



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

20 DE DICIEMBRE DE 2011

SUMARIO:

CAPÍTULOS

TEMA

- | | |
|------------|---|
| I | CONSTATACIÓN DEL QUÓRUM. |
| II | REINSTALACIÓN DE LA SESIÓN. |
| III | CONTINUACIÓN DEL SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY DE REPETICIÓN. |
| IV | SUSPENSIÓN DE LA SESIÓN. |



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

ÍNDICE:

CAPÍTULOS	TEMA	PÁGINAS
I	Constatación del quórum. -----	1
II	Reinstalación de la sesión. -----	1
	Comisión General para entregar un reconocimiento a la Fundación Vista para Todos.-----	2
	Lectura del Acuerdo Legislativo condecorando a la Fundación Vista para Todos.-----	3
	Valarezo Rocío.-----	3
	Intervención del señor Diego Benítez, Representante de la Fundación Vista para Todos.-----	5
	Clausura de la Comisión General y reinstalación de la sesión.-----	6
III	Continuación del Segundo debate del proyecto de Ley de Repetición. Lectura del informe de la Comisión. -----	7
	Intervenciones de los asambleístas:	
	Andino Mauro.-----	25,37,65
	Ulloa Francisco.-----	32
	Herrería Enrique.-----	34
	Almeida Luis.-----	38
	Bustamante Fernando.-----	40
	Páez Andrés.-----	45
	Panchana Rolando.-----	50
	Romo María Paula.-----	51,64
	Cobo Fausto.-----	55
	Morales Luis.-----	57
	Encalada Eduardo.-----	59,64



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

	Moncayo Paco.-----	63
	Subía Stalin.-----	65
	Roche Andrés.-----	66
	Calle María Augusta.-----	66
IV	Suspensión de la sesión.-----	67



REPÚBLICA DEL ECUADOR
Asamblea Nacional

Acta 140-A

En la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a las once horas veintiún minutos del día veinte de diciembre del año dos mil once, se reinstala la sesión de la Asamblea Nacional, dirigida por su Presidente, asambleísta Fernando Cordero Cueva.-----

En la Secretaría actúa el doctor Andrés Segovia Salcedo, Prosecretario General de la Asamblea Nacional.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señor Secretario, verifique el quórum. -----

I

EL SEÑOR SECRETARIO. Buenos días, señor Presidente, señores asambleístas. Previo a la reinstalación de la Sesión 140 del Pleno de la Asamblea Nacional, solicito se sirvan verificar que sus tarjetas se encuentren debidamente insertas en sus curules, por favor. Informen a esta Secretaría si existe alguna novedad. Personal de apoyo, informe a esta Secretaría. Si no existen novedades, noventa y ocho asambleístas presentes en la sala, señor Presidente. Sí tenemos quórum. -----

II

EL SEÑOR PRESIDENTE. Antes de reinstalar la sesión o, ya dentro de ella, reinstalada, declaro una Comisión General para proceder hacer un reconocimiento a la Fundación Vista para Todos. Señor Secretario, lea el documento por favor. Pídales que ingresen a los señores de la Fundación.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

EL SEÑOR PRESIDENTE INSTALA EN COMISIÓN GENERAL PARA ENTREGAR UN RECONOCIMIENTO A LA FUNDACIÓN VISTA PARA TODOS, CUANDO SON LAS ONCE HORAS VEINTIDÓS MINUTOS.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. Enseguida señor Presidente, vamos a proceder al ingreso, y luego a la lectura correspondiente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Continúe, señor Secretario.-----

EL SEÑOR SECRETARIO. Enseguida, señor Presidente. El Acuerdo dice lo siguiente: "Considerando: Que, la Fundación Vista para Todos, con domicilio principal en la ciudad de Quito provincia de Pichincha, se apresta a conmemorar el vigésimo aniversario de actividades, siendo aprobado su Estatuto Constitutivo con Acuerdo Ministerial 2948, emitido el 8 de noviembre de 1995; Que, los esfuerzos desplegados por miembros de la Fundación Vista para Todos, responden a la demanda social por acceder a un servicio solidario y comprometido con la comunidad, implementando una importante cobertura a nivel nacional, con una gestión competente y especializada que conjuga amplia visión social, disposición de trabajo, innovación en la estructura física, humana y tecnológica; Que, su loable acción y auténtico compromiso con el prójimo trasciende en la consecución de mejores condiciones para la atención y salud, en conjunción con los aportes de organizaciones y personas con firme disposición de trabajo, como acto cotidiano y propositivo para la implementación de una labor, que precisa sumar aportes y voluntades individuales y colectivas para generar el entorno adecuado, un esmerado servicio y el fortalecimiento y crecimiento organizacional; Que, es deber de la Asamblea Nacional del



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

Ecuador destacar y hacer público el reconocimiento a excepcionales organizaciones y sus integrantes por sus significativas ejecutorias en beneficio de la colectividad; y, En ejercicio de sus atribuciones Acuerda: Exaltar el trabajo que desarrolla la Fundación Vista para Todos y adherirse al justo homenaje que le rinde la comunidad por su significativo aporte social, espíritu solidario y visión humanista que concita el encomio y congratulación de los ecuatorianos. Otorgar la Condecoración Asamblea Nacional de la República de Ecuador, "Doctor Vicente Rocafuerte, al Mérito Social", que será entregada junto al presente Acuerdo Legislativo en acto solemne programado para el efecto. Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicado en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha a los veintitrés días del mes de noviembre del dos mil once". Hasta ahí el documento, señor Presidente. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. La asambleísta Rocío Valarezo, les va a complementar una explicación sobre esta Fundación, que hoy día la reconocemos. -----

LA ASAMBLEÍSTA VALAREZO ROCÍO. Arquitecto Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea, compañeras y compañeros asambleístas, amigos y amigas de la Fundación Vista para Todos: No hay peor ciego que el no quiere ver, pero quienes hacemos función pública si que nos hemos dado cuenta de la labor de estas personas, así mismo se ha dado cuenta el pueblo ecuatoriano. No estamos refiriendo a un grupo de hombres y mujeres de gran calidad humana que pensando ante todo en los demás, fundan asociaciones e instituciones para servir desinteresadamente a los sectores de la sociedad más



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

vulnerables. A veces se nos quiere escapar lágrimas de emoción al ver a estos seres humanos, que despojándose de cualquier atisbo de ego, vanidad, se vuelven tan generosos y desprendidos, que su único afán es hacer el bien por donde quiera que van, ocupándose de los más frágiles y desvalidos, a los que la sociedad se empeña en dar la espalda, en cambio, ellos les abren sus brazos y su corazón de par en par tratando de mitigar en lo posible sus discapacidades. Es entonces, cuando no podemos contener las lágrimas al ver las caras de felicidad de las personas a las que socorren y alivian. A mí, en el corto tiempo que llevo conociendo a los dirigentes de una de estas instituciones, me ha impresionado su alta cuota de civismo y humanismo, demostrándome que su único interés radica en apoyar a los demás, sobre todo vienen cumpliendo un papel preponderante en beneficio de los más necesitados, los discapacitados de mi patria, me refiero a la Fundación Vista para Todos, que con un dinamismo sin precedentes y sin escatimar esfuerzos, viene cumpliendo una cobertura de ayuda y apoyo a los más necesitados de esta país, méritos que enaltecen con creces de grandeza a quienes la integran y la dirigen. Concretamente me corresponde ponderar a esos grandes personajes que con sobrado sentimiento de solidaridad coadyuvan a aliviar el dolor ajeno. Por eso, con letras mayúsculas exalto los nombres del doctor Diego Mauricio Nieto y el licenciado Diego Benítez, como ejemplo de nobles virtudes ciudadanas. Hoy, cuando tan noble institución de servicio humanitario, la Fundación Vista para Todos, cumple veinte años de vida institucional propicio el mejor homenaje de reconocimiento que la Asamblea Nacional la distingue, como una de las más sobresalientes fundaciones de nuestro país y, por ello, me cabe el orgullo y el honor, en nombre del primer poder del Estado, que se imponga la presea “doctor Vicente



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

Rocafuerte” al pabellón de la noble institución benéfica. Invito al Director Ejecutivo y Presidente Ejecutivo de la Fundación Vista para Todos, para proceder con este dignificante encargo que le brindamos hoy. De la misma manera, la Asamblea Nacional otorga un conceptuoso acuerdo de homenaje por su vigésimo aniversario de fundación. Señores de la Fundación Vista para Todos, seguid en esa misma ruta de servicio a la comunidad, que Dios les dé más fuerza y sabiduría para seguir socorriendo a los sectores más prioritarios de mi patria. Salud por sus veinte años de fructífera existencia, doctor Nieto y licenciado Benítez. Muchísimas gracias.-----

INTERVENCIÓN DEL SEÑOR DIEGO BENÍTEZ, REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN VISTA PARA TODOS. Señor arquitecto Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Nacional, doctor Juan Carlos Cassinelli, Primer Vicepresidente de la Asamblea Nacional, señora profesora Rocío Valarezo, Segunda Vicepresidenta de la Asamblea Nacional, señores y señoras asambleístas, señor doctor Andrés Segovia, Secretario General, señora doctora Libia Rivas, Prosecretaria General: Hace veinte años yo decía la Fundación Vista para Todos es un niño que acaba de nacer, luego de veinte años, gracias a Dios, ya podemos ver los frutos que ha venido haciendo la Fundación Vista para Todos. Ahora, es un orgullo decirle contamos con cuarenta y tres sucursales distribuidas en todo el país, y hace dos años pudimos inaugurar el primer hospital oftalmológico que tiene el Ecuador. Si ustedes recuerdan, nosotros estábamos exportando pacientes para que nos den operando en Venezuela, pues aquí hay toda la capacidad de profesionalismo para hacer las cirugías de catarata aquí, y de hecho, la Fundación Vista para Todos, hace cinco mil cirugías cada año de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

catarata, con facoemulsificación que es la última tecnología en cirugías de catarata donde ya no se coge puntos, donde para la recuperación ya no hay que esperar tres meses sino solamente veinticuatro horas para eliminar los lentes, más nos demoramos en entrar al quirófano que lo que dura una cirugía, la cirugía dura solamente diez segundos, la cirugía láser. El trabajo que viene haciendo la Fundación para los adultos mayores y para los niños en las escuelas es un trabajo arduo, donde nosotros entregamos gratuitamente cien mil pares de lentes cada año, podemos decir que hasta el día de ayer hemos podido entregar también dieciocho mil novecientos once sillas de ruedas, y cada año estamos entregando dos mil setecientas sillas de ruedas, esto también sin ningún costo. Ahora tenemos un equipo de veinticinco personas en la provincia de Cotopaxi haciendo nuestro trabajo, que hacemos en el mes de diciembre con los programas y proyectos de navidad. Ustedes, con la condecoración nos motivan el día de hoy y ojalá no motivan solamente a Diego Benítez, sino a trescientas personas que trabajamos en la Fundación Vista para Todos, entre médicos, auxiliares y personal administrativo. No quiero cansarles más, sino decirles con la aproximación de las pascuas de Navidad y año nuevo, ojalá Dios derrame un millón de bendiciones a cada uno de ustedes, y que nos ayuden para que el próximo año, el año dos mil doce, el Ecuador sea más humano y más solidario. Muchas gracias.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE CLAUSURA LA COMISIÓN GENERAL Y REINSTALA LA SESIÓN, CUANDO SON LAS ONCE HORAS TREINTA Y TRES MINUTOS.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señor Secretario, continúe con la lectura del



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

informe correspondiente a la Ley de Repetición.-----

III

EL SEÑOR SECRETARIO. Enseguida señor Presidente, estamos en el segundo debate del Proyecto de Ley de Repetición, y estábamos en la lectura del informe correspondiente. "4. Aspectos conceptuales y doctrinarios. 4.1. Descripción conceptual de la obligación estatal de responder por los daños que producen sus dependientes. La doctrina define a la responsabilidad civil como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso y, en términos generales, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar. La responsabilidad civil aplicada al servicio público proviene de la conducta (acción u omisión) del servidor público que ha obtenido lucro indebido o ha producido daño en el desempeño de sus funciones, cargo o servicio, por el cual el Estado está obligado a responder pecuniariamente. En este contexto, la responsabilidad civil de los servidores públicos no se agota en sus actos particulares, sino que se extiende a todos aquellos que en el desempeño de sus cargos o por motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. En consecuencia y en términos generales, se define la responsabilidad del Estado como aquella obligación de proteger jurídicamente a las personas contra actos de la administración pública y de sus servidores, reparando el daño causado mediante una compensación económica. Cabe mencionar que en el derecho comparado, la tendencia de la mayoría de los países es transformar la responsabilidad pública subjetiva en responsabilidad



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

pública objetiva, que va desde pedir cuentas al servidor público hasta el derecho a ser indemnizado por el Estado. La garantía de los ciudadanos frente a los perjuicios por servicios deficientes del Estado se ha institucionalizado, gracias a que la responsabilidad de la administración es objetiva directa. En la actualidad, el servidor ya no responde civilmente ante el particular lesionado sino que lo hace ante la propia administración, que a la vez, responde directamente ante el particular, por lo que el concepto *ius privatista* de la responsabilidad civil extracontractual ha sido desplazado por la *moción ius publicista* de la responsabilidad patrimonial. Este modo de responder -objetivamente- por parte del Estado ya se encuentra en plena vigencia en nuestro país, como se constata en la jurisprudencia desarrollada en los siguientes fallos judiciales condenatorios al Estado, emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex-Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia): 1. Resolución No. 168-2007 de 11 de abril de 2007 (recurso de casación No. 62-2005). 2. Resolución No. 217-2008 de 11 de julio del 2008 (recurso de casación No. 447-06); y, 3. Resolución de 21 de Julio del 2008 (recurso de casación No. 553-2006). Es preciso señalar que todos estos fallos dejan fuera la responsabilidad de las personas que provocaron finalmente el pago. En los últimos años ha estado en el centro de la discusión la responsabilidad del servidor público quien debe responder por sus actos, responsabilidad que la propia Constitución así lo establece. 4.2. La acción de repetición es una garantía constitucional y legal. El derecho de repetir es una garantía prevista en el inciso tercero del artículo 11 de la Constitución de la República, que precautela el patrimonio de todos ecuatorianos. Cuando el Estado es condenado a la reparación de algún daño, éste garantiza el pago del perjuicio. Pero, si el Estado paga



