pueda regir con otras condiciones, con sistema bicameral mucho más fácil pensar que con mayorías no tan calificadas se puede insistir pero repito mi opinión es que con un sistema unicameral como el que hoy tenemos la insistencia con una mayoría absoluta como suele llamarse aunque no está normado eso creo que habría el peligro de lo que hemos tenido como uno de los flagelos en el sistema constitucional ecuatoriano desde 1979, la pugna de poderes, señor Presidente, señora y señores legisladores, la pugna de poderes no puede ser la forma de ejercer la democracia ecuatoriana, es necesaria cuando un momento dado hay grandes conflictos que no pueden solucionarse de otra manera pero la pugna de poderes disuelve, encontrar un elemento más de pugna de poderes y añadirlo en la Constitución me parece que contradice una práctica de los últimos años que están en curso, en estos días y con esto concluyo, estamos preparando una historia contemporánea del Ecuador, obviamente yo no voy a participar en la parte en la que yo he actuado como protagonista por ética profesional pero me ha tocado revisar los artículo de narrativa, yo estoy trabajando desde los años 60 al 79, yo era muy joven para poder tener una incidencia pero conversando con los demás colegas que están preparando esto, han determinado que uno de los grandes

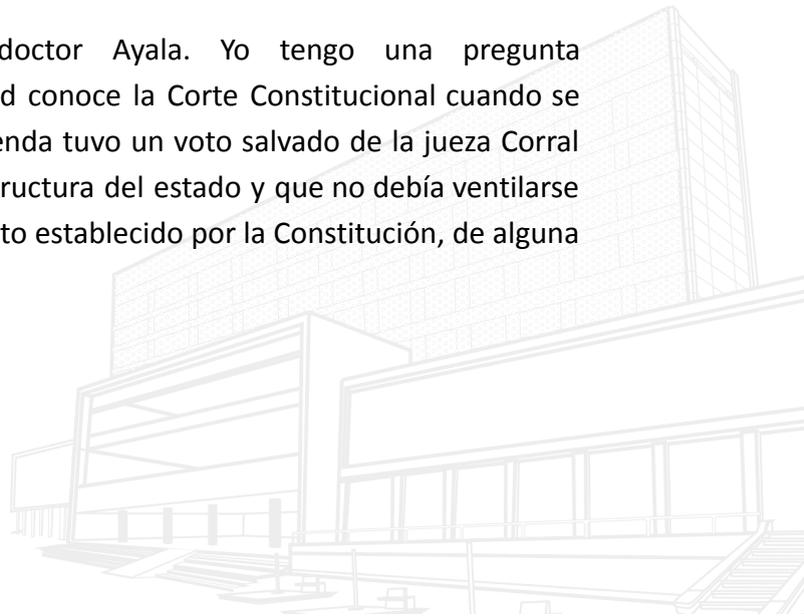


problemas que ha afrontado el sistema constitucional ecuatoriano es la pugna de poderes, piensen honorables legisladores antes de tomar una decisión sobre esto, porque no creo que sea fácil en el Pleno y peor aun pueda entrar en vigencia, de todas maneras hay que pensar que las condiciones del legislativo con el ejecutivo tienen que guardar equilibrio y ese equilibrio no se consigue cuando lo que sucedió en el año 1967 cuando se establece un predominio del legislativo que desembocó con la ruptura de la Constitución de 1970, ese es mi opinión señor Presidente con el mayor de los respetos quisiera agradecerle por la invitación y decirle que me tiene a las órdenes en lo que sirva disponer, muchas gracias.

PRESIDENTE.- Muchas gracias al doctor Ayala, la verdad que con muchos criterios interesantes, yo creo que una de esas grandes discusiones que tiene pendiente el país y que siempre ha estado dando vueltas pero que todavía no termina de consolidarse en una propuesta de reforma sobre la bicameralidad que como usted bien lo mencionaba tiene una serie de connotaciones dentro del conjunto constitucional, yo lo que quisiera es avanzar con las exposiciones para ver después hacer un par de preguntas que si me interesaría, al menos que los asambleístas tengan alguna inquietud que quisieran expresar ahora, no habría ningún inconveniente pero pienso que tal vez por metodología esperar un poco más para que expongan nuestros otros dos panelistas, yo tengo algunas inquietudes respecto de lo que ha dicho el Dr. Ayala, en particular con lo que respecta a la estructura del estado y saber si esta propuesta podría afectar el funcionamiento de la estructura del estado pero en todo caso si alguien tiene alguna inquietud que quiera manifestar sino pues avanzaremos con el siguiente invitado.

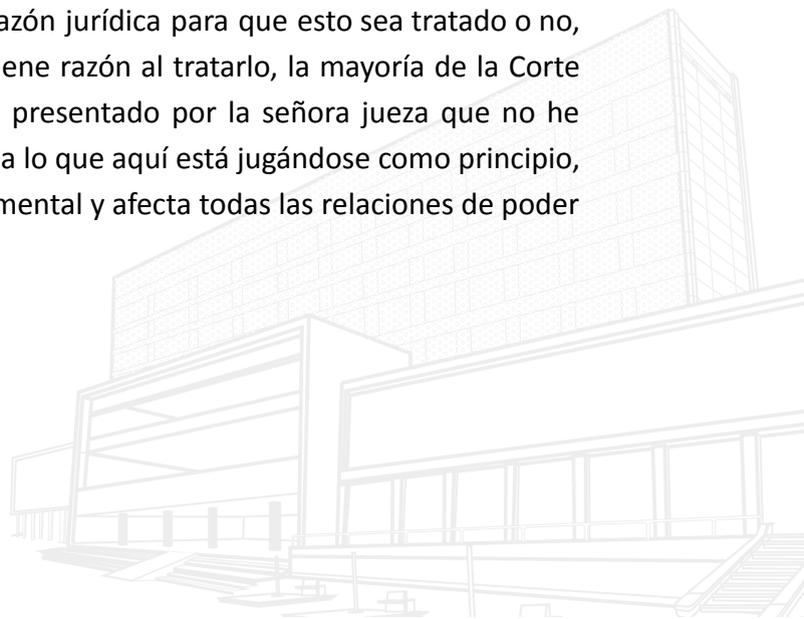
DR. ENRIQUE AYALA MORA.- Señor Presidente permítame que lo interrumpa, yo le había dicho al señor Secretario que los profesores damos clases y yo a las 9:30 tengo clases y desgraciadamente yo tengo ahora clases entonces yo quisiera si es posible ventilar algunas preguntas podría responderlas ahora con mucho gusto y con todo respeto a todos los exponentes.

PRESIDENTE.- Sin ningún problema doctor Ayala. Yo tengo una pregunta fundamentalmente y es saber, como usted conoce la Corte Constitucional cuando se pronunció sobre esta propuesta de enmienda tuvo un voto salvado de la jueza Corral que sostenía que esto atenta contra la estructura del estado y que no debía ventilarse vía enmienda sino por el otro procedimiento establecido por la Constitución, de alguna



manera, desde mi punto de vista, sin duda que trastoca la correlación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, sin duda, porque disminuir el número de votos que se requiera en los casos de la objeción parcial del ejecutivo y no es cuestión menor, aquí varias veces he brindado un criterio de una especie de híbrido que estaríamos construyendo porque pasaremos de un sistema presidencial a uno parlamentario porque al final de cuentas los asambleístas podrían prescindir del ejecutivo y por ende no sería importante, ¿qué me va a importar, si finalmente necesito los 70 votos que se emitieron inicialmente para proponer esa ley que luego pretende sin ningún futuro cambiar u objetar, pero no es eso lo que quiero preguntar, lo que quisiera preguntarle es si usted considera que esta propuesta de enmienda efectivamente afecta la estructura y el diseño del estado, esa es mi pregunta concreta.

