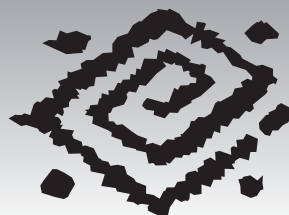

El desarrollo normativo como garantía de derechos. Balance 2011



Ramiro Ávila Santamaría
y Gina Benavides Llerena

Las normas jurídicas no deben ser un impedimento u obstáculo para la realización de derechos fundamentales, sino más bien una de las formas de promover su respeto y ejercicio. La Constitución de la República del Ecuador concibe al desarrollo normativo como una garantía de los derechos y determina un amplio campo para su ejercicio cuando señala “todo órgano con potestad normativa debe adecuar formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos”.¹

De esta forma, el desarrollo normativo –con distintos alcances– lo hacen todas las funciones del Estado. Este desarrollo es cotidiano, permanente y complejo. El seguimiento de toda la producción normativa es casi imposible realizar y por ello nos restringiremos a las normas de carácter general expedidas por la Asamblea Nacional. Para ello, se analizan: 1. aspectos generales del desarrollo parlamentario; 2. la iniciativa legislativa; 3. comentarios generales. El análisis es descriptivo, no aborda las causas, ni explica las motivaciones políticas, y hace un abordaje crítico desde los derechos fundamentales. Su principal fuente es la información proporcionada y generada por la Asamblea Nacional del Ecuador.²

1. La Asamblea Nacional, en el período entre enero y diciembre de 2011, expidió 16 leyes; lo que significa un promedio de 1,6 leyes por mes. Si se toma en cuenta que entre enero de 2009 y diciembre de 2011 la Asamblea Nacional aprobó 69 normas, la producción de 2011 apenas representa el 23,18%. Además, si dividimos el

Nota del compilador: El presente estudio fue financiado por el Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

número de leyes aprobadas por el número de asambleístas, resulta que cada asambleísta elaboró un 0,1% de leyes en un año.

En cuanto a la extensión y la profundidad de las normas, estas varían considerablemente, lo que debe ser tomado en cuenta para dimensionar la labor legislativa. De las 16 leyes, 4 son derogatorias, 5 son reformas de leyes y 7 son leyes nuevas (5 orgánicas y 1 ordinaria). Las leyes derogatorias tienen 2 artículos cada una, en total son 8 artículos, y las leyes nuevas, en promedio, tienen 95 artículos. En general, la producción legislativa puede considerarse baja.

De las 16 leyes, todas tienen relación con los derechos. Si apreciamos los derechos regulados en función de la clasificación constitucional, constatamos que 6 se relacionan con el derecho al buen vivir (37,50%); 5 con los derechos de protección (31,25%); 4 con el derecho a la libertad (25%); 1 con el derecho a la participación (6,25%). Si enumeramos los derechos regulados son apenas 11 (salud, educación, seguridad social, libertad de empresa, producción, propiedad, debido proceso, revocatoria de mandato, consulta popular, seguridad jurídica y vida) de los muchos derechos reconocidos en la Constitución de Montecristi. (ver artículo “Balance de la situación de derechos humanos 2011”, gráfico 6).

Estas categorizaciones de las leyes por derechos no significan, necesariamente, que la Asamblea Nacional se inspiró en los derechos –como debería suceder en un Estado de derechos– para elaborar la legislación ni tampoco que sean consistentes con el contenido de los mismos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En algunas leyes, como es el caso de la ley relacionada con la educación intercultural, efectivamente, se desarrolla el derecho a la educación; pero pueden existir normas, dentro de este cuerpo normativo, que puedan ser cuestionadas constitucionalmente; como por ejemplo, la obligación que tienen los estudiantes de “fundamentar debidamente” sus opiniones (art. 8, lit. g de la ley), que sugiere que no existe el derecho a la opinión si no está fundamentada.

2. La iniciativa legislativa puede ser un indicador de la democracia participativa, en el sentido de mostrar si existe pluralidad en las propuestas sometidas al parlamento o si existe una tendencia dominante, que sería el reflejo típico de un sistema presidencialista fuerte.

Efectivamente, de las 16 leyes aprobadas, 8 fueron tratadas por iniciativa presidencial (50%), 6 por iniciativas del legislativo y 2 por iniciativas mixtas (ejecutivo, legislativo y ciudadanía) (ver artículo “Balance de la situación de derechos humanos 2011”, gráfico 5). De las normas que tuvieron iniciativa legislativa, 6 tuvieron relación directa con el Movimiento País (37,5%). Si sumamos las iniciativas del ejecutivo con las del bloque gobiernista, tenemos que 87,5% de las leyes aprobadas tienen relación con las propuestas gubernamentales. Esto nos puede indicar tres hipótesis: la una, que solo el gobierno está impulsando el desarrollo norma-

tivo; la otra, que las iniciativas no gubernamentales no tienen posibilidad de ser desarrolladas; finalmente, que la oposición no tiene iniciativa para contribuir al desarrollo normativo del país. Apenas dos leyes de las aprobadas no tienen relación con la bancada legislativa afín al gobierno (una de ellas fue de una asambleísta ex miembro de Alianza País). Un hecho que llama la atención es la baja iniciativa de la ciudadanía; entre 2009 y 2011, este sector ha presentado apenas 3 proyectos de ley, y tan solo uno de ellos fue aprobado en 2011, pese a que fue presentado en 2009.