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

indebidamente (lo debido por el causante del daño), éste debe recuperar y recaudar mediante la acción de repetición lo erogado; caso contrario, se generaría una indiferencia e irresponsabilidad absoluta del servidor o funcionario público causante del daño y un grave perjuicio para los fondos públicos que impediría al Estado cumplir a plenitud los fines que persigue a favor de la colectividad en general. La garantía de repetición desarrollada a lo largo de varias Constituciones del país y las acciones de repetición contempladas en varias disposiciones legales dentro del sistema jurídico nacional son una muestra de que existe una perfecta unidad jurídica garantista, en el reconocimiento de la acción de repetición, como instrumento protector de los fondos públicos de todas y todos los ecuatorianos. 5. Marco constitucional y legal que ampara el derecho de la acción de repetición a favor del Estado. Desde la promulgación del texto constitucional de 1967, el derecho de repetición fue institucionalizado, pero en absoluto letargo en las Constituciones posteriores, precisamente por la falta de legislación secundaria que aplique el precepto. La mora legislativa y la falta de voluntad política de todos los Congresos de turno han impedido el desarrollo de una norma jurídica que permita al Estado hacer efectivo este derecho patrimonial. A continuación, se analiza brevemente el desarrollo constitucional y legal del derecho de repetición. El derecho de repetición en la Constitución de 1967. El artículo 27 de la Constitución de 1967 ya prescribía. Artículo 27. El Estado y más entidades de derecho público y las entidades semipúblicas, están obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios irrogados en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de su cargo. No obstante, lo establecido en el inciso



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

anterior, el Estado y más entidades antes mencionadas, harán efectiva la responsabilidad de sus funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave, hubieren perjudicado al Estado o a los particulares. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes. Pese a existir esta disposición constitucional clara y precisa desde 1967, el derecho de repetición estatal no ha sido ejercido con efectividad, por las dificultades que la norma presentaba al funcionario responsable de iniciar las acciones correspondientes. El derecho de repetición del Estado en la Constitución Política de 1998. La Constitución Política de la República de 1998, en el artículo 20, establecía: Artículo. 20. Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos. Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes". La misma norma constitucional disponía en el artículo 22: Artículo 22. El Estado será civilmente responsable en los casos de error judicial, por inadecuada administración de justicia, por los actos que hayan producido la prisión de un inocente o su detención arbitraria, y por los supuestos de violación de la norma establecida en el artículo 24, el Estado tendrá derecho de repetición contra el juez o funcionario responsable. Una de las razones por las que el derecho de repetición previsto en el artículo 20 de la Constitución de 1998 tuvo dificultades



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

para aplicarse adecuadamente fue porque los jueces que conocían las causas no se pronunciaban sobre el dolo a la culpa grave de los funcionarios públicos, exigencia que era requisito para su efectivización. Esto, a su vez, tiene relación con el hecho de que no era posible que se declare responsable al servidor público, pues éste no era parte del proceso y, por tanto, no podía ejercer su derecho a la defensa. La ley nunca previó un procedimiento adecuado para tal efecto. Se debe agregar que la falta de un procedimiento específico para demandar la acción de repetición, obligaba a plantear una acción civil ordinaria, proceso en el que recién tendría que demostrarse que la responsabilidad del servidor se originaba en el dolo o culpa grave. Además, se generaba una complicación adicional: la determinación de la responsabilidad del funcionario, previo al inicio de la acción, tenía que ser declarada por la Contraloría General del Estado, declaración que si se efectuaba, no surtía ningún efecto. 5.3. El derecho de repetición del Estado en la Constitución de la República de 2008. La actual Constitución de la República prevé en el inciso segundo del artículo 11. Artículo 11. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El inciso tercero del mismo artículo 11 establece la institución complementaria a la responsabilidad del Estado por daños a terceros, es decir, la obligación que tiene el Estado de ejercer de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. Nuestra Ley



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

Suprema en su artículo 233 distingue la responsabilidad personal de los funcionarios y empleados públicos por sus actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, frente a la responsabilidad administrativa, civil a penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, cuya determinación es de competencia exclusiva de la Contraloría General del Estado, conforme lo dispone el artículo 211 de la Constitución. Además, la Constitución prescribe en el inciso cuarto del artículo 11 que el Estado será responsable por la detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violando del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Los casos en los que se origina el derecho de repetición, como se acaba de señalar, son básicamente los mismos que en la Constitución anterior. Sin embargo, si bien la actual Norma Suprema recoge el principio o derecho del Estado a repetir el pago en contra del funcionario o servidor público, el problema de aplicación sigue subsistente; pues no se establece a qué autoridad corresponde determinar la responsabilidad del servidor público y ante qué autoridad debe dirigirse la acción de repetición. De no haber una disposición concreta, que define a quien corresponde la facultad de determinar la responsabilidad, podría entenderse que se le atribuye tal facultad a la Contraloría General del Estado; por eso, el proyecto precisa que sea la autoridad de la institución vinculada con el daño causado la que haya tenido que asumir el costo para el Estado, la que debe determinar en contra de qué servidor se debe seguir esta acción. Esta breve reseña histórico-constitucional deja clara la necesidad que al tiempo de redactar la norma legal que viabilice el ejercicio del derecho de repetición, no se incurra en los mismos errores que no han favorecido su efectivo ejercicio. 5.4. La previsión del ejercicio



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

del derecho de repetición en las disposiciones legales posteriores a la Constitución Política del 2008. A partir de la expedición de la Constitución de la República en octubre de 2008, varios cuerpos legales posconstitucionales han incorporado al sistema jurídico nacional normas dispersas relacionadas con el ejercicio del derecho de repetición que le corresponde al Estado y a sus instituciones. La Asamblea Nacional ha hecho esfuerzos por generar las vías procesales para el ejercicio del derecho de repetición estatal conforme las necesidades y requerimientos que han ido surgiendo y, de hecho, ese esfuerzo se ha visto reflejado en la producción de leyes como el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Además, la misma Constitución ha previsto que se ejerza acción de repetición en hechos que han provocado daño, por ejemplo, en actividades derivadas de daños ambientales. De otro lado, legislación secundaria, como la Ley Orgánica del Servicio Público, también ha previsto que se repita en contra de los servidores públicos que en el desempeño de sus cargos y funciones provocaron perjuicios al Estado. 5.5. Diferencias que en lo sustantivo y en lo adjetivo generan las actuales normas en la regulación de la acción estatal de repetición. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el Título II, Capítulo X, artículo 67, prevé la repetición contra servidoras y servidores públicos y judiciales por violación de derechos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos. El inciso final del artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se determina que la acción



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

prescribirá en el plazo de tres años, contados a partir de la realización del pago hecho por el Estado. El artículo 71 de esta Ley, que prevé el trámite de esta acción, establece que le corresponderá conocer y sustanciar la demanda a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente; y, el artículo 73 *ibídem* contempla el recurso de apelación para ante la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia. El Código Orgánico de la Función Judicial, en su Título I, Capítulo III, contiene reglas específicas para la sustanciación de los procesos por el mal funcionamiento de la administración de justicia, y la repetición de lo pagado por el Estado por la responsabilidad personal de jueces, fiscales y defensores públicos. Concretamente, el artículo 33 determina que el Estado ejercerá en forma inmediata el derecho de repetición contra las personas responsables del daño producido por los casos contemplados en el artículo 32, es decir, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, por la reforma o revocatoria de una sentencia condenatoria en virtud de un recurso de revisión y cuando alguien haya sufrido prisión preventiva y luego fuera sobreseído o absuelto mediante providencia ejecutoriada. El legitimado pasivo en estos casos, el Consejo de la Judicatura, hará el llamado al servidor judicial para que en el juicio comparezca y junto con el Consejo responda por los perjuicios causados, este es el llamamiento en garantía que el proyecto de ley de repetición también lo desarrolla de manera más clara. La acción de repetición prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial prescribe 4 años desde que ocurrió el daño. Los artículos 216 y 217 (No.14) del mismo cuerpo legal, señalan la competencia de las Salas de lo Contencioso Administrativo y las



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

atribuciones y deberes de los jueces que integran las Salas de lo Contencioso Administrativo, respectivamente. No se observa un procedimiento específico, por lo que debería aplicarse la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que no contempla el recurso de apelación sino directamente el recurso de casación. Como ya advertimos, igualmente, la Ley Orgánica del Servicio Público contempla la obligación de ejercer el derecho de repetición en los artículos 46, 134 y Disposición General Vigésima Tercera. El artículo 46 se refiere a la obligación de recuperar para el Estado los valores pagados a un servidor público que haya obtenido a su favor una sentencia que declare nula o ilegal la destitución o la suspensión de funciones. Esa norma exige, sin embargo, que el ejercicio de ese derecho este supeditado a que la Sala competente declare el dolo o la culpa grave del funcionario responsable de la decisión, aunque no prevé un mecanismo que le dé al servidor responsable el derecho a la defensa. El artículo 134 se refiere a la obligación de ejercer el derecho de repetición contra las autoridades nominadoras de la Función Ejecutiva que hubiesen incumplido las resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales y que esto comprometa recursos de carácter económico en gasto de personal, al margen de las políticas y resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales. Como los actos derivados de ese incumplimiento serían nulos, las autoridades responsables serán las que respondan en el juicio de repetición. La Disposición General Vigésima Tercera de la LOSEP se refiere los daños y perjuicios que causen las autoridades y funcionarios del Ministerio de Relaciones Laborales al interés público o terceros y la obligación que tiene el Estado de recuperar para sí los valores pagados como indemnización. En esta norma se contempla que las Salas de lo Contencioso Administrativo sean las competentes para conocer de la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

acción de daños y perjuicios con la obligación de ordenar en el fallo que se haga efectivo el derecho de repetición contra los responsables. La norma no exige, sin embargo, que los jueces califiquen la conducta de la autoridad; ni le permite ejercer el derecho a la defensa. Las citadas disposiciones legales reflejan la intención del legislador de normar la acción de repetición, pero la dispersión de normas y los procedimientos contemplados en ella dificultan aún más su aplicación sin tomar en consideración que estas leyes se ocupan de casos específicos, dejando de lado otros ámbitos que no corresponden a estas leyes por su especialidad. 6. Justificación jurídica de la estructura normatividad de la Ley de Repetición. Como ya se expuso, desde 1967, las normas constitucionales ecuatorianas contemplaban que, junto con la responsabilidad del Estado de reparar los perjuicios por las violaciones a los derechos de los particulares, existe la obligación de la administración pública de repetir en contra de sus servidores públicos, cuando por su conducta dolosa o gravemente culposa dan lugar a que se declare la responsabilidad de aquél; no obstante, dichos mandatos estaban condenados a su inaplicación, pues no se contaba con una ley que viabilice su ejecución y, además, no existía voluntad política por parte de los agentes encargados de hacerla cumplir. La Constitución del 2008 contiene también el derecho de repetición, y el presente proyecto de ley pretende llenar los vacíos mencionados. Por ello, resulta de vital importancia el desarrollo normativo de esta acción a fin de que se sancione moral y pecuniariamente, mediante un proceso contencioso ágil con salvaguarda del derecho de defensa, las conductas dolosas o gravemente culposas, (descartando la posibilidad de la culpa leve o levísima) de los agentes estatales responsables del detrimento patrimonial sufrido por el Estado e incluso del interés general, para



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

alcanzar la realización efectiva de los propósitos de un Estado constitucional de derecho. Además del fin resarcitorio inmerso, la acción de repetición también puede considerarse como una herramienta para conseguir la moralidad y la eficiencia de la función pública y generar un efecto preventivo en el actuar de los funcionarios y ex funcionarios públicos, concesionarios o delegatarios. Si bien, el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional regulan ciertos aspectos del derecho de repetición; el articulado se dirige, especialmente, a la responsabilidad del Estado derivada del ejercicio de la función jurisdiccional, por lo que deja por fuera la responsabilidad derivada de otro tipo de funciones o actividades estatales. Por ello, resulta necesario regular, de manera eficaz, estos aspectos que se encuentran omitidos en las citadas normas, con el objeto de recuperar y reembolsar lo pagado por el Estado a la víctima del daño, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa grave de sus servidores o ex servidores públicos. En todo caso, la creación e implementación de la acción de repetición en la ley debe ser adoptada de forma sistemática, dinámica y mediante un enfoque holístico, que tome en consideración los problemas de la congestión de la justicia y la insuficiencia numérica de los operadores de justicia. La Ley está estructurada en cuatro capítulos, los cuales, a su vez, se dividen en títulos. A continuación analizamos las partes de la ley.