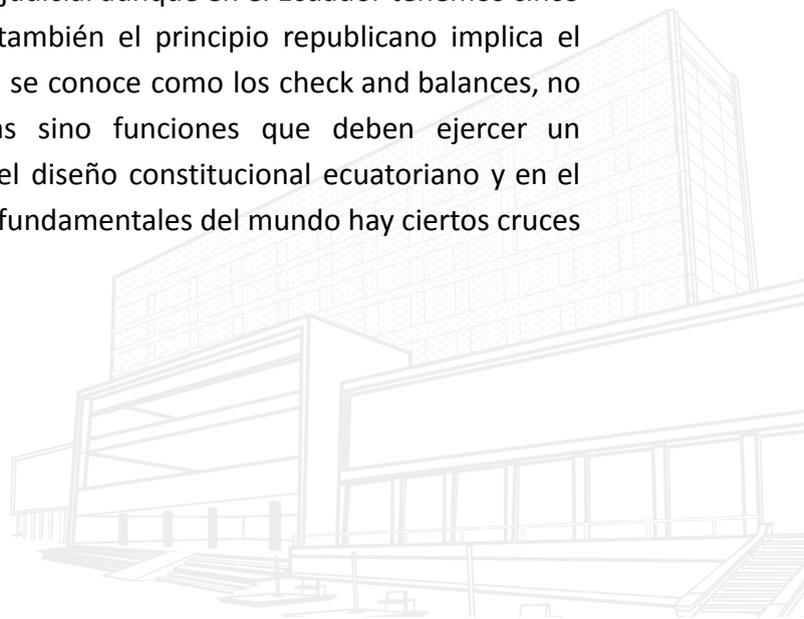
DR. ENRIQUE AYALA MORA.- Gracias señor Presidente, yo personalmente no estoy de acuerdo con esta distinción entre enmienda y reforma porque me parece que hay muchos temas constitucionales que podrían interpretarse de una u otra manera y aquí al cabo algunas cuestiones de procedimiento también modifican la estructura del estado y por lo tanto, no solo enmiendas, ya se dio esto en diciembre del año 2016 cuando el Presidente hizo pasar una serie de reformas como enmiendas en la Asamblea, al revés, pero claro ahí la Corte Constitucional opinó que no, que solo eran enmiendas, a mi me parece que esta distinción no existe en ninguna otra legislación del mundo conocida, no está en nuestra tradición y tiene el problema que hay que acudir a la doctrina o subjetividad para establecer si es enmienda o reforma, claro que suprimir el poder del estado es claramente una reforma pero establecer una mayoría parecida a enmienda en tanto eso no afecte a la estructura del estado pero yo personalmente creo que con toda la reserva que tengo sobre esa distinción, no afecta a estructura del estado como tal que se pueda cambiar la mayoría para insistir pero lo que sí afecta es al equilibrio de poderes y aquello más que una cuestión de forma, es una necesidad nacional, el equilibrio de poderes debe de mantenerse sino caemos o nos precipitamos a la pugna de poderes y en ese sentido lo que hay es un razón poderosa de conveniencia, más que una razón jurídica para que esto sea tratado o no, personalmente yo creo que la comisión tiene razón al tratarlo, la mayoría de la Corte Constitucional también pero el problema presentado por la señora jueza que no he visto el voto salvado, no me parece que sea lo que aquí está jugándose como principio, el equilibrio de poderes es un tema fundamental y afecta todas las relaciones de poder



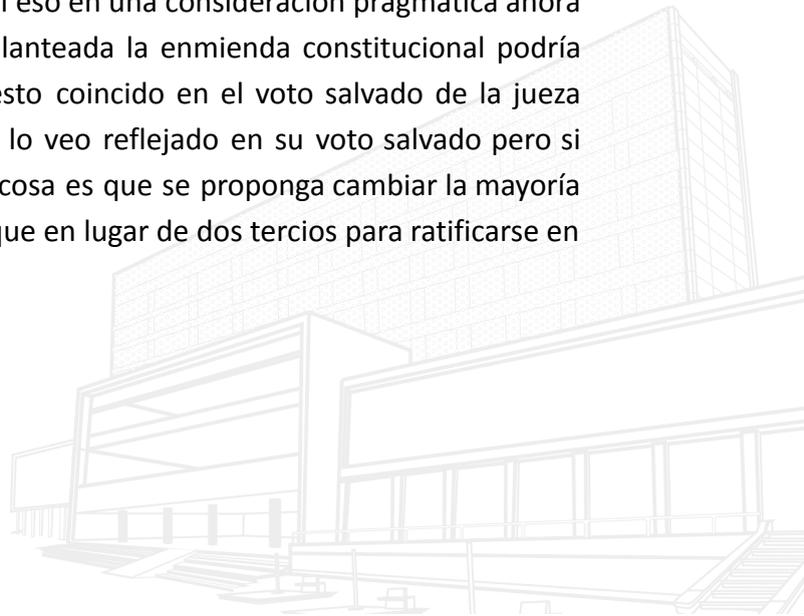
con el estado y por lo tanto me parece que si se trata el proyecto, no tendría vicio de inconstitucionalidad si así avanzara.

PRESIDENTE.- Perfecto, muchas gracias doctor, yo creo que son criterios muy claros, muy meridianos y que nos permiten tener muchos más elementos para elaboración de nuestro informe, bien, le agradecemos su presencia y si nos puede acompañar hasta entrar a clases sería excelente y desde ya le expreso nuestro agradecimiento por su agradecimiento y paciencia a esta comisión que ventila temas que no son solamente de coyuntura, yo considero que la diferencia con esta Comisión de Enmiendas Constitucionales entre el número importante que tiene la Asamblea y es que nosotros no estamos tan enfocados en la coyuntura sino en el funcionamiento constitucional y yo creo que en la medida en estos debates y sus resoluciones sirvan para construir un sistema constitucional que haga sentido y que permita que el Ecuador funcione adecuadamente con la arquitectura institucional que se ha dotado pues bienvenido sea. Bien para la siguiente intervención contamos con la presencia del Dr. Héctor Yépez Martínez, destacado jurista, ex asambleísta por la provincia del Guayas y tuvo una actuación importante dentro de ese periodo y actualmente se desempeña como Director de la escuela de gobierno de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo y sobre todo un buen amigo, así que bienvenido Héctor, me da mucho gusto que puedas acompañarnos hoy y la palabra es tuya.

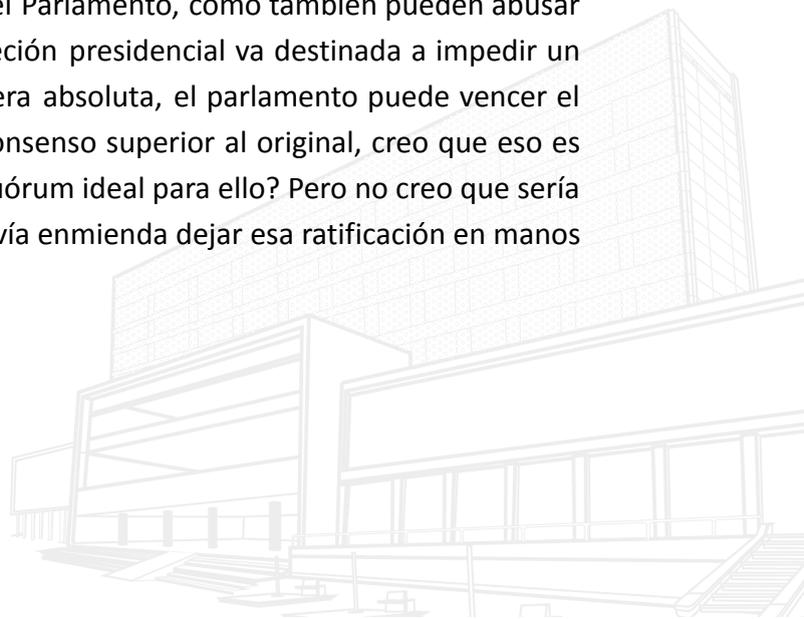
HECTOR YEPEZ MARTÍNEZ (INVITADO).- Muchísimas gracias señor Presidente de la Comisión, para mi es un verdadero gusto poder compartir con ustedes este espacio también con el doctor Enrique Ayala de quien he escuchado de manera muy atenta y con quien coincido en gran parte de lo que ha manifestado, en honor al tiempo de ustedes voy a procurar ser muy concreto. En primer lugar, un antecedente muy importante, el sistema republicano que está instituido en nuestra constitución implica por un lado el concepto de separación de funciones o poderes del estado y que el poder de estado se manifieste en funciones independientes entre sí, las principales y tradicionales son la legislativa, ejecutivo y judicial aunque en el Ecuador tenemos cinco a raíz de la Constitución de 2008 pero también el principio republicano implica el concepto de contrapesos, lo que en inglés se conoce como los check and balances, no solamente tenemos funciones separadas sino funciones que deben ejercer un contrapeso entre sí y es por eso que en el diseño constitucional ecuatoriano y en el diseño constitucional la mayoría de cartas fundamentales del mundo hay ciertos cruces



