



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL



Trámite 8347
Codigo validación XPT6KIPFWM
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 14-oct-2009 14:27
Numeración documento cjee-p-2009-082
Fecha oficio 13-oct-2009
Remitente CACERES VERONICA
Razón social

Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gov.ec/dts/estadoTramite.jsf>

Oficio No. CJEE-P-2009-082
Quito, 13 de octubre de 2009

Señor Arquitecto
Fernando Cordero Cueva
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN LEGISLATIVA Y DE FISCALIZACIÓN
En su despacho.-

De nuestra consideración:

Adjunto al Memorando No. SAN-2009-057, sin fecha, suscrito por el doctor Francisco Vergara O., Secretario de la Asamblea Nacional, la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado recibió el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, proyecto que por parte de las y los miembros de esta Comisión mereció el tratamiento, estudio, análisis jurídico y debate, en los términos que a continuación establece:

ANTECEDENTES:

- La Constitución de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establecen que el Consejo de Administración Legislativa se conforma por quienes ocupen la Presidencia, las dos Vicepresidencias, y por cuatro vocales elegidos por la Asamblea Nacional de entre asambleístas pertenecientes a diferentes bancadas; sin embargo, en la actual Asamblea Nacional algunos grupos legislativos no han optado por conformarse como bancadas, ocasionando que el CAL no pueda completar el número de sus miembros.
- El día 14 de agosto de 2009, mediante oficio No. 003-CC-RD-09, el asambleísta Rafael Dávila Egúez, con el respaldo de los asambleístas Edwin Vaca, Marco Murillo, Tomas Zevallos Vela, Paco Moncayo, Silvia Salgado, Cesar Rodriguez y Saruka Rodriguez, presentó al Presidente de Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
- El Consejo de Administración Legislativa, mediante resolución No. AN-CAL-09-007, resolvió calificar el proyecto y remitirlo para su trámite correspondiente a la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

- A partir del 20 de agosto de 2009, empezó a decurrir el plazo establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para que la Comisión Especializada realice la socialización del proyecto y emita el informe correspondiente para primer debate.
- El 9 de septiembre de 2009, la Comisión presentó al Presidente de la Asamblea Nacional, el informe para primer debate.
- A partir de la presentación del proyecto de ley y durante el tratamiento de esta reforma, la Comisión Especializada recibió las observaciones de las y los asambleístas: María Cristina Kronfle, Alfredo Ortiz, Jimy Pinoargote y Henry Cují, Fernando Cordero, Andrés Páez, Vethowen Chica, Alfredo Ortiz con el respaldo de varios asambleístas, Marisol Peñafiel, Fernando Cáceres, Eduardo Zambrano, Leonardo Viteri, Rosana Alvarado, Abdalá Bucaram, Lourdes Tibán, Scheznarda Fernández, María Soledad Vela, Carlos Velasco, Fernando Bustamante, Gido Vargas, Vicente Taiano, Jorge Salomón Fadul, Virgilio Hernández, Rafael Dávila, Francisco Ulloa, Silvia Salgado, Guillermina Cruz, Gilmar Gutiérrez, Aminta Buenaño, Vannesa Fajardo, María Molina y Galo Lara, así como los ciudadanos Ángel Campoverde, Iván Llerena y Yandri Bruner.

ANÁLISIS DEL PROYECTO:

El hecho de que varios de los integrantes de la Asamblea Nacional hayan decidido no conformar bancadas legislativas, nos obliga a prever este escenario y la forma de resolverlo para cumplir con la integración del Consejo de Administración Legislativa dispuesta en el artículo 122 de la Constitución de la República.

El artículo 10 de Ley Orgánica de la Función Legislativa, solamente contempla un supuesto de hecho para la integración del Consejo de Administración Legislativa, que es la existencia de las bancadas legislativas necesarias para su conformación, pero no considera los supuestos de que exista un número menor o mayor de bancadas.

Por lo tanto, la Comisión ha considerado que el proyecto de ley es pertinente, ya que **aclara la aplicación del mencionado artículo; no lo reforma ni lo interpreta.** Con respecto a algunos de los temas de debate, realizamos las siguientes precisiones:

Varias críticas a este proyecto se han presentado en el sentido de que se trataría de una interpretación de la norma constitucional, lo cual corresponde a la Corte Constitucional; consideramos que esta comprensión del alcance del proyecto no es exacta. Esta propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa es un acto de desarrollo normativo, el cual es competencia natural de la Asamblea Nacional y sería un error que, como sus integrantes, neguemos nuestra facultad



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

de elaborar leyes o reformarlas.