6.1 Capítulo I. Naturaleza. El primer capítulo describe la naturaleza de la acción de repetición, como una acción de derecho público de carácter patrimonial-resarcitorio, obligatoria, autónoma y no desistible, que debe ser incoada por la máxima autoridad de la entidad que realizó el pago o la Procuraduría General del Estado, como consecuencia de la existencia de una sentencia judicial o en un arbitraje, conciliación u otro



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

procedimiento alternativo de solución de conflictos. En resumen, la acción de repetición es concebida como el media judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la administración pública, para obtener de sus funcionarios o ex funcionarios el reintegro del monto de la indemnización que reconoció a los particulares como resultado de una condena derivada de cualquier jurisdicción por los daños antijurídicos que les haya causado. De la misma forma, el primer artículo hace mención a la finalidad preventiva y retributiva que tiene el Estado, sin que se pueda considerar que el único objeto de la misma sea recuperar los dineros estatales. La acción debe regirse por una serie de principios generalmente aceptados como de igualdad, moralidad (honestidad, dignidad y probidad), eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y todos los demás señalados en la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y demás normas jurídicas pertinentes. Además de lo anterior, esta acción es accesoria, por cuanto debe iniciarse en el momento que exista una providencia judicial ejecutoriada (sentencias o autos definitivos), resoluciones o informes de un organismo internacional, actas de mediación o conciliación, laudos arbitrales, acuerdos o soluciones amistosas, o cualquier otro medio alternativo de resolución de conflictos que obligue al ejercicio de ésta. La referencia a otro medio alternativo de resolución de conflictos, deja abierta la posibilidad de que, en caso de crearse o reconocerse efectos jurídicos a mecanismos que, al momento no existan o carezcan de relevancia jurídico-procesal, los mismos sean aplicables, sin requerir modificación a la legislación, como por ejemplo, el allanamiento o la transacción. Acerca de la prescripción de la acción se propone que sea de cuatro (4) años contados a partir de la realización del pago efectuado por la entidad pública, y en caso de que se hiciera el pago



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

en cuotas desde la fecha de pago efectuada a cada una de ellas. 6.2

Capítulo II: Aspectos procesales. El capítulo II aborda aspectos procesales de la acción de repetición, relativos a la jurisdicción y competencia, partiendo de lo que señala la Constitución y la ley. El artículo 217, numeral 14, del Código Orgánico de la Función Judicial, manifiesta que corresponde de manera exclusiva a las juezas y jueces que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia del domicilio del demandado, conocer y resolver sobre las causas que instaure la administración para repetir las indemnizaciones que hubiere tenido que pagar por sentencias firmes como consecuencia del perjuicio ocasionado por el servidor público. En este sentido, el artículo 6 del texto del proyecto de ley propuesto recoge este precepto, no obstante, establece la salvedad de que, hasta que el nuevo Consejo de la Judicatura, integre las respectivas Salas de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales seguirán funcionando los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, quienes serán los competentes para conocer las acciones planteadas. Se entiende que la obligatoriedad de repetir es un deber de la entidad pública al momento de interponer la demanda en el caso de que se cumplan los requisitos de la acción y se la ratifica en el artículo 7 del proyecto de ley, al señalar que la máxima autoridad de la entidad que no inicie la acción de repetición o si la Procuraduría General no asume el patrocinio de la causa, podrán estar sujetas a la iniciación de una acción por incumplimiento, sin perjuicio de las acciones civiles, penales y administrativas correspondientes. La máxima autoridad de la entidad responsable del daño pagado y la Procuraduría General del Estado tienen, por regla general, la obligatoriedad de interponer la demanda de repetición. Las entidades del Estado que carezcan de personalidad



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

jurídica serán representadas por la Procuraduría General del Estado. Si bien la acción se interpone por un interés público, no obstante, no goza del carácter de popular, al no ser posible que se la formule por cualquier persona, por razones de seguridad jurídica. Son destinatarios (legitimados pasivos) de la acción de repetición los servidores públicos, concesionarios, delegatorios u otras personas naturales o jurídicas que en ejercicio de su actividad pública, hayan causado perjuicios o daños al Estado por la acción u omisión de sus acciones, establecidos en una sentencia condenatoria previa. El procedimiento que ofrece el texto del proyecto de ley es sencillo, rápido y eficaz, tomando en cuenta los principios de oralidad, publicidad, contradicción y concentración en todas las instancias, etapas y diligencias. Se asegura el debido proceso, que incluirá el derecho a la defensa y la presunción de inocencia del repetido. Sin embargo, el Estado debe presentar, incorporar y recabar lo tipo de pruebas sobre la responsabilidad del legitimado pasivo. Se prevé las audiencias de conciliación, contestación de la demanda y anuncio de prueba; a la final de prueba; y, la de lectura de sentencia. La conciliación -judicial y extrajudicial- busca llevar a las partes de una controversia a un arreglo amigable y tiene el alcance de cosa juzgada cuando ha sido aprobada adecuadamente por las partes. Se puede llegar por este vía a un acuerdo entre la entidad pública y el repetido, en cuanto a la forma de pago de la indemnización cancelada por la primera. La sentencia es la forma usual de terminación del proceso judicial, bien sea absolutoria o condenatoria y deberá ser motivada conforme lo prescrito en la Constitución de la República, debiendo determinarse la existencia o no del dolo o culpa grave y la forma y tiempo en que se realizará el pago. En el caso de que fuere condenatoria, el artículo 14, adicionalmente,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

señala la obligación de cuantificar el monto de la pretensión económica, teniendo en cuenta el grado de participación de los servidores o dependientes estatales que produjeron el daño, las funciones que ejercía en el momento de los hechos y la valoración de las pruebas incorporadas al proceso a partir de las cuales se determine la subjetividad de la conducta del servidor o servidores responsables, caso contrario la sanción sería inconstitucional, injusta e inequitativa. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas, la sentencia condenatoria constituye título ejecutivo contra el repetido. El valor total de esta pretensión está compuesto por el monto de la condena indemnizatoria a cargo del Estado, más las costas y gastos procesales que se generen en el proceso de repetición, de ser el caso; o el monto indemnizatorio acordado en la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos reconocido legalmente. De conformidad con lo establecido en el artículo 76, numeral 7, literal m) de la Constitución de la República, relativo al principio del "doble conforme", se permite recurrir del fallo en apelación. La casación no constituye instancia ni grado de los procesos, sino recurso extraordinario de control de la legalidad y error judicial en los fallos de instancia, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 10 del Código Orgánico de la Función Judicial, que debe ser considerado en la acción de repetición, por ser esto un verdadero juicio de conocimiento, en el cual se debe demostrar, con base en el cumplimiento irrestricto de las normas del debido proceso, el actuar doloso o culposo del servidor público. 6.3. Capítulo III: Llamamiento en garantía. El capítulo III incorpora la figura jurídica del llamamiento en garantía con fines de repetición, al servidor público, concesionario, delegatario, que presuntamente provocó el perjuicio con su actuar



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

doloso o culposo grave, dentro del juicio de responsabilidad que se sigue contra el Estado, a fin de que en el mismo proceso se resuelva sobre la condena a la entidad pública por el daño al demandante y la responsabilidad del funcionario llamado en garantía, como una medida de economía procesal y descongestión de los despachos judiciales que evita a la entidad demandada el ejercicio de la acción de repetición y que los abogados de las entidades públicas cuenten con todas las defensas posibles para la defensa de los intereses de la entidad. Este llamamiento en garantía debe operar, por regla general, en aquellos casos en los cuales la prueba de la responsabilidad del agente estatal sea contundente, o que se permita abrir el proceso, cuando aparezca la prueba de la presunta responsabilidad. Para el servidor público el llamamiento en garantía ofrece mayor posibilidad de defensa que la acción de repetición posterior, por cuanto por ser los hechos relativamente recientes, y en muchas ocasiones, por estar vinculado todavía con la entidad, le es más factible recaudar las pruebas, y en especial, solicitar los testimonios para su defensa. Si el Estado o el llamado en garantía cuentan con una póliza obligatoria de responsabilidad civil vigente que lo ampara, debe solicitar, de manera obligatoria, que se cite a la compañía de seguros, como una posibilidad efectiva de cobro de las condenas de repetición. En la sentencia de terminación del proceso se debe definir materialmente el dolo o la culpa grave del llamado en garantía, constituyendo así un pronunciamiento en firme con efectos de cosa juzgada. 6.4 Capítulo IV. Medidas cautelares. Por último, en el capítulo IV, para complementar el procedimiento, se establece la posibilidad de que con la demanda de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición se soliciten las medidas cautelares previstas en el Código de Procedimiento Civil, las cuales serán



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

ordenadas por la autoridad competente antes de la notificación del auto de admisibilidad del libelo inicial, con el fin de proteger el objeto de la pretensión patrimonial que emerge en la relación jurídica obligacional y asegurar el resultado práctico de las sentencias de la acción de repetición. El decreto de medidas cautelares solicitadas por el demandante no es susceptible de recurso alguno, con el fin de garantizar la celeridad del proceso. Sin embargo, se consagra la posibilidad de su levantamiento cuando en el juicio haya sido absuelto el servidor o dependiente demandado en la pretensión de repetición presentada por la entidad pública. La inscripción de la demanda busca igualmente evitar la insolvencia del demandado y dar publicidad a la situación para que, en caso de incumplimiento, se puedan perseguir los bienes del requerido en manos de quien los tenga. 6.5 Disposición General. El proyecto incluye una Disposición General, que establece de manera expresa que se puede acudir supletoriamente, en caso de omisión de una figura jurídica, a la normativa legal pertinente sobre el tema, siguiendo el orden o enumeración que el propio ordenamiento indique y los principios aplicables a la regularización de la ley suplida, en búsqueda de economía e integración legislativa. La aplicación de las leyes supletorias solo opera en aquellas cuestiones procesales que no se encuentran reguladas en forma clara y precisa en la ley en mención, como la forma de citación o notificación, clases de pruebas, medidas cautelares, entre otras, siempre y cuando estos aspectos no se encuentren determinados expresamente o no se opongan a la normativa, directa o indirectamente. 6.6 Disposiciones Transitorias. El proyecto también contempla dos disposiciones transitorias. La primera dispone que los procesos ordinarios de acciones de repetición de pago en contra de servidoras y servidoras, concesionarios, delegatarios y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

otros responsables que se hayan iniciado con anterioridad a la vigencia de la Ley de Repetición y que se encuentran en curso continuarán sustanciándose ante el juez competente que venía conociendo la causa. La segunda manda que hasta que se designen las nuevas juezas o jueces de las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales de Justicia, previo concurso público y con las condiciones de estabilidad señaladas en el Código Orgánico de la Función Judicial, tendrán competencia para tramitar y resolver las acciones de repetición previstas en la ley, los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, conforme lo señala la Disposición Transitoria Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial. Con el fin de viabilizar el proyecto de Ley de Repetición, a través de las disposiciones transitorias, se busca implementar en la administración de justicia ordinaria la competencia regional, a través de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, conforme los lineamientos de estructura organizacional establecidos por la SENPLADES, como una forma de materializar la recuperación de los dineros del Estado y sus ciudadanos, mientras se crean las Salas de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia. 7. Aprobación del informe. El artículo 120 de la Constitución de la República establece las atribuciones y facultades que le corresponde a la Asamblea Nacional, entre otras, son las de expedir, codificar, reformar y derogar leyes. La Comisión de Justicia y Estructura del Estado ha realizado un análisis del proyecto, y acogiendo las observaciones recibidas de asambleístas, jueces, catedráticos, funcionarios públicos, ha decidido incorporar cambios a la normativa originalmente propuesta por el asambleísta proponente Mauro Andino Reinoso. Por las motivaciones constitucionales, jurídicas y sociales expuestas, esta Comisión



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, en sesión realizada el día 28 de noviembre de 2011, en conocimiento del contenido del proyecto y observaciones presentadas, y en virtud de que el mismo no contraviene disposición constitucional o legal, Resolvió aprobar el proyecto que a continuación se transcribe, y emitir informe favorable para segundo debate. 8. Asambleísta ponente doctor Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado”. Suscriben el informe: Mauro Andino Reinoso, Presidente, Henry Cuji Coello, Vicepresidente; y los siguientes asambleístas: Rosana Alvarado, Giovanni Enrique Villamar, César Gracia Gámez, Mariángel Muñoz, Marisol Peñafiel Montesdeoca y Vicente Taiano Álvarez”. Hasta ahí el informe, señor Presidente. El asambleísta ponente es Mauro Andino.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta Mauro Andino, tiene la palabra.-----

EL ASAMBLEÍSTA ANDINO MAURO. Buenos días, señoras y señores asambleístas. En esta mañana y tarde vamos a tratar y debatir sobre un importante proyecto que trae insertado la Constitución, que fuera aprobada allá en Montecristi, y que lamentablemente, por falta de una normativa no se ha podido hacer efectivo el derecho de repetición al que el Estado está en la obligación de llevar a cabo. A la ley se considera como una verdadera expresión de la voluntad general, esto es, como si fuera un texto sagrado que por haber sido aprobado por el órgano legislativo, debe ser acatado por todos. Sin embargo, señor Presidente y señores asambleístas, las leyes, como toda obra humana, puede



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

contener errores y aún pueden ser perfectibles. Por ello, el informe que acabamos de escuchar la lectura, y lo que yo exprese en este Pleno, va a ser motivo para que ustedes hagan las observaciones o las sugerencias que vengan a mejorar o enriquecer este proyecto y dotarle al país de una Ley de Repetición. El jurista y politólogo inglés Jeremías Bentham, consideraba que no hay que limitarse a aprender de memoria la ley y a recitar fielmente sus artículos, sino que también hay que ser críticos de la ley; es decir, a la legislatura le compete analizar la ley para establecer si la misma es eficaz, es la solución de los problemas sociales, de suerte que si ésta no satisface las necesidades del conglomerado social, el legislador cree, reforme y formule nuevas leyes que fueren necesarias para el buen convivir de los seres humanos. En este caso, el proyecto de Ley de Repetición lo que busca, señores y señoras assembleístas, es satisfacer y precautelar el patrimonio del Estado ecuatoriano, cuando sus servidores por su actuar doloso y gravemente culposo, si por su actuar doloso y gravemente culposo, provocaron que el Estado pague por los perjuicios producidos a terceros. Vale la pena recordar algunos casos que se han dado en el Ecuador sobre pagos indemnizatorios por parte del Estado ecuatoriano. Tenemos, por ejemplo, el caso de Consuelo Benavides y de los hermanos Restrepo Arismendi. Tenemos la maestra ecuatoriana que desapareció y los adolescentes colombianos apresados, torturados y apresados, asesinados por fuerzas públicas del Ecuador. ¿Cuánto pagó el Estado ecuatoriano? Un millón de dólares por cada víctima, un millón de dólares por cada uno de los hermanos Restrepo. Yo pregunto: ¿qué ha hecho el Estado para repetir y recuperar esas ingentes sumas de dinero que pagó el Estado ecuatoriano? Absolutamente nada. El caso Putumayo, once campesinos torturados y presos, la indemnización, cien mil dólares por cada víctima. ¿Qué ha



