



sesión No 017

Fecha: martes 01 de febrero de 2022.

Presidente: Asambleísta Francisco Jiménez Sánchez

Secretario Relator: Ab. Ricardo Avilés López

Hora de inicio: 17h00

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 martes 01 de febrero de 2022, se **INSTALA** la Sesión **No. 017** de la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales.

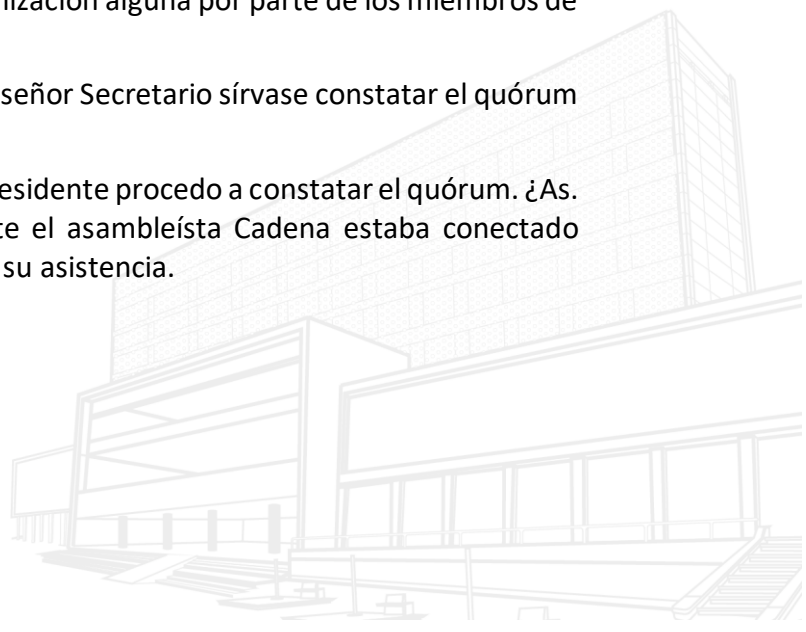
Queridos colegas, miembros de la ciudadanía y queridos invitados que comparecen en este foro, me siento en la obligación de mencionar que ha sido un día triste, un día complicado, nuestra capital ha atravesado momentos muy dolorosos, en particular en el barrio La Gasca debido al terrible aluvión que asolo ese sector ya ha cobrado algunas vidas y pues hoy todas las instituciones están trabajando para que en lo que se pueda solventar un poco el dolor de los que quedaron, lo que quiero antes de empezar la reunión, es pedirles con respeto y por supuesto con consideración de los asambleístas que son de la provincia de Pichincha, de la ciudad de Quito, entiendo Marlon tu eres uno de ellos, Diego Ordóñez también, quisiera pedirles con respeto, un minuto por las víctimas de la tragedia de ayer y por supuesto, reflexionar, orar y pedir cada uno desde sus convicciones, por los que aún están desaparecidos, señor Secretario, por favor tome nota del minuto de silencio.

PRESIDENTE.- Señor Secretario, continuemos por favor, les agradezco a todos por haber aceptado este minuto de silencio y por favor 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 estaba conectado hace un minuto, se toma consideración de su asistencia.



AS. MARLON CADENA.- Presente, señor Presidente.

SECRETARIO.- ¿As. Cedeño Rivadeneira Fernando?

AS.FERNANDO CEDEÑO.- Presente, buenas tardes.

SECRETARIO.- ¿As. Enríquez Jaya Isabel?

AS. ISABEL ENRRIQUEZ.- Muy buenos días estimados colegas asambleístas, asesores, ciudadanía general que nos escucha, quiero unirme a ese dolor del barrio la Gasca pero también unirme a la provincia de Cotopaxi, a nuestros hermanos de La Mana y Pujilí.
presente.

SECRETARIO.- ¿As. Guerrero Ordóñez Diego?

AS. DIEGO ORDÓÑEZ.- Presente.

SECRETARIO.- ¿As. Torres Cobo Esteban?

AS. ESTEBAN TORRES.- Presente, buenos días con todos

SECRETARIO.- ¿As. Vanegas Cortázar Ricardo?

AS. RICARDO VANEGAS.- Presente.

SECRETARIO.- ¿As. Jiménez Sánchez Francisco?

AS. FRANCISCO JIMÉNEZ.- Presente

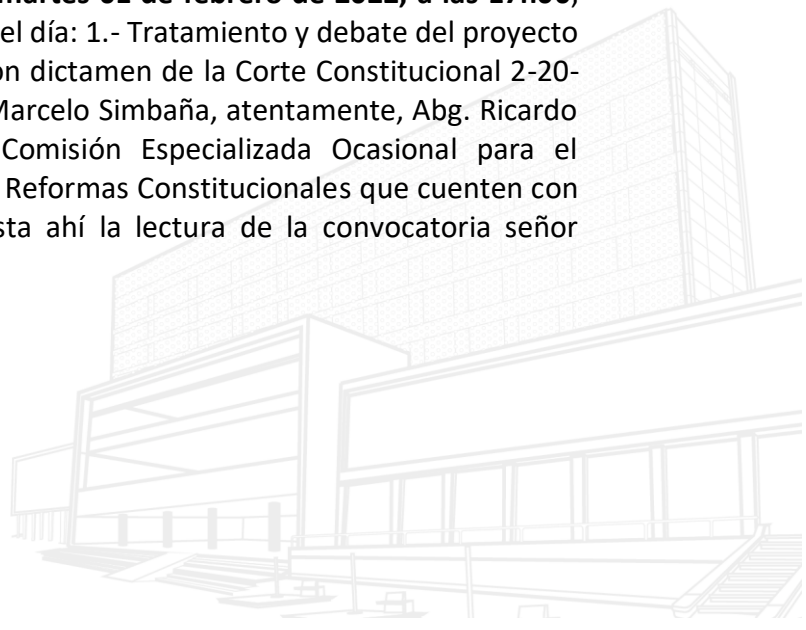
SECRETARIO.- Se encuentran presentes 7 asambleístas, por lo tanto, existe el quórum reglamentario señor Presidente, siendo las 17h12 damos inicio a la sesión.

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.

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. 017**, en modalidad **virtual**, a realizarse el **martes 01 de febrero de 2022, a las 17h00**, 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.

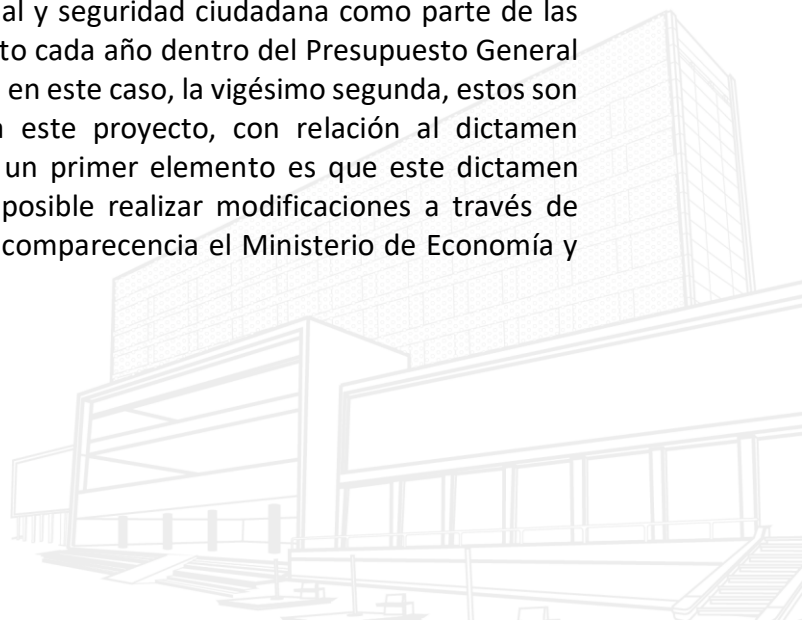
SECRETARIO.- 1.- Tratamiento y debate del proyecto de enmienda constitucional que cuenta con dictamen de la Corte Constitucional 2-20-RC/20, presentado por el Ex asambleísta Marcelo Simbaña.

PRESIDENTE.- Muy bien, en tal sentido, suspendemos la sesión y nos instalamos en Comisión General para recibir al primero de nuestros invitados, el es economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y tiene un Phd en economía por la Universidad de Texas y se desempeña actualmente como Viceministro de Economía y Finanzas, el economista José Gabriel Castillo, bienvenido a este foro y tiene usted la palabra.