podríamos decir, ciertas funciones compartidas en las distintas funciones del estado, una de ellas es la de colegislador que existe entre el parlamento y la Presidencia de la República como titular de la función ejecutiva, esto por supuesto no es exclusivo del Ecuador y el hecho que la norma constitucional que hoy requiere dos tercios para ratificarse en un proyecto de ley que ha aprobado la Asamblea Nacional tampoco es exclusivo del Ecuador, por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos, la primera Constitución moderna del mundo occidental tiene también una norma similar que de hecho fue muy bien argumentada si tienen interés en leerlo por Alexander Hamilton “El federalista” en las cartas con las que se difundió justamente la aprobación de la Constitución norteamericana si leen el número 73 del Federalista, Alexander Hamilton hace una defensa muy razonable de este principio, ¿por qué?, ¿Cuál es la intención?, si la Asamblea ha aprobado un proyecto de ley y luego hay una objeción del Presidente se requiera ya no la mayoría absoluta de la mitad más uno sino una mayoría calificada de dos tercios para ponerle un límite a la Asamblea, evidentemente esa es la intención del Constituyente que cuando se den ciertas reformas que han tenido un consenso de la mayoría de la Asamblea pero que no tienen consenso con el ejecutivo, se requiere entonces un consenso superior en el parlamento para poder darles paso, para que se puedan convertir en realidad, ¡jojo!, esto no implica que el Presidente pueda anular la facultad del Parlamento, de hecho, lo que ocurre en muchos casos es que cuando realmente el Parlamento está convencido de que tener la razón en una reforma o cuando piensa que lo que ha aprobado la Asamblea es mejor o en algunos casos menos malo que lo que el Presidente está planteando, pues se da la ratificación con los dos tercios y ahí yo comparto una conclusión que ha planteado el doctor Enrique Ayala, que es sobre hacer una consideración práctica al respecto de esta propuesta de enmienda, si en la misma propuesta de lo que he podido leer se reconoce que no hay un mayor problema en la práctica, lo dice la misma propuesta de enmienda constitucional, se analiza la historia reciente parlamentaria del Ecuador en torno a este tema pues si no ha existido mayor problema en la práctica no creo que lo más urgente sea proceder con un cambio constitucional eso en una consideración pragmática ahora yo si creo que este caso, tal como está planteada la enmienda constitucional podría afectarse la estructura del estado y en esto coincido en el voto salvado de la jueza Carmen Corral por un argumento que no lo veo reflejado en su voto salvado pero si quisiera transmitirlo a esta comisión, una cosa es que se proponga cambiar la mayoría calificada, por ejemplo, que se proponga que en lugar de dos tercios para ratificarse en

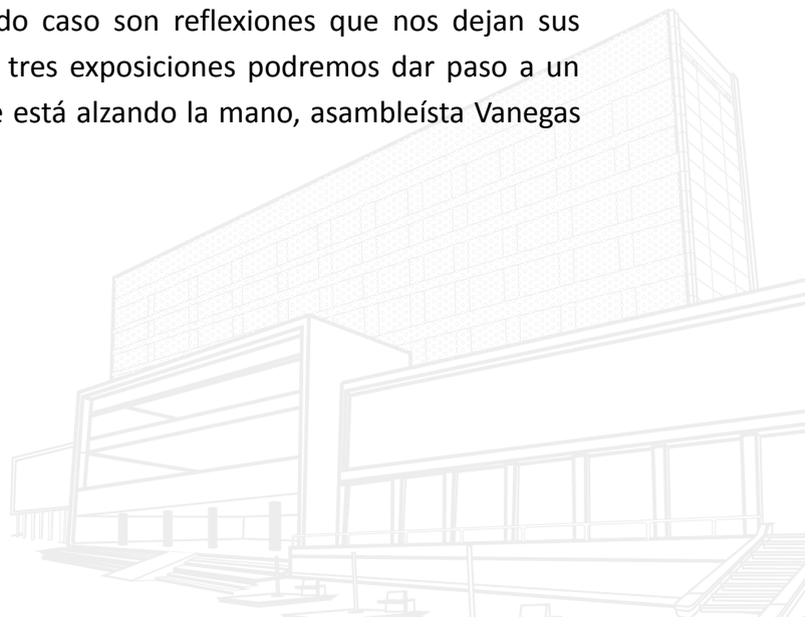


el proyecto de ley, mañana sean tres quintos, tres cuartos, eso es algo que creo yo entra en el campo de una enmienda, a lo mejor no serán 91 votos sino que serán 80 creo que eso entra en el margen de los discutible, sin embargo, proponer que la ratificación se de con la misma mayoría con la que previamente ya se aprobó un proyecto de ley, que hoy por hoy, tengamos claro qué leyes orgánicas y leyes ordinarias no hay diferencia en el quórum de aprobación, la Constitución exige mayoría absoluta, es decir, mitad más uno de todos los integrantes del Pleno de la Asamblea Nacional, si esa misma mayoría es la que luego va a decidir para ratificarse en el proyecto de ley entonces lo que estamos diciendo en la práctica es que el veto presidencial no sirve para nada, porque tal como se plantea que 70 legisladores pero realmente deberían ser 69 el conteo adecuado a mi criterio, pero si 70 aprueba un ley y ese mismo número es el que va a decidir ratificarse entonces ¿para qué sirve el veto presidencial?, evidentemente el mismo número de asambleístas que votó por la ley, lo lógico que se van ratificar en su decisión y si es así entonces si podría afirmarse que se está cambiando la estructura del estado porque lo que estamos diciendo en la práctica es que el Presidente pierde su facultad de veto presidencial o que es un veto simbólico pero no tendría ningún efecto práctico, por tanto, si es importante hacer esta distinción y con eso concluyo señor Presidente, enmienda sería discutir el quórum de una mayoría calificada digamos de dos tercios pase a ser otro quórum calificado pero proponer que la ratificación sea exactamente con el mismo quórum de mayoría absoluta con el que se aprobó inicialmente la ley implica en la práctica anular la facultad de objeción presidencial y eso sí significa a mi juicio una reforma a la estructura del estado y esto no lo digo yo, lo determina Alexander Hamilton con la sabiduría que tenían los padres fundadores de los Estados Unidos que con tanto conocimiento de filosofía política y con tanto sentido práctico y por eso le ha ido tan bien a esa Constitución, el abuso se puede dar en cualquiera de las funciones y el concepto de check and balances está diseñado bajo el presupuesto tristemente comprobado tantas veces en la historia de la humanidad que puede abusar el Presidente, como también puede abusar el Parlamento, como también pueden abusar los jueces, la idea de que exista una objeción presidencial va destinada a impedir un posible abuso parlamentario, no de manera absoluta, el parlamento puede vencer el veto presidencial siempre que tenga un consenso superior al original, creo que eso es racional, se puede discutir ¿Cuál sería el quórum ideal para ello? Pero no creo que sería prudente ni sería tampoco constitucional vía enmienda dejar esa ratificación en manos



de una mayoría absoluta con un agravante mayor, no creo que sea la Asamblea sola la que deba de decidir sobre un tema donde evidentemente puede existir un conflicto de interés institucional, con eso concluyo y ojalá que estas reflexiones sean útiles para el debate de esta comisión que como usted lo ha dicho señor Presidente debe ir más allá de las coyunturas y no pensar en el gobierno de turno sino en el futuro del Ecuador, muchísimas gracias.

