

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE ECUADOR**

**COMITÉ DE INVESTIGACIONES**

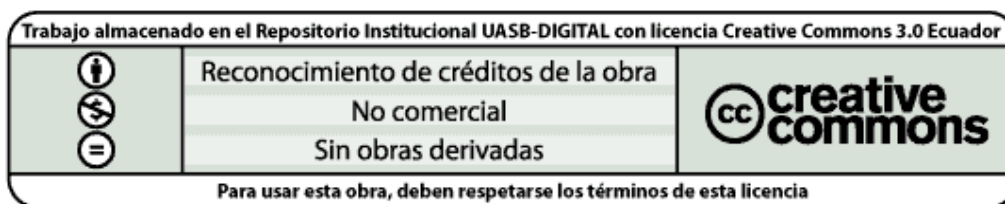
**INFORME DE INVESTIGACIÓN**

**APROXIMACIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE  
PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO  
EN EL ECUADOR**

**SILVANA KATERINE SÁNCHEZ PINTO**

**QUITO – ECUADOR**

**2012**



## **Resumen Ejecutivo**

En esta investigación realizo un análisis respecto del derecho a la participación social en el procedimiento legislativo, derecho que está contemplado en la Constitución, a fin de determinar su nivel de ejercicio por parte de la sociedad civil y su respeto, garantía y cumplimiento por parte del Estado. Se considera al derecho a la participación social en el procedimiento legislativo como una de las expresiones de la vigencia de una democracia participativa y deliberativa, garante de la adecuación material de la legislación a la Constitución.

Luego de la presentación de los marcos doctrinario, constitucional, legal y reglamentario, analizo el procedimiento legislativo adoptado en la tramitación de una muestra de proyectos de ley en materia de derechos humanos, tramitados por la Asamblea Nacional, AN, en el período comprendido entre octubre de 2010 y noviembre de 2011.

Del análisis, evidencio las limitaciones del procedimiento adoptado en la mayoría de las comisiones especializadas permanentes u ocasionales de la AN y planteo alternativas para lograr la vigencia del derecho a la participación social en la creación legislativa del derecho.

## **Palabras clave**

Participación social  
Procedimiento legislativo  
Democracia participativa  
Democracia deliberativa  
Adecuación material legislación  
Proyectos de ley  
Derechos humanos  
Discrecionalidad  
Limitaciones al derecho  
Necesidad de reformas

## **Datos de la autora**

Silvana Sánchez Pinto, Doctora en Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE-Quito; Especialista Superior en Derechos Humanos; Especialista Superior en Derecho Administrativo; Magíster en Derecho Internacional, con mención en Derecho Constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar, UASB-Sede Ecuador; docente contratada del Programa Andino de Derechos Humanos, PADH- UASB-E.

## **Tabla de contenidos**

Introducción / 5

### **Acápito I.**

Marco doctrinario / 6

### **Acápito II.**

Marco normativo constitucional, legal y reglamentario / 9

### **Acápito III.**

Análisis del ejercicio del derecho a la participación social en el procedimiento legislativo / 13

Resultados de la investigación / 33

Análisis del procedimiento adoptado por las comisiones / 35

Conclusiones / 46

Recomendaciones / 49

Bibliografía / 51

## Introducción

La investigación se inscribe en el contexto de una nueva Constitución ecuatoriana, expedida en 2008; por la cual se adopta, en lo formal normativo,<sup>1</sup> el nuevo paradigma del derecho, el constitucionalismo contemporáneo o neo constitucionalismo, que establece un desplazamiento de la centralidad de la ley, propia del positivismo, a la centralidad de la persona humana, y de las comunidades, pueblos, nacionalidades y de la naturaleza; a fin de respetar, proteger y cumplir sus derechos, en el marco del reconocimiento de la supremacía y la fuerza normativa de la Constitución.

Gustavo Zagrebelsky establece que la obligatoria subordinación de la ley, y de todas las funciones del Estado, a la Constitución<sup>2</sup> es un eje del cambio del Estado legislativo de derecho al Estado de derecho constitucional. Para este autor, “la Constitución prevé un derecho más alto, dotado de fuerza obligatoria incluso para el legislador.”<sup>3</sup>

Como parte de este contexto, en el que se inscribe la investigación, el neo constitucionalismo reconoce la importancia de la función de la participación social en la garantía de los derechos, participación identificada por Gerardo Pisarello como una de las garantías extrainstitucionales<sup>4</sup>; y, a su vez, de las garantías indirectas, que son verdaderas “audiencias públicas previas a la toma de decisiones o a la adopción de normas por parte de los parlamentos.”<sup>5</sup>

Esta investigación propone aportar elementos para evidenciar el estado de ejercicio del derecho a la participación social en la creación legislativa del derecho y a la vigencia de una democracia participativa y deliberativa, que permita el respeto de la garantía normativa de adecuación material de la legislación a la Constitución.

---

<sup>1</sup> Alda Facio, *Cuando el derecho suena, cambios trae*, (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal), San José, ILANUD, 1992, p. 65, en [http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/2\\_genero/3.pdf](http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/2_genero/3.pdf)

<sup>2</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El Derecho dúctil*, Madrid, Editorial Trotta, 1997, p. 34.

<sup>3</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El Derecho ...*, op. cit., p. 39.

<sup>4</sup> Las garantías extrainstitucionales o sociales son aquellos instrumentos de tutela o de defensa de los derechos que [...] dependen fundamentalmente de la actuación de sus propios titulares [...] consisten en el ejercicio de derechos [...] de participación dirigidos a reclamar la satisfacción de aquellas necesidades e intereses básicos tutelados por los derechos [...], en Gerardo Pisarello, “Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel”, en *Los Derechos Sociales y sus garantías, elementos para una reconstrucción*, Madrid, Editorial Trotta, 2007, p. 123.

<sup>5</sup> Gerardo Pisarello, “*Los Derechos sociales ...*”, op. cit., p. 124.

## Acápito I

### Marco doctrinario

Como marco doctrinario de esta investigación, presento algunos desarrollos de las teorías democracia participativa y de la democracia deliberativa.

Jean Jacques Rousseau señalaba que la práctica de la voluntad general por medio de la deliberación legislativa directa conduce a decisiones legítimas y permite obtener resultados colectivamente vinculantes; es decir, decisiones moralmente justas.<sup>6</sup> Considero que la voluntad general está concretizada en el texto constitucional que se convierte en el parámetro que garantiza la producción de leyes normativamente correctas; esto es, que estén adecuadas a la Constitución.

Jürgen Habermas encuentra la legitimidad de la producción normativa en la situación ideal de diálogo, que trasciende intereses particulares, y permite legislar, mediante el debate de argumentos, llegando a una decisión válida, siempre que sea acordada por todos sus afectados y que no admita otra coacción que la del mejor argumento.<sup>7</sup>

Ariel Colombo señala que la discusión en el discurso democrático promueve tendencias a la imparcialidad individual al maximizar el conocimiento de los intereses ajenos –para ello se debe socializar el conocimiento y la información– la demanda de justificación de los propios intereses, y las posibilidades de detectar errores lógicos y fácticos en los argumentos, como también la tendencia a la imparcialidad colectiva cuanto mayor es el número de participantes, el cual incrementa la probabilidad de decisiones correctas.<sup>8</sup>

Considero que la adopción de decisiones correctas tiene además dos parámetros objetivos, externos: la Constitución, que fue el resultado del diálogo, debate y deliberación en el momento constituyente y los estándares internacionales del *corpus iuris* de derechos humanos y derechos de la naturaleza.

Ariel Colombo concluye que:

la voluntad general de Rousseau y la situación ideal de diálogo de Habermas son un mismo principio formal de mediación entre lo particular y lo universal, al que pueden recurrir todos, y que consiste en adoptar el punto de vista de todos los afectados por una norma para determinar si será aprobada por ellos y si en consecuencia podría ser adoptada como norma general. La

---

<sup>6</sup> Jean Jacques Rousseau, en Ariel H. Colombo, *Desobediencia civil y democracia directa*, Madrid, Trama editorial y Prometeo Libros, 1998, p. 13.

<sup>7</sup> Jürgen Habermas, en Ariel H. Colombo, *Desobediencia civil ...*, op. cit., pp. 18-19.

<sup>8</sup> Ariel H. Colombo, *Desobediencia civil ...*, op. cit., p. 29.

idea común consiste en que una norma es válida si reúne el acuerdo de todos los afectados bajo condiciones de discusión que los obliga a adoptar una actitud imparcial.<sup>9</sup>

Sin embargo, no puede dejar de señalarse que el ejercicio de la democracia deliberativa en el procedimiento legislativo se complejiza todavía más ante las relaciones de poder inequitativas que permanecen como parte de la estructura intocada del modelo capitalista en el que vivimos, que hace que los requisitos mínimos para ejercerla se encuentren severamente limitados.

Algunas de estas limitaciones son: ausencia de información completa y oportuna sobre los temas a debatir; ausencia de espacios de diálogo, debate y deliberación que permitan exponer los puntos de vista y argumentos; reconocimiento parcial o desconocimiento de los aportes formulados por los actores de la sociedad civil; ausencia de justificación motivada de las razones por las cuales se reconocen parcialmente o se desconocen y se lugar se imponen las decisiones del poder hegemónico.

Además, como lo señala Colombo, el contenido de una decisión siempre es objetable procedimentalmente por errores o defectos en el empleo de los procedimientos democráticos vigentes; por violación u omisión de los procedimientos; por insuficiencia o errores o defectos en el diseño institucional de los mismos; y por ausencia de determinados procedimientos o presencia de otros que son incompatibles con los procedimientos ideales.<sup>10</sup>

Agustín Grijalva señala que sólo procesos democráticos de decisión pueden legitimar políticamente los derechos humanos que surgirían de la deliberación y el consenso de los afectados e interesados;<sup>11</sup> parafraseando a Grijalva, solo procesos democráticos de decisión pueden legitimar políticamente los proyectos de ley y las leyes por ser el resultado de esa convergencia general momentánea.

Una ley, contraria a los principios constitucionales, no puede ser calificada, ni defendida como la voluntad general soberana del pueblo, ni de su mayoría, ni tampoco fruto de la situación ideal de diálogo, debate y deliberación; es todo lo contrario, representa el fruto de una decisión política que atenta contra dicha voluntad soberana.

El siguiente es el análisis de algunos procesos de adopción de decisiones normativas en el Ecuador, con el cual se busca establecer elementos que permitan determinar su

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 33, 34.

<sup>11</sup> Grijalva, Agustín, “Derechos Humanos y democracia: complementariedades y tensiones”, en PADH, *Derechos Humanos, democracia y emancipación*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya Yala, 2009, p. 17.

corrección o incorrección; es un análisis realizado desde los modelos epistémicos rousseauiano y habermasiano, cuyos elementos esenciales he dejado expuestos; y desde los parámetros objetivos de la Constitución; así como de los estándares internacionales del *corpus iuris* de derechos humanos.



## Acápito II

### Marco normativo constitucional, legal y reglamentario.

#### Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, en su art. 84, establece como garantía normativa, la obligación de la Asamblea Nacional, AN, y de todo órgano con potestad normativa, de adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades; y señala finalmente que, en ningún caso, las leyes atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

De manera complementaria a la garantía normativa, con la finalidad de hacer realidad esta adecuación, en la misma Constitución, se ha previsto una garantía extrainstitucional o social;<sup>12</sup> como garantía social indirecta; esto es, la participación social en el procedimiento legislativo, la cual está prevista en el segundo inciso del art. 137 de la Constitución: “Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.”

Esta garantía de participación en el proceso legislativo es una verdadera audiencia pública previa a la adopción de normas por parte de los parlamentos, que permite que las personas y grupos sociales hagan sentir su voz en el proceso de construcción del derecho,<sup>13</sup> y tiene especial relevancia para la “supervisión de la observancia por parte de los órganos políticos del contenido esencial de los derechos y de las obligaciones de no discriminación, no regresividad y progresividad”.<sup>14</sup>

Esta garantía permitiría concretar lo que Hanna Arendt definía por participación: “quiere decir tener el sentimiento de estar, y más precisamente, tener derecho a tener

---

<sup>12</sup> Las garantías extrainstitucionales o sociales son aquellos instrumentos de tutela o de defensa de los derechos que [...] dependen fundamentalmente de la actuación de sus propios titulares [...] consisten en el ejercicio de derechos [...] de participación dirigidos a reclamar la satisfacción de aquellas necesidades e intereses básicos tutelados por los derechos [...], en Gerardo Pisarello, “*Los Derechos sociales ...*”, op. cit., p. 123.

<sup>13</sup> Gerardo Pisarello, “*Los Derechos ...*”, op. cit., p. 124.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 124.

derechos”<sup>15</sup> y que Claude Lefort complementa como “el sentimiento de los ciudadanos de estar involucrados en el juego político, de ser tomados en cuenta en el debate político y no el sentimiento de tener que esperar pasivamente las medidas favorables a su destino.”<sup>16</sup>

La concreción de ese “sentimiento de estar” se logra mediante la aplicación de los principios de participación, contenidos en el Art. 95 de la Constitución:

las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Señala también dicha disposición que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa<sup>17</sup> y comunitaria.