VICEMINISTRO DE ECONOMÍA.- Muchas gracias señor Presidente, señores asambleístas, muchas gracias por la invitación, extendiendo un saludo de parte del Ministro Simón Cueva y suscribo también sus palabras señor Presidente, respecto de los trágicos acontecimientos que hemos visto en estos días y que nos preocupan a todos, quiero aprovechar en esta comparecencia y compartir una presentación con ustedes, no se si esta habilitado.

SECRETARIO.- Esta habilitada dicha opción señor Ministro.

VICEMINISTRO DE ECONOMÍA.- Respecto de este proyecto y dado que tengo el honor de la primera alocución en esta comisión , quiero empezar por algunos antecedentes para poder estar informados en este proceso, en primer lugar, este proyecto presentado por el ex asambleísta Marcelo Simbaña, el 10 de diciembre del 2019 e ingreso a la Corte Constitucional el 10 de Febrero del 2020, la sustanciación de esta causa, se llevo a cabo el 4 de marzo, el 12 de junio de 2020 el juez competente avoca conocimiento de la causa y el 1 de julio del año 2020 el juez ponente emite el dictamen de la causa, respecto de este proceso, el proyecto presentado fundamentalmente tiene 3 componentes grandes, el primero relacionado a las atribuciones de la Asamblea Nacional en discusión y aprobación del Presupuesto General del Estado, en particular en el artículo 120, 292, 294 y 295 de la Constitución , el segundo tema es relacionado a la eliminación de la responsabilidad del Presidente de la República sobre la administración pública, en ese sentido, todas las instituciones del Estado, eso el artículo 141 de la Constitución y finalmente la inclusión de Defensa Nacional y seguridad ciudadana como parte de las áreas que se incrementará el financiamiento cada año dentro del Presupuesto General del Estado como disposiciones transitorias, en este caso, la vigésimo segunda, estos son los tres grandes ámbitos con relación a este proyecto, con relación al dictamen constitucional, respecto del artículo 141, un primer elemento es que este dictamen básicamente favorece la idea de que es posible realizar modificaciones a través de enmienda, sin embargo, respecto de esta comparecencia el Ministerio de Economía y



Finanzas al no ser una institución rectora de esta materia, no emitirá pronunciamiento alguno, quien deba pronunciarse respecto de esta enmienda deberá ser el jurídico de la Presidencia de la República, así que al respecto le recomendamos a la Comisión recoger los criterios de esta instancia, respecto de los otros elementos del dictamen de la Corte Constitucional, artículo 120 y hace referencia que la Asamblea pueda reformar el Presupuesto General del Estado, la Corte Constitucional se manifestó en su dictamen en que no procede vía enmienda, respecto del artículo 292 de la Constitución en donde se habla de Presupuesto General del Estado nuevamente, instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y gastos en donde se propone la inclusión de tres incisos, la Corte Constitucional en su dictamen manifiesta que el primer inciso que hace referencia a la Asamblea Nacional que conocerá también los presupuestos de las empresas públicas, esto no procede vía enmienda y respecto de los otros dos incisos, el segundo inciso que habla sobre que no se podrá financiar gasto corriente mediante endeudamiento público y el tercer inciso que hace referencia a que ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado, la Corte Constitucional en su dictamen manifestó que esto si procede vía enmienda y en esta comparecencia me voy a referir a estos dos incisos del artículo 292, los demás artículos presentados en este proyecto de ley, la Corte Constitucional también ya en su dictamen manifiesta que no se puede proceder vía enmienda, el artículo 294 y el artículo 295 y finalmente esta disposición transitoria vigésimo segunda que hace referencia a la inclusión de los sectores de defensa nacional dentro de los incrementos anuales que se hacen al Presupuesto General del Estado en referencia al tamaño del PIB, la Corte Constitucional también ya manifestó que no es posible promover esta reforma vía enmienda, entonces respecto de los dos incisos en lo que la Corte Constitucional manifiesta que es posible proceder vía enmienda, respecto del artículo 292 de la Constitución debo manifestar que el texto de este segundo inciso en particular a propósito de esta enmienda, ya esta recogido en la Constitución y en varios cuerpos legales y normativos que están vigentes, para interés de esta comisión, el segundo inciso que hace referencia a que no se podrá financiar gasto corriente mediante endeudamiento público, actualmente la Constitución en el artículo 286 que es lo que se conoce como la regla fiscal, dice explícitamente “ las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procuraran la estabilidad económica, los egresos permanentes se financiaran con ingresos permanentes haciendo referencia explicita a la fuente de financiamiento de los egresos permanentes que es a lo que hace referencia a los gastos corrientes, de igual manera, la Constitución en el artículo 290 en el numeral 3 dice textualmente “ con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura que tengan capacidad financiera de pago, solo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre y cuando las condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador, en este caso el artículo 290 hace



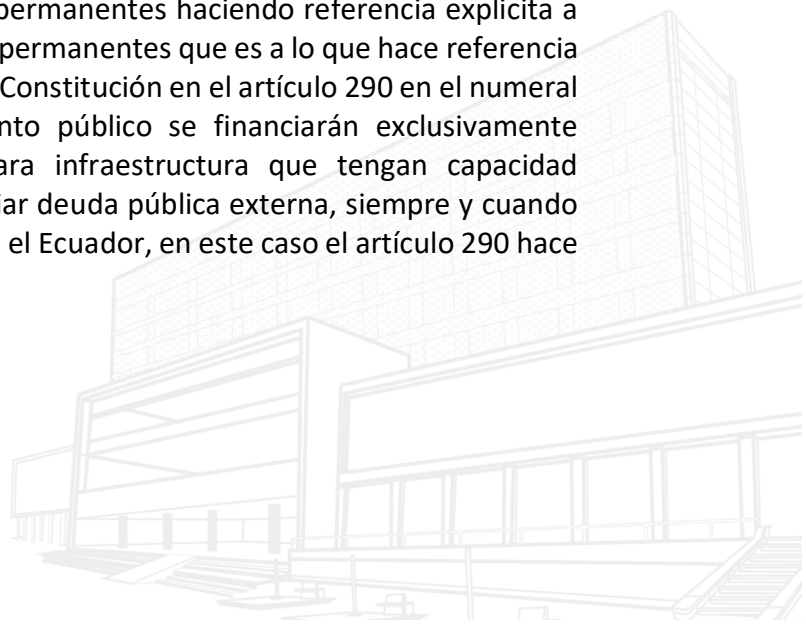
(593) 2399 - 1111 / (593) 2399 - 1116
Ext. 1111



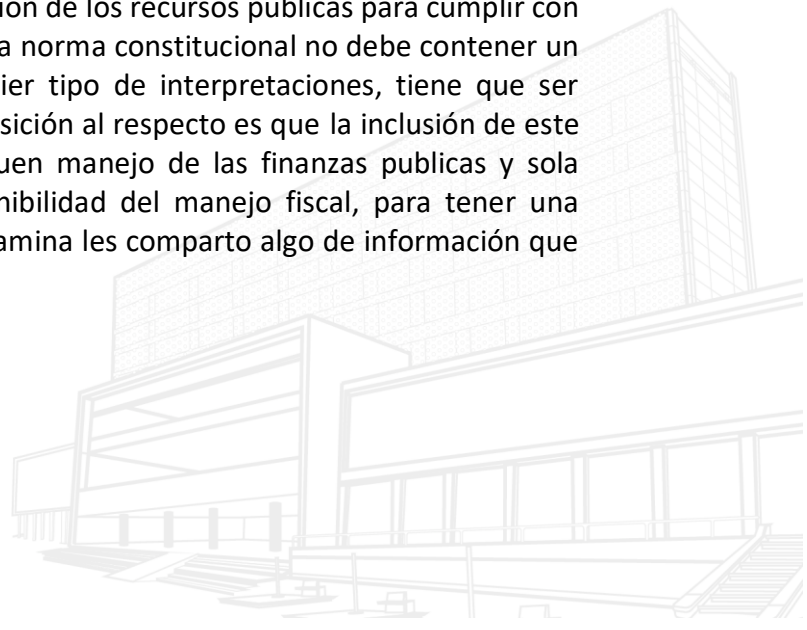
Piedrahita y Av. 6 de Diciembre
Casa Lasso - Conto
Subsuelo