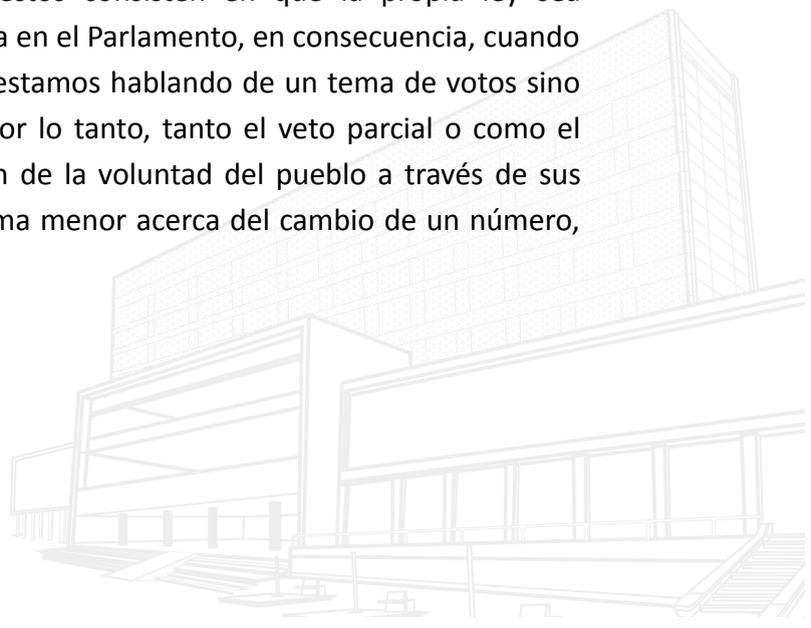
PRESIDENTE.- Muchas gracias al Dr. Yépez, yo creo que son bastantes esclarecedores sus criterios, en el sistema parlamentario europeo ahí una frase para analizar los sistemas parlamentarios en Europa había una frase que siempre le dábamos vuelta y era que con las monarquías que se fueron instaurando progresivamente entre las dos guerras, algunos países europeos eran un conjunto de principados como en Italia, Francia y se fueron consolidando en Repúblicas y los franceses que ahora van por su quinta República entre las dos guerras una de las razones por las cuales se los acusó de ser ineficientes institucionalmente y de permitir el ascenso de Hitler, fue que el parlamentarismo que instauraron en la tercera república no les dio ningún resultado para contrarrestar el auge de las dictaduras fascista que en ese momento estaba cogiendo forma en Europa pero finalmente después de esa síntesis que terminó de consolidar en el siglo XX, se quedó en un estatus de monarquía constitucional donde el “Rey reina pero no gobierna”, es decir, está ahí, es una figura conmemorativa, inaugura monumentos, interviene en las decisiones y es una especie de colchón cuando se dan las crisis institucionales, todos hemos visto algunas series de cómo funciona la monarquía británica pero no gobierna, no está al día a día, termina siendo para muchos efectos y para la administración del estado una figura decorativa entonces yo no dejo de preguntarme si justamente lo que estaba mencionado el doctor Yépez, que en el momento que una elimina esa mayoría calificada y la convierte en una mayoría ordinaria por decirlo así, uno está finalmente constituyendo al Presidente en una figura decorativa, al menos, para efectos de las cuestiones legislativas porque finalmente la Asamblea podría prescindir de él y por lo tanto su facultad de colegislador se vería totalmente mermada pero bueno en todo caso son reflexiones que nos dejan sus intervenciones, como digo, al final de las tres exposiciones podremos dar paso a un foro de preguntas, Ricardo me parece que está alzando la mano, asambleísta Vanegas por favor tiene la palabra.



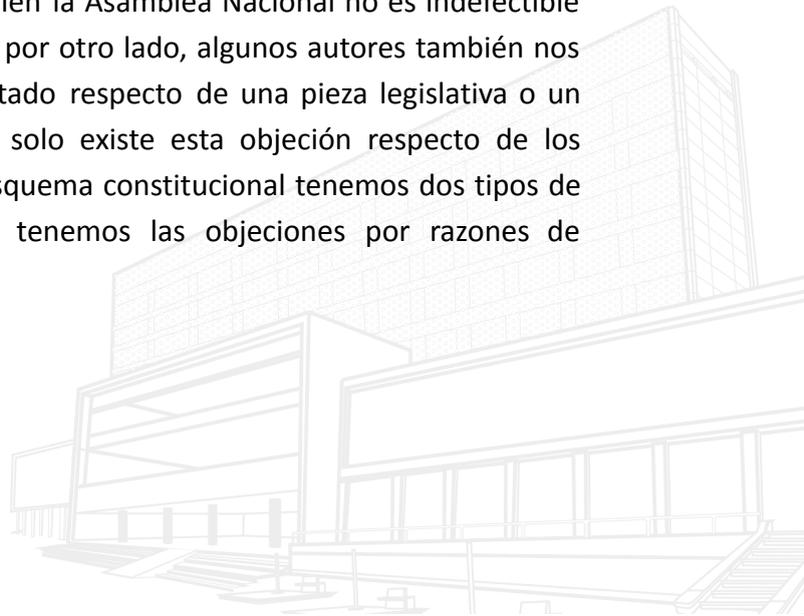
AS. RICARDO VANEGAS.- Muchas gracias señor Presidente, este es un tema profundo, el poder real y el poder formal, en definitiva, es lo que se está tratando aquí, en Inglaterra es poder formal lo ejerce los reyes, es decir, una figura decorativa, pero el poder real lo tiene el Parlamento, en el Ecuador vivimos bajo un sistema Presidencialista y la función legislativa es la primera función del estado, si hay que entrar a analizar la pertinencia o no de seguir manteniendo la cantidad de votos en el tema de las objeciones cuando vienen por parte del Presidente, el Ecuador vive un sistema presidencialista, de eso no hay duda, que el poder real y formal lo tiene el Presidente, la Asamblea se dedica exclusivamente a las funciones que están determinadas en la Constitución, nada más Presidente.

PRESIDENTE.- Gracias Ricardo por tus criterios, bien bajo esas consideraciones, me parece importante darle paso a nuestro tercer expositor, no sin antes agradecer una vez la presencia del doctor Yépez y su valioso aporte a este espacio de discusión y de debate, continuando con el orden del día planificado, le damos la palabra al Dr. André Benavides, litigante, académico y destacado especialista en Derecho Constitucional, quien nos brindará su postura acerca del tema que estamos discutiendo, bienvenido, tiene la palabra.

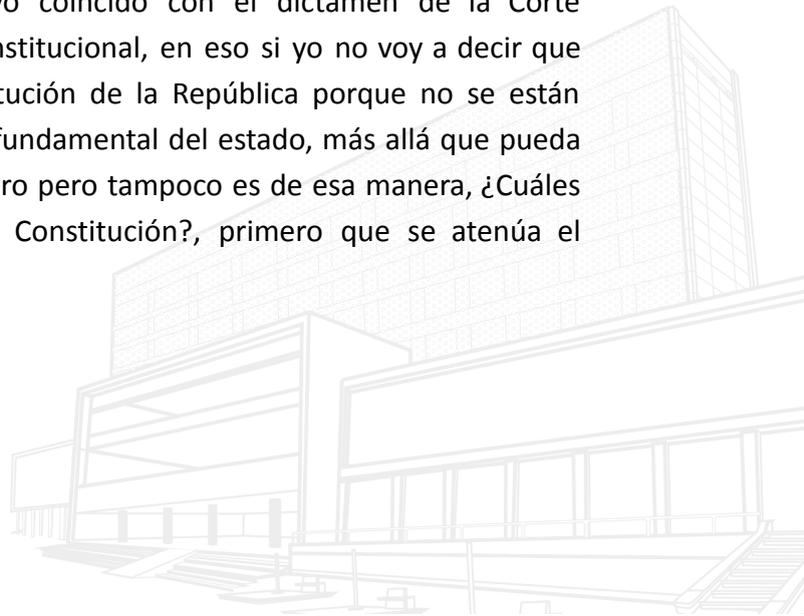
AB. ANDRÉ BENAVIDES.- Muchas gracias señor Presidente, a los señores legisladores que forman parte de la Comisión y así también de los otros invitados que han comparecido a la presente y por supuesto para el público presente me voy a permitir compartir una presentación de Power Point y de esa manera poder ir desarrollando de mejor manera este tema, lo primero que tenemos que tomar en cuenta, es que aquí no solo vamos a cambiar un número, si es que es mayoría absoluta a una mayoría calificada, no es así, aquí tienen que haber varios aspectos que son inherentes a nuestro estado de derecho y evidentemente el proceso de formación de la ley tiene que ver con un principio democrático y ese principio significa y eso lo dice el foro jurídico, que impone varios requisitos básicos para la elaboración de las leyes que son emitidos por la doctrina, es así, que estos consisten en que la propia ley sea manifestación de la voluntad de la mayoría en el Parlamento, en consecuencia, cuando hablamos de proceso legislativo no solo estamos hablando de un tema de votos sino también un tema de representatividad, por lo tanto, tanto el veto parcial o como el tema de ratificación es una manifestación de la voluntad del pueblo a través de sus representantes, así que esto no es un tema menor acerca del cambio de un número,