Evidentemente, al elaborar, reformar o derogar leyes, la Asamblea actúa guiada por los principios y normas constitucionales y su único límite son precisamente los mandatos de la Constitución que además deben ser interpretados de forma global o integral que es lo que señalan de forma inequívoca las reglas de interpretación constitucional. El desarrollo de las normas secundarias es lo que la teoría conoce como "interpretación política" de la Constitución y no debe confundirse con la interpretación jurídica general y obligatoria que en casos de contradicción u oscuridad realiza la Corte Constitucional en aplicación del sistema de control concentrado.

La Comisión de Justicia y Estructura del Estado, siguiendo las corrientes doctrinales de interpretación constitucional, en especial el método tópico o de interpretación inversa al método jurídico normal, según el cual el análisis de constitucionalidad no sólo parte desde la Constitución sino también desde la respuesta que da la sociedad a un problema concreto, en este caso, a través de sus representantes en la legislatura, ha realizado el análisis del proyecto con la finalidad de verificar si la propuesta rompe los límites impuestos por la Constitución, así sean estos imprecisos.

En el presente caso, la Constitución señala algunas reglas para la conformación del CAL: que se trate de siete miembros, que en el caso de los vocales provengan de distintas fuerzas políticas para lograr una representación de la pluralidad que integra la Asamblea, y que su designación se realice a través de la votación de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. También la Constitución prevé que sean las bancadas legislativas las que se representen en el CAL como una forma de incentivar su creación; pero para cumplir a cabalidad y de forma integral el objetivo de una dirección plural de la Asamblea, se hace necesaria una reforma que considere los casos en que existan más o menos de cuatro bancadas legislativas.

También la Comisión analizó que, adoptando otro método de interpretación constitucional, como es el racional, consagrado en el artículo 427 de la Constitución, se puede concluir que el proyecto de ley es viable ya que ha sido elaborado en el sentido más favorable a la vigencia de los derechos, a la intención del Constituyente, y sobre todo a los principios generales de la interpretación constitucional¹ que son diametralmente diferentes a los de interpretación de la norma inferior, regulados por el Código Civil.

Por otra parte, la Constitución establece en su artículo 84 que es obligación de la Asamblea Nacional, al tener potestad normativa, adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en ella. En este caso, se está garantizando normativamente el derecho de participación de las y los asambleístas, con la finalidad de racionalizar y dar calidad al debate legislativo y

¹ Unidad de la Constitución, concordancia práctica, corrección funcional, función integradora y fuerza normativa de la Constitución.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

permitir el funcionamiento en su conjunto.

La Comisión también ha estimado pertinente ampliar el plazo para la integración y designación de autoridades de las Comisiones Especializadas, ya que puede constituir un límite a la libertad de actuación de dichos organismos.

Además, de las otras observaciones presentadas a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, hemos considerado adecuado aceptar las relativas a: a) aclaraciones sobre el proceso de solicitud de información y comparecencia de los funcionarios públicos en el trámite de fiscalización; b) las que permiten que la Asamblea Nacional tramite peticiones de indultos y amnistías a través de la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado, corrigiendo la denominación anterior de "Comisión de lo Civil y Penal"; c) las que precisan las facultades de las comisiones especializadas al tramitar los informes de los proyectos de ley; d) las que ordenan al CAL distribuir e informar el contenido de las resoluciones de calificación de los proyectos de ley; e) las relativas a las reglas para la convocatoria de los suplentes de las y los asambleístas del exterior; y, f) la regulación del personal de los y las asambleístas que será compuesto por dos asesores y dos asistentes. Finalmente, el proyecto incluye un artículo para rectificar la numeración errónea de los artículos referidos en el artículo 51 de la Ley.

Se ha cambiado también la denominación de la ley pues debe ser una Ley Orgánica para reformar a otra norma de esa jerarquía.