comision.enmiendas-reformas@asambleanacional.gob.ec



explicita referencia a cual es la fuente de financiamiento de los proyectos de inversión, así mismo el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 126 establece textualmente “ se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente que es básicamente el mismo texto de esta propuesta que se esta incluyendo en el segundo inciso, dice así mismo con excepción de los prevé la constitución de la república para salud, educación y justicia previa calificación de la situación excepcional realizada por el Presidente o Presidenta de la República, al respecto debo manifestar que esta vigente el Decreto 170 en donde se declara justamente la situación de excepcionalidad y que entro en vigencia precisamente para solucionar los problemas de pandemia y debemos entender que esto es una situación excepcional desde cualquier punto de vista en donde los egresos permanentes para salud, educación y justicia puedan ser financiados por ingresos no permanentes y esto se hace constar en los presupuestos y en el presupuesto general del estado de los ejercicios fiscales de los años 2021, 2022 y 2023, en otras palabras respecto de este segundo inciso nuestra posición es promoverlo a nivel de enmienda constitucional tiene un efecto inocuo, tomando en cuenta que ya ha sido tratado en varios cuerpos legales inclusive explícitamente en la propia Constitución, por lo tanto, no aporta ningún elemento adicional este inciso, respecto del tercer inciso de este proyecto, el tercer inciso del artículo 292 de esta propuesta que dice explícitamente que ningún organismo público será privado del Presupuesto necesario para cumplir objetivos para los cuales fue creado, al respecto tenemos una posición muy clara respecto de cuales son los argumentos que permiten la consolidación de los presupuestos públicos, en primer lugar, el presupuesto de una institución, el presupuesto general agregado es un supuesto de lo que debería cumplir en su gestión, este supuesto realmente se materializa en la ejecución de los ingresos y gastos que el estado tiene durante todo el periodo fiscal, así mismo hay que entender que las asignaciones presupuestarias de las instituciones dependen de muchos factores, en los casos de pre asignaciones que están descritas en la ley, la ejecución de los ingresos y de los gastos de estas instituciones del sector público durante el año fiscal, la disponibilidad de recursos, entre otros factores, así mismo es importante manifestar que el Estado debe promover los preceptos constitucionales respecto de la regla fiscal, debe promover el equilibrio de las finanzas públicas y debemos que entender que re direccionar los recursos de una institución no puede entenderse como una privatización de los recursos de una institución, al contrario, parte de la gestionar que hace el gobierno central en términos de optimización de los recursos públicas para cumplir con los objetivos que se plantean, así mismo, la norma constitucional no debe contener un sentido ambiguo que se preste a cualquier tipo de interpretaciones, tiene que ser precisa y por eso misma razón, nuestra posición al respecto es que la inclusión de este inciso no responde a los principios de buen manejo de las finanzas publicas y sola aplicación generaría problemas de sostenibilidad del manejo fiscal, para tener una noción de este problema, en la siguiente lamina les comparto algo de información que

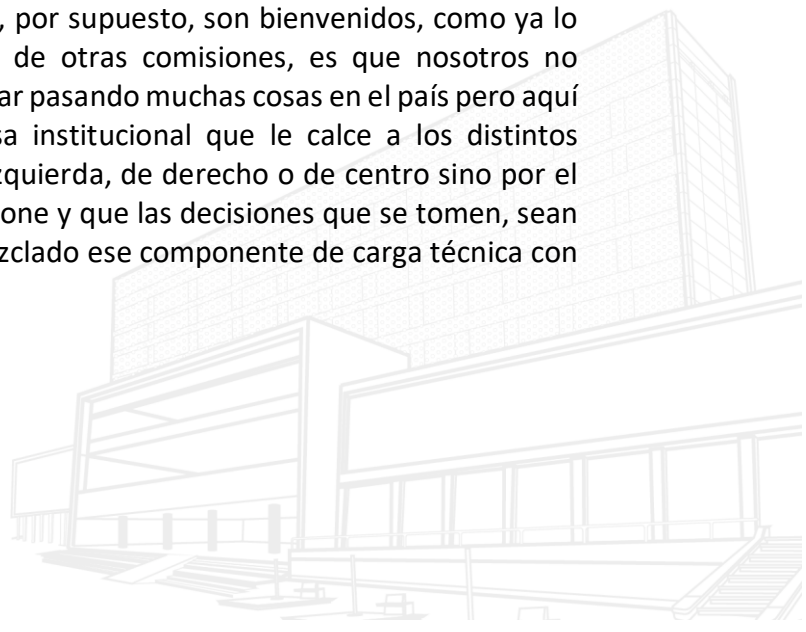


hemos revisado en términos del presupuesto solicitado de gasto corriente, es decir, de gasto permanente de las instituciones para los años 2019 y 2020 y para tener una noción de la magnitud de este ejercicio, si el presupuesto solicitado por las instituciones entrase en vigencia, asumiendo que esas fuentes de financiamiento existen esto implicaría un incremento en el presupuesto del año 2019 en un 25% más de gasto corriente y en el caso del año 2020 de alrededor de casi 30% adicional si se considera lo que las instituciones solicitan respecto de ese presupuesto, así mismo, es importante mencionar que lo que se refiere al gasto de inversión, es decir, al gasto no permanente, las instituciones aplican a la Secretaría de planificación para la determinación de esa prioridad dentro del Plan Anual de inversiones y para el año 2022, así mismo para tener una noción de magnitud el PAI que esta vigente asciende a 1.871 millones, otra vez, si se considerase todo lo solicitado en términos de inversión, es decir, de gasto no permanente de parte de todas las instituciones que aplican junto a la Secretario de Planificación, este PAI podría ascender a 6.000 millones aproximadamente, es decir, un incremento de 221%. Con esto señor Presidente y señores asambleístas queremos dejar claro nuestra posición respecto de estos dos incisos sean tratados en términos de una enmienda constitucional, en particular, el tercer inciso que hacia mención, tomando en consideración que los demás en base al dictamen de la Corte Constitucional queda claro que no procede promoverlos vía enmienda, esto es lo que quería presentarles en esta comisión, así que les agradezco su atención y estoy a las ordenes para cualquier pregunta.

PRESIDENTE.- Bien gracias al economista Castillo por su exposición, creo que tiene un alto nivel técnico y pues bueno cuando se atraviesa el ámbito político, se generan ciertas consideraciones que deben ser acotadas, yo se que suena un poco redundante pero de lo que entendería economista ¿usted si estaría o no estaría a favor de la propuesta de enmienda?

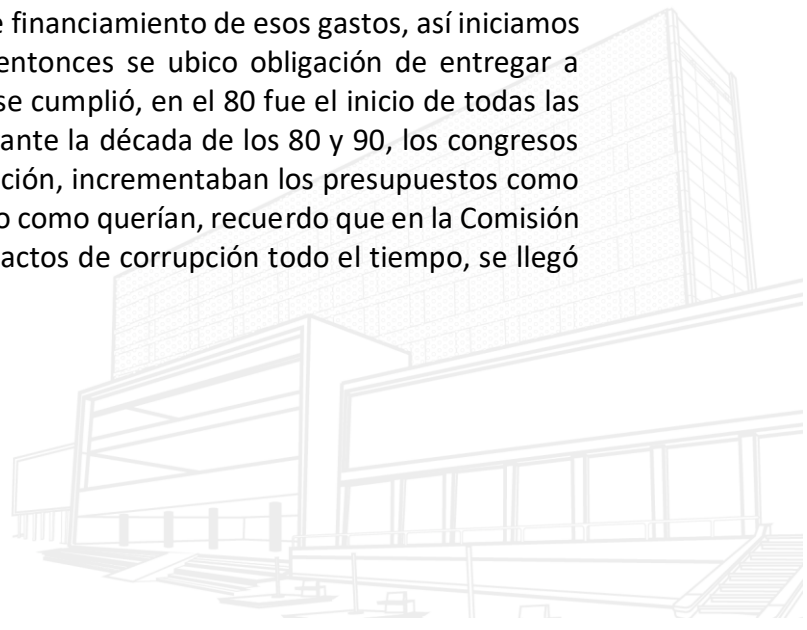
VICEMINISTRO DE ECONOMÍA.- Básicamente, nuestra recomendación es que esta enmienda es inviable desde el punto de vista fiscal y así mismo había manifestado no sigue los preceptos constitucionales del buen manejo de las finanzas públicas y buen manejo fiscal.