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

hecho el Estado ecuatoriano para repetir y recuperar, precisamente, sobre estos dineros que ha pagado el Estado? Absolutamente nada. El caso de Daniel Tibi, un ciudadano francés que fue acusado del cometimiento de algunos delitos, privado de su libertad, torturado y mantenido privado de su libertad más del tiempo que establecía la Constitución de la República, en último momento la justicia le dijo, señor Daniel Tibi, usted es inocente. ¿Qué hizo este ciudadano francés? Acudió ante la Corte Interamericana, presentó una demanda y este organismo internacional condenó al Estado ecuatoriano al pago de la cantidad de trescientos cincuenta mil euros, es decir, más de cuatrocientos mil dólares. ¿Qué hizo el Estado ecuatoriano para repetir y recuperar ese dinero? Absolutamente nada. Éste y otros casos han ocurrido en el Ecuador, por ello la necesidad de que se apruebe un proyecto de Ley de Repetición, para evitar que se perjudique a los intereses del patrimonio del Estado ecuatoriano. Veamos cuáles son los antecedentes del derecho de repetir a favor del Estado. Ya la Constitución de mil novecientos sesenta y siete, en el artículo veintisiete nos hablaba del derecho de repetir a favor del Estado, pero por falta de una normativa no se hizo absolutamente nada. En el artículo veinte de la Constitución de mil novecientos noventa y ocho, igual se habló del derecho de repetir a favor del Estado ecuatoriano, pero tampoco se hizo absolutamente nada. En la Constitución que aprobáramos allá en Montecristi, en el artículo once, ¿qué es lo que se dice en el inciso segundo? “El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones que sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

empleados públicos en el desempeño de sus cargos”. Si, aquí está determinando que por la deficiencia en el cumplimiento de sus funciones, por la mala prestación de un servicio público, los funcionarios, ex funcionarios, concesionarios o delegatorios tienen que responder ante el Estado. Y es por eso que en el inciso tercero del mismo artículo once de la Constitución reza que: “El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de la responsabilidades civiles, penales y administrativas”, a las que tiene derecho. Pero, veamos que el derecho estatal de repetición, para que sea en verdad efectivo y se pueda llevar a la práctica, tiene que cumplir con algunos requisitos fundamentales, de pleno derecho. Así tenemos el primero, que debe existir una reparación por el Estado, es decir, el pago de una indemnización, si es que el Estado no ha hecho este pago no se puede repetir. Segundo, las causas del derecho de repetición constante en el ámbito de la ley, deben ser las siguientes: Uno. Violaciones a los derechos de los particulares, originadas por la falta o deficiente prestación de servicios públicos. Yo les invitaría a ver un video de lo que ocurrió hace un par de meses, acá, en Tambillo, un puente peatonal en construcción se vino abajo, pasaba un vehículo y fallecieron ahí dos o tres personas, ¿qué podían hacer o qué pueden hacer esos herederos? Demandarle al Estado ecuatoriano, demandarle a la concesionaria, que es Panavial, por una deficiente prestación en un servicio público. Sí, señores, porque eso no puede quedar en la impunidad. El segundo, procesos contencioso-administrativos que declaren nulo el acto del servidor suspendido, la autoridad, funcionario o causante deben responder por los valores pagados. Así lo dice, compañeros y compañeras asambleístas, el artículo cuarenta y seis de la Ley Orgánica



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

del Servicio Público, que en la parte pertinente reza: “En caso de fallo favorable para la servidora o servidor suspendido y declarado nulo o ilegal el acto, se le restituirán los valores no pagados. Si la sentencia determina que la suspensión o destitución fue ilegal o nula, la autoridad, funcionario o servidor causante será pecuniariamente responsable de los valores a erogar y, en consecuencia, el Estado ejercerá en su contra el derecho de repetición de los valores pagados, siempre que judicialmente se haya declarado que la servidora o el servidor haya causado el perjuicio por dolo o culpa grave”. No lo dice Mauro Andino, lo dice la Ley Orgánica de Servicio Público, que se entienda y que se comprenda bien, por dolo o culpa grave, eso dice. “La sentencia se notificará a la Contraloría General del Estado para efectos de control”. El tercer caso, en los procesos que se establezca la responsabilidad por daños ambientales, hay que repetir en contra del operador que produce el daño. ¿Qué dice el artículo tres noventa y siete de la Carta Fundamental? “En caso de daños ambientales, el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleva la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de revisar el control ambiental”. Esto no está regulado en ninguna normativa, esto no está regulado en ninguna ley, y por eso es que no se puede aplicar lo que dice el artículo once de la Constitución. Cuatro, procesos resueltos por organismos internacionales. Sí, como la Corte Interamericana que mandó a pagar al Estado por el caso Tibi. Quinto, por incumplimiento contractual, como consecuencia de acción u



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

omisión dolosa o gravemente culposa. Seis, por la celebración de actas de mediación, laudos arbitrales, soluciones amistosas o cualquier otro medio de solución de conflictos. Estos casos siempre que procedan con el visto bueno del Procurador General del Estado, como abogado del Estado ecuatoriano. Siete, cuando el Estado ha realizado pagos de cualquier suma de dinero por la violación o inobservancia de los derechos de los particulares, consagrados en la Ley de Defensa del Consumidor. Así es, la Ley de Defensa del Consumidor también establece una disposición en el artículo veintinueve, que dice: "Cuando el Estado ecuatoriano sea condenado al pago de cualquier suma de dinero por la violación o inobservancia de los derechos consagrados en la presente ley por parte de un funcionario público, el Estado tendrá derecho a repetir contra dicho funcionario lo efectivamente pagado". ¿Y qué dice también el artículo ciento treinta y cuatro de la Ley Orgánica de Servicio Público? "Las autoridades nominadoras de las entidades de la Función Ejecutiva que comprometan recursos de carácter económico relacionados con gastos de personal, al margen de las políticas y resoluciones emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, serán destituidas y responsables personal y pecuniariamente sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a las que hubiere lugar. Será nulo cualquier decreto, acuerdo o resolución que viole esta norma". Pero aquí viene lo fundamental. "Las entidades ejecutarán el derecho de repetición contra la o el servidor responsable, de conformidad en lo establecido en la Constitución de la República". Y la vigésima tercera disposición.....

EL SEÑOR PRESIDENTE. Le queda un minuto, señor Asambleísta.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

EL ASAMBLEÍSTA ANDINO MAURO. ...de la misma Ley de Servicio Público, igual nos habla sobre el mismo hecho. Otras características de esta ley se ejercen en contra de las personas que han producido el daño, que es independiente de las acciones por responsabilidades civiles, penales y administrativas, constituye una obligación, no una facultad. La naturaleza de la ley tiene que ver con que ésta es una acción de derecho público, la finalidad, el medio judicial para recuperar los medios públicos, los principios, igualdad, oralidad, eficiencia, etcétera. La prescripción, que para reclamar prescriba a los cuatro años cuando ha operado el pago total o a los cuatro años cuando ha operado el pago parcial. Asimismo, dentro de los aspectos procesales, las salas de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia conocerán en primera instancia. La legitimidad activa, la máxima autoridad que realizó el pago y/o el Procurador General del Estado. La legitimación pasiva, los servidores y ex servidores públicos, concesionarios, delegatarios y toda persona que haya ejercido una potestad pública.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Terminó su tiempo.-----

EL ASAMBLEÍSTA ANDINO MAURO. Concluyo, señor Presidente. El procedimiento es sencillo, rápido y eficaz. Yo quiero solamente hacer una puntualización, que lo que estamos desarrollando en este proyecto de Ley de Repetición nada tiene que ver con lo que consta en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional. En el artículo veinte habla exclusivamente cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente, mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional. Pero esta Ley de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

Garantías no habla, por ejemplo, de laudos arbitrales en materia comercial, que sí lo estamos poniendo en la Ley de Repetición. Y el Código Orgánico de la Función Judicial es otro tema que tampoco lo estamos topando en esta ley, ¿por qué? Porque en el artículo treinta y dos determina que el Estado será responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, y cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada en virtud de un recurso de revisión. Estos temas están en otras leyes, por eso no hemos topado, hemos desarrollado exclusivamente los temas que no constan en ninguna normativa, porque lo que pretendemos es que se garantice la repetición para recuperar las indemnizaciones que el Estado ha pagado y, de esa manera, señor Presidente y señores asambleístas, evitar que se perjudique al Estado en su patrimonio y que quede en la impunidad una gran cantidad de acciones que por dolo o por culpa grave, por dolo o por culpa grave, han cometido funcionarios, ex funcionarios, públicos, concesionarios o delegatarios. Yo aspiro, señores asambleístas, que con el debate, que sea propositivo, que sea técnico vamos a construir esta Ley de Repetición y dotarle al país de una herramienta para evitar tanta impunidad en el país. Muchísimas gracias, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Tiene la palabra Francisco Ulloa.-----

EL ASAMBLEÍSTA ULLOA FRANCISCO. Señor Presidente, compañeros asambleístas: El proyecto de Ley de Repetición, voy a ser muy puntual en hacer el planteamiento a nombre de la bancada MPD-Pachakutik. Debemos, en primera instancia, señalar que la Constitución de la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

Republica en el artículo once, incisos finales, hace referencia al derecho de repetición, del que se encuentran asistidos los ciudadanos víctimas de un daño, por parte del Estado o por parte de un funcionario; es por eso que el derecho de repetición, tal como lo señalan en el informe, se encuentra normado de manera dispersa, sin garantizar los elementales derechos a la defensa, el ejercicio de la prueba, el Código Orgánico de la Función Judicial, el Código Orgánico de Garantías Constitucionales. Yo creo que vale la pena que en este segundo debate, dejemos claro que este proyecto de ley lo que pretende es normar la responsabilidad civil y administrativa de los actos de funcionarios públicos, que requieren de una reparación económica ordenada mediante sentencia, laudo arbitral, acuerdo; mientras que, por otro lado, se continua con la responsabilidad personal del funcionario público contemplada en el artículo doscientos treinta y tres de la Constitución de la República. Voy a ser muy puntual, señor Presidente, en mi intervención. Este proyecto de Ley de Repetición, que tiene tres capítulos, una disposición general y dos disposiciones transitorias, para nuestro análisis, desde nuestra bancada, el criterio que nosotros expresamos es positivo, favorable, ya que aparte de ser un mandato constitucional, es hacer que efectivamente, la Constitución se vea reflejada en normas que operativamente permita ejercer el derecho a la repetición. Pero quisiera, así mismo, hacer una observación muy puntual, ojalá pueda ser recogida. No se ha tomado en cuenta en el proyecto cuando se den casos en los que los funcionarios actúan bajo cohesión o chantaje, lo cual debe ser utilizado como prueba a su favor y, en el caso de demostrarse aquello, sancionar a la autoridad superior para que no caigan simplemente aquellos que están en mandos medios sino los de alto vuelo, para que ojalá en esto caigan algunos de estos ministros que



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

se lavan las manos. En tal virtud, la sugerencia es que esta observación de carácter general pueda ser recogida por el ponente, incorporándola en el artículo doce, inciso penúltimo, y espero que el colega Andino me escuche la observación que estamos haciendo, que pueda recoger esto en el artículo doce, inciso penúltimo, en razón de que ese artículo y en ese artículo se habla del procedimiento y de la prueba, al hablarse del procedimiento y de la prueba en el artículo doce, inciso penúltimo, perfectamente cabe, que cuando se den casos en los que los funcionarios actúan bajo coerción y chantaje, pueda esto ser utilizado como prueba a su favor y, en el caso de demostrarse aquello, pueda también, a su vez, sancionarse a la autoridad superior para que no se queden las sanciones en niveles intermedios, y pueda verdaderamente sancionarse a muchos que en este tipo de casos se convierten en intelectuales del delito. Puntualmente esta observación queremos hacerla al proyecto, expresando que en términos generales, estamos de acuerdo con el mismo. Gracias.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta Enrique Herrería.-----

EL ASAMBLEÍSTA HERRERÍA ENRIQUE. Le voy a pedir la bondad de atención de los señores asambleístas de oposición, porque éste es un tema importantísimo. Ha comenzado y ha terminado diciendo Mauro Andino una equivocación, que lamentablemente no se ha aplicado esta acción de repetición contra funcionarios que han causado agravios al Estado por su ineficiencia, dolo o culpa, lo cual es un error, porque la Constitución determina en su artículo cuatro veinte y seis que no hace falta norma secundaria para desarrollar los preceptos de la Constitución, primer error. Segundo error, en las Constituciones