### **Ley Orgánica de la Función Legislativa y su Reglamento**

Me referiré brevemente al procedimiento formal para la aprobación de un proyecto de ley, en la fase de competencia de la Función Legislativa.

La Constitución establece que el proyecto de ley debe ser sometido a dos debates, distribuido a los asambleístas y su extracto difundido públicamente,<sup>18</sup> enviándose luego a la comisión correspondiente para su conocimiento y trámite.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa, LOFL, establece en el art. 57 que, a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, dispuesta por el Consejo de Administración Legislativa, CAL, el presidente de la comisión especializada ordenará se

---

<sup>15</sup> Hanna Arendt en Claude Lefort, “La representación no agota la democracia,” en Mario R. dos Santos, *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO Argentina, Editorial Nueva Sociedad, 1992, *Ibidem*, p. 140.

<sup>16</sup> Claude Lefort, “*La representación ...*”, *op. cit.*, p. 140.

<sup>17</sup> El art. 103, en la sección correspondiente a la democracia directa, establece, como una expresión de ésta, que la iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la función legislativa [...]. Para ello, deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la presidenta o presidente de la República podrá enmendar el proyecto, pero no vetarlo totalmente. El art. 134, inciso final, de la misma Constitución establece que quienes presenten proyectos de ley podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

<sup>18</sup> Los proyectos de ley presentados se difunden de manera íntegra en la página electrónica de la AN.

ponga inmediatamente en conocimiento de todos las y los integrantes de la misma, de la ciudadanía y de las organizaciones registradas para el efecto, el inicio de dicho trámite y el proyecto de ley, a través del portal *web* oficial de la AN.

En el art. 58 de la LOFL se establece que:

las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán al presidente de la Asamblea Nacional sus informes, con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se deberá considerar un tiempo no menor a los quince primeros días,<sup>19</sup> para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menor a quince días.

El art. 61 de la LOFL, al regular el procedimiento de segundo debate, establece que la comisión especializada analizará y “de ser el caso recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley.” Se debe considerar que, en el segundo inciso del art. 28 del Mandato Constituyente 23, de conformación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización para el período de Transición, se establecía que, transcurrido el plazo de siete días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la Comisión Especializada debía presentar al presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización el informe para segundo debate, “al que deberá adjuntar la sistematización de todas las observaciones presentadas”.

El que se haya eliminado la obligación de adjuntar la sistematización de las observaciones constituye una violación al principio de no regresividad y progresividad en materia de derechos humanos,<sup>20</sup> por lo que debe impulsarse la reincorporación de esta disposición en las reformas a la LOFL.

El mismo art. 61 de la LOFL, amplía el plazo de siete días previsto por el Mandato 23, a cuarenta y cinco días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, y establece:

la comisión especializada deberá presentar al presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate. La comisión especializada podrá pedir justificadamente al presidente de la Asamblea Nacional la prórroga que considere necesaria<sup>21</sup> para presentar el informe correspondiente. El presidente determinará si concede o no la prórroga, así como el plazo de la misma. El presidente recibido el informe para segundo debate ordenará por Secretaría la distribución del informe a los asambleístas. El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria del presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión. Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno. En caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea por decisión de la mayoría absoluta de sus integrantes, podrá decidir el conocimiento y votación del o los informes de minoría. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos,

---

<sup>19</sup> Se amplió el plazo de 10 días previsto en el art. 26 del Mandato Constituyente 23, de conformación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización.

<sup>20</sup> Art. 11, numeral 8, de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>21</sup> En el Mandato Constituyente 23, se establecía un plazo de 7 días para la prórroga para presentar el informe.

secciones o artículos.<sup>22</sup> Asimismo, por decisión del pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley.

El art. 157 de la LOFL establece que la AN promoverá la participación efectiva en las diferentes etapas de formación de las leyes, a través de mecanismos tales como la recepción de sugerencias y observaciones, foros de consulta, mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional, entre otros. Los aportes recibidos por parte de los diferentes sectores, organizaciones o personas se procesarán a través de las comisiones especializadas correspondientes. Igualmente, dispone que se establezcan mecanismos que promuevan el acercamiento e interrelación de la sociedad civil con las y los asambleístas y las comisiones especializadas.

La participación en el procedimiento legislativo está regulada también en el Reglamento orgánico funcional de la Función Legislativa,<sup>23</sup> en su art. 23, establece como misión de la Unidad de Participación Ciudadana de la AN, unidad dependiente de la presidencia de la AN, el generar estrategias que faciliten la participación de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación de leyes. El art. 24 establece como funciones de la unidad las de:

promover la participación efectiva de la ciudadanía en las diferentes etapas de elaboración de las leyes, a través de los mecanismos previstos en la ley; establecer los mecanismos para la recepción de sugerencias y observaciones; establecer los mecanismos y coordinar con las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, para promover el acercamiento, la participación e interrelación de la sociedad civil con los asambleístas e informar a la ciudadanía sobre lo realizado; procesos que deben construirse considerando los ejes<sup>24</sup> transversales de género, generacional, territorialidad e interculturalidad; coordinar foros de consulta, mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional; y las demás dispuestas por el presidente de la Asamblea.

Hasta aquí la descripción del procedimiento formal y de las competencias y responsabilidades atribuidas a los asambleístas, a las comisiones especializadas permanentes u ocasionales, al CAL, al presidente y al Pleno de la AN.

---

<sup>22</sup> El Mandato Constituyente 23, establecía que la votación en segundo debate se realizaba sobre el texto completo de la ley, en caso de no ser aprobada por la mayoría absoluta del Pleno, podrá aprobarse y votarse artículo por artículo.

<sup>23</sup> Publicado en el R.O. 182 de 29 de abril de 2010.

<sup>24</sup> No se incluye como eje transversal el de diversidades.

### Acápito III

#### **Análisis del ejercicio del derecho a la participación social en el procedimiento legislativo.**

El marco normativo constitucional, legal y reglamentario; así como los elementos doctrinarios permiten realizar el análisis del ejercicio del derecho a la participación social en el procedimiento legislativo. De la experiencia inmediata se ha podido constatar que este derecho no ha venido siendo respetado, ni cumplido por parte de la AN; es así como la participación social en el trámite de creación de las leyes ha sido reducida a una mínima expresión, cuando no completamente desconocida, lo que ha determinado que los aportes sociales, tendientes a exigir la adecuación material de los proyectos de ley a la Constitución, no sean reconocidos, como han sido los casos de la Ley de Minería, la Ley Orgánica del Servicio Público, el proyecto de ley de recursos hídricos, el proyecto de ley de comunicación, entre otros.

Para esta investigación consideré importante revisar los proyectos de ley en materia de derechos humanos, que se detallan en la Tabla 1, que consta a continuación; proyectos que fueron tramitados por la AN en el período comprendido entre noviembre de 2010 y octubre de 2011; incluyendo, por su trascendencia en la materia, el proyecto de ley para la reparación de las víctimas y judicialización de violaciones de derechos humanos:

**Tabla 1**

<b>No. proyecto</b>	<b>Fecha presentación</b>	<b>Proyecto de Ley</b>	<b>Proponente</b>	<b>Estado de trámite<sup>25</sup></b>
2010/86	14.07.10	Ley para la reparación de las víctimas y judicialización de violaciones de derechos humanos	Defensoría del Pueblo, DPE	Proyecto presentado Observaciones de dos (2) asambleístas y de la DPE
2010/153	24.11.10	Ley de repetición	Mauro Andino	Primer debate
2010/157	7.12.10	Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	Presidente República	Aprobación del pleno
2011/03	11.01.11	Ley reformativa a la LOPCCS y a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia	Rocío Valarezo	Aprobación del pleno, publicada en Registro Oficial
2011/04	11.01.11	Ley reformativa a la Ley Orgánica de	Nívea Vélez	Aprobación del pleno, publicada en Registro

<sup>25</sup> A la fecha de la finalización de la investigación, enero de 2012.

		Participación Ciudadana y Control Social		Oficial.
2011/21	10.03.11	Ley sobre enfermedades catastróficas	Scheznarda Fernández	Aprobación del pleno
2011/39	16.06.11	Ley orgánica derechos personas discapacidad	María Cristina Kronfle	Primer debate Comisión Especializada Ocasional para personas con discapacidades Proyecto unificado con el proyecto de la Presidencia
2011/48	24.06.11	Ley orgánica de discapacidades	Presidente República	Primer debate Comisión Especializada Ocasional para personas con discapacidades Proyecto unificado con el proyecto de Maria Kronfle
2011/53	8.07.11	Ley orgánica para la aplicación del mecanismo prevención de la tortura	Pedro de la Cruz	Proyecto presentado. CAL negó el proyecto por incidencia económica.
2011/81	26.09.11	Ley de derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano	Marisol Peñafiel	Proyecto presentado CAL no calificó el proyecto.

#### 4.1. Peticiones de acceso a la información pública

Para esta investigación, en ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de petición, contemplados en los arts. 18; y 66, numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, formulé peticiones de acceso a la información pública a los presidentes de las Comisiones especializadas permanentes de Justicia y estructura del Estado; Soberanía, integración, relaciones internacionales y seguridad integral; del Derecho a la Salud; de Derechos colectivos, comunitarios y la interculturalidad; y a la presidenta de la Comisión especializada ocasional para personas con discapacidad; así como al Secretario General y al Director del Archivo de la AN.

En las peticiones, solicité autorización para acceder a la información relativa a las observaciones que se hubieren formulado a cada uno de los mencionados proyectos de ley; así como las actas de las sesiones en las que se debatieron tales observaciones. La siguiente es la tabla con el detalle del resultado de las respuestas dadas a las peticiones de acceso a la información pública en las diferentes dependencias de la AN:

**Tabla 2**

<b>Proyecto de Ley</b>	<b>Dependencia Asamblea Nacional</b>	<b>Respuesta obtenida</b>
Ley para la reparación de las víctimas y judicialización de violaciones de derechos humanos	Comisión especializada permanente de justicia y estructura del estado	La comisión autorizó la entrega de copia simple del expediente.
Ley de repetición	Comisión especializada permanente de justicia y estructura del estado	La comisión autorizó la revisión del expediente y posteriormente se autorizó la entrega de copia simple del expediente.
Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	Comisión especializada permanente de soberanía, integración, relaciones internacionales y seguridad integral	La comisión autorizó la revisión del expediente.
Ley reformativa a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia y a la Ley orgánica de participación ciudadana que regulan la revocatoria del mandato	Comisión especializada permanente de gobiernos autónomos, descentralización, competencias y organización del territorio. Archivo Secretaría General	En la comisión se informó que el expediente fue remitido al Archivo. En el Archivo se informó que no disponían del expediente. Secretaría General no proporcionó las observaciones al proyecto de ley.
Ley sobre enfermedades catastróficas	Comisión especializada permanente del derecho a la salud	La comisión entregó copia certificada del expediente íntegro.
Ley orgánica derechos personas discapacidad	Comisión especializada ocasional para personas con discapacidad Secretaría General	La comisión entregó información electrónica del informe de primer debate y copia simple de las observaciones para segundo debate. Secretaría General proporcionó copia simple de las observaciones previas a primer debate.
Ley orgánica para la aplicación del mecanismo prevención de la tortura	Oficina del Asambleísta Pedro de la Cruz	CAL resolvió no calificar el proyecto.
Ley de derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano	Comisión especializada permanente de derechos colectivos, comunitarios y la interculturalidad	CAL resolvió no calificar el proyecto.

A continuación, presento el resultado del análisis de las observaciones realizadas por personas de la sociedad civil a los proyectos de ley mencionados, seleccionando únicamente aquellas observaciones que son pertinentes para el objeto de esta investigación; esto es, las que tienen un contenido tendiente a adecuar el proyecto, formal y sustancialmente, a la Constitución y a los estándares internacionales del *corpus iuris* de derechos humanos.

Igualmente, presento una relación breve del procedimiento formal adoptado por las comisiones en la tramitación de los proyectos de ley.

#### **4.2 Proyecto de ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, ocurridos en Ecuador entre el 5 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008.**

El proyecto de ley elaborado por la Comisión de la Verdad de Ecuador es presentado por la DPE, el 8 de junio de 2010, al presidente de la AN.<sup>26</sup>

El 10 de junio de 2011, el Prosecretario General de la AN solicita a la DPE que presente nuevamente el proyecto de ley ajustándolo “a lo dispuesto en los arts. 136 de la Constitución y 56 de la LOFL”. El 7 de julio de 2010, la DPE, respondiendo a la comunicación de la AN, aclara que el proyecto remitido reúne los requisitos constitucionales y legales; y remite nuevamente el referido proyecto.