PRESIDENTE.- Bien, vamos a mantener la metodología de escuchar primero a los invitados y luego ir anotando las inquietudes pero si algún asambleísta tiene alguna inquietud o desea hacer uso de la palabra, por supuesto, son bienvenidos, como ya lo hemos dicho aquí, nosotros a diferencia de otras comisiones, es que nosotros no trabajamos sobre la coyuntura, pueden estar pasando muchas cosas en el país pero aquí lo que se trata es de diseñar una camisa institucional que le calce a los distintos gobiernos, independiente de que sea de izquierda, de derecho o de centro sino por el hecho de que el sistema institucional funcione y que las decisiones que se tomen, sean lo suficientemente coherentes, tengan mezclado ese componente de carga técnica con

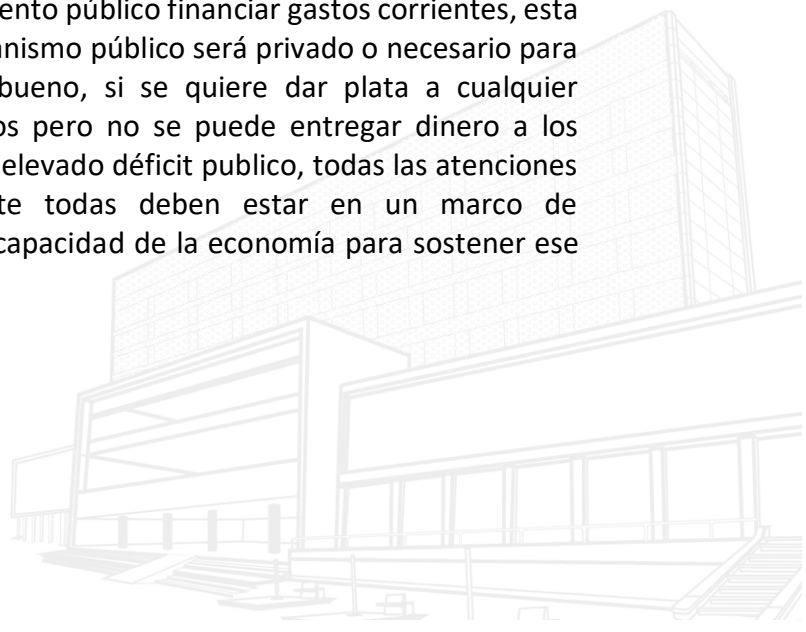


otro político pero que sin duda facilite su viabilidad, bien muy amable economista Castillo por su amable exposición le pediría que se quede con nosotros si es posible y mientras tanto continuamos con la siguiente exposición. Tiene la palabra el economista Jaime Carrera, distinguido ciudadano y Director Ejecutivo del Observatorio de la Política Fiscal, quien muy gentilmente ha aceptado brindarnos su criterio especializado respecto del tema en cuestión, bienvenido.

EC. JAIME CARRERA.- Gracias señor Presidente, señores asambleístas, me uno al pesar expresado previamente por la tragedia del barrio La Gasca, yo envié previamente un cuadro que le rogaría que lo proyecte ya que quisiera que este presente en el transcurso de toda mi intervención. La propuesta de enmienda que esta tramitando en la Asamblea tiene que verse desde una perspectiva histórica, lo que ustedes pueden ver es la estructura del presupuesto de este año, si ustedes pueden ver ahí los ingresos y gastos y dentro de los gastos, se encuentran los de educación, bonos, seguridad social, el total de gastos sociales resulta en 14 mil millones y eso representa el 61% del gasto total de 23 mil millones y si a eso se agrega policía y fuerzas armadas que son 16 mil millones en total significa que el 75% del gasto en otros sectores y si a eso se agrega el interés a la deuda y el aporte a los gobiernos seccionales, los casi 23 mil millones son casi el 97% de todo el gasto y a pesar de esa estructura hay un déficit de casi 4 mil millones de dólares, si se incluye el resultado de la reforma tributaria, el déficit va a estar alrededor de los 3 mil millones de dólares, ¿por qué este cuadro? que quiero que siempre lo tengamos presente en esta intervención, esta es la historia de actual pero la historia reciente que nos llevo a esto es conveniente citarla, en el año de 2019 el déficit público era de alrededor de 5 mil millones de dólares y el Ecuador estuvo totalmente desprotegido, no tenia ahorros, estaba en imposibilidad de pagar la deuda de los bonos basura, en 2020 la pandemia profundizo el déficit que llego a 7 mil millones de dólares, pudo reestructurarse la deuda publica y de firmar un acuerdo con el fondo monetario internacional, en el 2020 no existía el flujo de 7 mil millones de dólares, el Ecuador colapsaba, no existía dolarización, este entorno actual es muy importante tenerlo en cuenta para lo que se pretende en la medida pero quiero ir mas allá en la historia del país, en los años 80 con el advenimiento de la democracia, lo que hizo el entonces Congreso Nacional es duplicar el Presupuesto General del Estado que paso de 24 mil millones de sucres en esa época a 44 mil millones de sucres de esa época y se duplicaron los rubros de gastos, se aumento los sueldos del magisterio casi se duplica y se duplico el mínimo vital y no existió un solo dólar de financiamiento de esos gastos, así iniciamos en los 80 y en la Constitución de aquel entonces se ubico obligación de entregar a educación el 30% del presupuesto, jamás se cumplió, en el 80 fue el inicio de todas las irresponsabilidades fiscales, de todos! Durante la década de los 80 y 90, los congresos de aquella época, quizás con alguna excepción, incrementaban los presupuestos como querían, cambiaban los precios del petróleo como querían, recuerdo que en la Comisión de Presupuestos de ese entonces existían actos de corrupción todo el tiempo, se llegó



en algún momento, a crear unas partidas que se llamaban obras de interés provincial que manejaba cada diputado, entonces nunca en los 80 ni 90 los Congresos tuvieron la menor idea en lo que significa responsabilidad fiscal y estaban facultados para incrementar los presupuestos, para incrementar el gasto, para modificar los precios del petróleo, recuerdo que se ponía cualquier precio en el presupuesto, bueno era un caos total, así llegamos hasta fines de los 90 donde el sucre colapso y una de las causas fundamentales entre otras para la destrucción del sucre fue la irresponsabilidad fiscal y en gran medida gestada por los Congresos de ese entonces y por las comisiones de Presupuestos de esos años y luego vino la dolarización, en los primeros años de dolarización 2007 hubo superávit en las cuentas públicas y que es compatible con un sistema dolarizado, después a partir del 2008 vino el endeudamiento más gasto y luego de estas irresponsabilidades inclusive en la Asamblea Nacional anterior se aumentaron los sueldos a los maestros que significaba alrededor de 3000 millones de aumento al déficit público, sin un solo dólar de financiamiento, eso hizo la Asamblea anterior, luego incluso en esta Asamblea hace poco, por eso está ese cuadro ahí, en este presupuesto que fue lo que dijo la Asamblea o la Comisión encargada de analizar el presupuesto, dijo no se aprueba el presupuesto porque no se le da el dinero suficiente a educación, hasta el 6% del PIB, porque no se entrega en salud el valor que corresponde de acuerdo a la Constitución, porque no se entrega la seguridad social, porque no se da dinero para la seguridad pública, porque no se ponen las deudas en este presupuesto, hagamos el simple ejercicio en estos números, ¿Qué hubiese pasado si se incluía más de mil millones de dólares en educación, más de mil millones en salud, más de mil millones a la seguridad social, más otros gastos, tendríamos un presupuesto con un déficit de 8000 mil millones de dólares, es decir, inviable frente a eso se agrega el paso de pasivos, amortización de deuda, deuda de presupuesto y más, eso da un déficit de presupuesto de más de 20 mil millones de dólares, totalmente inviable, porque entonces yo me he permitido ante usted señor Presidente y señores asambleístas a presentar este cuadro porque no es responsable para el futuro del Ecuador y para la sostenibilidad de las finanzas públicas que la Asamblea tenga las facultades de reformar, de subir o de bajar los gastos, esto como antecedente histórico de una parte de las cosas, ya se dijo en la exposición anterior algunas cosas que voy repasar brevemente, se dispone que no se financien gastos corrientes con endeudamiento público, no hace falta reformar la constitución para eso, porque ya lo establece y la Ley de Finanzas Públicas ya lo establece que no se puede con endeudamiento público financiar gastos corrientes, está muy claro, cuando se dice que ningún organismo público será privado o necesario para el cumplimiento de sus objetivos, pues bueno, si se quiere dar plata a cualquier organismo público hay que tener ingresos pero no se puede entregar dinero a los organismos públicos, desajustando más el elevado déficit público, todas las atenciones a las entidades públicas, absolutamente todas deben estar en un marco de responsabilidad fiscal, en un marco de la capacidad de la economía para sostener ese