ratificando este criterio lo podemos ver en nuestra Constitución de la República en su artículo 1, cuando en el segundo inciso se indica lo siguiente “ La soberanía radica en el pueblo , cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos del poder público” en este caso, a través de Presidente de la República con el veto y través de la Asamblea Nacional con la ratificación de los textos de la enmienda, evidentemente existe una manifestación por parte del pueblo a través de sus representantes, concordante con esto tenemos que advertir lo que dice también el artículo 1 del Código Civil y claro para quienes somos abogados el primer día de clases al menos en los primeros semestres nos enseñaban que debemos aprendernos el artículo 1 del Código Civil que trata sobre el alcance que tiene la ley y dicho artículo determina que “ la ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite” se ratifica una vez más que el procedimiento parlamentario cumple con varios preceptos democráticos y evidentemente hay detrás una voluntad popular, lo propio lo dice el artículo 84 de la Constitución cuando determina que la Asamblea Nacional tendrá que adecuar no solo materialmente las leyes a los derechos previstos en la Constitución sino formalmente y por formalmente tenemos que entender a el procedimiento de formación de la ley, ahora, ya hemos advertido que evidentemente aquí existe un principio democrático transversal y en ese sentido están en coexistencia tanto la Asamblea como el Ejecutivo que son órganos de representación popular y en el medio vamos a tener un producto que se llama ley y como ya lo habíamos manifestado de la voluntad popular, ahora, la objeción presidencial y evidentemente aquí como ya se lo ha señalado en forma reiterada es una consecuencia del régimen presidencialista, en eso estamos de acuerdo y la naturaleza de un régimen presidencialista y en la forma en cómo ha sido concebida en nuestra Constitución, es un mecanismo de deliberación recíproca de los poderes y en ese orden de cosas, el veto presidencial, la objeción presidencial ha sido entendida como un derecho o como una forma de control inter orgánico que tienen los poderes del estado, por lo tanto, el veto presidencial es un cortapisas de las actuaciones que tiene la Asamblea Nacional, porque también la Asamblea Nacional no es indefectible sino que también puede cometer errores, por otro lado, algunos autores también nos dicen que este poder de veto sería ilimitado respecto de una pieza legislativa o un nombramiento, en el caso ecuatoriano, solo existe esta objeción respecto de los ámbitos normativos, ahora, en nuestro esquema constitucional tenemos dos tipos de objeciones presidenciales, por un lado, tenemos las objeciones por razones de



conveniencia y oportunidad que son objeciones políticas más que jurídicas porque aquí también se deben de tomar en cuenta varios elementos que inciden en el trámite de estos proyectos de ley, tanto es así, que el Presidente de la República en uso de sus atribuciones constitucionales podría objetar de manera parcial aquellas materias que han sido descritas por la Asamblea y presentar textos alternativos o en su defecto podría remitir un veto total que prácticamente es un bloqueo del proyecto de ley, evidentemente, estamos hablando de un tema netamente político más allá que exista un fundamento jurídico de por medio, si el Presidente Lasso mañana quiere quitarse esa papa caliente que se llama Ley de interrupción del embarazo en los casos de violación, él lo hará en función de razones de conveniencia y oportunidad y va poder inclusive emitir un veto total entonces este no es un tema estrictamente jurídico sino también político a diferencia de lo que ocurre con las objeciones con razones de constitucionalidad porque aquí yo si tengo fundamentar y realizar un control jurídico respecto de aquellos textos que podrían ser contrarios a la Constitución de la República, obviamente el Presidente de la República podría emitir un veto parcial de determinados artículos o un veto total, ahora, actualmente el artículo 138 de la Constitución en lo que tiene que ver con las objeciones presidenciales por razones de conveniencia y oportunidad y que es objeto de la enmienda presentada por el ex asambleísta Héctor Muñoz, tiene que ver con las mayorías para el allanamiento y para la ratificación, en el caso del allanamiento se requerirá la mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los asambleístas que asisten al Pleno mientras que la ratificación obviamente requiere mayoría calificada que son las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, ahora, ¿qué es lo que nos propone el ex asambleísta Muñoz? Que en el caso del allanamiento se mantenga el texto vigente, es decir, la mayoría simple y en el caso de la ratificación él cree no debería ser mayoría calificada sino una mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los integrantes de la Asamblea Nacional y respecto de esta propuesta yo tengo varios comentarios y aquí sí tenemos que hacer una ponderación, una valoración de las ventajas y desventajas que tiene esta enmienda constitucional y yo coincido con el dictamen de la Corte Constitucional, esto es una enmienda constitucional, en eso si yo no voy a decir que esto es una reforma parcial a la Constitución de la República porque no se están alterando los elementos ni la estructura fundamental del estado, más allá que pueda escucharse decir que tan solo es un número pero tampoco es de esa manera, ¿Cuáles son las ventajas de esta enmienda a la Constitución?, primero que se atenúa el



hiperpresidencialismo y eso es necesario decirlo, la Constitución de la República de 2008 es hiperpresidencialista, eso no podemos desconocer, segundo, genera una mayor posibilidad de negociación entre las bancadas legislativas, de esa forma incluso se podría llegar a ese número mágico de 70 votos sin tanto problema porque para llegar a la mayoría calificada es muy complejo, con las justas la Asamblea Nacional puede aprobar un proyecto de ley en las circunstancias actuales que vive la legislatura y que no tiene una mayoría consolidada en el parlamento y eso se debe justamente por los cambios a nuestro código de la democracia en el año 2020 con el método de asignación de escaños inclusive en este tema que tiene que ver el veto presidencial tiene incidencia el método de asignación de escaños y no podemos eludir aquello, por otro lado, como ventaja tenemos que se evite que los vetos entren por el ministerio de la ley, porque claro conseguir la mayoría simple para allanarse no creo que sea ningún problema si están en la sesión del pleno 70, en tal caso, puedes allanarte con 36 votos pero si tu quieres ratificar ese texto, conseguir la mayoría calificada con una Asamblea que aprobó con las justas con la mitad más uno de los integrantes, va a ser bien difícil conseguir ese número y obviamente que eso puede dar pie para que los proyectos o los vetos presidenciales entren por el ministerio de la ley y eso a mi si me parece que puede detonar en un tema que realmente golpea a la representatividad que existe en la Asamblea Nacional, como última ventaja me parece que mejor el contrapeso de la Asamblea Nacional respecto del ejecutivo porque si el ejecutivo te veta y tu quieres ratificarse, tienes que conseguir los 92 votos y conseguirlo no es tarea sencilla, donde las mayorías son móviles y coyunturales, ¡imposible!, hay esta la Asamblea Nacional sometida a allanarse en los textos alternativos del ejecutivo, hay propuestas muy interesantes por parte de la Asamblea Nacional y que favorecen al ejercicio de derechos, que están a favor de las grandes mayorías, que están a favor del pueblo, por ejemplo la ley que tiene que ver con los cobros indebidos, si no existe la mayoría calificada de 92 votos prácticamente cae en el juego del ejecutivo y le va dar la espalda a los ecuatorianos, así que también tenemos que ver ese tema, principalmente con las Asamblea atomizadas como la actual, ahora cuales son las desventajas de esta enmienda constitucional, primero que si podría dar que el gobierno esté sometido a las mayorías móviles de la Asamblea Nacional y eso puede ocurrir, es uno de los escenarios, por otro lado, en el caso que exista una Asamblea con una bancada que sea mayoría obviamente que no va a existir tanta negociación sino que prácticamente tenemos los 70 o 90 votos como en la Asamblea del 2013 en la cual tenía 100