En resolución del CAL, de 27 de octubre de 2011, se resuelve “calificar el proyecto de ley enviado por la DPE, mediante número de trámite 38383”.<sup>27</sup> La resolución de calificación fue notificada al presidente de la Comisión especializada permanente de Justicia y estructura del Estado, el 31 de octubre de 2011, para que inicie el trámite, señalando que es un proyecto de ley prioritario para el Ecuador.

De la investigación realizada, se constata que se han presentado observaciones por parte de los asambleístas Marisol Peñafiel y Jaime Abril y de la DPE<sup>28</sup>. Ninguna persona u organización de la sociedad civil se había pronunciado, hasta la fecha de cierre de esta investigación, enero de 2012.

#### **4.3. Proyecto de ley de repetición**

El proyecto de ley propuesto por el asambleísta Mauro Andino se presenta al presidente de la AN el 24 de noviembre de 2010.<sup>29</sup> El 25 de noviembre de 2010, el presidente de la AN dispone que, por Secretaría General, se difunda el proyecto de ley a todos los asambleístas y a la ciudadanía en el portal *web* y se remita al CAL.

---

<sup>26</sup> Oficio 2010 DPE, de 8 de junio de 2010.

<sup>27</sup> Es decir, el proyecto enviado el 7 de julio de 2010, por parte de la DPE.

<sup>28</sup> Oficio 145-DPE-D-2012, de 20 de enero de 2012, suscrito por Ramiro Rivadeneira, Defensor del Pueblo.

<sup>29</sup> Oficio 113-MA-2010.



El CAL, el 13 de diciembre de 2010, resuelve calificar el proyecto de ley por cumplir los requisitos del art. 56 de la LOFL, y lo remite a la Comisión Especializada permanente de Justicia y Estructura del Estado para que inicie el trámite, a partir del 20 de diciembre de 2010. En el oficio de 28 de noviembre de 2011; se señala que, de conformidad con el art. 57 de la LOFL, “la comisión, a través del portal *web*, correos electrónicos masivos y correo común puso en conocimiento de los asambleístas, de los sectores sociales y de la ciudadanía el proyecto de ley”.

El proyecto de ley fue tratado, debatido y aprobado la Comisión de Justicia, el 14 de marzo de 2011 y se presenta el informe de mayoría para primer debate del Pleno de la AN, de conformidad con el art. 58 de la LOFJ, el 15 de marzo de 2011.

Al proyecto de ley se realizan observaciones por parte de varios asambleístas<sup>30</sup> y por parte de funcionarios de instituciones estatales.<sup>31</sup> De parte de la Academia, se presentan observaciones de los doctores Ramón Rodríguez, docente de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador y Miguel Valarezo, docente de la Universidad Técnica Particular de Loja.

Las observaciones presentadas por el doctor Ramón Rodríguez fueron relativas a: aclarar el objeto de la ley, relativo a regular el procedimiento de repetición por parte del Estado y de no hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos. Cuestiona la figura del “llamamiento en garantía” establecida en el proyecto, por ser contraria al principio de igualdad, y al principio de presunción de inocencia. Aclara también que el origen de la obligación de repetir surge de una sentencia judicial y no de “una conducta activa u omisiva verificada con dolo o culpa grave o leve”, como se hace constar en el art. 4 del proyecto de ley. Propone la aclaración de la redacción del art. 5 del proyecto de ley, ya que la finalidad de la repetición es ejecutiva y no preventiva. Propone además que, en el art. 8

---

<sup>30</sup> Washington Cruz, Marisol Peñafiel, Vethowen Chica, Francisco Cisneros, Guillermina Cruz, Dora Aguirre, Paco Moncayo, Silvia Kon, Silvia Salgado, Gioconda Saltos, Zobeida Gudiño, Mary Verduga, Gerardo Morán, María Alejandra Vicuña, Fernando González quien transmite las observaciones formuladas por el alcalde de Ambato, Fernando Callejas; Marco Murillo, Virgilio Hernández, Alfredo Ortiz, Fernando Aguirre, Viviana Bonilla, Mercedes Diminich, María Vela, Paco Fierro, César Montúfar, Aminta Buenazo, Fernando Bustamante, Guido Vargas, Luis Morales, Carlos Samaniego, Raúl Abad, Patricio Quevedo, Yandry Brunner, Betty Carrillo, Celso Maldonado, Fernando Cáceres, José Picoita, Cléver Jiménez, Maruja Jaramillo, Betty Amores, María Kronfle, María Romo y Mariángel Muñoz.

<sup>31</sup> José Serrano, Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, los jueces y juezas, José Proaño, Victoria Neacato, Cristhian Recalde, Carlos Fernández, José Martínez, Raúl Mariño, Patricio Vaca, la presidenta de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Isabel Ulloa, el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, Luis Andrade; de la Procuraduría General del Estado Policía Nacional, y del doctor Pablo Vaca, funcionario de la Corte Nacional de Justicia, y del teniente coronel de Policía Fabián Salas, de la comisión de análisis y reformas de la Policía Nacional.

del proyecto, se establezcan los principios de solidaridad e indivisibilidad de la obligación de repetir; aclara también que no cabe que el juez gradúe la contribución. Finalmente, considera que la ley es innecesaria, propone que lo que procede es dar paso a una reforma del art. 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJC, como sigue: “se hallan comprendidas en el ámbito de la repetición dispuesta en esta Ley, las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”.

De las observaciones formuladas por el doctor Ramón Rodríguez se admite, en el informe para el primer debate, únicamente su observación respecto de que la repetición no tiene finalidad preventiva.

Las observaciones del doctor Miguel Valarezo son relativas a: uniformar la legislación relativa a la repetición, pues en la LOGJC ya se regula esta institución; con relación a la legitimación activa, plantea que no la se la otorgue a “cualquier persona,” ya que es del Estado; plantea la duda sobre la redacción del art. 6 del proyecto; advirtiendo que, si en el plazo de seis meses de realizado el pago no se demanda la repetición, en caso del Presidente de la República, el incumplimiento de ejercer la acción de repetición, conllevaría su remoción; y propone ampliar el plazo de prescripción a 15 años.

De las observaciones formuladas por el doctor Valarezo, se admite, en el informe para primer debate, que la legitimación activa sea del Estado, aclarándose que cualquier persona puede poner en conocimiento del Procurador General del Estado la existencia de una sentencia en la cual se ordena la reparación; y ante la duda en la redacción del art. 6 del proyecto, se elimina el plazo de seis meses para presentar la demanda de repetición.

La Comisión solicita varias prórrogas del plazo para la presentación del informe para segundo debate.<sup>32</sup> El 5 de octubre de 2011,<sup>33</sup> el presidente de la Comisión solicita prórroga para presentar el informe para segundo debate, en el que indica que ha dispuesto “la presencia de varios expertos en derecho administrativo y en procedimientos contencioso administrativos quienes han realizado observaciones en comisiones generales que están siendo procesadas con

---

<sup>32</sup> El 2 de mayo de 2011, la misma que es concedida el 11 de mayo de 2011, hasta el 5 de junio de 2011. La comisión solicita nueva prórroga el 2 de junio de 2011, que les es concedida el 13 de junio de 2011, hasta el 5 de julio de 2011; el 4 de julio solicita otra prórroga, que le es concedida el 11 de julio de 2011, hasta el 4 de agosto de 2011. El 7 de septiembre se solicita otra prórroga, la misma que se concede hasta el 7 de octubre de 2011; el 5 de octubre de 2011, solicita nueva prórroga.

<sup>33</sup> Oficio 575 CEPJEE-P.

el objetivo de lograr escribir una ley eficiente”; sin embargo, en el expediente del proyecto de ley no se detalla los nombres de tales expertos, ni sus aportes.

El 28 de noviembre de 2011, se presenta el referido informe, en el que consta que se recibe en comisión general, el 14 de octubre de 2011, al doctor Vladimiro Villalba, profesor universitario y abogado litigante, quien realiza observaciones para establecer un mecanismo para tratar de eliminar la litigiosidad; y para permitir que, en el caso de organismos que cuentan con personalidad jurídica propia, no deba participar el Procurador General del Estado; igualmente, presenta una propuesta para establecer la obligatoriedad de declarar la responsabilidad del servidor por dolo o culpa grave; así mismo, presenta una explicación sobre las diferencias entre el dolo civil y el cuasidelito civil; y manifiesta su conformidad con que las salas de la jurisdicción contenciosa administrativa conozcan y resuelvan la acción de repetición estatal.

Se aceptan la propuesta del doctor Villalba sobre la declaratoria de responsabilidad por dolo o culpa grave.

El doctor José Swing, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, realiza observaciones para regular los mecanismos de aplicación del ejercicio de repetición estatal y para la acción para el ejercicio del derecho de repetición; formula una aclaración de que la jurisdicción y la competencia se otorgan a las Salas y no a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; aclara que los organismos con personalidad jurídica propia, como los gobiernos autónomos descentralizados, no requieren del actuar del Procurador General del Estado; y explica el alcance de los efectos no suspensivos de la sentencia.

De las propuestas del doctor Swing, se acepta: que la ley debe regular los mecanismos de aplicación del ejercicio de repetición estatal; la acción para el ejercicio del derecho de repetición; la jurisdicción y competencia de la Sala de lo contencioso administrativo y el efecto no suspensivo de la sentencia.

La Comisión presenta el informe para segundo debate del Pleno de la AN el 28 de noviembre de 2011;<sup>34</sup> señalando que, de conformidad con el art. 57 de la LOFL, la comisión, a través del portal *web*, correos electrónicos masivos y correo común puso en conocimiento de los asambleístas, de los sectores sociales y de la ciudadanía el proyecto de ley. Sin

---

<sup>34</sup> Oficio 689-CEPJEE-P, de conformidad con el art. 137 de la Constitución e inciso segundo del art. 61 de la LOFL.

embargo, de la revisión del expediente, no constan otros aportes de sociedad civil, sino observaciones de asambleístas.<sup>35</sup>

El presidente de la comisión, el 21 de diciembre de 2011,<sup>36</sup> remite al presidente de la AN, el texto final del articulado del proyecto de ley y el resumen de propuestas que recoge las observaciones de los asambleístas en el segundo debate del proyecto de ley de repetición. Constan incorporadas las observaciones de algunos asambleístas.<sup>37</sup>

#### **4.4. Proyecto de ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado**

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo propone agregar, como tercer inciso, en el literal b) del art. 11 de la Ley de Seguridad pública y del Estado, el siguiente texto: “Las fuerzas armadas intervendrán, por disposición del presidente y conforme a las condiciones establecidas en la presente ley, en la protección interna y el mantenimiento y control del orden público, cuando por circunstancias de evidente necesidad, se haga indispensable su contingente para la prevención, control y restricción del delito”.

Y propone agregar a continuación del art. 23 de la mencionada ley, el siguiente art. innumerado:

art. ... Empleo de las fuerzas armadas para la prevención, control, y restricción del delito. Los ministros del ramo mediante acuerdo inter ministerial, podrán disponer que las fuerzas armadas intervengan en acciones destinadas a la protección interna y mantenimiento y control del orden público, que incluye control de armas, inteligencia anti delictiva, operativos preventivos y demás operativos para el control del delito.

En el informe de la comisión para el primer debate del Pleno de la AN, se hace constar el detalle de la sistematización de las observaciones realizadas por los asambleístas y las observaciones del señor Fredy Rivera, coordinador del Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO; así como las observaciones del señor Daniel Pontón, director del Observatorio de seguridad ciudadana del

---

<sup>35</sup> Juan Carlos Cassinelli, Galo Vaca, Jaime Abril y Paco Fierro.

<sup>36</sup> Oficio 715-CPEJEE-P2011.

<sup>37</sup> Fernando Bustamante, María Paula Romo, María Augusta Calle, Andrés Páez, Luis Almeida, Enrique Herrería, María Alejandra Vicuña, Mauro Andino, Pedro de la Cruz, Rolando Panchana, Francisco Ulloa, y Zobeida Gudiño.

Distrito Metropolitano de Quito y las del señor Fernando Garcés,<sup>38</sup> representante de los vecinos y empresarios del sector La Mariscal.

Fredy Rivera señala que con el articulado propuesto en la reforma se establecen potestades que remitirán a la Ley de Seguridad Nacional, pero sin doctrina; que la inteligencia militar no tiene capacidad de entrenamiento, de inteligencia antidelictiva; que los cuerpos especializados de la Policía Judicial, la UNASE, son instancias que sí están entrenadas; que las reformas propuestas son necesarias políticamente pero deja constancia de la duda sobre si estas reformas reflejen el mejor diseño de política pública interna; observa que tal como está redactado el texto reformativo a la ley, se dan atribuciones excesivas a las Fuerzas Armadas, FFAA, cuando la ley y la Constitución delimitan los campos de acción de estas fuerzas.

Daniel Pontón señala que los roles de la policía y las FFAA están claramente definidos en la Constitución y en la ley; sobre el tema de la proporcionalidad explica que el esquema de las acciones no puede extralimitar la naturaleza de las amenazas que se presenten.