gasto, este déficit hay que reducir, no incrementar y si la Asamblea quiere dar más dinero a las administraciones públicas, tienen que procurar los ingresos permanentes que financien esos gastos pero jamás se pueden entregar dineros a las instituciones públicas desajustando los presupuesto públicos y aumentando los presupuestos públicos, también se pretende en estas supuestas enmiendas que en el caso de que cuando se trate en la Asamblea los presupuestos y el ejecutivo tenga que aceptar esas observaciones y promover o ejecutar ese presupuesto, bueno si es que en este presupuesto 2022 el ejecutivo aceptaba todos los incrementos de gastos que pretendían en este presupuesto, tuvieran un déficit que destruiría al estado y de la sociedad, eso no es posible, eso no es responsable una reforma de esa naturaleza, el ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del parlamento para incrementar el gasto más allá del porcentaje establecido por la ley, en la Ley de ordenamiento de las finanzas públicas se limito el incremento de los presupuestos o del gasto y allí se establece que si el ejecutivo hacer incrementos por encima del 5% tiene que pedir autorización a la Asamblea, eso esta escrito en la ley entonces señores asambleístas lo que hay que hacer es cumplir con la Ley, eso no necesita ninguna reforma para eso, por ahí también se menciona que la Asamblea tiene que conocer los presupuestos de las empresas públicas, como la banca pública, tienen que remitir sus presupuestos en finanzas con carácter informativo y también a la Asamblea Nacional, es decir, aquí no se necesita ninguna reforma, peor una enmienda constitucional, luego en el tema de incrementar un porcentaje de 0.5% del PIB para seguridad dentro del marco de la educación. Señores en la Constitución de 2008 se estableció que para la educación se asigne el 0.5% del PIB adicional cada año hasta llegar al 6% adicional y en educación hasta llegar al 4%, desde el 2008 hasta hoy, jamás se ha cumplido con eso, las asignaciones a los presupuestos ejecutados en salud y educación están alrededor del 4 y algo más , en salud alrededor del 2 o más %, si en el periodo de mayor bonanza del país, en el año 2008 no se cumplió esto, se puede cumplir en pleno periodo de restricciones de la economía publicas, es imposible, no se pueden asignar recursos a las instituciones sin tener ingresos, es decir, sin responder a una economía sana, no es posible, luego tenemos como conclusión que yo debo referirme a aspectos conceptuales generales, el Ecuador jamás va a poder progresar sin un estricto orden fiscal, sin tener superávit más en un economía dolarizada, las cuentas ordenadas, la sostenibilidad fiscal es fundamental para atraer inversiones y para que el país crezca, no hay otra manera, más en una economía dolarizada, entonces no es posible que vía enmienda se quiera desarticular los fundamentos de la economía fiscal y sus impactos en la economía, el presupuesto publico, las cuentas públicas son elementos esenciales de poder del ejecutivo dentro de un marco de estabilidad macroeconómica, de manejo general de la economía, esa es una responsabilidad intrínseca del ejecutivo, que el ejecutivo cumpla esa función y que la Asamblea cumpla su función de fiscalizar, la Asamblea debería fiscalizar todo en cuanto se dice en la Ley de Ordenamiento Publico con rigor técnico y con responsabilidad, fiscalizar al ejecutivo, porque no se cumplen las



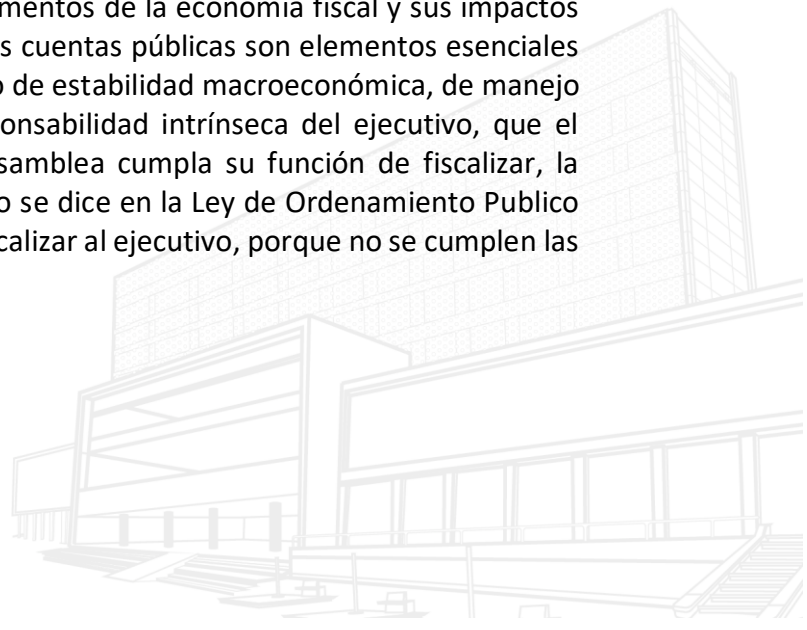
(593) 2399 - 1111 / (593) 2399 - 1116
Ext. 1111



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



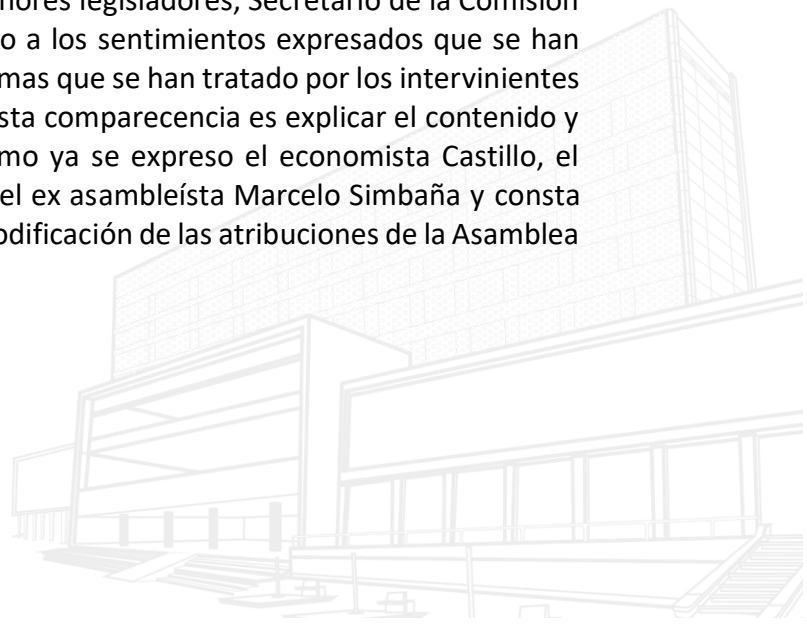
comision.enmiendas-reformas@asambleanacional.gob.ec



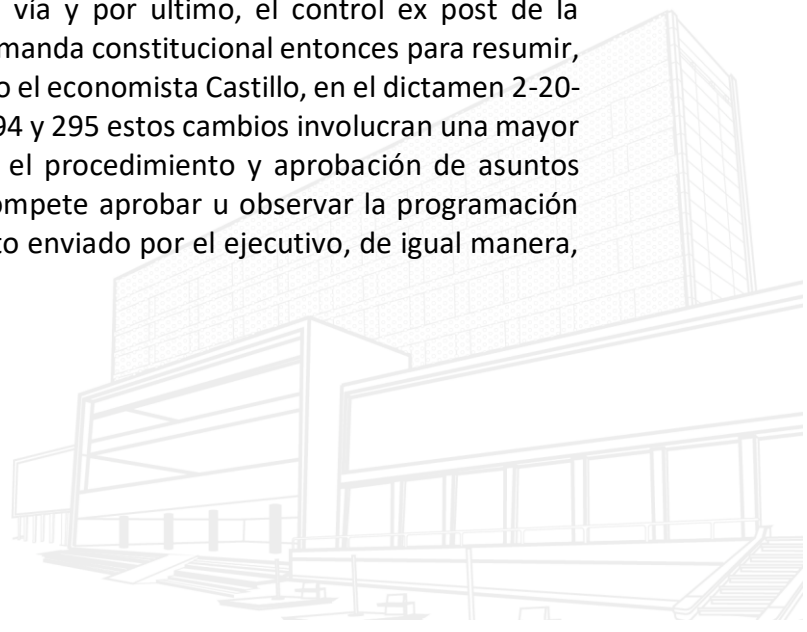
reglas, porque los egresos permanentes no son iguales a los ingresos, porque toda la estructura de manejo económico no se cumple, porque lo que esta en la disposición legal no se cumple, esa es la labor de la Asamblea, que en una sociedad democrática, cada uno cumpla su función y los contrapesos de la Asamblea Nacional deben limitarse a que el ejecutivo cumpla con las leyes fiscales a cabalidad, que establece los fundamentos serios para la sostenibilidad fiscal, la Asamblea tiene obligar a ejecutivo a que se cumplan esos fundamentos, es lo que requiere el país, sin sostenibilidad fiscal no habrá inversión, no habrá trabajo y existirán menos oportunidades entonces que cada uno cumpla con su función y la asamblea esta en absoluta obligación de hacer cumplir al ejecutivo con rigor todas las reglas generales y todas las leyes que atañen al manejo económico responsable y en esta dimensión señores asambleístas yo quiero dejar claro bajo toda la relación técnica y de historia que he hecho, quiero manifestar y hacer un llamado a la Asamblea como la representación pública y política de la sociedad que asuma como tal, los fundamentos y las responsabilidades que significan un manejo riguroso del fisco y de la economía y que al asumir como fiel representante político, se irradie ese tipo de responsabilidad desde la Asamblea, porque el manejo fiscal responsable y el manejo económico responsable, más allá de las cifras, quiere que el acuerdo de todos y quien mas esta llamado a irradiar a defender este tipo de responsabilidades que la Asamblea Nacional, señor Presidente, señores asambleístas, esta es mi visión de lo que se pretende hacer con estas enmiendas que a mi juicio son inviábiles y lo que van a hacer, es contribuir el futuro fiscal de nuestro país y el Ecuador no esta en esas condiciones, ni debe, ni puede pretender en el futuro, tener un manejo fiscal económico alejado de la responsabilidad.