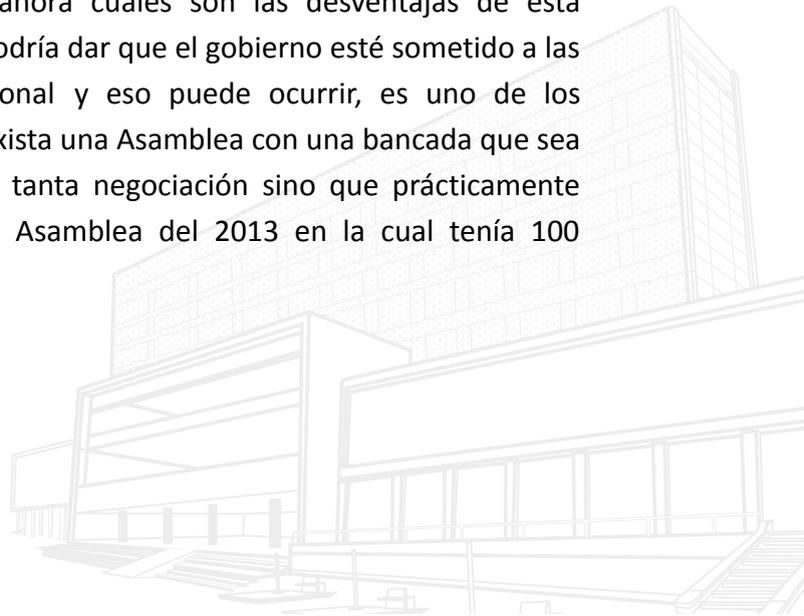
(593) 2399 - 1111 / (593) 2399 - 1116
Ext. 1111



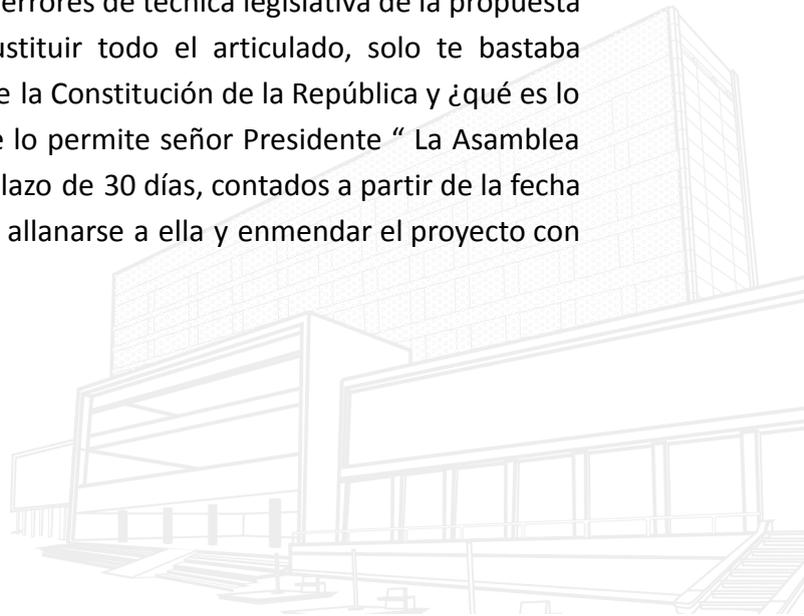
Piedrahita y Av. 6 de Diciembre
Casa Lasso - Conto
Subsuelo



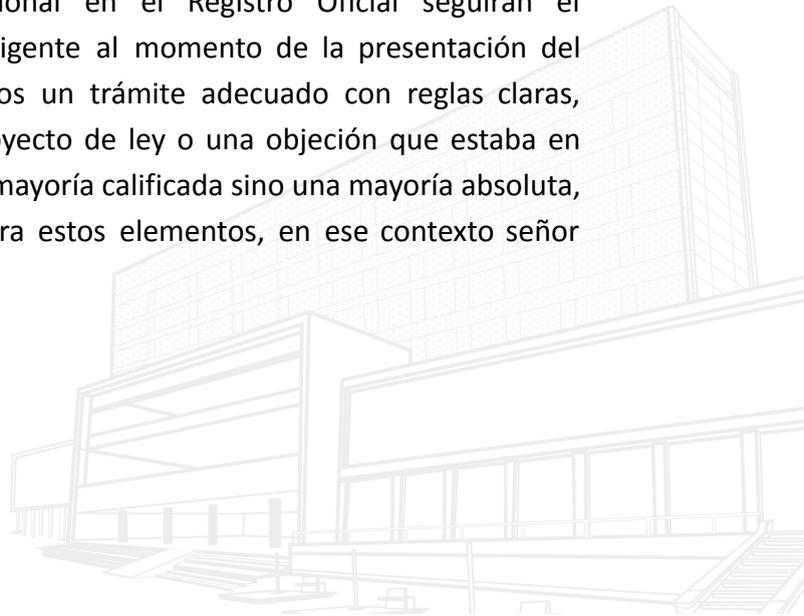
comision.enmiendas-reformas@asambleanacional.gob.ec



voluntades y el veto presidencial, la ratificación la podías tramitar tranquilamente, no hay problema pero si ya cambiamos el método de asignación de escaños de el de Hobbs por el de Western obviamente no va a tener esa mayoría, por lo tanto, en cierta forma el método de asignación de escaños si estaría palanqueando esta enmienda constitucional, podría ser así, ahora la desventaja que también podría ocurrir es que también el ejecutivo no tenga un control interorgánico claro yo mando el veto presidencial y los textos prácticamente no van a servir de nada porque si tenemos la mayoría absoluta, ¿de que me sirve el veto? Eso también podría ocurrir, eso por un lado, por otro, también se puede dar una crisis de gobernabilidad y eso justamente una de las cuestiones que pasó en los años 79 cuando vivimos el retorno a la democracia, no existía una relación buena entre ejecutivo y legislativo y por otra parte si se puede dar un tema que a mi me parece no es menor, se pueden dar problemas fiscales y económicos, principalmente en aquellos proyectos urgentes en materia económica, ahí si vamos a tener un problema porque una cosa es que el gobierno te clave un impuesto y otra es que con el discurso político la Asamblea Nacional quiera ponerse también del lado del bolsillo de los ecuatorianos pero si te pones de ese lado, pobre gobierno no tiene de donde sacar el dinero para solventar todos los gastos que tiene, ahora yo en esta exposición no solo vengo a hacer esta conceptualización tampoco a ver las ventajas y desventajas sino que vengo alternativo que a mi me parece interesante y pongo a consideración de lo señores legisladores, porque también es importante señalar que la Asamblea Nacional no es una instancia de mero trámite de las enmiendas, no es que solamente va a ser un órgano binario que te va a decir si está de acuerdo o no con la enmienda, la Asamblea Nacional por disposición de la Corte Constitucional en sus dictámenes, si puede modificar, si puede alterar los textos de las iniciativas de las enmiendas constitucionales, si puede modificar estos textos y propongo para su consideración este texto, que me parece que es una salida intermedia que va a generar gobernabilidad pero también no hace perder ese control inter orgánico que tiene el Presidente de la República con el veto presidencial, de la revisión de la propuesta, creo que existen errores de técnica legislativa de la propuesta presentada porque tu no tienes que sustituir todo el articulado, solo te bastaba sustituir el tercer inciso del artículo 138 de la Constitución de la República y ¿qué es lo que yo propongo?, voy a dar lectura si me lo permite señor Presidente “ La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de 30 días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con