Sin embargo, las observaciones de los señores Rivera y Pontón no se recogen en la versión final del proyecto de ley para segundo debate; en la exposición de motivos se señala que: “si bien el empleo de las FFAA tiene como misión fundamental la defensa externa del país, las circunstancias [en que las capacidades de la Policía Nacional puedan verse sobrepasadas] hacen imperativo que la autoridad disponga de la prerrogativa del uso subsidiario de estas fuerzas para hacer frente a emergencias en el orden público”.

Y en el artículo innumerado que se propone agregar a continuación del art. 23, se señala:

art...c- Empleo subsidiario de las fuerzas armadas: las fuerzas armadas, sin descuidar su misión fundamental de defensa externa, intervendrán de manera subsidiaria y por disposición del Presidente de la República en la protección interna, el restablecimiento del orden público y seguridad ciudadana, cuando por circunstancias de evidente necesidad, o de inminente alteración del orden público, para las que no sea suficiente la sola intervención de la Policía Nacional se haga indispensable el empleo de su contingente. Para tal propósito el Presidente requerirá de la asesoría y recomendación del consejo de seguridad pública y del estado a través del respectivo dictamen. En todos los casos de intervención de las fuerzas armadas, según la disposición anterior, los derechos y garantías constitucionales, permanecerán plenamente vigentes. De estimar que se configura la causal detallada en el párrafo precedente, el Presidente dispondrá mediante el respectivo decreto ejecutivo, al ministro de defensa nacional la participación de las FFAAA, quien a su vez, mediante acuerdo ministerial ordenará

---

<sup>38</sup> Sus observaciones son manifiestamente contrarias a la Constitución, cito: “La inseguridad ya es inmanejable, disminuye el turismo y por ende la posibilidad de brindar más plazas de trabajo, por esto la participación de fuerzas armadas debe ser en la seguridad tanto interna como externa del país. Su permanencia debe ser permanente en las calles para que podamos circular sin temor. Los cambios profundos siempre serán bien vistos por la ciudadanía. La prevención es buena pero sin descuidar la punición”. Matriz de observaciones de la Comisión de Seguridad de la AN.

al Comando Conjunto de las FFAA la ejecución de la respectiva planificación para el empleo militar en los casos contemplados en el inciso anterior. El ministro de defensa nacional coordinará con el o los ministerios e instituciones que tengan alguna responsabilidad frente a la situación que haya originado la necesidad de la intervención militar.

Finalmente, se establecen controles respecto del decreto ejecutivo que disponga el empleo de FFAA y del procedimiento de ejecución, a cargo de la AN, la Corte Constitucional y la DPE:

Control del acto administrativo y procedimiento de ejecución. En todos los casos, la Asamblea Nacional será informada por el presidente sobre el decreto ejecutivo al que acompañará un informe técnico motivado. De igual forma, el ministro de defensa informará a la función legislativa, sobre la ejecución de los planes de empleo militar en este tipo de operaciones. La Corte Constitucional, de conformidad con sus facultades y a petición de cualquier ciudadano o ciudadana, ejercerá el control constitucional sobre el decreto ejecutivo y los actos administrativos que de él se deriven. La DPE vigilará las acciones u omisiones de las personas naturales o jurídicas que intervengan en la ejecución del decreto ejecutivo y de las acciones que de él se originen.

En el informe de la comisión para segundo debate del proyecto, de 30 de marzo de 2011, no se presentan otros aportes desde la sociedad civil, únicamente constan las observaciones de los asambleístas. El contenido del proyecto de ley es manifiestamente contrario a la Constitución.

#### **4.5. Proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y a la Ley Orgánica Electoral, LOPCCS, Código de la Democracia.**

Los proyectos de ley reformativa a la LOPCCS y a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, presentados el mismo día 11 de enero de 2011, por parte de las asambleístas Rocío Valarezo y Nivea Vélez, fueron calificados por el CAL, el 12 de enero de 2011 y remitidos a la Comisión especializada permanente de gobiernos autónomos, descentralización, competencias y organización del territorio, disponiendo el análisis conjunto de los proyectos de ley, a fin de presentar un solo articulado.

En el informe<sup>39</sup> para primer debate, enviado por la comisión al presidente de la AN, se señala que se socializó el proyecto, incluyendo en el *blog* de la comisión el proyecto de ley y noticias relacionadas a su tratamiento. Igualmente, se señala que “todas las observaciones fueron sistematizadas en una matriz anexa al informe”; sin embargo, no se detalla los

---

<sup>39</sup> Oficio AN-CEGADCOT-175-11 de 7 de febrero de 2011, suscrito por Virgilio Hernández, presidente de la Comisión.

nombres, ni los contenidos de tales observaciones. Se solicitó esta información a la Secretaría General y al Archivo de la AN,<sup>40</sup> sin que la petición fuera atendida.

#### **4.6. Proyecto de ley sobre enfermedades catastróficas**

El 10 de marzo de 2011, la asambleísta Scheznarda Fernández presenta el proyecto al presidente de la AN. El 22 de marzo de 2011, el CAL califica el proyecto.

Se formulan observaciones por parte de varios asambleístas,<sup>41</sup> en las observaciones del asambleísta Pedro de la Cruz se incorporan observaciones de la Asociación de Apoyo a pacientes reumáticos, APARE, respecto a que se agregue en el proyecto de ley a las enfermedades autoinmunes; en las observaciones presentadas por el asambleísta Leonardo Viteri se recogen los criterios de los doctores Milton Jijón y Mario Paredes, profesionales de la salud con especialidades en genética y endocrinología; Leonardo Viteri, conjuntamente con los profesionales médicos, exponen que no es necesaria una nueva ley, sino reformar la Ley de Salud existente, y proponen que se incluya en ésta, a las malformaciones congénitas y los síndromes genéticos.

De estas observaciones, se recoge la relativa a que se tramite como un proyecto de ley reformatoria a la Ley Orgánica de la Salud.

En el acta resumen de la sesión 42 de la Comisión Especializada permanente del derecho a la salud, de 18 de mayo de 2011, se hace constar que se recibe en comisión general a representantes de diversas organizaciones concernientes a enfermedades raras o huérfanas. En la misma sesión, se pone en conocimiento la resolución del CAL, de 22 de marzo de 2011, de calificación del proyecto de ley.

Consta en el acta mencionada, el resumen de las exposiciones realizadas por la asambleísta proponente, y por personas de la sociedad civil como la doctora Paulina Hernández, quien señala que han acudido a todas las instituciones públicas y no han sido atendidos; el señor Eliécer Quishpe, presidente de la Fundación de personas con enfermedades con depósito lisosomal, quien explica los síntomas de estas enfermedades; por

---

<sup>40</sup> Mediante oficios de 9 y 11 de enero de 2011, respectivamente, suscritos por la autora.

<sup>41</sup> Silvia Salgado, Pedro de la Cruz, Gioconda Saltos, Jaime Abril, Raúl Abad, Betty Carrillo, Marisol Peñafiel, Lídice Larrea, Fernando Cáceres, Paco Moncayo, Aminta Buenaño, Silvia Kon, Víctor Quiroga, Scheznarda Fernández, José Picoita y Leonardo Viteri

la señora Nancy Ramos, vicepresidenta de la Fundación hemofílica ecuatoriana, quien solicita que se dicte normativa legal que articule el diagnóstico y el tratamiento de estas enfermedades; finalmente, en el acta, se hace constar que toman la palabra varios representantes de diversas enfermedades consideradas huérfanas que solicitan articular los programas de atención y ayudas económicas, y que existan medicamentos a bajo costo. La comisión general tan solo sesiona durante una escasa media hora: de 11:45 a 12:15.

De estas observaciones, se admite la normativa sobre diagnóstico y tratamiento, y asistencia médica.

Los integrantes de la comisión no proceden a analizar, ni a dialogar, ni debatir sobre las exposiciones de los representantes de la sociedad civil, se procede directamente al tratamiento del conocimiento de la resolución de calificación del proyecto de ley.

En esta fase del procedimiento, únicamente intervienen los assembleístas y se da un diálogo entre ellos, que se resume a continuación: el assembleísta Víctor Quirola señala que el proyecto de ley debe adecuarse a las necesidades de los pacientes, a fin de que no queden en indefensión. El assembleísta Viteri señala que la ley no contempla todas las enfermedades huérfanas y considera que se debe revisar el articulado. El assembleísta Quirola señala que el proyecto debe ser profundamente humano y dar respuesta a la gente. La assembleísta María Alejandra Vicuña señala que es necesario considerar la viabilidad del proyecto de ley. El assembleísta Carlos Guzmán cuestiona la procedencia técnica y jurídica del proyecto, señala que ya existen disposiciones constitucionales y legales que reconocen el problema de las enfermedades catastróficas y entidades que están dando cobertura. El assembleísta Fernando Romo manifiesta que el tema es prioritario y que las personas son completamente desatendidas; por ello, señala que es indispensable que el proyecto sea tratado y discutido en la comisión y que reciba informe favorable.

El presidente de la comisión solicitó al presidente de la AN una prórroga de 20 días para la presentación y entrega del informe para primer debate, justificando la solicitud en la complejidad del tema. El presidente de la AN concedió la prórroga, por lo que la fecha máxima de entrega del informe fue el 27 de mayo de 2011.

La comisión<sup>42</sup> devuelve al CAL el proyecto de ley el 25 de mayo de 2011, pues se consideró que violentaba principios constitucionales, sin especificarlos. El 7 de junio de 2011,

---

<sup>42</sup> Oficio 074-AN-CPSPVP-PFL-2011.



el secretario general de la AN<sup>43</sup> envía la resolución de disponer a la comisión, que en función del art. 58 de la LOFJ,<sup>44</sup> presente, para conocimiento del Pleno de la AN, el informe para el primer debate del proyecto de ley, en el que se podrán incluir los señalamientos expuestos en el oficio de 25 de mayo de 2011.

La comisión, el 29 de junio de 2011, emite su informe sobre el proyecto de ley orgánica reformativa a la ley orgánica de salud para primer debate del Pleno. En el análisis y razonamiento del informe se señala que la comisión consideró que la Constitución declara el derecho a la salud, reconoce la existencia de las enfermedades catastróficas, otorga la atribución para que la autoridad sanitaria nacional regule las actividades de la salud, y por ende de tales enfermedades. Se considera que la mejor alternativa es reformar la Ley orgánica de Salud e incluir estos preceptos, siendo innecesario crear un nuevo cuerpo legal; y, en ese sentido, la Comisión aprueba el proyecto de ley orgánica reformativa a la Ley orgánica de la Salud para incluir el tratamiento de enfermedades catastróficas y huérfanas, lo que pone a consideración del presidente de la AN, y por su intermedio al Pleno de la AN.

En el acta de la sesión 47 de la comisión se discute la organización del equipo técnico para el análisis y sistematización de las observaciones presentadas al informe para primer debate del proyecto de ley. El asambleísta Leonardo Viteri mociona que la comisión invite a los dos únicos genetistas de la ciudad de Quito, a fin de que expliquen y den su criterio técnico sobre las enfermedades a las que se refiere el proyecto de ley, moción que es aprobada con 8 votos a favor. De las copias certificadas entregadas por la comisión no consta evidencia de si se invitó a los médicos genetistas.

El Pleno de la AN aprobó el proyecto de ley orgánica reformativa a la Ley orgánica de salud, para incluir el tratamiento de las enfermedades raras o huérfanas y catastróficas en sesión 135, de 7 de noviembre de 2011.

El presidente de la AN remitió el proyecto de ley aprobado a la Presidencia de la República,<sup>45</sup> el 10 de noviembre de 2011.

El presidente de la República objeta parcialmente el proyecto de ley,<sup>46</sup> el 8 de diciembre de 2011. En cumplimiento del art. 25 del Reglamento de las comisiones

---

<sup>43</sup> Memorando SAN-2011-0931.

<sup>44</sup> Las comisiones especializadas dentro del plazo máximo de 45 días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la presidenta de la AN sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir.

<sup>45</sup> Oficio PAN-FC-011-1542.

<sup>46</sup> Oficio T.6227-SNJ-11-1489.

especializadas, permanentes y ocasionales, la comisión analizó la objeción y presenta para conocimiento del Pleno el informe no vinculante respecto de la objeción parcial al proyecto de ley, Ley 67.

La comisión se allana a la objeción presidencial respecto a la necesidad de implementar un sistema de vigilancia epidemiológica en el cual exista el registro de pacientes que sufren ese tipo de enfermedades, dándole mayor control a la autoridad sanitaria nacional.

La comisión concuerda con la objeción presidencial relativa a otorgar a los entes correspondientes las directrices indispensables para el cabal cumplimiento y aplicación de la normativa; por lo cual, la comisión recomienda al Pleno acoger la objeción presidencial, allanándose a la misma.

La comisión se allana a la objeción presidencial respecto a la definición de enfermedad catastrófica, pero recomienda no allanarse en cuanto a la definición de enfermedad rara o huérfana, ya que el elemento distintivo de este tipo de enfermedades es la aparición poco común en una población.

En el acta de la sesión 55 de 14 de diciembre de 2011, la Comisión conoció y aprobó el informe no vinculante de la objeción presidencial.