PRESIDENTE.- Bien tenemos varias ideas para reflexionar creo que esta muy clara la exposición y posición del economista Carrera, si nadie solicita la palabra entonces daríamos paso a la tercera intervención, no sin antes agradeceré la presencia de los muy valiosos criterios del economista y su valioso aporte a este análisis, sino tenemos observaciones por lo pronto, daremos paso a nuestra siguiente intervención, Abg. Sebastián Abad, master en Derecho Constitucional y candidato a master por la Universidad de Cambridge y tiene una vasta experiencia en Derechos Humanos e instituciones públicas como la Corte Constitucional, bienvenido doctor Abad, tiene usted la palabra.

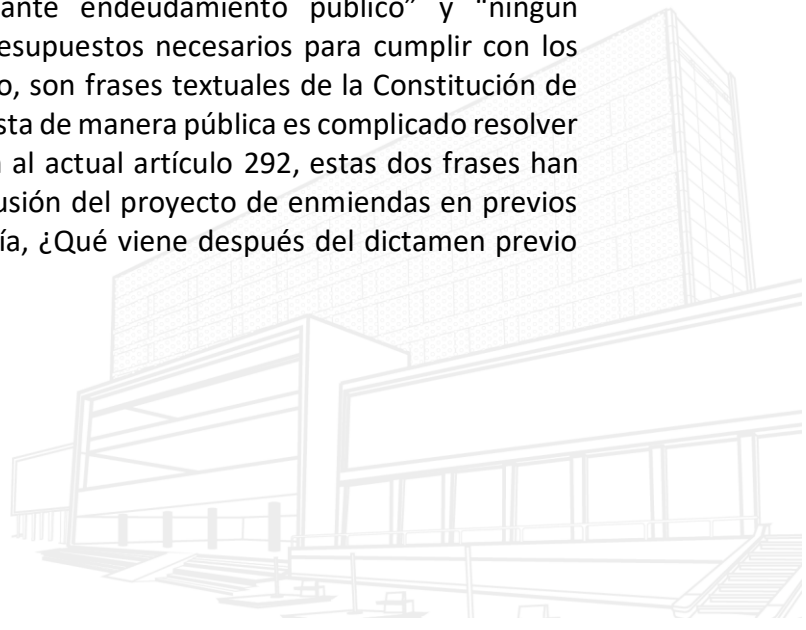
ABG. SEBASTIÁN ABAD.- Buenas tardes señores legisladores, Secretario de la Comisión y demás presentes, buenas tardes, me uno a los sentimientos expresados que se han vivido en las ultimas horas en el país, los temas que se han tratado por los intervinientes previos, los pasare rápido, el objetivo de esta comparecencia es explicar el contenido y alcance de este dictamen 2-20-RC/20, como ya se expreso el economista Castillo, el proyecto de enmienda fue propuesto por el ex asambleísta Marcelo Simbaña y consta de tres elementos principales que son la modificación de las atribuciones de la Asamblea



Nacional con respecto a la discusión y aprobación del Presupuesto General del Estado y la eliminación de la frase, “responsable de la administración pública” del artículo 141 y la inclusión de dos disposiciones mas en la disposición Vigésimo Transitoria Segunda, para poder poner en contexto es importante mencionar cuales son los mecanismos de modificación constitucional que tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales lo han determinado, en este sentido, como bien prescriben los artículo 441, 442 y 444 de la Constitución, en relación con el artículo 99 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y como basta jurisprudencia de la Corte Constitucional existen tres procedimientos para llevar a cabo un cambio en la Constitución, el primero, es la enmienda, que es el procedimiento menos riguroso y procede en casos de modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos que no alteran la estructura de la Constitución , el carácter y los elementos constitutivos del Estado y no establece restricciones de los derechos y garantías y tampoco altera el procedimiento de la reforma constitucional, este mecanismo y los tres mecanismos que se explicarían a continuación están diferenciados por la graduación, dependiendo de tres factores, el grado procedimental de cada uno de estos mecanismos, el nivel de deliberación democrática que se requiere para cada uno y por ultimo, el alcance del poder de la modificación constitucional, solo para resumir, el alcance de la enmienda, la enmienda que es el mecanismo que estamos analizando en este momento, respeta el espíritu del constituyente como lo ha determinado la Corte Constitucional, el segundo mecanismo que nos corresponde analizar es la reforma parcial reconocida en el artículo 442 y porque se caracteriza, se permite realizar modificaciones a la estructura de la constitución y al carácter de los elementos constitutivos del estado sin que esto implique una restricción de derechos o garantías o que implique una modificación al texto que establece la norma constitucional y por ultimo, la Asamblea Constituyente que es el mecanismo más riguroso y el único mecanismo mediante el cual se puede revisar o analizar restricción de derechos o revisar el procedimiento de reforma a la constitución, una vez explicado los tres procedimientos que la Constitución y la legislación ecuatoriana determina para modificar el texto constitucional es importante diferenciar los tres momentos que la Corte Constitucional y la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales ha determinado cuando se va a modificar textos, el primer momento es el dictamen de procedimiento que ya la Corte emitió, el segundo que no nos corresponde en este momento, que es un dictamen de enmienda y no un referéndum de consulta popular y es el dictamen de vía y por ultimo, el control ex post de la enmienda previa a una presentación de demanda constitucional entonces para resumir, que fue lo que dijo la Corte, ya lo determino el economista Castillo, en el dictamen 2-20-RC/20 y con respecto a los artículos 120, 294 y 295 estos cambios involucran una mayor intervención de la Asamblea Nacional en el procedimiento y aprobación de asuntos presupuestarios cuando este órgano le compete aprobar u observar la programación presupuestaria pero no formula el proyecto enviado por el ejecutivo, de igual manera,