La Comisión también respalda la propuesta de la Asambleísta Lourdes Tibán respecto de la licencia de maternidad para los dignatarios de elección popular, sin embargo considera innecesaria la inclusión de un artículo puesto que las licencias de maternidad y paternidad para todos los funcionarios, incluso los de elección popular, fueron incluidas en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y al Código del Trabajo, a través de su Disposición General Única:

"DISPOSICIÓN GENERAL ÚNICA.- Los derechos consagrados en la presente ley orgánica serán de obligatorio cumplimiento para todas las servidoras y servidores, funcionarias y funcionarios, dignatarias y dignatarios de elección popular o por cualquier otra fuente de designación, docentes del sector público definidos en el artículo 225 de la Constitución de la República, fuerzas armadas y policía nacional, y del sector privado, sea cual fuere la ley de personal o el régimen legal que en esta materia los regule".

Por las motivaciones jurídicas, sociales y constitucionales expuestas, esta Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional en sesión realizada el día 13 de octubre de 2009, en conocimiento del contenido del proyecto, y en virtud de que el mismo no contraviene disposición constitucional o legal, RESOLVIÓ aprobar el proyecto que a continuación se transcribe, y emitir informe favorable para segundo debate, el que ponemos a su



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

consideración; y, por su intermedio a conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional.

Atentamente,


María Paula Romo
PRESIDENTA


Henry Cují
VICEPRESIDENTE

Luis Almeida
MIEMBRO DE COMISIÓN


Mauro Andino R.
MIEMBRO DE COMISIÓN

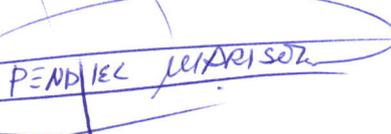

Washington Cruz
MIEMBRO DE COMISIÓN


César Gracia
MIEMBRO DE COMISIÓN

Maria Cristina Kronfle
MIEMBRO DE COMISIÓN


Mariángel Muñoz
MIEMBRO DE COMISIÓN

Andrés Páez
MIEMBRO DE COMISIÓN


Marisol Peñafiel
MIEMBRO DE COMISIÓN

Vicente Taiano
MIEMBRO DE COMISIÓN



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

- Que,** la Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial No. 499 de 20 de octubre de 2008, establece que para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. Para la reforma o codificación de esta ley se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional;
- Que,** la Constitución establece en su artículo 122, que el máximo órgano de la administración legislativa se integrará por quienes ocupen la Presidencia y las dos Vicepresidencias, y por cuatro vocales elegidos por la Asamblea Nacional de entre asambleístas pertenecientes a diferentes bancadas;
- Que,** el artículo 124 de la Constitución determina que los partidos o movimientos políticos que cuenten con un número de asambleístas que represente al menos el diez por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional podrán formar una bancada legislativa. Los partidos o movimientos que no lleguen a tal porcentaje podrán unirse con otros para formarla;
- Que,** la Constitución no señala cuál es el procedimiento de conformación del Consejo de Administración Legislativa en el supuesto de que existan menos o más de cuatro bancadas legislativas en la Asamblea Nacional;
- Que,** el plazo para la elección de dignidades de las Comisiones Especializadas debe ser razonable, y que debe preverse la solución para el caso de que, dentro de dicho plazo, tales Comisiones no lleguen a una decisión sobre sus dignidades;
- Que,** la Comisión Especializada competente para conocer las peticiones de indulto y amnistía es la Comisión de Justicia y Estructura del Estado; y,
- Que,** es necesario corregir la concordancia de la referencia normativa que contienen ciertos artículos de la Ley Orgánica de la Función Legislativa,

En ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 126 de la Constitución de la República del Ecuador, **expide** la siguiente:

**LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN
LEGISLATIVA**

Art. 1.- A continuación del tercer inciso del artículo 10 de la Ley, insértese el

P

bas



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

siguiente texto:

“En caso de existir más de cuatro bancadas legislativas, todas ellas podrán proponer candidatos de entre sus miembros; los cuatro vocales serán elegidos por la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional, debiendo ser de diferentes bancadas. En caso de no existir las bancadas legislativas suficientes para la designación de los cuatro Vocales antes referidos, éstas podrán nominar a cualquier integrante de la Asamblea Nacional, que no forme parte de una bancada legislativa ya representada en el Consejo de Administración Legislativa, para completar dicho Consejo”.