En este caso, el contenido material de la Ley orgánica reformativa a la Ley orgánica de Salud aprobada por la AN<sup>47</sup> permite garantizar la validez sustancial del derecho a la salud de las personas que adolecen de enfermedades catastróficas, raras o huérfanas, a través del sistema nacional de salud, para el cual se establecen obligaciones claras y concretas<sup>48</sup> y se prevé que el Ministerio de Finanzas realice la reclasificación presupuestaria, a fin de que el Ministerio de Salud Pública cuente con fondos para cumplir sus obligaciones<sup>49</sup>.

#### **4.7. Proyecto de ley orgánica de defensa de los derechos e igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.**

La asambleísta María Cristina Kronfle presenta el proyecto de ley orgánica de derechos de las personas con discapacidad el 8 de junio de 2011,<sup>50</sup> al presidente de la AN; la Presidencia de la República presenta el proyecto de ley orgánica de discapacidades. El 26 de

---

<sup>47</sup> Y es publicada en el Registro Oficial 625, de 24 de enero de 2012.

<sup>48</sup> Artículos innumerados 2, 3, 4, 5 del Capítulo III-A, agregado luego del Capítulo III del Título II de la Ley Orgánica de Salud, Ley 67.

<sup>49</sup> Disposición transitoria tercera, agregada a la Ley Orgánica de Salud.

<sup>50</sup> Oficio MCKG-081-11.

julio de 2011, el CAL resuelve calificar los dos proyectos de ley y remitirlos a la comisión especializada ocasional, disponiendo su análisis conjunto y la presentación de un solo articulado para conocimiento del Pleno de la AN.

María Soledad Vela, asambleísta por Manabí, organizó dos talleres para analizar el proyecto de ley con organizaciones de Manabí y entregó<sup>51</sup> el 11 de agosto de 2011, al presidente de la AN, la sistematización de observaciones formuladas en dicho foro.

Jorge Mendoza, asambleísta por Manabí, y a la vez director provincial del Frente de Defensa de personas con discapacidad de Portoviejo, mediante oficio FRE-011-46, de 21 de julio de 2011, entregó observaciones al proyecto de ley.

Otras observaciones fueron presentadas por: el señor Ramón San Andrés, el 21 de julio de 2011; el señor César Andrade, representante de la empresa Guidosimplex Ecuador, el 20 de septiembre de 2011; el señor Gonzalo Paredes presenta observaciones<sup>52</sup> como presidente de la Asociación de discapacitados del Guayas 12 de junio, Asodis-G, y a la vez como presidente del Observatorio para la vigilancia del cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad, estas observaciones son el fruto del debate de la Asociación y del Frente de Defensa de los Jubilados y Pensionistas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, del Guayas y de la Asociación de discapacitados Mi Esperanza.

El señor Félix Cevallos, presidente de la Federación Provincial de Discapacidades de El Oro, el 21 de septiembre de 2011, presenta las observaciones recogidas en un evento provincial, en Machala, en la que participaron la Asociación de Discapacitados de Arenillas; la Asociación de Discapacitados “Lenin Moreno” de Santa Rosa; la Asociación de discapacitados del cantón Pasaje; la Asociación de discapacitados “Caminando con Amor”, de El Guabo; la Asociación de No videntes y amigos de Machala, FUCEDES; la Asociación provincial de trabajadores discapacitados públicos y privados “Sin límites” y el Instituto Fiscal de Educación Especial de El Oro, estas últimas todas organizaciones de Machala.

Otras observaciones fueron presentadas por el señor Luis López, el 22 de septiembre de 2011; el señor Galo Pesantez, presidente del Centro de Epilepsia, el 23 de septiembre de 2011 y por parte de la señora María Isabel Betancourth, y los señores Mauricio Suárez, Wilmer Miranda y Stalin Quinapallo, representantes del Movimiento Nacional Colectivo por el Cambio.

---

<sup>51</sup> Oficio 336-MSV-AN-2011

<sup>52</sup> Oficio de 23 de agosto de 2011.

Se menciona en el informe para primer debate que se realizaron reuniones de trabajo con los señores Jaime Guevara y Marco Guevara, investigadores del Síndrome de Laron; y con el señor Santiago Vasco, representante de padres de pacientes con Síndrome de Laron.

Las observaciones de las personas y organizaciones sociales abordan lo siguiente: principios constitucionales, y los derechos de: participación política, salud, rehabilitación, seguridad social y seguros de vida particulares, trabajo, educación, vivienda, acceso a la justicia, transporte, derechos de las personas privadas de la libertad discapacitadas, acceso a bienes y servicios, descanso y esparcimiento. Además, presentan propuestas respecto a beneficios tributarios y de crédito.

Las propuestas relacionadas con principios constitucionales son:<sup>53</sup> la necesidad de desarrollar derechos; el principio de progresividad y no regresividad; la igualdad, la incorporación del tema de discapacidades como parte de la estrategia de desarrollo, la generación de una política pública para el ejercicio derechos; la autonomía en la adopción de decisiones, el respeto al principio *pro homine*; la responsabilidad colectiva para exigir que cese la discriminación; la necesidad de normar la eliminación de toda forma de odio y acoso; la adecuación del proyecto de ley a la normativa constitucional sobre derechos de las personas con discapacidad; el derecho a atención prioritaria y especializada; el acceso a servicios y beneficios, tales como el *call center* del IESS, y equiparación oportunidades.

De estas observaciones, se acogen en el texto del informe para segundo debate, las siguientes: igualdad, autonomía en la adopción de decisiones, el principio *pro homine*, la responsabilidad colectiva para exigir el cese de la discriminación, la atención prioritaria y la igualdad de oportunidades.

Respecto de las observaciones relativas al derecho a la participación política<sup>54</sup> se admite por parte de la Comisión el establecimiento de medidas afirmativas; se acepta parcialmente la propuesta de participación de organizaciones de personas con discapacidad en los presupuestos participativos, cuando se establece la participación de personas con discapacidad en la definición de políticas públicas sobre discapacidades; no se admite la propuesta de que se cuente con una persona con discapacidad como candidata en listas para

---

<sup>53</sup> Propuestas por las organizaciones participantes de los talleres realizados en Manabí, la Federación de El Oro y la Asociación del Guayas.

<sup>54</sup> Propuestas por las organizaciones participantes de los talleres de Manabí, la Asociación del Guayas y el Movimiento Colectivo por el Cambio.

la Presidencia de la República, para la AN, y para concejales; ni la de la participación de 4% de personas con discapacidad en listas electorales.

Se acogen todas las observaciones respecto del derecho a la salud:<sup>55</sup> prevención y detección de discapacidades en neonatos; apoyo psicológico para la persona con discapacidad y su familia, salud en el trabajo; con excepción de los derechos reproductivos, limitándose a la referencia a derechos sexuales.

Las observaciones sobre rehabilitación integral,<sup>56</sup> entendida como un proceso continuo basado en la comunidad, giran en torno a la demanda de un sistema de rehabilitación a domicilio, con medicamentos gratuitos y con veeduría ciudadana; demandan integralidad en la atención en: salud, educación y en el ámbito laboral; demandan tratamientos de duración de 720 días; proponen que se les otorgue permiso para tratamiento y rehabilitación, con licencia remunerada; y que se brinde capacitación a las personas que brindan cuidado. De estas propuestas, se acoge el acceso a medicina gratuita, más no con el control de veedurías ciudadanas, el permiso para tratamiento y rehabilitación y la capacitación a las personas que cuidan a personas con discapacidad.

Se acoge la propuesta de garantizar acceso a ayudas técnicas, formulada por las organizaciones participantes de los talleres de Manabí, la Asociación del Guayas, la Federación de El Oro y el Movimiento Colectivo por el Cambio.

Las propuestas para garantizar el derecho a la seguridad social<sup>57</sup> giran en torno a: seguro social de régimen especial, mejoramiento de pensiones; reajuste de la pensión de trabajo; aportes especiales al IESS, pensión de invalidez y jubilar del 100%, con un promedio mensual de últimos 5 años; pensiones según duración de la discapacidad; jubilación por tiempo de servicios independientemente de la edad; jubilación con 15 años de aporte y 45 años edad. De estas propuestas, únicamente se acoge las relativas a acceso a seguros de vida y salud y el seguro social de régimen especial.

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Propuestas por las organizaciones participantes en los talleres de Manabí, la Asociación del Guayas, el Movimiento colectivo por el cambio y la Federación de El Oro.

<sup>57</sup> Propuestas por las organizaciones participantes en los talleres de Manabí, la Asociación del Guayas, el Movimiento Colectivo por el Cambio y la Federación de El Oro, Ramón San Andrés y Luis López.

En torno al derecho al trabajo<sup>58</sup>, se propone igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo, crear fuentes de trabajo en empresas públicas y privadas, adicionar 20 puntos por concursos merecimientos, y respeto a los perfiles profesionales.

Igualmente, las organizaciones de Manabí plantean la protección contra la explotación laboral o económica; la contratación obligatoria (de 4%) y no 6% en empresas de 25 trabajadores, considerando la proporcionalidad entre discapacidades; la figura de la sustitución familiar contratada por persona con discapacidad; la no exigencia de documentos para acceder empleo; la capacitación de trabajadores en trato digno; la necesidad de regular el despido intempestivo; y el desarrollo de proyectos productivos familiares.

Se propone el empleo con protección por parte de las organizaciones de Manabí y la Federación de El Oro. Se plantea además contratar docentes con discapacidad y que se realicen evaluaciones y ascensos diferenciados a profesores, estas propuestas las formulan los asistentes a los talleres realizados en Manabí y en Luis López.

Se propone el libre acceso a la venta en espacios públicos, por parte de la Federación de El Oro; y el señor Ramón San Andrés propone que las personas que tiene beca de estudios trabajen para el Estado, mientras dura la beca.

De estas propuestas, se acepta la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo; la figura de la sustitución laboral; la capacitación de trabajadores para dar un trato digno a las personas con discapacidad en el ámbito laboral y el empleo con protección.

En lo relativo al derecho a la educación,<sup>59</sup> se propone: capacitación a maestros en el buen trato que deben brindar a estudiantes con discapacidad; becas a las personas con discapacidad, a sus hijos, su cónyuge y sus padres; considerando, para otorgarlas, el aspecto económico de la persona con discapacidad, así como el de su familia; el derecho a la educación especializada, incluyendo educación superior; la inclusión de una materia sobre discapacidad en el pensum educativo; la educación para la prevención de discapacidades; la creación de programas de orientación y asesoría y capacitación técnica, son las propuestas del Movimiento Social por el Cambio.

De estas propuestas, se acoge la capacitación a maestros en el buen trato; las becas a personas con discapacidad y a sus hijos; el derecho a la educación especializada, incluyendo

---

<sup>58</sup> Propuestas por las organizaciones participantes en los talleres de Manabí, Ramón San Andrés, la Asociación del Guayas, la Federación de El Oro y el Movimiento colectivo por el cambio.

<sup>59</sup> las organizaciones de Manabí, Ramón San Andrés y la Asociación del Guayas, Asociación del Guayas y de la Federación de El Oro, Movimiento social por el cambio

educación superior; la educación para la prevención discapacidad; y, los programas de orientación y asesoría.

En torno al derecho a la vivienda, se propone el acceso a una vivienda adecuada por parte de la Asociación del Guayas; créditos hipotecarios, por parte de la Federación de El Oro; programas de vivienda, de parte del Movimiento social por el Cambio. Se acogen: el derecho de acceso a la vivienda adecuada, la creación de programas de vivienda y créditos hipotecarios del IESS, reduciendo a 50% el tiempo de aportaciones cuando la discapacidad sea mayor a 30%.

Se acoge parcialmente la propuesta de crear albergues, mas no se establece la obligación específica de crear tales albergues a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social y de los gobiernos autónomos descentralizados, como fue la propuesta de las organizaciones de Manabí, y de la Asociación de Guayaquil.

En materia del derecho de acceso a la justicia, se propuso por parte de la Asociación del Guayas, sancionar el abandono, el abuso, el trato inhumano; y el establecimiento de responsabilidad colectiva para exigir el cese de violaciones a derechos humanos, por parte de la Federación de El Oro. Se acogió la propuesta de sancionar el abandono y los malos tratos.

El derecho a transporte adecuado, propuesta de las organizaciones de Manabí, fue acogida; así como la propuesta de permitir la importación de vehículos y ayudas técnicas, formulada por el señor Ramón San Andrés; y, la rebaja del 50% de las tarifas taxis, formulada por la Asociación del Guayas, fue una propuesta que se amplió por parte de la Comisión de la AN, a todo tipo de transporte público. No se acogieron las propuestas de adaptar vehículos ortopédicos sin necesidad de importar, que fueron formuladas por el representante de la empresa Guidosimplex, ni la autorización para estacionar en áreas restringidas, formulada por la Federación de El Oro.