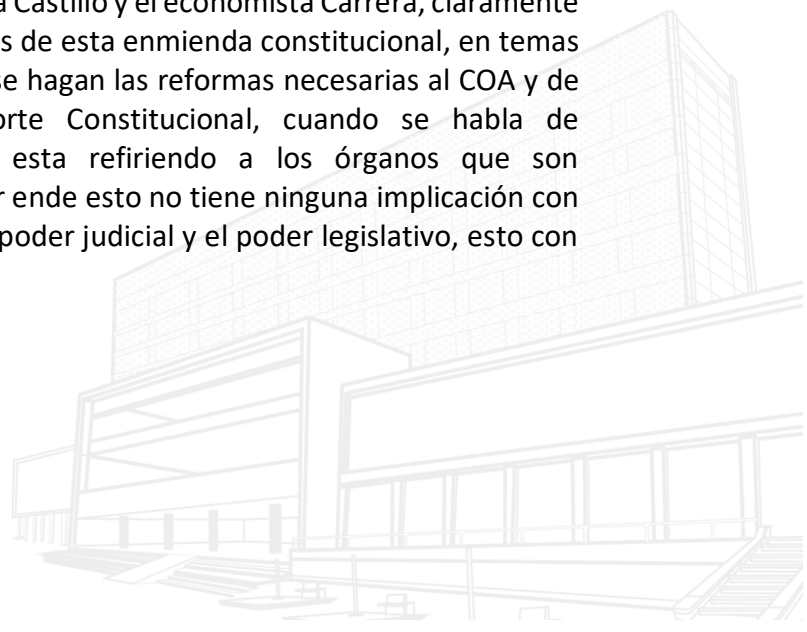
determino que no funcionará como un órgano de contrapesos sino como un responsable de la programación presupuestaria, lo cual no fue una tarea entregada desde el inicio y dentro de la configuración constitucional ecuatoriana, por ende, este cambio trasciende las facultades que la Constitución le reconoce a la Asamblea Nacional y no corresponde tratarse por enmienda, en relación al artículo 292 agrega límites para el destino del endeudamiento público y asigna recursos para los organismos públicos según su función institucional, más allá de las apreciaciones técnicas que se han vertido en las intervenciones previas, la Corte Constitucional determino que esto no altera la estructura del Estado y no limita o restringe derechos y garantías, con respecto al artículo 141, lo propio, no es una modificación que implica un cambio significativo y no está distorsionando la organización del poder, por lo cual, se permite la enmienda y por último la inclusión de la defensa nacional y la seguridad ciudadana como parte de las áreas en que se incrementará el financiamiento año a año, que es lo que dijo la Corte respecto de esto y por eso voy a pasar muy brevemente, la inclusión de estas dos áreas podría tener una incidencia en el Derecho a la salud, por ende, al tener una posible restricción al derecho de la salud no puede tratarse vía enmienda constitucional, los cambios aprobados por enmienda consisten en eliminar la frase “ y responsable de la administración pública” considero importante hacer un recuento histórico y en la constitución de 1998, el artículo era bastante similar y me permito leer “ el Presidente de la República ejercerá la función ejecutiva, será el jefe de estado y de gobierno y responsable de la administración pública” la misma frase ha sido repetido en la constitución del 2008, adicionalmente es importante referirse al artículo 44 y 45 del Código Orgánico Administrativo, los cuales determinan qué es la administración pública, qué comprende la administración y cuales son los elementos que el Presidente de la República como jefe de la administración pública central es titular, por ende, la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios y demás entidades del sector público, con respecto al artículo 292 que si se dio paso la enmienda, con la excepción del párrafo segundo, se incluyen dos párrafos que se no se podrá financiar gastos permanentes mediante endeudamiento público y ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir sus fines y objetivos, otra vez, más allá de las cuestiones técnicas mencionadas por los intervinientes previos, es importante hacer un recuento histórico y recordar que en el artículo 299 de la Constitución de 1998 se consideraban las mismas frases, me permito leer y son los mismos términos “ no se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público” y “ningún organismo público será privado de los presupuestos necesarios para cumplir con los fines y objetivos para los cuales fue creado, son frases textuales de la Constitución de 1998 debido a la poca información que consta de manera pública es complicado resolver cuales fueron las discusiones que llevaron al actual artículo 292, estas dos frases han sido eliminadas, no obstante, para la discusión del proyecto de enmiendas en previos textos constitucionales esto ya lo reconocía, ¿Qué viene después del dictamen previo



de la Corte Constitucional? como ustedes bien lo saben señores asambleístas, el artículo 441 en relación con el 73 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa prescribe que “ después de emitido el dictamen se lo enviará a Presidencia, el cual pondrá en conocimiento del CAL, el Pleno creará la Comisión que estamos tratando en este momento y la Comisión recibirá el proyecto de enmienda para poder emitir su proyecto en no menos de 30 días ni más de 60 y reservando 15 días para la socialización de los ciudadanos que consideren que tienen interés en la aprobación del proyecto, la comisión podrá realizar las observaciones que consideré pertinentes siempre y cuando eso no implique una modificación sustancial de lo que ya fue aprobado por la Corte Constitucional, tras ellos, el proyecto enmienda será debatido en dos debates, con una distancia de 30 días, de acuerdo al artículo 73 y por ultimo, el proyecto será aprobado por dos tercios, es decir, mayoría calificada de los integrantes de la Asamblea, de acuerdo con el precedente 18-18-SIN-CC de la Corte Constitucional se prohíbe la votación en bloque de las enmiendas entonces a partir de todo esto, una vez explicado cuales son los distintos mecanismos de modificación constitucional, el proceso de cada uno de estos momentos es importante determinar que los únicos artículos que podrán ser aprobados o que deberán ser discutidos por esta comisión y previo al informe al Pleno son el artículo 141 con las implicaciones que se debería tomar en cuenta de los artículos 44 y 45 del Código Orgánico Administrativo y el artículo 292 además de valorando las apreciaciones técnicas de los intervinientes previos, considerando que es un artículo bastante similar al contenido de la Constitución de 1998 pues las frases son idénticas, dicho ello, dejo la palabra al señor Presidente para cualquier duda que quede pendiente, muchas gracias.

PRESIDENTE.- Bien, gracias doctor Abad por su intervención y abrimos el foro señores comisionados en caso que tengan alguna pregunta u opinión que consideren necesarias para que nuestros invitados puedan absolverlas, aquí se han esgrimido varios argumentos, desde lo normativo, desde lo práctico y desde lo político y creo que las exposiciones han estado sumamente claras bajo diferentes ángulos y en el caso del Dr. Abad, yo si quisiera preguntarle ¿Cuál es la mayor objeción que usted le ve a esta propuesta de enmienda? Eso me gustaría clarificar respecto de lo que usted acaba de mencionar.

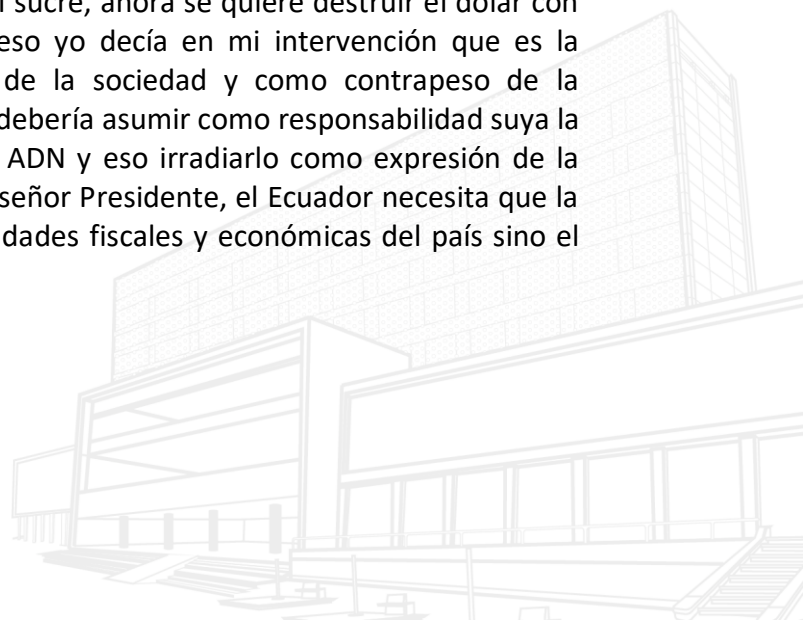
ABG. SEBASTIAN ABAD.- Muchas gracias señor Presidente por su pregunta, después de las observaciones que realizó el economista Castillo y el economista Carrera, claramente la mayor objeción son los aspectos técnicos de esta enmienda constitucional, en temas netamente legislativos siempre y cuando se hagan las reformas necesarias al COA y de acuerdo al propio dictamen de la Corte Constitucional, cuando se habla de administración pública, únicamente se esta refiriendo a los órganos que son dependientes de la Función Ejecutiva y por ende esto no tiene ninguna implicación con las otras funciones del estado, es decir, el poder judicial y el poder legislativo, esto con



respecto al artículo 141, con respecto al artículo 292 con respecto a los debates técnicos que muy bien se señalaron y la conveniencia o no de su aprobación, el debate jurídico no tendría ninguna implicación en tanto y en cuanto son artículos que están recogidos en el propio texto constitucional como lo señaló el economista Castillo y que esta reconocido en normas infra constitucionales, por ende, la conveniencias o no de la aprobación y por ende, las decisiones que se deban tomar no caigan tanto en el ámbito legal sino en la conveniencia política y técnica económica financiera que involucraría estos cambios constitucionales.