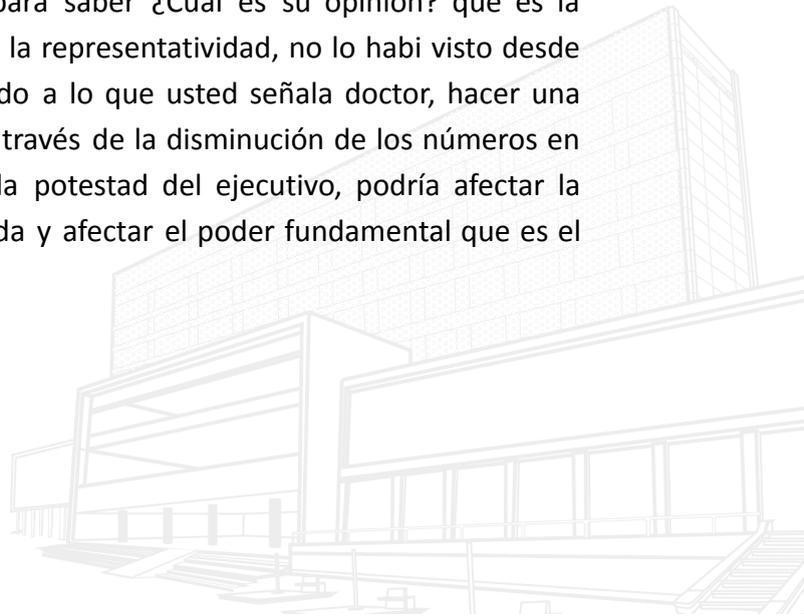


el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes, salvo, aquellas materias de iniciativa privativa del Presidente de la República que requerirán mayoría calificada de dos tercios de sus integrantes”, es decir, en los proyectos de ley que son de iniciativa del Presidente de la República, iniciativa privativa de acuerdo al artículo 135 de la Constitución, ahí si vamos a requerir de una mayoría calificada y ¿Cuáles son estas materias? Primero las leyes que creen, modifiquen o supriman impuestos, las que aumenten el gasto público y las que modifiquen la división político- administrativa del país, yo creo que con esta solución intermedia por un lado garantizamos el trabajo de la Asamblea Nacional y por otro lado también garantizamos el Plan Nacional de Desarrollo por parte del ejecutivo porque existen algunos temas puntuales que solo son de materia privativa del Presidente de la República y principalmente con las que van a tener afectación con el Presupuesto General del Estado, leyes fiscales, tributarias y demás, en este contexto yo creo que esta salida intermedia considero que sería loable y es importante una enmienda a la Constitución de la República en ese sentido, por otro lado, también considero que esta enmienda a la Constitución, si es que la Comisión considera pertinente tiene que establecer dos disposiciones transitorias porque la iniciativa que se presentó en su momento tiene también este defecto, es necesario incluir una disposición transitoria primera, en la cual a la Asamblea Nacional a partir de la publicación de esta reforma constitucional, en el plazo no mayor a los 180 días, reforme la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es importante que se hagan reformas a dicho cuerpo legal pero aquí tenemos otro problema, a partir de que se publique en el Registro Oficial esta enmienda a la Constitución, ¿qué pasa con aquellos proyectos de ley que están en trámite?, ¿cómo procedo? ¿me someto al texto presente o el de la enmienda constitucional que se aprobó hace un día?, en ese sentido, hay que tener una transitoria de esta enmienda constitucional, en tal sentido, yo propongo que los proyectos de ley que se encuentren en trámite de objeción presidencial a partir de la publicación de esta reforma constitucional en el Registro Oficial seguirán el procedimiento de formación de la ley vigente al momento de la presentación del proyecto de ley, de esa manera, tenemos un trámite adecuado con reglas claras, porque no vaya a ser que mañana el proyecto de ley o una objeción que estaba en trámite se diga, no esa ya no necesita de mayoría calificada sino una mayoría absoluta, entonces es importante también considera estos elementos, en ese contexto señor



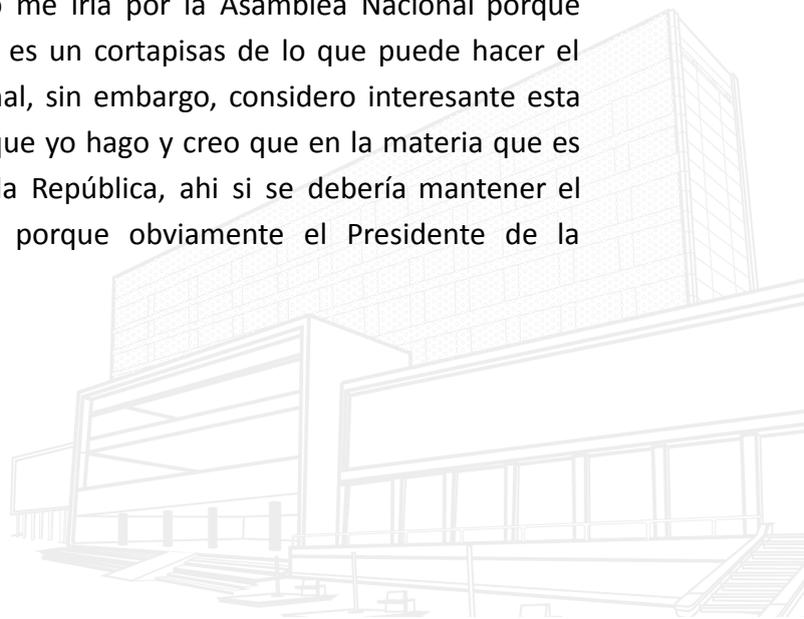
Presidente, señores legisladores hago estas recomendaciones pero también sin dejar de advertir unos problemas que tenemos en el proceso de formación de la ley que dejó a su consideración, este proyecto de las mayorías, es una consecuencia de la deficiencia de la Constituyente de Montecristi, ¿por qué? en los artículos 132 y 133, sólo se establece cual va a ser el quórum de aprobación de las leyes orgánicas, sin embargo, nada se dice de las leyes ordinarias, en los artículos antes mencionados no se dice cual es el quórum de aprobación de las leyes ordinarias, por eso en la Asamblea Nacional se termina aprobando leyes ordinarias con la votación de leyes orgánicas y este es un defecto del constituyente, si a mi me preguntan ¿cómo debería aprobarse una ley ordinaria?, debería ser con mayoría simple de quienes están en la sesión del Pleno y eso requiere enmienda a la Constitución de la República y otro tema adicional que traigo a su colación y creo que debe ser mejorado, es lo que tiene que ver con las objeciones por motivo de inconstitucionalidad porque claro cuando presentan objeciones por razones de conveniencia y oportunidad, evidentemente tu sabes cuantos días tienes para pronunciarse 30 días pero en la Constitución no dice en cuántos días deben de pronunciarse en cuanto llega la objeción por razones de inconstitucionalidad y ese es uno de los defectos que tiene el artículo 139 de la Constitución de la República, no se establece un plazo, mañana te llego un dictamen de la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional podría demorarse un año en darle tratamiento a la objeción constitucional entonces vemos que existen varios problemas en lo que tiene que ver con objeciones por inconstitucionalidad, espero señor Presidente, estimados asambleístas que esta intervención coadyuve al tratamiento de esta enmienda a la Constitución de la República y yo creo que una salida intermedia sería interesante, muchas gracias.