En relación con las rebajas y exenciones en la prestación de servicios públicos, se aceptó la propuesta de rebaja del 50% en los servicios públicos, en el impuesto a predios urbanos, propuesta que fuera formulada por parte de las organizaciones de Manabí, la Asociación del Guayas y la Federación de El Oro; no se acogió la petición de la Federación de El Oro de rebajar el cobro de la prestación de servicios públicos de los locales donde funcionan las organizaciones de personas con discapacidad; la propuesta de exención tributaria, planteada por la Asociación del Guayas y la Federación de El Oro, fue aceptada en

el sentido del no pago del impuesto a la renta por el monto equivalente al triple de la fracción básica.

La propuesta de bono de desarrollo vitalicio familiar en caso de muerte, formulada por la Asociación del Guayas y Federación de El Oro, no fue aceptada.

Se aceptó la propuesta de crédito preferente, formulada por la Asociación del Guayas y la Federación de El Oro; no se aceptó la propuesta de crear formas de pago adecuadas para el pago de deudas bancarias, que fuera formulada por las organizaciones de Manabí. Se aceptó la propuesta de la Asociación del Guayas de otorgar rebajas del 50% en el costo de entradas a espectáculos.

No se aceptaron las propuestas de elaborar un capítulo especial para personas privadas de libertad, formulada por las organizaciones de Manabí; ni las propuestas para la sustitución de la prisión preventiva por el arresto domiciliario, en el caso de delitos que no comprendan: resultado de muerte, delitos sexuales, ni delitos de odio, ni para el pago de pensiones alimenticias, hasta que la persona sea reinsertada laboralmente; que fueron propuestas formuladas por la Federación de El Oro.

Se aceptaron las propuestas de acceso a bienes y servicios; la eliminación barreras arquitectónicas, el fomento de la lengua de señas y de Braille, formuladas por la Asociación del Guayas.

Igualmente, se aceptó la propuesta del derecho a esparcimiento y descanso de las personas con discapacidad, formulada por la Asociación del Guayas.

Se aceptó la propuesta del Movimiento Social por el Cambio de que las organizaciones dedicadas a la defensa de derechos de las personas con discapacidad rindan cuentas de los fondos públicos; mas no la propuesta de la Asociación del Guayas de no regular a las federaciones dedicadas a la defensa de derechos de las personas con discapacidad, por tipo de discapacidad.

No se aceptaron las propuestas de la Asociación del Guayas, ni de la Federación de El Oro, respectivamente, de que exista una persona encargada en la DPE, en la Defensa Pública y en los juzgados, para atender a las personas con discapacidad; ni de que sea el Ministerio de Salud Pública y no el Consejo Nacional para la Igualdad en discapacidades, el que realice el seguimiento de la calificación de discapacidad.

Si bien se mencionan las observaciones en el informe del proyecto para primer debate, no consta el detalle de las observaciones formuladas en el Tercer Foro Nacional para analizar



los proyectos de ley orgánica de personas con discapacidad, realizado en la ciudad de Quito de 30 de septiembre de 2011, y que fuera organizado por la asambleísta María Cristina Kronfle.<sup>60</sup>

La Comisión, en sesión de 5 de octubre de 2011, en conocimiento del contenido del proyecto y de las observaciones presentadas; señala que el proyecto no contraviene ninguna disposición constitucional o legal, por lo que resuelve aprobarlo y emitir informe favorable para primer debate, que pone a consideración del presidente de la AN; y, por su intermedio, a conocimiento del Pleno de la AN.

#### **4.8. Proyecto de ley orgánica para la aplicación del mecanismo nacional de prevención de la tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en la República del Ecuador.**

El proyecto de ley fue presentado por el asambleísta Pedro de la Cruz, el 8 de julio de 2011, ante el Presidente de la AN. El CAL resuelve no calificar el proyecto de ley, señalando que no cumple con los requisitos constitucionales y legales, según consta en el memorando de resolución de 27 de octubre de 2011, suscrita por el Secretario de la AN y notificada al proponente el 31 de los mismos mes y año.

#### **4.9. Proyecto de ley de derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano**

El proyecto de ley fue presentado por la asambleísta Marisol Peñafiel, el 26 de septiembre de 2011, ante el Presidente de la AN. El CAL resuelve no calificar el proyecto de ley, señalando que no cumple con los requisitos constitucionales y legales, según consta en el memorando de resolución de 27 de octubre de 2011 suscrita por el Secretario de la AN y notificada al proponente el 31 de los mismos mes y año.

---

<sup>60</sup> Al que acudieron docentes y estudiantes de las carreras de enfermería y terapia física de la Universidad Central del Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad de las Américas y Universidad San Francisco de Quito; representantes de los Ministerios de Salud Pública; Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Desarrollo Urbano y Vivienda y Relaciones Laborales; así como, representantes de la Procuraduría General del Estado; Consejo de la Judicatura; Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual; Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; Consejo Metropolitano de Discapacidades; Dirección de Negociación Comercial Multilateral de la Cancillería; Corporación Metropolitana de Salud; Fundación Hermano Miguel; Asociación de Sordos de Pichincha; Liga de Sordos del Guayas; Asociación Ecuatoriana de Síndrome de Down; Asociación de Personas con Discapacidad "Unámonos"; Fundación Edgar Palacios; Fundación de Desarrollo Social Integral; Asociación de Discapacitados de las Fuerzas Armadas; Club Deportivo de Deportistas Especiales "Primos y Primas" y Fundación Colectivo Nacional por el Cambio.

## Resultados de la investigación

A continuación, presento una tabla en la que se puede evidenciar, por cada proyecto de ley, el detalle de las observaciones presentadas por la sociedad civil, el mecanismo utilizado por cada comisión para receptor las observaciones, la calificación de la pertinencia de las mismas; esto es, si éstas responden o no al contenido material de la Constitución y el nivel de aceptación final por parte de cada comisión de la AN:

**Tabla 3**

Proyecto de ley	Comisión	Observaciones sociedad civil	Mecanismo recepción observaciones	Pertinencia contenido material	Aceptación por comisión de la AN
Ley para la reparación de las víctimas y judicialización de violaciones de derechos humanos	Justicia y estructura del estado	No observaciones hasta el momento de concluir la investigación			
Ley de repetición	Justicia y estructura del estado	Ramón Rodríguez Miguel Valarezo Vladimiro Villalba José Swing	Por escrito Por escrito Comisión general	Sí Sí Sí Sí	Parcial Parcial Parcial Parcial
Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	Seguridad	Fredy Rivera Daniel Pontón Fernando Garcés	Comisión general	Sí Sí No	No No Sí
Ley reformativa a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social		La Asamblea Nacional no entregó la información solicitada sobre las observaciones			
Ley sobre enfermedades catastróficas	Derecho a la Salud	APARE Milton Jijón Mario Paredes Fundación para personas con depósito lisosomal Fundación hemofílica ecuatoriana Representantes de enfermedades huérfanas	Por escrito Por escrito Por escrito Comisión general  Comisión general  Comisión general	Sí Sí Sí Sí  Sí  Sí	No Parcial Parcial No  Sí  Sí

Ley orgánica derechos personas discapacidad	Derechos personas con discapacidad	Organizaciones Manabí Asociación discapacitados (sic) Guayas Federación provincial discapacidades El Oro Movimiento nacional colectivo por el cambio Frente defensa Portoviejo Ramón San Andrés Empresa Guidosimplex Luis López Centro de Epilepsia	Talleres y foros provinciales Por escrito	Sí	Parcial
				Sí	Parcial
				Sí	Parcial
				Sí	Parcial
				Sí	Parcial
				Sí	Parcial
				Sí	No
				Sí Sí	Parcial No
Ley orgánica para la aplicación del mecanismo prevención de la tortura	Ninguna	CAL no calificó el proyecto de ley			
Ley de derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano	Ninguna	CAL no calificó el proyecto de ley			

Para la investigación se planteó el análisis de ocho (8) proyectos de ley relativos a materia de derechos humanos. El número se redujo a cinco (5) (62.5%), debido a que dos (2) (25%) proyectos no fueron calificados por el CAL; y no se entregó la información solicitada en un (1) (12.5%) caso.

### **Análisis del procedimiento adoptado por las comisiones**

Del análisis del procedimiento adoptado en cinco (5) proyectos de ley tramitados por cuatro (4) comisiones de la AN; se establece que las comisiones especializadas de la AN, en el 80% de los casos, no dan cumplimiento a todos los mecanismos previstos legal y reglamentariamente para realizar una amplia difusión del proyecto de ley, ni tampoco desarrollan actividades adecuadas que permitan obtener y procesar pronunciamientos, observaciones y propuestas de los actores de la sociedad civil; por lo que, el ejercicio del

derecho a la participación social enfrenta graves limitaciones, desde el inicio mismo del procedimiento. Así:

En el caso del proyecto de ley reformativa a la Ley de Seguridad Nacional, la comisión de la AN, si bien celebró una comisión general, únicamente solicitó la presencia de tres actores sociales: los señores Fredy Rivera y Daniel Pontón, en calidad de expertos en temas de seguridad; y del señor Fernando Garcés, como dirigente barrial.

En el caso del proyecto de ley de repetición, la comisión recibe los aportes por escrito de dos profesores universitarios y recibe en comisión general a otros dos profesores universitarios. Lo mismo se constata en la tramitación del proyecto de ley sobre enfermedades catastróficas, en donde se recibe en comisión general los aportes de únicamente tres organizaciones sociales.

La situación es más preocupante en la tramitación del proyecto de ley de víctimas, presentado en junio de 2010; donde, hasta enero de 2012, pese al tiempo transcurrido, ninguna persona u organización había presentado sus observaciones.

La excepción del 20% se da con el procedimiento adoptado por la comisión especializada ocasional sobre derechos de las personas con discapacidad, que organiza talleres y foros provinciales, convocando a un número apreciable de organizaciones, asociaciones, federaciones y personas dedicadas a la defensa de los derechos de personas con discapacidad.

En tres (3) (60%) de los casos analizados, las comisiones de la AN reciben en comisión general a las personas de la sociedad civil; sin embargo, y por cuanto solo en un (1) (33.3%) caso se entregó información de las actas de las sesiones de los debates; no es posible, sino en éste, conocer en su totalidad el procedimiento adoptado para la deliberación.

Dicho procedimiento, en el caso del proyecto de ley sobre enfermedades catastróficas, según consta en la copia de las actas entregadas, se limita a escuchar las exposiciones de las personas de la sociedad civil, a quienes se les concedió menos de treinta (30) minutos, sin que conste, en las actas, evidencia alguna de la realización de un debate con los actores sociales. En la sesión en la que participan sólo los asambleístas, si bien no se da propiamente una deliberación sobre los aportes sociales, consta que uno de los asambleístas se refirió expresamente a que “el proyecto de ley debe adecuarse a las necesidades de los pacientes a fin de que no queden en indefensión” y que el proyecto debe “ser profundamente humano y dar respuesta a la gente”. Sin embargo, no se profundiza en esta línea de deliberación y más bien se procede a debatir sobre la procedencia del proyecto de ley.

En el caso del proyecto de ley reformativa a la Ley de Seguridad Nacional, los señores Daniel Pontón y Fredy Rivera, al ser entrevistados<sup>61</sup> para esta investigación, manifestaron que se participaron en una comisión general de la comisión de la AN, en la que intervinieron proporcionando información técnica a los asambleístas, algunos de los cuales les habían formulado preguntas pertinentes y se había producido un diálogo; sin embargo, en el expediente de la tramitación del proyecto, no consta sino una matriz escueta de sistematización de las exposiciones, sin la correspondiente referencia a los argumentos de los asambleístas en el diálogo mantenido con los señores Rivera y Pontón, con lo cual se pierde la evidencia de la deliberación.

En el caso del proyecto de ley de repetición, se hace constar que se recibe en comisión general a dos profesores universitarios; de manera idéntica, en el expediente del proyecto, consta únicamente una matriz de sistematización de las exposiciones, sin que se consigne evidencia de la existencia de una deliberación.

En tres (3) casos (60%) las comisiones reciben observaciones formuladas por escrito: En el caso del proyecto de ley de repetición, la comisión analiza las observaciones y admite parcialmente su contenido en el proyecto. En el caso del proyecto de ley de enfermedades catastróficas, la comisión especializada del derecho a la salud únicamente admite una observación; en cuanto al proyecto de ley de derechos de personas con discapacidad, la comisión analiza y admite gran parte de las observaciones formuladas por escrito de las personas y organizaciones participantes en el procedimiento.

En relación con el contenido material de las observaciones presentadas por las personas de la sociedad civil; esto es, si son formuladas a fin de salvaguardar la adecuación del proyecto de ley a la Constitución, tenemos 22 observaciones; de las cuales, veintiún (21) (95.4%) observaciones son favorables a la vigencia material de la Constitución; y una (1) (4.5%) % es contraria a la normativa constitucional. El que el 95% de las observaciones sociales correspondan a la salvaguarda de la materialidad de la Constitución es una evidencia del nivel de conocimiento y apropiación de los derechos fundamentales por parte de la sociedad ecuatoriana.