PRESIDENTE.- Economista Carrera, yo quería hacerle una pregunta a usted, desde su punto de vista, ¿el problema de fondo es que la Asamblea no tiene las herramientas técnicas para una elaboración del presupuesto o va a ser más bien el problema es de naturaleza política en términos en que semejante atribución de probarse podría dar paso a escenas del pasado que no queremos repetir.

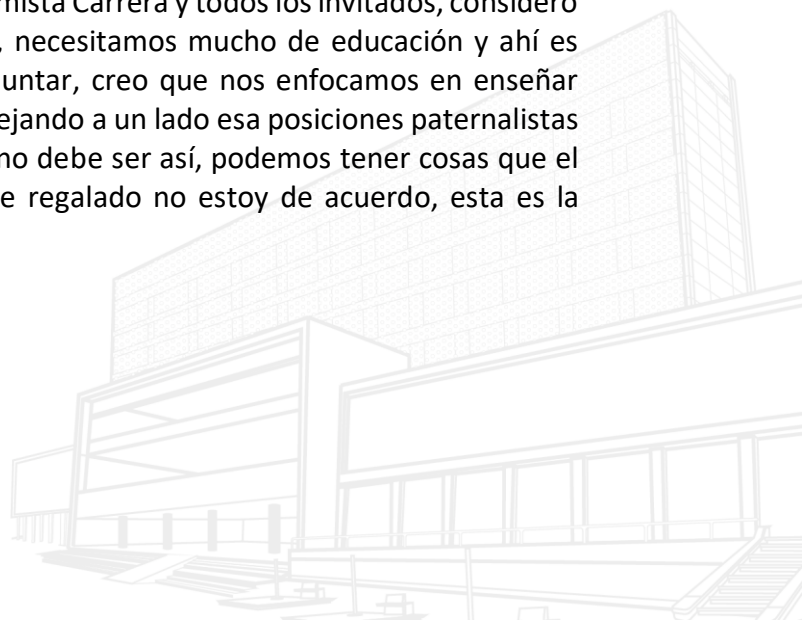
EC. JAIME CARRERA.- Haber Presidente, los dos aspectos yo creo que están en una armonía inadecuada y hay que decirlo, la Asamblea tiene una carencia absoluta de nivel técnico y como usted lo dijo, de capacidad instalada para analizar las finanzas públicas, desde el mismo entendimiento de los conceptos de las finanzas públicas y de las leyes, por citar algo, en el presupuesto del 2022 jamás se analizó con profundidad el déficit o las necesidades de financiamiento del presupuesto, los conceptos mismos con rigor de las finanzas públicas incluso los ingresos y gastos, considero que el harían un gran bien al Ecuador conformando un equipo de capacidad instalada con absoluta solvencia técnica para tratar todas las finanzas públicas y su relación con la economía, allí hay carencia absolutas, es decir, hay confusiones de conceptos, de cosas que no se entiende bien que son ingresos, que son gastos, que es déficit, que son amortizaciones, no se incorpora esto dentro de las perspectivas fiscales y económicas del país, dentro de las responsabilidades que deben existir para desarrollar el Ecuador, es una debilidad muy grande la Asamblea, incluso para cumplir con su función de fiscalizar fielmente al ejecutivo sobre el cumplimiento de las leyes y esta es un muestra, en estas enmiendas esta ya en la Constitución y en la Ley debió analizarse y luego en el aspecto político si, esencialmente la Asamblea es la expresión política de una sociedad pero la responsabilidades políticas deben ser también técnicas para con el país, es decir, lo políticamente correcto debe ser lo legal y técnicamente correcto, caso contrario, ocurre lo que paso en el pasado, ya destruimos el sucre, ahora se quiere destruir el dólar con estas enmiendas, no debe ser así!, por eso yo decía en mi intervención que es la Asamblea como representación política de la sociedad y como contrapeso de la organización democrática del estado, que debería asumir como responsabilidad suya la sostenibilidad fiscal debe ser parte de su ADN y eso irradiarlo como expresión de la sociedad porque más allá de los números señor Presidente, el Ecuador necesita que la sociedad asuma como tal, las responsabilidades fiscales y económicas del país sino el



Ecuador no va a progreso y si por el contrario por decisiones políticas y por intereses políticos se trata de desarticular los intereses generales de la economía, el resultado va a ser más pobreza, entonces necesitamos un cambio conceptual en la concepción política y técnica de el Asamblea sobre estos temas, que lo políticamente correcto sea lo técnicamente correcto y lo que sirva para el progreso del país, yo se que muchos partidos políticos pretenden llegar al poder en el 2025, ¿qué mejor que recibir cuentas ordenadas y una economía en expansión y desarrollar el país, entonces Presidente, los problemas que esta tratando hoy en las enmiendas tienen los dos pilares fundamentales que usted ha mencionado, la carencia de un sistema técnico en la Asamblea y la carencia de visión política indispensable para progresar.

PRESIDENTE.- Interesante, hay cosas que son importante denotar, las diferencia entre el ejecutivo y el legislativo, el ejecutivo tiene su carga política pero tiene su carga técnica alta y como se manifiesta esta a través de la especialización que existe en cada uno de los Ministerios y cada uno con su área especializada y claro un Ministerio cuenta con cientos personas para trabajar y todos dedicados a una temática, en la Asamblea en cambio hay una alta carga política y es normal, al fin y al cabo nosotros somos la expresión de la sociedad, es una consecuencia de lo que es el Ecuador, no es un hecho anormal, es una consecuencia de lo que es el país, nosotros somos electos de entre la sociedad ecuatoriana, entendida dentro de sus manifestaciones y posturas pero la carga política de la Asamblea es grande, sin embargo, si me arroja dudas la carga técnica, no porque no necesariamente los Asambleístas no tengamos la capacidad pero si la capacidad instalada, porque un ministerio tiene cientos de personas dedicando a un solo tema por el contrario un asambleísta tiene 4 asesores dedicados a una pluralidad de temáticas y eso hace que naveguemos en la superficie de los temas, no existe tema más complejo en el estado que las finanzas públicas, yo en los 8 meses que llevo en la Asamblea no he descubierto ninguna y hemos trabajado sobre muchas temáticas, no existe! Las finanzas publicas son complejas, me parece muy oportuno el análisis de lo que ocurrió con el sucre, la destrucción del sucre fue una serie de malas decisiones de política monetaria, son las consecuencia de una serie de malas decisiones de política monetaria. Hoy tenemos una moneda fuerte, que es más difícil que sea afectada pero tampoco es invulnerable entonces yo creo que estas reflexiones son absolutamente validas.

VICEPRESIDENTA.- Muy interesante economista Carrera y todos los invitados, considero que para entender esa política financiera, necesitamos mucho de educación y ahí es donde tiene que el Gobierno de turno apuntar, creo que nos enfocamos en enseñar educación financiera, yo creo que vamos dejando a un lado esa posiciones paternalistas que el estado quiere que todo lo regale y no debe ser así, podemos tener cosas que el Estado por derecho pero que todo nos de regalado no estoy de acuerdo, esta es la



sociedad en la que nos hemos desenvuelto, quisiera agradecer sus criterios, muchas gracias.

AS. MARLON CADENA.- Presidente, quisiera enviarles un afectuoso saludo a todos los invitados, si algo caracteriza a esta comisión es el nivel de las comparencias y quería felicitarlo por aquello, nos dejan con esa sensación que debemos tener planteamientos en concreto por parte de la Asamblea y en ese sentido mi felicitación y mi agradecimiento para todos los invitados, muchas gracias.

PRESIDENTE.- Finalizadas las intervenciones de nuestros invitados reinstalamos la sesión no sin antes agradecerles a todos por sus criterios que nos ayudan a tomar las mejores decisiones, agotado este punto, señor Secretario informe si existe más puntos del orden día a tratarse.

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

PRESIDENTE.- Bien una vez agotados los puntos del orden del día clausuro la sesión, gracias a los señores asambleístas, la ciudadanía y a nuestros distinguidos invitados, muchas gracias a todos.

SECRETARIO.- Señores asambleístas se clausura la sesión siendo las 18h25 del primero de febrero del 2022, muchísimas gracias por su compromiso y atención, tengan una gran jornada.

Dr. Francisco Jiménez Sánchez

Presidente de la Comisión de Enmiendas y Reformas Constitucionales

Abg. Ricardo Avilés López

Secretario Relator de la Comisión de Enmiendas y Reformas Constitucionales