En cuanto al género en las leyes aprobadas, apenas 3 mujeres son proponentes (19%) y el resto son hombres (81%); 40 de los proyectos presentados en el año, corresponden a mujeres (28,37%), pero de ellos apenas 4 (10%) fueron aprobados por la Asamblea; una mujer es la asambleísta con el mayor número de propuestas formuladas en 2011, sin embargo, tan solo 1 de sus 7 proyectos fue aprobado, lo que nos da un indicio de que la Asamblea es un espacio patriarcal.

En relación a derechos humanos, de las 141 propuestas, aproximadamente 35 (24,82%) tienen implicaciones en esta área; sin embargo, aunque en su mayoría fueron calificadas, no avanzaron en el trámite.

Por otro lado, la iniciativa normativa permite valorar el trabajo efectivo de la Asamblea. En el año 2011, se presentaron 141 proyectos de ley, de los cuales 85 (60,27%) fueron calificados por el Consejo de Administración Legislativa (CAL); 29 (20,57%) no calificaron, y 27 (19,15%) permanecieron sin calificación. Lo que da cuenta de que casi el 40% de la iniciativa legislativa es de baja calidad e improductiva. Además, si se toma en cuenta que para el proceso de aprobación de 2011 se retomaron 20 proyectos presentados en años anteriores (12 de 2009 y 8 de 2010), se determina que la Asamblea en 2011 cubrió apenas 10,5% de la iniciativa calificada del año (85) y 15,23% de la iniciativa acumulada (105).

Un hecho preocupante es que los 141 proyectos presentados en 2011 corresponden a la iniciativa de 61 de los 124 asambleístas en funciones; lo que evidencia que 63 asambleístas, es decir más de la mitad de los miembros de la Asamblea Nacional, no presentaron ni siquiera un proyecto en el año.

3. La producción normativa de 2011, si se toma en cuenta el período 2009-2011, ha disminuido en contenido sustancial. La gran mayoría de la producción normativa es derogatoria o reformatoria. Sin embargo, hay algunas pocas leyes en las que efectivamente hay un esfuerzo enorme de adecuación normativa con los postulados de la Constitución, como la ley sobre donación y trasplante de órganos y la ley sobre educación intercultural.

Si uno compara el programa legislativo en función de la parte dogmática de la Constitución, la Asamblea Nacional sin duda alguna está en deuda con el Ecuador. Aún están pendiente tres leyes que, según mandato constitucional, de-

bieron haber sido aprobadas después del primer año de expedida la Carta Magna: Ley de Comunicación, Ley de Aguas y Ley de Cultura.

En materia de derechos de grupos específicos, preocupa que el único proyecto de ley presentado para promover los derechos colectivos del pueblo afrodescendiente no fue calificado, pese a que la ONU declaró a 2011 como el año de este grupo de población; el proyecto presentado para viabilizar el mecanismo nacional de prevención de la tortura, tampoco fue calificado; la propuesta de igualdad de hombres y mujeres, que determina el funcionamiento de la institucionalidad de género, presentada el año pasado, de igual forma, no fue calificada. El proyecto contra el discrimin, acoso y violencia política en función del género no avanzó en el trámite. El proyecto de jubilación de la mujer fue sometido a un amplio debate y no se lo aprobó por inviabilidad económica. De igual forma, aunque se presentaron proyectos para la protección de adultos mayores, niñez y adolescencia, juventud, personas con capacidades especiales o enfermedades peligrosas, no avanzaron en su trámite.

Los únicos proyectos sobre derechos de la naturaleza que fueron presentados (biodiversidad, protección del manglar, protección del cóndor ecuatoriano) tampoco fueron aprobados. Además, durante este año quedaron pendientes de aprobación: el proyecto de reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad incluidos en el informe de la Comisión de la Verdad, presentado por la DPE; el proyecto de ley de repetición; así como el proyecto de compatibilización y coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, presentados en 2010.

Conviene seguir recordando que las garantías normativas son muy importantes para los derechos porque pueden facilitar su ejercicio o entorpecerlo, al establecer mandatos, prohibiciones o permisiones. Sin embargo, estas garantías se complementan con las de políticas públicas y las jurisdiccionales. Cuando el sistema legislativo falla, la competencia constitucional de los jueces tiene que ser ejercida para corregir, ampliar o eliminar los defectos legislativos en los casos concretos o, al tratarse de la Corte Constitucional, en los casos que deban ser generalizables.

Notas

1. Constitución de la República del Ecuador, Título III, Garantías Constitucionales, Capítulo primero, Garantías normativas, art. 84.
2. PADH, "Base de Desarrollo Normativo 2009-2011", Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2011. Esta base de datos se construyó con las siguientes fuentes: Oficio SAN-2011-1246, de 16 de diciembre de 2011, suscrito por Andrés Segovia, Secretario General de la Asamblea Nacional del Ecuador, en respuesta a petición de información del Programa Andino de Derechos Humanos, y Asamblea Nacional, <<http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>>.