Art. 2.- Reemplácese el segundo inciso del artículo 23 de la Ley, con el siguiente texto:

“En el plazo de hasta 8 días siguientes a su integración, las comisiones se instalarán bajo la coordinación provisional del primer asambleísta designado para esa comisión, y procederán a la elección, por separado, de una Presidenta o Presidente y una Vicepresidenta o Vicepresidente. Si vencido este plazo no se hubiera elegido a cualquiera de estas dignidades, será el Pleno de la Asamblea Nacional el que por mayoría absoluta de sus miembros elija a dichas dignidades.

Art. 3.- Sustitúyase el numeral segundo del artículo 26, por el siguiente:

“2. Discutir, elaborar, y aprobar por mayoría absoluta los informes a los proyectos de ley previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional, pudiendo reformarlos, ampliarlos, restringirlos o cambiar la categoría de la ley;”

Art. 4.- En el artículo 56, reemplácese el numeral 1 por el siguiente: “1. Que se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte;”; en el inciso final, reemplácese la palabra “sesenta”, por “treinta”; y, agréguese un inciso a continuación con el siguiente texto: “La Presidenta o Presidente del Consejo de Administración Legislativa, ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional, que distribuya a todas las y los asambleístas el contenido de la resolución que califica o no el proyecto de ley, dentro de las veinticuatro horas siguientes de adoptada, así como que se difunda públicamente su contenido en el portal Web oficial de la Asamblea Nacional”.

Art. 5.- Reemplácese el primer inciso del artículo 76 por el siguiente texto:

“Artículo 76.- Procedimiento.- La comisión especializada conocerá el pedido y requerirá por escrito al funcionario público que conteste nuevamente o que complete la información. Si la funcionaria o funcionario público, en un plazo de diez días, no contestare o no completare la información o lo hiciere insatisfactoriamente, deberá comparecer personalmente ante la comisión, en un plazo de diez días, previa convocatoria. Si el funcionario público no compareciere, será causal de enjuiciamiento político”.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Art. 6.- Reemplácese en el numeral primero del Artículo 51 la frase “previsto en los artículos 94 a 100 de esta Ley” por la siguiente: “previsto en los artículos 89 a 95 de esta Ley”.

Art. 7.- En los artículos 96, 98, 100 de la ley vigente, sustitúyase “Comisión de lo Civil y Penal” por “Comisión de Justicia y Estructura del Estado”.

Art. 8.- Agréguese como inciso final del artículo 112, el siguiente:

“Para el caso de las y los suplentes de las y los asambleístas principales del exterior que se excusaren o estuvieren impedidos de acudir por cualquier circunstancia, la Secretaría General de la Asamblea Nacional convocará a quien lo reemplace de acuerdo a la lista certificada por el Consejo Nacional Electoral de las y los asambleístas suplentes nacionales electos del Movimiento o Partido Político al que pertenece”.

Art. 9.- Agréguese al final del artículo 116 la siguiente frase: “Cuando el diez por ciento no sea igual a un número entero, entiéndase que el número requerido es igual al entero inmediato inferior”.

Art. 10.- En el artículo 129, agréguese al final del último inciso, luego de la frase “y las comisiones especializadas”, la frase “, con excepción del plazo de convocatoria de las comisiones especializadas, en donde se observará lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 28 de esta Ley”.

Art. 11.- En el inciso primero del artículo 159, sustitúyase la frase “y un asistente”, por “y dos asistentes”.

Disposición Transitoria Única.- Una vez que entre en vigencia esta Ley Orgánica Reformatoria, el Presidente de la Asamblea Nacional convocará a sesión del Pleno para elegir el cuarto vocal del Consejo de Administración Legislativa para el presente período legislativo.

Disposición Final.- Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en Quito, D.M., el...

CERTIFICACIÓN.- La que suscribe, abogada Verónica Cáceres, Secretaria Relatora, CERTIFICA: que el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa fue tratado, aprobado y debatido en el Pleno de la sesión del día 13 de octubre de 2009, de la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado. Quito, 14 de octubre de 2009. *fw*

Verónica Cáceres
Ab. Verónica Cáceres

SECRETARIA RELATORA DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