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

anteriores a la de Montecristi, ahora vigente, ya se establecía la acción de repetición, y en esas Constituciones anteriores, incluyendo la de mil novecientos noventa y ocho, se ponía que se podía realizar la acción de repetición, siempre y cuando sea demostrable que existió por parte del funcionario dolo o culpa grave, eso impidió que se cumpla o que se accione esta facultad que se reserva el Estado constitucionalmente. Y, esto de aquí lo sabe perfectamente Mauro Andino, y miren ustedes que de la simple lectura del numeral nueve del artículo once, se desprende cómo, de manera expresa y taxativa se determinan cuáles son las acciones u omisiones que darán lugar a que ese funcionario público sea sujeto de una acción de repetición por parte del Estado. No lo pone Mauro Andino aquí en el artículo uno donde hablan del objeto y finalidad. Pero, adicionalmente, ha reiterado en el proyecto, en la parte de los considerandos y de su exposición, que solamente se puede ejercer acción de repetición cuando existiere culpa grave o dolo. Esto no es un error ni es gratuito y les voy a explicar ya por qué razón. La acción de repetición es independiente de las acciones administrativas, civiles y penales, y no es que no existe procedimiento, el procedimiento está determinado en la Constitución, está determinado en el numeral nueve del artículo once, está determinado en el dos tres tres de la Constitución y el Procurador General del Estado, entre sus facultades y atribuciones, tiene la de promover las acciones ante la Función Judicial, es el representante del Estado el Procurador Judicial; por lo tanto existe procedimiento, existe la institución pública y el representante del Estado que tiene que llevar adelante los procesos de acción de repetición, independientemente, digo, de las acciones administrativas, civiles y penales. Y, es en la acción penal donde se tiene que determinar el dolo o la culpa grave, para efectos de poder



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

imponer la pena por el agravio causado, también lo sabe Mauro Andino. Señores asambleístas de oposición y señores asambleístas independientes: Esta ley tiene un único propósito: proteger al Presidente de la República y a los funcionarios de este Gobierno que han cometido todo tipo de atropellos y de tropelías, que han roto la Constitución y normativa interna, secundaria e internacional. Cuando termine este nefasto Gobierno de Rafael Correa, tengan ustedes la seguridad que al interno del país y a través de los organismos e instancias internacionales, nos van a llover demandas multimillonarias, solamente para referirme a una. Se imaginan ustedes cuando vaya a haber una sentencia condenatoria de esa famosa empresa norteamericana, la OXY, que dice en su demanda que la hemos perjudicado por más de mil millones de dólares ¿quién va a tener que responder? El Estado ecuatoriano, pero por lo menos el Estado ecuatoriano, si es que se falla en contra, y me refiero solamente a la OXY, pero hay decenas de instituciones privadas que van a demandar al Estado ecuatoriano interna y externamente, pero por lo menos nos va a quedar la facultad a los próximos gobiernos, a los próximos legisladores y a los próximos funcionarios públicos y al Procurador, de manera especial, de seguir la acción de repetición en contra del economista Rafael Vicente Correa Delgado y de todos esos funcionarios públicos, que tan sometidamente ha roto la Constitución y las leyes para complacer al Presidente y para poder continuar en el ejercicio del cargo. Por lo tanto, esta ley es innecesaria. Ahí lo ha repetido Mauro Andino, están en una serie de cuerpos normativos todas estas disposiciones que él está poniendo aquí, es absolutamente innecesario, pero la Constitución señala el procedimiento de los funcionarios y la acción que hay que seguir, esto de aquí, ustedes dedíquense a leer



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

únicamente el artículo primero: Objeto y Finalidad cuando dice: “siempre y cuando esos perjuicios surjan de una conducta activa u omisiva verificada con dolo o culpa grave”. La Constitución de Montecristi, y en eso debo reconocer la sapiencia y buena intención de los constituyentes de Montecristi, en este caso en particular suprimió esa literatura que existió en Constituciones anteriores y que ahí sí, permitió la impunidad cuando el Estado ecuatoriano no pudo revertir el perjuicio causado en contra de los reales responsables. Por lo tanto, asambleísta Mauro Andino, no nos quiera meter gato por liebre, votar a favor de este mamotreto significaría de una vez, estar dándole amparo al Presidente de la República, para que no podamos repetir las acciones por todo los desafueros cometidos en su Gobierno. Esto de aquí solamente merece irse a un tacho de basura. Gracias, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Punto de información al ponente.-----

EL ASAMBLEÍSTA ANDINO MAURO. Gracias, señor Presidente. Solamente el odio, el veneno de ciertos seres humanos puede expresarse de esa manera. ¿Cómo puede concebirse que uno pueda construir una Ley de Repetición para proteger al Presidente o a los ministros? Es ridículo, es infantil, es absurdo desde todo punto de vista, señor Presidente. Señor asambleísta Herrera, cuando usted fue Intendente, Herrería –me olvidé o me confundí el nombre- cuando usted fue Intendente, existió un caso por lo que es mencionado en la Comisión de la Verdad, me imagino que no actuó con dolo porque, de haber actuado con dolo, el Estado ya le habría repetido y le habría iniciado a usted una serie de acciones legales. Gracias, señor



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

Presidente. Nada más.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta Luis Almeida.-----

EL ASAMBLEÍSTA ALMEIDA LUIS. Muchas gracias, señor Presidente. La verdad que podríamos construir una bonita ley, primero el artículo uno habla del ejercicio del derecho de repetición, el derecho de repetición es un recurso, señores legisladores, habría que corregir aquello; pero, yo quiero advertir diciendo que es una oportunidad para hacer una bonita y buena ley, pero no podemos caer bajo ninguna circunstancia en que esta ley pueda ser una fábrica de hacer billetes, porque no le gusta a alguien, por eso tenemos que poner claras las cosas, puntualizar, porque no le gusta a alguien vienen inmediatamente demanda al Estado, porque me tuvieron cinco meses preso y recién a los cinco meses sale que fue inocente, entonces hay un recurso de repetición que demanda al Estado y al Procurador General, una cosa. Segundo, señores legisladores, eso tenemos que tomarlo muy en cuenta para hacer una ley buena. Por ejemplo, quiero decir yo que en la jurisdicción y competencia ponemos a la Sala de lo Contencioso Administrativo ¿cuáles, dónde se ventilan las cuestiones contenciosas contra el Estado o contra los particulares? En la Sala Contenciosa. Por lo tanto, no sé si hacemos bien en poner a la Sala Contenciosa y podríamos poner mejor a la Sala de la Corte Constitucional, a una de las salas, y al Pleno como segunda instancia, podría ser una alternativa, ¿por qué? Porque en el momento que por ejemplo vaya una repetición contra un ministro de Estado, vean ustedes, la demanda tiene que ser por su fuero en la Corte Nacional Contenciosa, pero, resulta que cuando va a demandar el Estado, el Procurador tiene que ir a una sala



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

provincial, se dan cuenta que es contradictorio. Eso es importante tenerlo en cuenta para mejor hacer una redacción más clara y poner, a mí se me ocurre, crear unas salas especiales o bien a la Corte Constitucional una de las salas, y el Pleno como segunda instancia. Pero bueno, por ejemplo, en el artículo cinco dice: "Cuando hubiere varios demandados, la demanda podrá presentarse en el domicilio de cualquiera de ellos". Estamos atentando contra principios universales. Por lo tanto, yo creo que el domicilio es donde tiene que citarse a cada uno de los demandados o, para hacerlo más ágil, citemos por la prensa, podría ser una alternativa, estoy dando soluciones para que justamente no haya problemas a futuro. "Artículo seis.- Legitimización activa". Oiga, pero si el Procurador es el que siempre tiene que defender al Estado, y resulta que ahí dice: "En el evento de que la máxima autoridad fuere la responsable del daño producido, el Procurador en este caso, el patrocinio de la acción lo asumirá únicamente la Procuraduría General". Contradictorio, pues, cómo es que él mismo es el responsable y él mismo tiene que defenderse, hay que dejar aclarado ahí y no es que me estoy oponiendo tajantemente a esta bonita ley, si es que la hacemos bien. Por ejemplo, en el artículo siete: Incumplimiento, dice: "En caso que la máxima autoridad de la entidad no demande la repetición o que la Procuraduría General del Estado no asume el patrocinio de la causa, se podrá interponer una acción constitucional". Vean, recién ¿cómo es esto? No nos defienden al Estado, me refiero, el Procurador y tenemos que después, porque es irresponsable este Procurador o porque está coludido con una de las partes y va después a la Corte Constitucional. Así que mejor establezcámoslo bien, doctor Andino, para que quede mejor. En el artículo ocho, cuando en el segundo acápite: Cuando sean varias las instituciones del Estado que



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

realizaron el pago, corresponde a la Procuraduría, dice: “El pago indebido”, o sea la misma ley reconoce un pago indebido, vean ustedes, tenemos que aclararlo. Señor Presidente, soy un hombre justo, a mí me gusta ser un hombre justo; por ejemplo, en el artículo tres, en el numeral siete dice: No se podrá ejercer acción de repetición en contra de los asambleístas, los legisladores o legisladoras por los votos u opiniones, eso dice la Constitución, tiene que decirlo en esta ley; pero, me permito plantear, señor Presidente, que se ponga en acción de repetición también no se pueda realizar al Presidente de la República, porque no es justo tampoco que el Jefe de Estado por administrar todo el Estado mañana tenga trescientos juicios cuando no los conoce tampoco, no es justa esta posición. Por lo tanto, planteo, señor Presidente, que se agregue al Presidente de la República, después del numeral siete en la parte que dice: “No se podrá ejercer acción de repetición en contra del Presidente de la República, de los asambleístas y los legisladores”. Muchas gracias, señor Presidente. Esperamos que este terreno minado que estamos pisando realmente no se convierta en algo más difícil. Muchas gracias, señores legisladores.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta Fernando Bustamante.-----

EL ASAMBLEÍSTA BUSTAMANTE FERNANDO. Muchas gracias, señor Presidente. Señoras y señores asambleístas, colegas: Quisiera, antes de hacer un par de observaciones específicas, referirme a un tema del tipo más conceptual vinculado a esta ley. El Asambleísta ponente ha hablado de la intención que tiene esta ley de precautelar el interés del Estado. Con mucha fraternidad, quisiera hacerlo desde otro punto de vista que creo que a la ciudadanía le puede resultar mucho más



REPÚBLICA DEL ECUADOR
Asamblea Nacional

Acta 140-A

impactante. Esta ley tiene por ejemplo, proteger, no al Estado, porque no es el propósito de nuestra Constitución y de nuestra República proteger al Estado, sino proteger los derechos de las personas y, en primer lugar, los derechos de quien paga las indemnizaciones, en otras palabras, del contribuyente ecuatoriano. Se trata, no de la conveniencia no del Estado, sino de la justicia para con las personas que contribuyen con su esfuerzo y trabajo al mantenimiento de la vida colectiva. Cuando el Estado ecuatoriano ha pagado indemnizaciones justas, porque ha sido justo a mi juicio, que se le haya condenado al Estado ecuatoriano a pagar esas indemnizaciones, la injusticia está en que inocentes, que presumo inocentes, contribuyentes ciudadanos ecuatorianos entre los cuales todos los aquí presentes probablemente, han tenido que pagar la responsabilidad de terceros culpables. No fue ninguno de nosotros ni ninguno de nuestros electores que torturo y violó los derechos procesales del señor Tibi, ni que hizo desaparecer a la maestra Consuelo Benavides, ni que hizo desaparecer a los hermanos Restrepo. Ninguno de los que pagaron eran culpables y la injusticia que clama al cielo es que haya inocentes que han pagado las culpas de terceros, que se mantienen en la impunidad en este aspecto. La Ley de Repetición es una ley de justicia hacia la ciudadanía, hacia estos inocentes, entre los cuales me cuento, que hemos tenido que pagar los platos rotos de un Estado incapaz de disciplinar a sus funcionarios y servidores, en el respeto de derechos fundamentales del ser humano. Es importante que lo veamos desde este punto de vista, porque es necesario trascender la visión de que es el Estado el sujeto al cual hay que defender. Eso estaba bien para el realismo estratégico de anteriores Constituciones, pero la nuestra es una Constitución que protege a los sujetos, a las personas, pueblos, colectividades, comunidades y naciones. Ese es el primer



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

punto que quería remarcar, aquí estamos defendiendo al ciudadano, al contribuyente. Segundo punto que quería señalar, me parece asombroso que se objete el hecho de que pongamos como condición que exista culpa o dolo, culpa grave o dolo en la acción del servidor público al cual se le quiere repetir, porque lo contrario sería decir también que tendrá que pagar una persona que es inocente, de nuevo es el ensañamiento con la persona inocente, porque muchas veces, hay que reconocer que hay acciones en las cuales el servidor opera con la mejor de su intención, buena fe y con la información que está a su alcance. Doy un ejemplo: Un juez condena a un ciudadano a la cárcel por un delito, veinte años en la cárcel resulta que aparece una nueva técnica forense, que permite a ese ciudadano demostrar su inocencia y salir libre, cosa que está ocurriendo por ejemplo en los Estados Unidos hoy día, con muchas personas que estaban condenadas a muerte y que después con el ADN se descubre que eran totalmente inocentes, lo cual es una buena reflexión también sobre la procedencia de la pena de muerte; se ha descubierto que los cadalsos se ha llenado de inocentes en las últimas décadas. Pues bien, ¿qué pasa con el juez que le condenó en primera instancia a esa persona? Esa persona pone un juicio ante el Estado por los veinte años que pasó injustamente tras las rejas, se le conceden indemnizaciones, ¿tiene que ir a pagar el juez que le condenó en primera instancia en buena fe, con los méritos del proceso, siguiendo el debido proceso, con las técnicas de información que obraban en sus manos el momento de dictar la sentencia? Si ese fuera el principio que quisiéramos aplicar, no habría funcionario que se atreviera a actuar, pero tampoco habría funcionario que se atreviera a no actuar, puesto que ninguno de nosotros conoce en el horizonte del tiempo todas las consecuencias posibles de nuestros actos: Por eso es que tenemos que