Sobre los niveles de aceptación de las observaciones por parte de los asambleístas, considerando únicamente las veintiún (21) observaciones que son constitucionales, los niveles de aceptación, por parte de las comisiones, es el siguiente: se aceptan totalmente únicamente

---

<sup>61</sup> Entrevistas realizadas por la autora a Daniel Pontón y Fredy Rivera, el 13 y 14 de febrero de 2011, respectivamente.

dos (2) (9.5%); se aceptan de manera parcial, trece (13) (61.90%); y, se niegan seis (6) (28.5%).

### **Análisis de los proyectos de ley en base al marco conceptual**

Se analizarán cuatro (4) proyectos de ley, de los cuales se obtuvo información oficial por parte de las comisiones de la AN respecto de su contenido y tramitación. El análisis se lo realiza a partir del marco doctrinario que se establece que las decisiones legislativas; en este caso, las adoptadas por las comisiones de la AN, para ser legítimas, deben cumplir los siguientes criterios:

1. Difusión y garantías de acceso a información completa sobre el proyecto de ley a la sociedad.
2. Participación de las personas y colectivos afectados por la decisión.
3. Diálogo que trascienda los intereses particulares y permita conocer los intereses ajenos.
4. Debate que permita presentar argumentos sin errores lógicos, ni fácticos.
5. Deliberación y elección del argumento que garantice el punto de vista de todos los afectados.

Se evalúa a continuación, en cada proyecto de ley, el nivel de cumplimiento de estos criterios de legitimidad:

#### **Proyecto de ley de repetición.**

1. Difusión y garantías de acceso a información completa a la sociedad.

El proyecto de ley fue difundido a los asambleístas y a la ciudadanía, a través del portal *web* de la AN<sup>62</sup>. En oficio CJEE-P-2011-241, de 1 de febrero de 2011, María Paula Romo, presidenta de la comisión, señala que el proyecto de ley “se ha difundido ampliamente”; sin embargo, del expediente se desprende que se ha realizado dicha difusión a

---

<sup>62</sup> Se debe considerar que la difusión, mediante la página web de la AN, es un mecanismo importante pero aún insuficiente; ya que, según información del Ministerio de Telecomunicaciones, de la Sociedad de la Información, (MINTEL) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el nivel de acceso a Internet fue únicamente de 29% de personas en 2010. En Instituto Nacional de Estadística y Censos, 8 de febrero de 2010, [http://www.inec.gov.ec/estadisticas/index.php?option=com\\_repository&Itemid=&func=startdown&id=1065&language=es&TB\\_iframe=true&height=250&width=800](http://www.inec.gov.ec/estadisticas/index.php?option=com_repository&Itemid=&func=startdown&id=1065&language=es&TB_iframe=true&height=250&width=800).

otras instituciones estatales, siendo importante la participación de la Procuraduría General del Estado y de la academia, mas no se ha considerado la participación de organizaciones sociales.

## 2. Participación de las personas y colectivos afectados por la decisión.

En el informe para segundo debate del proyecto consta la tabla 1, que presenta las observaciones y propuestas formuladas al proyecto de ley; en la que se incorpora el nombre de los proponentes y un resumen de sus aportes; en esta tabla, constan los nombres de dos (2) docentes universitarios, registrándose una sola propuesta por cada uno, pese a que formularon más de una.

En la tabla 2 del mencionado informe que registra información sobre las cuatro comisiones generales realizadas, se hace constar la participación de dos (2) docentes universitarios y consta un resumen más amplio de sus propuestas.

Es decir, la participación social se restringe a cuatro (4) personas, representantes del sector académico, más no de otros sectores sociales.

## 3. Diálogo que trascienda los intereses particulares y permita conocer los intereses ajenos.

Si bien no consta en el informe para segundo debate el procedimiento llevado a cabo en las comisiones generales, se puede colegir que se produjo un diálogo entre los assembleístas y los docentes universitarios, que habrían expresado sus ideas de manera alternativa.

En el informe para segundo debate consta un apartado titulado: “principales aportes del debate”; referido a las sesiones de la comisión, donde se manifiesta que: “se formularon alternativas viables y propositivas que justifican la elaboración de una ley de repetición”, y se reseña algunas de estas alternativas; que, en su mayoría, corresponden a aportes de los assembleístas.

## 4. Debate que permita presentar argumentos sin errores lógicos, ni fácticos

En el informe para segundo debate no se refiere que se hubiera producido un debate; es decir, una discusión de opiniones contrapuestas respecto de un aporte específico para el proyecto de ley.

## 5. Deliberación y elección del argumento que garantice el punto de vista de todos los afectados.

Lo que se evidencia del expediente del proyecto de ley es que los assembleístas han acogido algunas de las propuestas de los cuatro académicos, que representan a un importante,

pero escaso, segmento de la academia, por ello se puede concluir que no se ha garantizado la ubicación del punto de vista de todos los afectados por el proyecto de ley.

La participación de los académicos en el proceso ha coadyuvado a lograr una mayor adecuación del proyecto al contenido material de la Constitución, si bien se mantiene una norma como la del inciso final del art. 3, en el cual se excluye la acción de repetición contra el presidente de la república y contra los asambleístas.

### **Proyecto de ley reformativa a la ley de seguridad pública y del Estado**

1. Difusión y garantías de acceso a información completa sobre el proyecto de ley a la sociedad.

El proyecto de ley fue difundido a los asambleístas y a la ciudadanía, a través del portal *web* de la AN<sup>63</sup>. Del expediente se evidencia que la difusión a la sociedad fue limitada, ya que solo participan tres personas ante la comisión.

2. Participación de las personas y colectivos afectados por la decisión.

En el expediente del proyecto consta una tabla, sin título, ni fecha,<sup>64</sup> en donde se han consignado los aportes de las tres personas de la sociedad civil, representantes del sector académico; de un observatorio de seguridad ciudadana de un municipio y de un sector de vecinos y empresarios de un sector de la capital. En la mencionada tabla constan resumidas las observaciones presentadas por cada uno de ellos; así como las observaciones de cuatro asambleístas y del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, del Ministro del Interior, del Director Jurídico del Ministerio de Coordinación y del Coordinador de Seguridad Externa del Ministerio Coordinador de Seguridad.

3. Diálogo que trascienda los intereses particulares y permita conocer los intereses ajenos.

En el informe de la Comisión Especializada Permanente de soberanía, integración, relaciones internacionales y seguridad integral, de 3 de febrero de 2011, sobre el proyecto de ley, se señala que la Comisión socializó el proyecto en sesiones de 7, 11, 17, 18, 19, 21 y 31 de enero de 2011, a las que asistieron las mencionadas tres personas de sociedad civil, únicamente. Si bien no consta en el informe el procedimiento realizado en las mencionadas

---

<sup>63</sup> Ver consideración en nota al pie 62.

<sup>64</sup> En el informe de Comisión Especializada Permanente de soberanía, integración, relaciones internacionales y seguridad integral, de 3 de febrero de 2011, sobre el proyecto de ley reformativa a la ley de seguridad pública y del estado, se refiere a esta tabla como el cuadro anexo 1, como el instrumento de sistematización de las observaciones realizadas por los asambleístas y la ciudadanía.



reuniones, por las entrevistas realizadas<sup>65</sup> se conoce que se produjo un diálogo entre los asambleístas y las personas de sociedad civil, que habrían expresado sus ideas de manera alternativa.

4. Debate que permita presentar argumentos sin errores lógicos, ni fácticos.

En el apartado titulado “Análisis y razonamiento” del informe de la Comisión, de 3 de febrero de 2011, la comisión considera únicamente los argumentos que se presentaron a favor del uso subsidiario de las fuerzas armadas en tareas vinculadas a la seguridad ciudadana; lo que es contrario al papel constitucional de las fuerzas armadas. No se refiere al debate, esto es a la discusión de opiniones contrapuestas que se dio a partir de los argumentos de dos personas de la sociedad civil que aclararon los roles y campos de acción constitucionales de la policía y de las fuerzas armadas.

5. Deliberación y elección del argumento que garantice el punto de vista de todos los afectados.

Se eligen argumentos que no garantizan el punto de vista de todos los afectados, ni siquiera el punto de vista de las dos personas que participaron en el diálogo con los asambleístas y que expresaron argumentos contrarios al uso subsidiario de las fuerzas armadas.

Incluso en el informe de la comisión para segundo debate del proyecto de ley, en el apartado “análisis y razonamiento” sobre los argumentos presentados por asambleístas, se concluye que la propuesta de uso subsidiario de las fuerzas armadas en tareas vinculadas a la seguridad ciudadana, “no evidencia condiciones que limiten la plena vigencia de los derechos y garantías constitucionales”, por lo que la comisión se ratifica en el texto, que no se adecua materialmente a la Constitución.

### **Proyecto de ley sobre enfermedades catastróficas**

1. Difusión y garantías de acceso a información completa sobre el proyecto de ley a la sociedad.

El proyecto de ley fue difundido a los asambleístas y a la ciudadanía, a través del portal *web* de la AN<sup>66</sup>. Del expediente del proyecto se desprende que la difusión llegó a

---

<sup>65</sup> Entrevistas realizadas por la autora a Freddy Rivera y Daniel Pontón.

<sup>66</sup> Ver consideración en nota al pie 62.

personas representantes de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de las personas pacientes de enfermedades catastróficas.

2. Participación de las personas y colectivos afectados por la decisión.

En el expediente del proyecto de ley proporcionado por la Comisión, consta el acta de la sesión 42, realizada el 18 de mayo de 2011, que detalla la realización de una comisión general para recibir a la asambleísta proponente del proyecto y a representantes de organizaciones concernientes a enfermedades raras o huérfanas, quienes presentan los fundamentos para la adopción del proyecto de ley.

3. Diálogo que trascienda los intereses particulares y permita conocer los intereses ajenos.

Del acta de la sesión 42 de la Comisión, se evidencia que las y los asambleístas se limitaron a escuchar a las personas que recibieron en comisión general, sin que conste evidencia de un diálogo entre los asambleístas y las personas de las organizaciones; en tanto que sí se produce un diálogo entre los asambleístas, con posterioridad a la comisión general; de dicho diálogo se destacan los argumentos de dos asambleístas, que evidencian haber asumido los intereses de los pacientes de enfermedades raras o huérfanas, al señalar que el proyecto de ley debe adecuarse a las necesidades de los pacientes para darles respuesta; y al reconocer que el tema es prioritario.

4. Debate que permita presentar argumentos sin errores lógicos, ni fácticos.

Del acta de la sesión 42, se evidencia la realización de un debate entre los asambleístas, ya no sobre los aportes sociales al proyecto de ley, sino respecto de la procedencia del proyecto y de su contenido técnico y jurídico y se decide invitar a representantes técnicos de la institucionalidad estatal para contar con elementos para decidir sobre la viabilidad del proyecto de ley. Del acta de la sesión 43, se desprende que se dio lectura al informe técnico sobre la procedencia del proyecto de ley; sin embargo, no se adjunta dicho informe al acta, por lo cual no se puede conocer su contenido exacto; pese a ello, de acuerdo al acta, uno de los asambleístas señala que existe incumplimiento del art. 135 de la Constitución, referido a que solo el Presidente de la República puede presentar proyectos de ley que aumenten el gasto público, por lo que el proyecto es devuelto al CAL. Ante esta situación, dado que ya no se podía seguir tramitando el proyecto de ley, consta que uno de los asambleístas exige que el Ministerio de Salud de cobertura a las personas que sufren enfermedades consideradas raras o huérfanas en un plazo razonable.

El CAL, mediante memorando SAN-2011-931, de 7 de junio de 2011, resuelve disponer que la Comisión presente el informe para primer debate del proyecto de ley. En el acta de la sesión 45, consta que se resuelve organizar reuniones de trabajo con entidades técnicas para desarrollar el articulado del proyecto de ley.

5. Deliberación y elección del argumento que garantice el punto de vista de todos los afectados.

En el informe preparado por la Comisión y dirigido al presidente de la AN, se concluye, en el acápite titulado “análisis y razonamiento”, que la Constitución declara el derecho, reconoce la existencia de las enfermedades consideradas catastróficas o de alta complejidad y otorga la atribución para que el Ministerio de Salud Pública norme, controle y regule todas las actividades relacionadas con salud; por ende, lo referente a enfermedades catastróficas; por lo que se plantea que es necesario incorporar tales enfermedades en la Ley Orgánica de Salud y que es innecesaria la creación de un nuevo cuerpo legal.

En este caso, si bien no se dio paso a una verdadera deliberación sobre los aportes sociales, se puede evidenciar que el contenido material de la Ley orgánica reformativa a la Ley orgánica de salud<sup>67</sup> finalmente permite garantizar la validez sustancial del derecho a la salud de las personas que adolecen de enfermedades catastróficas, raras o huérfanas, a través del Sistema Nacional de Salud; para lo cual se establecen obligaciones claras y concretas<sup>68</sup>; así como se prevé que el Ministerio de Finanzas realice la reclasificación presupuestaria, a fin de que el Ministerio de Salud Pública cuente con fondos para cumplir sus obligaciones<sup>69</sup>.