PRESIDENTE.- Bien, muchas gracias al doctor Benavides por su exposición, sin duda, muchísimos elementos, el asunto pues no es ni de cerca plano, tiene una serie de connotaciones y aquí estamos para evaluarlas y a mi personalmente me queda de todos los elementos que se mencionaron me parece que hay dos que son muy interesantes y que quisiera retomarlos para saber ¿Cuál es su opinión? que es la cuestión del control interorgánico y el de la representatividad, no lo habi visto desde ese angulo, hacer una reforma de acuerdo a lo que usted señala doctor, hacer una reforma en este sentido podría afectar a través de la disminución de los números en cuanto a la Asamblea la afectación de la potestad del ejecutivo, podría afectar la representatividad tal como está establecida y afectar el poder fundamental que es el



del mandante y en qué medida debemos ponderar eso, porque es un tema de calibrado y aquello es medular para este tema y lo otro ¿En qué medida también se afectaría el control interorgánico porque esto nos lleva a un tema que me parece muy interesante y usted lo ha tocado y es que una reforma, no es una reforma en la medida en que produce un cambio en la institución sino que ese cambio se traslada a las demás instituciones y se traslada a un funcionamiento colectivo, es como una máquina, para ponerlo en términos banales, cambiar un carburador no es simplemente cambiar el carburador, implica modificar el sistema de aceleración, la máquina de consumo de combustible y no sé en qué medida ese nivel de afectación de la máquina llamada sistema institucional ecuatoriano podría ser importante desde el punto de vista de afectación del control interorgánico, es decir, ¿en qué medida cree usted que el funcionamiento colectivo termina siendo afectado o podría eventualmente ser afectado con la posibilidad de esta reforma, esas dos preguntas tengo en concreto.

DR. ANDRÉ BENAVIDES.- Perfecto, muchas gracias por sus cuestionamientos señor Presidente, vamos con la primera pregunta, en efecto, aquí el eje transversal es el principio de representatividad y en tal virtud, tanto el Presidente de la República como la Asamblea Nacional, su origen viene de la voluntad popular pero de la revisión del procedimiento de formación de la norma y conforme a algunas facultades y atribuciones propias del Presidente de la República, yo sí podría advertir que el quórum para la ratificación de textos en el veto presidencial es un ejemplo claro del hiper presidencialismo, considero que para mí de alguna forma sí permite atenuar ese hiper presidencialismo porque finalmente, la Asamblea Nacional estaría sometida a los textos alternativos que envía el Presidente de la República, porque claro en el caso de los allanamientos tiene mayoría simple, ahí no problema pero en el caso de la ratificación con 92 votos sí es bastante complejo y tomando en cuenta, bueno ya depende de la visión con que se lo mire, la Asamblea Nacional es el primer poder del estado y donde coexisten la mayor parte de voluntades de los ciudadanos entonces si a mí me preguntan, ¿qué debería primar en este caso? la visión del Presidente de la República o de la Asamblea Nacional, yo me iría por la Asamblea Nacional porque finalmente el Presidente de la República es un cortapisas de lo que puede hacer el trabajo legislativo de la Asamblea Nacional, sin embargo, considero interesante esta enmienda, no obstante con los repartos que yo hago y creo que en la materia que es de iniciativa privativa del Presidente de la República, ahí sí se debería mantener el quórum de ratificación de dos tercios, porque obviamente el Presidente de la

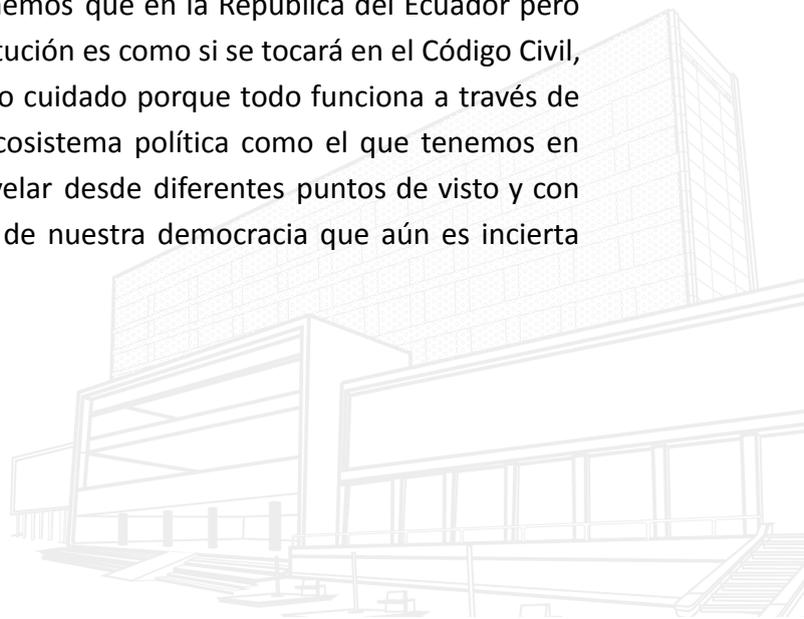


República no podría estar secuestrado por las mayorías móviles de la Asamblea Nacional respecto de aquellos proyectos que muchas veces no son muy populares con lo que tiene que ver con materia económica, tributaria y fiscal. Ahora con el control interorgánico, yo creo que de hecho, esta propuesta puede mejorar porque al final del día el controlador de la Asamblea Nacional va a ser el Presidente de la República con el veto pero viceversa cuando ya devuelve el veto presidencial, la Asamblea Nacional es controlador del Presidente de la República y yo creo que en esa forma bajar el quorum de aprobación da algunas condiciones que permiten a la Asamblea Nacional hacer su trabajo pero si vamos a aprobar la enmienda constitucional tal como está, yo no estoy de acuerdo porque eso significaba que el Presidente de la República este atado de pies y manos con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y principalmente con las medidas económicas, si el quórum de aprobación de las ratificaciones va a ser de 70 votos, independientemente de la materia yo no estaría de acuerdo, si se hace este beneficio de inventario con los proyectos de ley que son privativos del Presidente según el 135, ahí yo creo que sería una salida salomónica a esta enmienda a la constitución de la República y creo que ahí saldrían ganando tanto el Presidente de la República como la Asamblea Nacional.

PRESIDENTE.- Bien, muy claro, no se si alguien más tenga alguna otra observación o consideración adicional. Bien, quiero agradecer la intervención del Dr. Benavides y el foro está dispuesto al debate señores comisionados para que puedan emitir los criterios necesarios, de no ser así, finalizadas las invitaciones de nuestros invitados procedemos a reinstalar la sesión. Agotado este punto, señor Secretario informe si existen más puntos del orden del día a tratar.

SECRETARIO.- Señor Presidente, no existen más puntos del orden del día a tratarse

PRESIDENTE.- Agotado este punto del orden del día y de no existir más intervenciones o exposiciones, primero agradecerles a todos los invitados por su valioso aporte a este debate, no existen reformas constitucionales inocuas, es más, en algún caso se podrá revisar algo que tenga una consideración de forma y prevista de mayor trascendencia dentro del sistema constitucional que tenemos que en la República del Ecuador pero en general, cada vez que se toca la Constitución es como si se tocará en el Código Civil, es muy complicado y hay que tener mucho cuidado porque todo funciona a través de un sistema de equilibrios frágil, en un ecosistema política como el que tenemos en Ecuador que es frágil y que puede desnivelar desde diferentes puntos de visto y con diferentes aspectos y en funcionamiento de nuestra democracia que aún es incierta



dicen algunos, debe exigir una atención particularmente directa y aguda respecto de estos temas, afortunadamente para eso existen algunos candados, yo por ejemplo me quedo con algunas consideraciones que se mencionaron, por ejemplo lo que mencionó el Dr. Ayala sobre la unicameralidad o bicameralidad y los aportes que dio el Dr. Yépes sobre el análisis de estos temas por parte de las democracias norteamericanas, particularmente lo sucedido en los Estados Unidos y todos los aspectos de control interorgánico y de representatividad que propuso el doctor Benavides.

PRESIDENTE.- Muy bien, agotado el presente punto del orden del día clausuró la presente sesión, no sin antes agradecer a los comisionados, expositores y ciudadanía que ha seguido este debate.

SECRETARIO.- Señores asambleístas se clausura la sesión siendo las 9h53 del 26 de enero del 2022, muchísimas gracias a todas y todos por su gentil atención.

Dr. Francisco Jiménez Sánchez

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

Abg. Ricardo Avilés López

Secretario Relator de la Comisión Especializada Ocasional de Enmiendas y Reformas Constitucionales.

ACTA N° 016