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

poner esa cláusula de mínima justicia, que es que hay que demostrar el dolo y la culpa grave porque, de lo contrario, perdónenme que les diga, no habría ser humano racional en este planeta que aceptara seguir adelante con una función pública o asumir un cargo en el Estado, puesto que sería ipso facto una persona que tendría que resarcir cualquier daño que pudiera producirse sin su intención, sin su mejor conocimiento a un tercero. Por eso, es que tenemos que poner esa cláusula y esa cláusula no está destinada a proteger a nadie en particular, porque si hubiera causa justificada para cualquier autoridad presente, pasada o futura de cobrarle, de repetir sobre ella, tendría y el sistema procesal tiene en todas sus instancias, la obligación y los mecanismos para probar ese dolo o esa culpa grave. La impunidad radica en la falta de esta ley, pero también en los defectos, ya tantas veces tratados, de nuestro sistema de justicia y en la falta de voluntad política de los gobiernos. Quiero referirme por ejemplo de nuevo al caso Tibi, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos condenó al Ecuador no solo a indemnizar al señor Tibi, sino a repetir penalmente en contra de los funcionarios de la justicia y de la Policía ecuatoriana, que violaron grotescamente los derechos de ese ciudadano francés: No se ha hecho jamás ningún intento de perseguir penalmente a torturadores y violadores de derechos. Eso también es una deuda pendiente, pero eso no es porque hemos puesto que tiene que haber dolo en el acto del funcionario, es porque el Estado ecuatoriano ha carecido de la capacidad, voluntad política y decencia para considerar su obligación esa repetición. En el proyecto de ley en consideración nuestra no está el tema de la repetición penal, porque va a estar en el Código Penal o en el Código de Procedimiento Penal, porque pertenece a otra rama, pero debe también señalarse que el Estado ecuatoriano sufre



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

de grave injuria en el cumplimiento de sus deberes en tanto y cuanto las violaciones penales, que también son materia de condena y dictamen por parte de, por ejemplo, la Corte Interamericana, se mantienen intactas y no se ha hecho nada para llevar adelante los juicios penales, que deben llevarse hacia quienes violaron los derechos de personas que fueron indemnizadas por el Estado ecuatoriano. Quisiera señalar, sin embargo, una última cosa en el tiempo que me queda, quisiera señalar que en el artículo uno es necesario agregar a los servidores y servidoras públicas, a los ex servidores y servidoras públicas, como personas a las cuales se puede seguir proceso bajo este cuerpo legal. Es imprescindible ponerlo para que quede absolutamente claro que esa responsabilidad no cesa con la ocupación del cargo. Quisiera señalar finalmente y sugerir, que es necesario eliminar el artículo del ámbito, la siguiente frase que, a mi juicio, me parece innecesaria, dice: "No se podrá ejercer acción de repetición en contra de las y los asambleístas y las legisladoras o legisladores por los votos, opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que sean o hayan sido producto de su ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional". ¿Por qué digo que es necesario eliminar eso, por qué es innecesario? Porque el artículo ciento veintiocho de la Constitución de la República, así como el artículo ciento once de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ya garantizan a los y las asambleístas que no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser y no podría ser razonable por ejemplo que seamos coaccionados, si resulta que de la aprobación de una ley determinada se deducen daños contra terceros, podría ser el caso que algún funcionario público, por ejemplo, que sea objeto de una



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

acción de repetición por el Estado y tenga que pagar indemnizaciones, nos repita a nosotros por el daño sufrido y haber aprobado esta ley...---

EL SEÑOR PRESIDENTE. Le queda un minuto, señor Asambleístas.-----

EL ASAMBLEÍSTA BUSTAMANTE FERNANDO. ...es, sin embargo, innecesario aquí ponerlo porque está en el artículo ciento once de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en la propia Constitución de la República. Simplemente eso, tengo un par de observaciones más que las haré llegar por escrito. Gracias, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta Andrés Páez.-----

EL ASAMBLEÍSTA PÁEZ ANDRÉS. Gracias, señor Presidente, no dudo de que la intención de reglar el derecho de repetición sea buena, pero tengo algunas objeciones de carácter jurídico y, en parte coincido con la que ha sostenido el asambleísta Enrique Herrería. Ojalá el Presidente de la Comisión nos escuchará a todos, porque de esa manera él podría tener una orientación, aunque si no le interesan las opiniones de otros pueda recurrir probablemente a la grabación de las sesiones y que él repare en errores de bulto que tiene esta ley para hacerla impracticable e inaplicable. Comencemos por el artículo tres, allí se cometen dos errores que son fundamentales, el primero, se limita a indemnizaciones, reparaciones o compensaciones y aquí, qué es lo que va a pasar, los que hemos ejercido la profesión sabemos, van los abogados donde los jueces y le dicen, mire, eso no es ni indemnización ni reparación ni compensación, eso es un egreso y por lo tanto ahí se liquida el pleito, y ¿qué hacen o qué han hecho muchos de los jueces de todo tipo y



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

durante años de años?, no está encasillada la figura y por lo tanto no procede el pago. Sugerencia, aquí hay que calificar a cualquier egreso de carácter económico que haga el Estado ecuatoriano, sin circunscribirlo de esa manera para evitar la vieja maniobra de algunos operadores de justicia. Segundo grave error, circunscribir el tema de la repetición a casos taxativamente determinados. Veán ustedes, en el primer numeral del artículo tres, se habla de la responsabilidad civil y en adelante se omite la responsabilidad penal, como causa para que se pueda ejercer el derecho de repetición. Ese es un error gravísimo que tiene que ser resuelto porque, en todo caso, la responsabilidad penal es mucho más grave que la simple responsabilidad civil, porque la responsabilidad civil es la que provoca un daño patrimonial en el Estado con culpa, y cuando se determina el dolo en el daño patrimonial, inmediatamente se sigue a la siguiente esfera que es la presunción de responsabilidad penal, resulta que aquí se sanciona la responsabilidad civil y no la responsabilidad penal. Señor Presidente, grave omisión del artículo tres, no se contemplan los actos de gobierno y los actos de administración, voy a poner un caso que provoca repetición en favor del Estado ecuatoriano: declaro esta deuda ilegítima, ahí estamos pagando el ocho por ciento de intereses a un solo país, cuando en los organismos internacionales es el tres por ciento de interés. Eso es objeto de repetición por actuaciones irresponsables, que han provocado que caiga en los mercados internacionales el costo de la deuda ecuatoriana, pero también, señor Presidente, esos anuncios no vamos a pagar los Bonos Veinte quince, no vamos a pagar los veinte treinta, no vamos a pagar los veinte doce; y la víspera pagan los intereses, y hay un vivo que compra a precio de gallina flaca y después vende los bonos al mismo Estado ecuatoriano. Yo me pregunto, señor Presidente, ¿cómo así no están aquí



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

los actos de administración?, ¿cómo así no están aquí los actos de gobierno?, ¿a quién se busca proteger omitiendo la esencia de la repetición? Si la repetición, ya lo dijo el doctor Andino, el tema de los funcionarios judiciales está en el Código de la Función Judicial, lo de los servidores públicos está aquí, en la Ley de Servicio Público, ¿dónde tiene que estar el resto?, aquí, en la Ley de Repetición, ahí corresponde la responsabilidad de quienes emiten actos de gobierno y actos de administración general: Lean para que vean que no me invento, daño ambiental, incumplimiento contractual, actas de mediación, ¿dónde están los actos de gobierno y los actos de administración? Se repite además, innecesariamente en mi opinión, señor Presidente, las palabras assembleístas y legisladores, entiendo que es lo mismo, vean ustedes el último inciso del artículo tres, y a mí me ha sorprendido la intervención del assembleísta Bustamante cuando él habla del dolo y la culpa grave, porque aquí cuando tratamos la Ley Antimonopolio nos desgañitamos hablando de lo que significa el dolo y la culpa grave, y ahí el assembleísta Bustamante no dijo una palabra, porque en ese entonces, ahí sí, no importaba que una persona no actúe con la intención de provocar un daño, ahora sí resulta que sí importa, antes no importaba el dolo y la culpa grave ahora sí importa la intención de causar daño, ese es el doble discurso a lo que nos tienen ya habituados. Señor Presidente, artículo cinco. Jurisdicción, ¿qué pasa, me pregunto y le pregunto al Presidente de la Comisión, qué pasa con los que tienen fuero? Para que vean que todo está hecho de una manera bastante maquinada, a una persona que tiene fuero le van a mandar a un tribunal distrital de lo Contencioso Administrativo, o se va esa persona con su fuero a acarrear a otros cuantos, como lo mandan las reglas del derecho civil. Segundo. ¿Qué va a pasar con la disposición vigésimo



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

tercera de la LOSEP? El mismo juez que determina los daños y perjuicios no puede encargarse también de fijar la reparación por efecto de la Ley de Repetición. Tercero, ¿Cómo se puede encargar a los mismos jueces que determinan las sanciones en contra de quienes actúan en contradicción con los intereses del Estado?, ¿cómo a esas mismas personas les van a juzgar por repetición quienes antes ya les juzgaron por sus actos que provocaron la destitución?. Señor Presidente de la Comisión, hay que rectificar eso, esto no es procedente, es inaplicable porque además, el Código Orgánico de la Función Judicial no le da a los tribunales Contenciosos y Administrativos, facultad de juzgar los temas de repetición, como ustedes mismo lo señalan de manera contradictoria en el informe preparado por la Comisión. Artículo ocho, tercer inciso, ahí se confunde lo que es la responsabilidad disciplinaria con las otras formas de responsabilidad. Señor Presidente, hay que leer este artículo, el tercer inciso, fijese: "En caso de existir al interior de la institución que realizó el pago un proceso administrativo sancionatorio previo ...", ¿qué es eso?, sumario administrativo, ¿a qué conduce el sumario administrativo?, a establecer la responsabilidad disciplinaria, ¿por qué?, porque la responsabilidad civil administrativa y la presunción de responsabilidad penal son de cuenta de la Contraloría, conforme el doscientos doce de la Constitución. No se puede determinar la responsabilidad disciplinaria, que es la contradicción con la normativa interna en la que incurre un servidor, como la base para el derecho de repetición, eso es un barbarismo jurídico. Aquí lo que hay, y lo que corresponde es determinar que éste es un elemento para juzgar la conducta del servidor al momento de la repetición, pero no la base como aquí se sostiene, aquí me pregunto de todas maneras, ¿qué pasó con los informes de la Contraloría, cómo así no constan aquí en el artículo



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

ocho, como fundamento para la acción de repetición, los informes de la Contraloría General del Estado? Qué raro, porque resulta que en la Corte Nacional también boicotearon el tema de los informes de la Contraloría, y resulta que ahora la Contraloría no puede iniciar una acción, porque la Corte Nacional no les deja con una resolución absurda, a la que usted, señor Presidente...-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Le queda un minuto.-----

EL ASAMBLEÍSTA PAÉZ ANDRÉS. ...presentó un exhorto aprobado por esta Asamblea para que desarmen semejante disparate, y aquí le están contradiciendo lo que usted hizo por escrito, mandando a la Corte Nacional el pedido que tiren abajo semejante disparate. Termino con esto, señor Presidente, un tema procesal importante. Artículo doce, inciso tercero, no puede haber avenimiento en un caso de estos, estamos hablando de responsabilidad por daños inferidos en contra del Estado, no puede haber avenimiento, el juez no puede buscar un avenimiento entre las partes. El juez le puede imponer la obligación al demandado que acepte, que si acepta su responsabilidad pague el total, pero no puede decir, yo debo doscientos mil, les ofrezco pagar cien mil, lo toman o lo dejan, porque estamos hablando de normas de Derecho Administrativo aplicables al sector público, no cabe avenimiento en el artículo doce y el artículo quince, cuidado, el último inciso tremendamente peligroso. Los recursos tendrán efecto devolutivo y no suspensivo, o sea, se puede a una persona mandarle a pagar aún cuando tenga recursos por delante que cumplir, me parece una barbaridad que tiene que ser corregida. Gracias, señor Presidente, por su tiempo.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR
Asamblea Nacional

Acta 140-A

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta Rolando Panchana. -----

EL ASAMBLEÍSTA PANCHANA ROLANDO. Gracias, señor Presidente. Muy concreto, por la hora, observaciones puntuales. Si bien el proyecto de ley no establece el tema recomendando que, al señalar la determinación de la cuantía de lo que el Estado va a demandar por repetición, se considere los intereses generados desde que se efectúe el pago; es decir, se supone que cuando el Estado repite contra alguien es porque ha existido un daño grave, mi pregunta es, ¿ese daño no merece también el cálculo de los intereses que el Estado debería demandar? Eso lo dejo como planteamiento para la Comisión, porque resulta que si uno tiene una deuda normal y se demora en pagarla le aplican intereses, mi pregunta es, ¿el Estado, si está repitiendo contra alguien, no tiene el mismo derecho de calcular intereses, cuando el daño es grave? Debería dejarse eso señalado en la ley. Errores de redacción. En el artículo dieciocho, la palabra “previamente”, posterior a la palabra “figurar”. En el artículo diecinueve debería reemplazarse la frase, “estará obligado” por “estarán obligados”, porque está redactado en plural; y, finalmente, es importante tener en cuenta que el sistema de control es ejercido por varias instancias del Estado, podría darse el caso que un funcionario reciba por parte de la Contraloría General del Estado, la determinación de una responsabilidad civil culposa, una glosa, y que posteriormente se emita contra él una sentencia en un proceso de repetición, allí se podría incurrir en sancionar a un servidor dos veces por el mismo asunto; entonces, hay que aclarar la redacción para que no tengamos ese peligro. Lo mismo en cuanto al artículo siete, se plantea que. “En caso de que la máxima autoridad de la entidad o la Procuraduría General del Estado no asuman el patrocinio de la causa, se podrá



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

interponer acción constitucional por incumplimiento". Es necesario que se establezca quién sería el legitimado activo para la interposición de esa acción, para hacer efectiva la norma, o sea, no solamente hay que decir, se interpondrá acción constitucional por incumplimiento, hay que decir quién la interpone. Nada más, señor Presidente. Gracias.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta María Paula Romo.-----