## **Proyecto de ley orgánica de los derechos de las personas con discapacidad**

1. Difusión y garantías de acceso a información completa sobre el proyecto de ley a la sociedad.

El proyecto de ley fue difundido a los assembleístas y a la ciudadanía, a través del portal *web* de la AN<sup>70</sup>. Consta en el informe para primer debate de la comisión, emitido el 5 de octubre de 2011, que se remitieron los proyectos de ley a distintos sectores, mediante

---

<sup>67</sup> Publicada en el RO 625, de 24 de enero de 2012.

<sup>68</sup> Artículos innumerados 2, 3, 4, 5 del Capítulo III-A, agregado luego del Capítulo III, del Título II de la Ley orgánica de salud, Ley 67.

<sup>69</sup> Disposición transitoria tercera agregada a la Ley Orgánica de Salud.

<sup>70</sup> Ver consideración en nota al pie 62.

correos electrónicos y por correo convencional. Del expediente se evidencia una participación más amplia de organizaciones y personas de la sociedad civil.

2. Participación de las personas y colectivos afectados por la decisión.

Del expediente del proyecto entregado por la comisión, se evidencia que se organizaron foros nacionales, talleres, reuniones de trabajo y otros eventos con personas y organizaciones sociales dedicadas a la defensa de la población con discapacidad; y que, además, se receptan las observaciones presentadas por la sociedad civil mediante comunicaciones escritas; constan en el expediente matrices de sistematización de los aportes sociales.

3. Diálogo que trascienda los intereses particulares y permita conocer los intereses ajenos.

En el informe para primer debate consta, respecto de los foros, que: “la ciudadanía expuso sus inquietudes y demandas respecto de la nueva ley que los regulará”; y, que: “se receptaron las observaciones y propuestas de sectores públicos como privados de personas con discapacidad”; sin embargo, no se hace mención expresa a la existencia de un diálogo, por lo que cabe preguntarse si se trató de una actividad limitada a recibir observaciones, sin intercambio alternativo de argumentos y/o retroalimentación simultánea y directa por parte de los assembleístas.

4. Debate que permita presentar argumentos sin errores lógicos, ni fácticos

En el expediente consta la matriz de sistematización de observaciones presentadas al proyecto de ley, en el que constan agrupados los argumentos correspondientes a cada uno de los artículos del proyecto, presentados por las y los assembleístas; representantes de organizaciones de sociedad civil; institucionalidad pública y cooperación internacional. Este ejercicio de sistematización, evidencia que no se dio el correspondiente debate directo en el que cada participante, de manera alternativa, manifieste sus opiniones contrapuestas; sin embargo, la matriz es un avance para ubicar todas las opiniones de los sujetos participantes relativas a cada uno de los contenidos del proyecto de ley y permite a los decisores legislativos detectar y corregir los posibles errores lógicos y fácticos de los argumentos en la redacción de cada artículo del proyecto de ley.

5. Deliberación y elección del argumento que garantice el punto de vista de todos los afectados.

No se da un proceso de deliberación directa con las personas de las organizaciones sociales; sin embargo, consta que se acogen, de manera parcial, algunos de los aportes

ciudadanos en el texto del informe para segundo debate del proyecto de ley; aportes que contribuyeron a garantizar su contenido constitucional. No se hace constar la motivación en base a la cual no se acogen otras propuestas sociales formuladas.

## Conclusiones

Siguiendo los criterios de evaluación de la legitimidad de las decisiones de las comisiones legislativas, adoptadas de manera previa a los debates del Pleno de la Asamblea Nacional, se evidencia:

La Asamblea asume que la difusión, mediante la página *web*, garantiza que la población ecuatoriana esté informada del proyecto de ley y de su tramitación, desconociendo la evidencia de que solo el 29% de la población tiene acceso a Internet<sup>71</sup>, según medición correspondiente al período de esta investigación.

De los casos analizados se desprende que las comisiones establecen contacto con personas y organizaciones de la sociedad civil a las que invitan expresamente para las comisiones generales, por tratarse de especialistas en los temas, como se evidencia en los casos de los proyectos de ley de repetición, de seguridad y de enfermedades catastróficas, destacando el hecho de que es una participación muy restringida; como se ha visto, de 3 a 4 personas, ampliándose en el caso del proyecto de ley de enfermedades catastróficas.

Solo en el caso del proyecto de ley de discapacidades, la comisión realiza diversas actividades para garantizar una participación social más amplia y representativa, incluyendo a las provincias y a expertos de la cooperación internacional que aportaron con los estándares internacionales de protección de derechos de las personas con discapacidad.

En cuanto al requisito de diálogo entre los asambleístas y representantes de la sociedad civil, se constata que sólo en el caso del proyecto de ley de seguridad se produjo diálogo; en el caso del proyecto de ley de repetición no consta evidencia de diálogo, pero se presume que este se produjo, ya que los académicos fueron recibidos en comisión general; en cuanto al proyecto de ley sobre enfermedades catastróficas no se produjo diálogo sino solo la exposición unilateral de las personas representantes de organizaciones dedicadas a la defensa de derechos de pacientes con enfermedades catastróficas; y, en el caso del proyecto de ley de personas con discapacidad, no consta evidencia de diálogo.

La posibilidad de establecer un diálogo directo en el cual los asambleístas valoren los aportes sociales y les den respuesta, es muy escasa, lo que obstaculiza que se pueda producir un debate para discutir las opiniones contrapuestas y que se concrete un proceso real de deliberación sobre la adecuación material del contenido del proyecto de ley a la Constitución

---

<sup>71</sup> Ver nota al pie 62.

y a los estándares internacionales de protección de derechos humanos. En los casos analizados, de hecho, no se produce debate ni deliberación, lo que representa limitaciones para garantizar la elección del argumento que garantice el punto de vista de todos los afectados.

Tampoco consta en los informes sobre los proyectos de ley analizados, la justificación motivada de las razones por las cuales se acogen o se descartan las observaciones sociales, lo que constituye una violación de las garantías básicas del debido proceso, contenida en el art. 76, literal 1) de la Constitución, que dispone que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas mediante la enunciación de las normas o principios jurídicos en que se funda, explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

El procedimiento no está reglado en su integralidad ni en la ley ni en el reglamento de la Función Legislativa; lo que, como se ha visto en los casos analizados, obliga a diseños procedimentales *ad hoc* adoptados por cada comisión legislativa, abriéndose paso peligrosamente a la discrecionalidad.

De otra parte, se constata que el plazo de 15 días para preparar el informe de primer debate no se cumple; en la práctica, los presidentes de comisión solicitan varias prórrogas del plazo; solicitud que, en todos los casos analizados, fue aceptada por el presidente de la AN.

De los resultados obtenidos, se pueden comprobar las limitaciones que enfrenta el ejercicio a la participación social en el procedimiento legislativo, que se expresan en la ausencia de espacios de diálogo, debate y deliberación directa de las personas y grupos sociales con las y los asambleístas, lo que determina dos posibilidades: un mero reconocimiento parcial de los aportes sociales; o, directamente un desconocimiento absoluto de los puntos de vista y argumentos sociales, para imponer finalmente los argumentos del poder.

El marco analítico propuesto en la primera parte de esta investigación, construido a partir de los modelos rousseauiano y habermasiano, que promueven el respeto a la voluntad general por medio de la deliberación legislativa directa y condiciones para una situación ideal de diálogo y debate de argumentos, no se cumple en la mayoría de los procedimientos legislativos analizados.

Tampoco se respetan los principios que deben orientar el ejercicio del derecho a la participación:<sup>72</sup> la igualdad y no discriminación, la deliberación pública, el respeto a la

---

<sup>72</sup> Previstos en el art. 95 de la Constitución de la República del Ecuador.

diferencia, la interculturalidad; todo lo cual impide la construcción real de poder ciudadano en la creación legislativa del derecho.

De otra parte, se constatan muy bajos niveles de interés y participación por parte de las personas y organizaciones sociales; interés que no es promovido, motivado, ni garantizado por parte de las y los asambleístas; ni tampoco asumido como un derecho y una obligación social, por parte de las personas y colectivos sociales, salvo las excepciones de los proyectos de ley de sobre enfermedades catastróficas y ley orgánica derechos de personas con discapacidad.

Este es un primer acercamiento a la realidad del ejercicio del derecho a la participación social en la creación legislativa del derecho; sin embargo, de la evidencia obtenida al momento, es posible detectar algunos elementos que permiten afirmar que el grado de respeto, garantía y cumplimiento del derecho por parte de la AN es mínimo y que no se puede descartar la configuración de un patrón sistemático y persistente que viene clausurando la posibilidad de la democracia participativa y deliberativa en la creación legislativa del derecho en el Ecuador.

Todo ello, siguiendo a Ariel Colombo, nos plantea la posibilidad legítima de objetar el contenido de las leyes que se crean con este déficit democrático, con violación manifiesta de procedimientos y sin motivación, en ausencia de la cual, la consecuencia constitucional es la nulidad<sup>73</sup>.

Constatamos, en la realidad, que se ha producido una innegable brecha entre la normatividad constitucional y la vigencia de la promesa de concretar sentimientos y derechos de estar y pertenecer, de participar en el diseño de nuestros destinos, una aporía entre el derecho constitucional de participación en la creación legislativa del derecho y esta realidad de limitaciones a la posibilidad real de una expresión de la democracia participativa y deliberativa.

---

<sup>73</sup> Conforme lo previsto en el art. 76, literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador.



## **Recomendaciones**

Es imperativa la reforma integral de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, LOFL, en donde se haga constar la obligatoriedad de realizar procesos amplios y exhaustivos de difusión e información de los proyectos de ley, dirigidos a las personas y organizaciones sociales, a fin de garantizar su participación durante todo el trámite de los mismos.

Esta participación social debe ser lo más amplia posible, en el sentido de no limitarse a recibir aportes y observaciones por escrito, o en exposiciones unilaterales en comisiones generales ante los integrantes de la comisión; para ello, los presidentes de las comisiones de la AN tendrán la obligación de abrir un espacio para el diálogo, el debate y la deliberación directos de los asambleístas con las personas de la sociedad civil, a fin de propiciar que éstas puedan exponer sus argumentos, conocer la opinión de los asambleístas, escuchar los argumentos a favor y en contra de las y los asambleístas y contra argumentar, hasta llegar a definir el argumento que permita garantizar, de manera diáfana, la vigencia del contenido material de la Constitución en el proyecto de ley.

Con la finalidad de que quede registrada la evidencia del diálogo, debate y deliberación directos, se debe establecer la obligatoriedad de las comisiones de grabar y dejar constancia, en las actas de las sesiones, del contenido íntegro de los argumentos de los actores de la sociedad y de los asambleístas, a más de la elaboración de matrices de sistematización de los debates; en donde conste, de manera obligatoria, la valoración que se realice respecto de la procedencia, pertinencia y adecuación material de cada argumento y la decisión motivada de acogerlo o desecharlo en el proyecto de ley.

De esta manera, los integrantes de la comisión y luego todos los asambleístas en el Pleno de la AN, estarán en mejores condiciones para analizar los aportes de la sociedad civil, a efectos de identificar aquellos que permitan elaborar un proyecto de ley acorde con el contenido material de la Constitución.

Finalmente, considero que solo volviendo al concepto sustancial de democracia, como gobierno del pueblo, se reabre el espacio para su participación. Si los proyectos de ley van a ser legítimos, en un sentido sustancial, será cuando se respete la participación social; de manera tal que el contenido material de los proyectos legales acoja las voces, los puntos de

vista, los argumentos y las razones del pueblo, que buscan el respeto al contenido material de la Constitución y la consecución de la justicia.

## **Bibliografía**

Colombo, Ariel H., *Desobediencia civil y democracia directa*, Madrid, Trama editorial y Prometeo Libros, 1998.

Facio, Alda, *Cuando el derecho suena, cambios trae, (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*, San José, ILANUD, 1992, en [http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/2\\_genero/3.pdf](http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/2_genero/3.pdf)

Grijalva, Agustín, “Derechos Humanos y democracia: complementariedades y tensiones”, en PADH, *Derechos Humanos, democracia y emancipación*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya Yala, 2009.

Lefort, Claude, “La representación no agota la democracia,” en Mario R. dos Santos, *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Argentina, Editorial Nueva Sociedad, 1992, *Ibídem*.

Pisarello, Gerardo, “Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel”, en *Los Derechos Sociales y sus garantías, elementos para una reconstrucción*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.

Zagrebelsky, Gustavo, *El Derecho dúctil*, Madrid, Editorial Trotta, 1997.

## **Marco normativo**

Constitución de la República del Ecuador

Ley Orgánica de la Función Legislativa

Reglamento Orgánico Funcional de la Función Legislativa

## **Entrevistas**

Daniel Pontón, entrevista realizada por la autora en Quito, el 13 de febrero de 2011.

Fredy Rivera, entrevista realizada por la autora en Quito, el 14 de febrero de 2011.