LA ASAMBLEÍSTA ROMO MARÍA PAULA. Gracias, Presidente. Algunas observaciones sobre esta ley. Yo tengo que decir que lo que mayor tranquilidad me ha dado es escuchar los ejemplos que ha puesto el asambleísta Mauro Andino, respecto del papel que para el país y para el continente ha jugado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Nos ha citado los casos de personas desaparecidas, torturadas, retenidas injustamente por el Estado, de personas a las que el Estado ha perjudicado cuando no ha desaparecido. A la Corte Interamericana de derechos humanos llegaron los casos de Consuelo Benavides, de los hermanos Restrepo, el caso de Sarayacu, el caso Suárez Rosero contra el Ecuador, que fue el primer caso en que un testigo vivo compareció a la Corte, y en ninguno de esos casos, señor Presidente, creo que la Corte haya tomado una resolución o por que la Comisión está en Washington, o porque la Corte está en Costa Rica. Creo que es muy importante que empecemos a reconocer el papel que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha jugado, para el país y para el continente en las últimas décadas, porque algunos discursos oficiales pretenden cuestionar cuál es exactamente la línea de la Corte, con lo importante que la Convención Americana ha sido, el Sistema Interamericano, la Comisión y sus sentencias. En ninguno de estos



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

casos, que ha referido el asambleísta Andino, pues se han perjudicado los intereses del Estado a nombre de pretensiones extranjeras o de ningún tipo de imperialismo. Me parece que eso es absolutamente importante tenerlo en nuestros registros, en nuestras memorias y hacerlo parte de nuestro debate legislativo. Como bien dice el asambleísta Andino, tenemos casos en el Ecuador, el propio caso en que la Corte sentenció al Ecuador por la detención ilegal, la tortura del ciudadano francés Daniel Tibi. En esa sentencia la Corte señala como una de las responsables a la jueza Angelita Albán, que ya existiendo la sentencia en contra del Ecuador, fue de todas formas nombrada como magistrada de la famosa Pichi Corte. Creo que de estas cosas hay que hacer memoria y han estado bien traídas al debate en esta mañana. Algunas observaciones, Presidente. Coincido en que el informe todavía tiene algunos problemas alrededor de la técnica jurídica por el tipo de recurso que sería, pero que también ha mejorado muchísimo desde el informe para primer debate. Para mí una de mis principales preocupaciones está en el capítulo que se refiere al llamamiento en garantía con fines de repetición, este no es un juicio de repetición, se está hablando de un procedimiento previo en un juicio de reparación, que podría crear confusiones y que no creo que sea necesario que esté incorporado en la Ley. Me preocupa también que, entre los principios que rige el ejercicio de la acción de repetición se encuentre el principio de moralidad, en el artículo dos de la ley. ¿Qué se entiende por ese principio? No existe en la Constitución ni en otros documentos qué es exactamente el principio de moralidad en la administración pública. Creo que hay que dejar fuera de discusión que el Estado es responsable de sus actos, aun cuando el funcionario no actúa con dolo o con culpa, el Estado debe responder, pero solamente puede repetir en los casos en



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

los que el funcionario ha provocado el daño con dolo o con culpa, que no quede duda respecto de esto, el Estado es y debe ser siempre responsable por lo que hace, si corresponde o no la repetición ya dependerá de que exista culpa o dolo. Creo, señor Presidente, lo dije en la Comisión, espero que el asambleísta Andino esté todavía dispuesto a considerarlo, pero me parece que algo de lo que deberíamos tratar en esta ley son los montos de las indemnizaciones, porque al momento en que el Estado se compromete a pagar un determinado monto o indemniza con un determinado monto, cuáles son los parámetros que utiliza. Uno podría pensar que el sentido común al menos sirve para hacer comparaciones, pero creo que de nuestra experiencia ya tenemos claro que eso no existe. Con sentencia condenatoria, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos nunca ha ordenado el pago de cantidades ni cercanas, a las que el Estado ecuatoriano estuvo dispuesto a llegar en transacciones amistosas en los casos de Consuelo Benavides y de los hermanos Restrepo, por ejemplo, y no estoy cuestionando la responsabilidad del Estado en lo absoluto, solamente estoy tratando de preguntarme de dónde sacamos los montos de las indemnizaciones y eso cabe para cuando las indemnizaciones las paga el Estado y también para cuando las indemnizaciones, las paga un particular. Permítame poner un ejemplo, señor Presidente, cuando el Estado ecuatoriano se vea obligado a indemnizarle o al señor Palacio o a la compañía El Universo por la desproporcionada sentencia, ahora tendremos que decir presuntamente escrita por el juez Paredes, para repetir contra el juez Paredes o contra quien quiera que sea, qué funcionario público va a poder pagar una cantidad así. De verdad vamos a poder recuperar para el Estado un monto de esa naturaleza a la que la responsabilidad de un funcionario nos ha condenado?, cuando



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

en seis o en ocho años este Estado deba indemnizar a decenas o al menos a miles de empleados, a quienes les han convencido que la renuncia puede ser voluntaria, es un problema hasta idiomático. ¿A quién podremos cobrarle el monto que sumen los miles de esas indemnizaciones?, yo creo que también debemos plantearnos algunas cosas respecto del sentido común en los montos, que es algo que no lo hemos conocido últimamente. Debo decir, señor Presidente, cuál es mi principal preocupación sobre la ley, coincido con lo que aquí han dicho algunos asambleístas, probablemente la ley no es indispensable para poder ejercer la repetición. Existe ya un procedimiento cuando hay error judicial, en el Código Orgánico de la Función Judicial sin necesidad de que exista esta ley, solamente en aplicación de la Constitución ya podríamos hacerlo, pero es interesante que se discuta la responsabilidad de los funcionarios, sin llegar a extremos que conviertan al servicio público en algo de lo que nadie quiera intervenir por las potenciales persecuciones posteriores. Creo que eso es algo que deberíamos tratar de aclarar en la ley, la intencionalidad, la forma en la que pueda ser usado, me preocupa...-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Le queda un minuto, Asambleísta.-----

LA ASAMBLEÍSTA ROMO MARÍA PAULA. Gracias, señor Presidente. Quisiera no ser exagerada respecto de esto, pero me parece que hay ejemplos suficientes que hoy conocemos, que nos permiten pensar en qué casos podrían o no usarse este tipo de legislaciones, y que por eso hay que pensar bien si es que estamos decididos o no a aprobar un proyecto así. Para terminar, señor Presidente, de nuevo, mi mayor preocupación en el capítulo que se refiere al llamamiento en garantía



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

con fines de repetición, pero mi mayor preocupación política en cuáles son los potenciales usos de este tipo de acciones de nuestra experiencia, y la mayor alegría respecto de este debate, que reconozcamos el papel que el Sistema Interamericano ha jugado para el continente y para el Ecuador.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta Fausto Cobo.-----

EL ASAMBLEÍSTA COBO FAUSTO. Señor Presidente, señoras y señores asambleístas: Distinguidos juristas asambleístas me antecedieron en la palabra, el señor asambleísta Herrería, el señor asambleísta Páez, la señora asambleísta María Paula Romo, y ellos han fundamentado sus observaciones, sus preocupaciones desde el punto de vista jurídico, esa es su especialidad más allá de cualquier interpretación y, desde luego, las opiniones de estos señores asambleístas son realmente de alto valor para quienes tenemos que tomar una decisión cuando nos toque votar por esta ley, por eso quiero más bien darle un enfoque a esta ley en el marco de la política, en el marco de la coyuntura política que ahora estamos viviendo. Hay una máxima en el tema del manejo de las ciencias políticas y es sencillo pero muy profundo: el poder no es perdurable y el poder pasa factura cuando se lo ha ejercido de una manera que no es la legítima, que no es la adecuada. Hoy estamos viviendo una coyuntura política en dónde lamentablemente, así están los hechos, no son percepciones, no existe independencia en las funciones del Estado. La justicia está en manos, así lo ha dicho inclusive el Presidente de la República, que va a meter la mano si es necesario en la justicia y de hecho lo ha hecho y, por consiguiente, tenemos una justicia que obedece absolutamente las órdenes desde



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

Carondelet y entonces, esa buena intención de precautelar los intereses del Estado, de precautelar inclusive los derechos de los ciudadanos que contribuyen al Estado con su patrimonio, con sus impuestos, con su dinero queda allí en la buena intención, porque no existe la posibilidad de aplicar esta ley de una manera democrática en donde las funciones del Estado sean independientes. Coincido con la señora asambleísta María Paula Romo, que una de las preocupaciones más grandes de este proyecto de ley es la discrecionalidad, y esa discrecionalidad se ha repetido como norma en todos los proyectos de ley que el Ejecutivo ha impulsado y entonces esa discrecionalidad se convierte en una amenaza para los ciudadanos, porque resulta que cualquier ley de este tipo termina siendo arma política de persecución, bajo una interpretación de esa gran discrecionalidad. Por eso, señor Presidente, yo más allá del tema de la repetición, invoco a que en nuestro país las prioridades se practiquen. Hoy necesitamos una Ley Orgánica de la Función Legislativa para poder fiscalizar y para que no se repitan en el país ministros que se tragan los cheques, y anden caminando por la calle sin que nada les suceda. Debemos tener presente que no se repitan hechos lamentables como por ejemplo el hecho de Dayuma, que no se repita jamás en el Ecuador una intervención militar extranjera para destruir un campo, en donde está funcionando un puesto de mando del narcoterrorismo, sin que nada pase. Que no se repita en el Ecuador que la defensa nacional esté con los radares apagados y que no tengamos armas para defendernos de una amenaza externa; que no se repita en el Ecuador que los neonatos terminen en cajas de cartón y en lavacaras en lugar de cunas. Esas son las prioridades y es por eso que debemos buscar la forma de recuperar la posibilidad de fiscalizar en el Ecuador. No podemos confiarnos con cualquier normativa que nosotros



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

expidamos aquí, si los jueces son jueces golondrinas, si las sentencias las elaboran los "Chuqui seven" en lugar de los jueces en su propio despacho. No podemos permitir que se repitan actos como, por ejemplo, que los militares terminen colocando bombas y explosivos en la maquinaria de los mineros. Señor Presidente, no podemos permitir que cortes cerveceras interpreten la Constitución a su manera, eso es más prioritario que la repetición que, al final de cuentas, con la coyuntura política que vivimos y con jueces controlados desde el Ejecutivo, no va a ser practicable. Gracias, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta Luis Morales.-----

EL ASAMBLEÍSTA MORALES LUIS. Gracias, señor Presidente. Si es que hubiera una forma política negativa de pensar, yo diría bien hechito, que les hagan esta ley para que a todos los funcionarios públicos que están puestos por el Gobierno, les presenten las acciones de repetición. Pero como hombre de Derecho, no puedo dejar por alto el análisis de una ley que no está, como decía la compañera legisladora María Paula, apegada a una codificación correcta, y que permitiría de alguna manera también no olvidar jamás cómo se dio un golpe de Estado al Poder Legislativo en el año dos mil siete, destituyendo ilegítimamente por la fuerza, a cincuenta y siete diputados que, de hecho, las Cortes Internacionales en algún momento darán la razón a Dayuma, a la prisión del coronel Carrión, al diario El Universo con ese proceso que le hacen por el mismo valor que cuesta la empresa y que el juez Paredes, ya se está demostrando, nunca dictó la sentencia. Los empleados del Ministerio de Salud que estando en pleno ejercicio de su función, con policías al frente fueron obligados a salir de sus cargos con una



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

renuncia voluntaria obligatoria, que es contradictorio. En verdad el caso Suárez fue uno de los abanderados del Ecuador, el señor Suárez fue mi compañero de colegio por eso lo conozco, que lo maltrataron y lo encerraron en una cárcel sin causa. Todos estos hechos tendrán que repetirse históricamente, pero en esta ley desde el inicio existe contradicción, cuando en el artículo primero se habla de... verificada con dolo o culpa grave y, en el artículo catorce de la misma codificación, dice que cuando se dicte la sentencia, establecerá que el perjuicio causado fue por dolo o culpa grave. En la primera parte significa prejudicialidad, es decir que otro juez haya reconocido la existencia del dolo o la culpa grave, mientras que en el artículo posterior catorce, se da la facilidad para el juez que conozca la causa o el tribunal que conozca el proceso del derecho de repetición, declare recién dolo o culpa grave. Eso es un error técnico jurídico terrible que va a traer contradicción el momento de conocer una demanda. Así mismo, no se ha clarificado en la articulación de este cuerpo legal en que lado mismo está el Procurador General del Estado, en algún momento aparece como actor, en otro momento aparece como demandado y en alguna parte del articulado, aparece como las dos cosas, es decir como actor y demandado. Y otro tema bastante difícil que se lleve afecto, a veces ningún proceso civil de deuda, a la que hacía referencia con justicia, el señor asambleísta Rolando Panchana, que decía si hay que pagar intereses, obviamente se le tiene que reconocer al Estado el lucro cesante el daño emergente que establece el Código Civil, pero lo más ridículo es que haya una audiencia para una posible conciliación, cómo el Estado puede aceptar una propuesta, por ejemplo, que se pague dos millones de dólares de indemnización por error de algún funcionario público, y en la audiencia diga sabe qué, cierto es que he fallado no le



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

voy a dar los dos millones, acépteme unos cincuenta mil, eso es ilógico, señor Presidente, creo que tiene que salir de la redacción de este cuerpo legal ese paso procesal, que en el procedimiento civil se estila para los juicios que se puede llegar a una posible solución, pero acá no, porque el Estado tiene que cobrar absolutamente todo incluido los intereses, cuando se hubiere ocasionado un pago que se ha demostrado no debía hacérselo. Consideraciones especiales también que la Contraloría General del Estado es el juez de cuentas, allí se establecen mediante auditorías, mediante informes y acá se da una nueva opción que haya un informe previamente elaborado, dentro del artículo once dice: "Prueba documental de la investigación previa", cuando aquí debería constar que debe hacer, entre otras cosas, un informe de Contraloría en el que se determine la responsabilidad del funcionario con la glosa o con la cantidad debidamente justificada, es decir, se incluye unas instituciones y se excluya a otras, creando un verdadero maremoto jurídico en un cuerpo legal tan pequeño. Por esas consideraciones, compañero Presidente y compañeros asambleístas, yo pediré, mejor dicho, pido expresamente a usted, señor Presidente, que se vuelva este proyecto a la Comisión para que hayan aportes nuevamente y, de ser necesario, se convoque a una reunión de jefes de bloque para aportar con mayor facilidad y con mayor seguridad, para que no salga una ley que a lo mucho en unos dos meses tendremos que nuevamente hacer profundas reformas. Gracias, señor Presidente. Gracias por su atención. compañeros.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta Eduardo Encalada.-----

EL ASAMBLEÍSTA ENCALADA EDUARDO. Compañeras y compañeros



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

asambleístas: Una ley que nos debe llevar a una mayor reflexión, la Ley de Repetición está consagrada ya o estuvo consagrada en las Constituciones de la República anteriores, en la Constitución del Estado ecuatoriano del año dos mil ocho, la Constitución de la República del año mil novecientos sesenta y siete, y estamos en el actual Constitución también hablando del tema de la repetición. Sin embargo, les decía al inicio, yo creo que esto nos debe llevar a una repetición, y cuando les escuché a una compañera asambleísta hablar de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos con sede en Washington, una comisión con un nombre rimbombante, qué ha hecho esta Comisión para defender los derechos humanos de este país, qué ha hecho esa Comisión cuando ha visto los niños en Latinoamérica muriéndose por enfermedades que sí son susceptibles de ser curadas; qué ha hecho esa Comisión cuando han venido las empresas trasnacionales y se han llevado todo el petróleo del Ecuador, y lo han dejado en pobreza casi absoluta a este país. Qué han hecho esas comisiones internacionales en defensa de los hombres y mujeres de este continente y de varios lugares del mundo, en donde la pobreza es el denominador común. Se les escucha opinar solamente cuando tienen intereses y llegar a países para invadirles, para entrometerse en sus acciones privadas internas. ¿Acaso no podemos tener nosotros un dato, desde cuando afloró el petróleo en el Ecuador, qué empresas se llevaron ese dinero, qué empresas extranjeras y qué familias ecuatorianas usufructuaron toda esa fortuna del pueblo ecuatoriano? Eso es posiblemente lo que en el fondo debemos llevar a conceptuar en una ley de repetición, hacer que la riqueza de los ecuatorianos, los que llevaron esta riqueza pueda devolver. Pero una vez, en esta misma Asamblea, dije pero si es fácil, señor Presidente, el año setenta, setenta y uno



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

cuando salió el petróleo en la administración de un buen gobierno, un gobierno progresista, el general Rodríguez Lara, el petróleo se quedó en Quito, en la ciudad de Quito y en la ciudad de Guayaquil, yo puedo decir, pues, que cuando fui muchacho venía a Quito y uno de los edificios más altos, quizás el más alto de Quito, era lo que es hoy el Hotel Colón, el pequeño tenía, siete pisos, pero a raíz de que salió el petróleo empezaron las construcción gigantes, empezaron a desarrollarse todos los barrios pelucones, y el pueblo no se benefició en lo absoluto de esa riqueza. Hoy vamos a comenzar una buena era de la explotación minera, señor Presidente, y las minas en este país son más poderosas, son más ricas que el mismo petróleo, desgraciadamente, desgraciadamente este país tiene minas de uranio, y eso va a hacer que no nos podamos liberar, el uranio es estratégico y aquí en la provincia del Azuay, Loja, en Morona y Zamora allí se encuentran las minas de uranio y eso tenemos que cuidar porque va a ser eso el patrimonio de las nuevas generaciones, y tenemos que pelear hasta la muerte porque esos recursos sean en beneficio de los ecuatorianos, las minas están yéndose a explotar de cobre, de plata y de oro tienen que ser bien administradas, no como se administró el petróleo en décadas pasadas. Esa es la Ley de Repetición, decirles, y es fácil, señor Presidente, cuántos cientos de millones de barriles de petróleo salieron, qué empresas llevaron, quiénes se beneficiaron aquí en el Ecuador, ¿acaso la pobreza se ha erradicado?, ¿acaso la salud y la educación que ,sin embargo de haber dado un gran avance ahora en este Gobierno, pero aun falta, falta muchísimo por mejorar la educación, falta muchísimo por mejorar la salud. Y esta ley, señor Presidente, voy a aprovechar con su venia, para decirle y dar hacer una denuncia al país, sobre lo que está ocurriendo en la ciudad de Cuenca en estos días. En el año mil



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

novecientos setenta y dos, setenta y tres el Gobierno Nacional indemnizó diecisiete hectáreas en un sector del Yanuncay, en la ciudad de Cuenca, para dedicarle a la construcción de talleres de formación artesanal, talleres de educación a la gente del sector y ahí ha venido funcionando hasta hace un año lo que fue el CREA, hoy se transformó en la SENPLADES, pero ese sector ha venido funcionando al servicio de la comunidad, pero, sin embargo, sin embargo por una equivocación de una sentencia de un juzgado en la que dicen "tiene lugar", pero tenían que decir "no tiene lugar". Esa frase hace que un grupo de abogados y la familia que está haciendo este juicio, quieran arrebatárle a la ciudad de Cuenca una propiedad y un activo colectivo, es decir, el patrimonio de la ciudad de Cuenca. Ocorre, señor Presidente, que en el año setenta y dos les entregaron a la familia por indemnización más o menos cuatro millones de sucres, hoy en su defensa han depositado, en uno de los juzgados donde se ventila este asunto jurídico, han depositado el valor que se les fue entregado en el año mil novecientos setenta y dos, el valor corresponde a ciento ochenta dólares. Eso no es justo, señor Presidente, y no es posible aceptar por una equivocación, con razón o sin razón, tenga que la ciudad de Cuenca perder un patrimonio que ha servido para el desarrollo de varias comunidades campesinas, de varios sectores pobres de la ciudad y de la provincia del Azuay, y no solamente del Azuay sino de varias provincias del sur del país. Señor Presidente, estas son las cosas que no deben ocurrir en el Ecuador. Ha ocurrido, pese a que la Constitución de mil novecientos sesenta y siete, la Constitución de mil novecientos noventa y ocho y la Constitución actual, sin embargo se han dado casos y todos conocemos que en el Ministerio de Obras el día de contestar una demanda, el abogado del Ministerio de Obras Públicas, el síndico del Ministerio de Obras



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

Públicas se enfermaba no llegaba hacer la contestación y eso daba lugar a que el Estado tenga que entregar veinte, treinta, cuarenta millones de dólares, señor Presidente. Esos casos están presentes, sabemos quiénes son que se enfermaron ese día para no hacer un escrito de cinco minutos y perjudicarle al Estado ecuatoriano en millones de dólares. De esos casos hay sinnúmeros, señor Presidente, pero esa ley tiene que rever y tiene que hacer que el Estado ecuatoriano recobre todos esos dineros mal habidos, que fueron entregados a empresas y compañías que han asaltado al Estado ecuatoriano. Muchas gracias, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Punto de información, primero Paco, luego María Paula.-----

EL ASAMBLEÍSTA MONCAYO PACO. Señor Presidente, no voy a hablar como militar, voy a hablar como miembro de la Academia Nacional de Historia. El Ecuador reconoce entero la política nacionalista del general Rodríguez Lara en el tema de los petróleos, los que hemos estado en la frontera ecuatoriana sabemos que en ese Gobierno llegó la electricidad a Rancho Chico, a Macará a la frontera de todo, a Zapotillo, yo creo que está bien defenderle al Gobierno de ahora de parte de los assembleístas gobiernistas, pero no se puede tergiversar de esta manera la historia. Yo mismo fui Director del CREA en esa época, creo que se acuerda usted mismo, señor Presidente, un gobierno progresista que siendo dictadura respetó los derechos humanos de los ecuatorianos, y hay que decirlo que en mucho de los proyectos este Gobierno está retomándolos especialmente a los hidroeléctricos. Así que creo que un general que se retiró con las manos limpias, sin sangre no debe ser maltratado cuando



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

ya la historia lo ha juzgado con benevolencia. Muchas gracias, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. María Paula Romo. Sí, luego te doy. Me pidió antes María Paula.-----

LA ASAMBLEÍSTA ROMO MARÍA PAULA. Sí, señor Presidente. El asambleísta Encalada ha dicho en dónde estaba o qué ha dicho la Corte sobre los niños de nuestras calles, le recomiendo que lea el caso Niños de la Calle vs Guatemala que existe jurisprudencia de la Corte. El Asambleísta ha dicho en dónde estaba cuando le pasaba algo a nuestras comunidades, le recomiendo que lea el caso Las Palmeras contra Colombia o el caso Awas Tingni contra Nicaragua, o en dónde estaba cuando se violentaba a nuestras mujeres, le recomiendo que lea el caso Campo Algodonero contra México, que es uno de los más avanzados y de los últimos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ya que el Asambleísta lo pregunta, creo que algo de lectura nos vendría bien. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Punto de información.-----

EL ASAMBLEÍSTA ENCALADA EDUARDO. Señor Presidente, punto de aclaración. Cuando yo intervine ponderé la actitud del Gobierno del general Rodríguez Lara, Gobierno progresista dije, y sobre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, si la pobreza está en toda Latinoamérica, que haya casos puntuales que la Comisión tenga que hacer para justificar su papel, pero la Corte Interamericana de Derechos Humanos nunca se pronunció sobre los crimines que se hicieron en el sur del Continente, en Chile, en Argentina, las muertes



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

aquí en Ecuador, en Colombia, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos sí ha sido cómplice del imperio norteamericano. Eso me ratifico, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. No tengo más intervenciones. Tiene Mauro Andino la palabra, punto de información Stalin Subía.-----

EL ASAMBLEÍSTA SUBÍA STALIN. Con todo el respeto que se merece un general, un ex general de la República que yo personalmente, lo considero que es un caballero y sí, es un hombre de letras, es un hombre que tiene una pronunciación y un verbo muy florido y que aquí en este escenario, ha logrado lucirse en algunas intervenciones. Punto de información, señor Presidente, porque siendo yo estudiante, el general Rodríguez Lara, a través de sus ministros y de sus fuerzas de represión, me condujo preso, fui detenido y fui también torturado dentro de su dictadura y luego, cuando el compañero Jaime Roldós asumió la Presidencia de la República, yo desempeñé alguna función, encontré las barbaridades de inversión que hizo la dictadura, despilfarrando los dineros del pueblo provenientes del petróleo. Gracias, señor Presidente.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Mauro Andino, tiene la palabra.-----

EL ASAMBLEÍSTA ANDINO MAURO. Señor Presidente, me gustaría solamente que nos facilite quince minutos, hasta pulir algunas observaciones que han presentado diferentes asambleístas, e inmediatamente poner a consideración para la votación, señor Presidente.-----



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

EL SEÑOR PRESIDENTE. Andrés Roche.-----

EL ASAMBLEÍSTA ROCHE ANDRÉS. Señor Presidente, yo creo que en materia de responsabilidad en este Parlamento se ha hablado mucho, creo que conceptualmente, con mucho respeto, he notado ligereza de lado y lado, así como, por ejemplo, me parece terrible que en materia penal lleguemos a responsabilizar penalmente a personas jurídicas, creo que es un error y un horror, también pienso que debemos determinar algo que decía Enrique, que la responsabilidad, más allá de que él no comparte que tiene que ser el dolo y la culpa, debe ser declarado judicialmente, no por una máxima autoridad, ¿por qué quiero notar estos temas? Porque pienso que en quince minutos, el doctor Mauro Andino, por muy buena intención que tenga, no va a poder alcanzar a tomar nota de todo lo que aquí se ha dicho, de lado y lado se han dicho cosas valiosas, yo pienso que debe darse el tiempo necesario a la Comisión y poder pasar el informe final a todos los asambleístas, y nuevamente reunirnos y votar. Yo creo que en quince minutos, en materia de responsabilidades no se puede solucionar todo el texto que está en la ley. Yo sugiero que esto se lo lleve a una próxima sesión en la que podemos votar, y tengamos un análisis bien claro del tema. -----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Asambleísta Calle.-----

LA ASAMBLEÍSTA CALLE MARÍA AUGUSTA. Muchas gracias, compañero Presidente. Es simplemente para apoyar la propuesta que acaba de hacer el Asambleísta. Creo que esta ley es importante, que se debería pulir más, hay varias observaciones, muchas observaciones y le pediría que se suspenda la votación, a fin de que Mauro nos presente



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 140-A

un texto en el que podemos todos estar de acuerdo.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE. Bien, acojo la sugerencia de Andrés Roche y de María Augusta Calle, se suspende habrá un nuevo texto, se repartirá oportunamente. Se suspende la sesión.-----

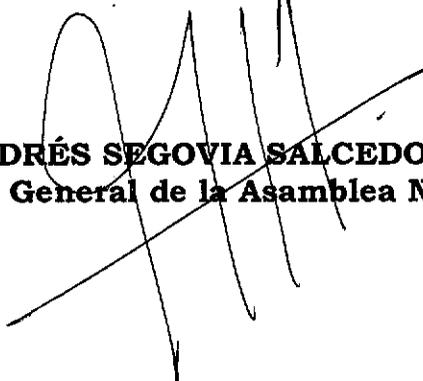
EL SEÑOR SECRETARIO. Tomado nota, señor Presidente. Se suspende la sesión.-----

IV

El señor Presidente suspende la sesión, cuando son las trece horas cuarenta y cinco minutos.-----



FERNANDO CORDERO CUEVA
Presidente de la Asamblea Nacional



ANDRÉS SEGOVIA SALCEDO
Secretario General de la Asamblea Nacional

FRS/ymc