

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

"PROPUESTA DE REFORMA LEGAL AL CAPÍTULO V, DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SECCIÓN 1, TRÁMITE DE APROBACIÓN DE LEYES ORDINARIAS Y DE URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA, ARTÍCULOS 61 Y 62 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA"

Tesis previa a la obtención del Título de Abogado.

AUTOR:

Edgar Fernando Mafla Herrería

DIRECTOR:

Dr. Mario Gustavo Chacha Mg. Sc.

LOJA - ECUADOR

2014

CERTIFICACIÓN

Dr. Mario Gustavo Chacha Mg. Sc. DIRECTOR DE TESIS

CERTIFICO:

Haber revisado y dirigido el presente trabajo de investigación Jurídica, intitulado "PROPUESTA DE REFORMA LEGAL AL CAPÍTULO V, DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SECCIÓN 1, TRÁMITE DE APROBACIÓN DE LEYES ORDINARIAS Y DE URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA, ARTÍCULOS 61 Y 62 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA" de la autoría del señor: Edgar Fernando Mafla Herreria, la misma que reúne los requisitos de forma y de fondo señalados en el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo su presentación, sustentación y defensa.

Loja, Septiembre del 2014

Dr. Mario Gustavo Chacha Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Edgar Fernando Mafla Herrería, declaro ser autor del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja, y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de la tesis en el Repertorio Institucional – Biblioteca Virtual.

AUTOR: Edgar Fernando Mafla Herrería

Firma: 1/1/1/1/1/1/05 P. 19 HE

Cédula: 1705581815

Fecha: Loja, Octubre del 2014

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo. Edgar Fernando Mafla Herrería. Declaro ser el autor de la tesis intitulada "PROPUESTA DE REFORMA LEGAL AL CAPÍTULO V, DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SECCIÓN 1, TRÁMITE DE APROBACIÓN DE LEYES ORDINARIAS Y DE URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA, ARTÍCULOS 61 Y 62 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA", como requisito para optar por el grado de Abogado; Autorizo al sistema de Biblioteca de la Universidad Nacional de Loja, para fines académicos muestren al mundo la producción intelectual de la universidad, a través de la visibilidad de su contenido, de la siguiente manera en el Repertorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de Información de país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización en la ciudad de Loja a los 24 días del mes de Octubre del dos mil catorce, firma el autor.

Firma:

Autor: Edgar Fernando Mafla Herrería

Cedula: 1705581815

Dirección: Quito, Barrio San Juan

Correo Electrónico: maflafer@hotmail.com

Teléfono: 0998781921

DATOS COMPLEMENTARIOS:

Director de Tesis: Dr. Mario Gustavo Chacha Mg. Sc.

Tribunal de Grado:

Dr. Augusto Astudillo Ontaneda Mg, Sc. PRESIDENTE

Dr. Felipe Neptalí Solano Mg, Sc. VOCAL Dr. Marcelo Costa Cevallos. Mg, Sc VOCAL

DEDICATORIA

A mi Querida Esposa e Hijos, por la comprensión y apoyo permanente brindados durante todo el tiempo de estudio; por haberles robado tiempo valioso de compartir en familia, a ellos que son mi vida y la razón de mi existencia.

Mención especial a mi Madre, mi Padre (+), mis Hermanos, amigos y compañeros que siempre me brindaron palabras de aliento para no desmayar en el propósito que me había trazado.

Fernando Mafla

AGRADECIMIENTO

Mi testimonio de agradecimiento y gratitud a todos mis maestros que compartieron sin egoísmo sus valiosos conocimientos en la Universidad Nacional de Loja, de la Inmaculada Concepción de Loja.

Expreso mi agradecimiento especial al señor Doctor Mario Chacha, maestro sin par que con su sencillez, sinceridad y grandeza tuvo la buena voluntad de dirigir la presente tesis.

Edgar Fernando Mafla

TABLA DE CONTENIDOS

- 1. TÍTULO
- 2. RESUMEN
- 2.1. ABSTRACT.
- 3. INTRODUCCIÓN
- 4. REVISIÓN DE LITERATURA
- 4.1. MARCO CONCEPTUAL
- 4.1.1. Trámite
- 4.1.2. Aprobación
- 4.1.3. Leyes ordinarias
- 4.1.4. Función Legislativa
- 4.1.5. Vacíos legales
- 4.1.6. Dominio
- 4.1.7. Producción de la legislación
- 4.1.8. Consecuencias jurídicas
- 4.1.9. Constitución
- 4.1.10. Principios constitucionales
- 4.1.11. Garantías constitucionales
- 4.2. MARCO DOCTRINARIO
- 4.2.1. Sistema en la estructura de la Asamblea Nacional
- 4.2.2. Principios y garantías constitucionales en el procedimiento de la elaboración de leyes

- 4.2.3. Consecuencias sociales que se dan por los vacíos jurídicos en la aprobación de leyes
- 4.3. MARCO JURÍDICO
- 4.3.1. Constitución de la República del Ecuador
- 4.3.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa
- 5. MATERIALES Y MÉTODOS
- 6. RESULTADOS
- 6.1. Análisis e interpretación de la encuesta
- 6.2. Intervención de Asambleístas
- 7. DISCUSIÓN
- 7.1. Verificación de objetivos
- 7.2. Contrastación de hipótesis
- 7.3. Fundamentación jurídica de la propuesta de reforma
- 8. CONCLUSIONES
- 9. RECOMENDACIONES
- 9.1. Propuesta de reforma legal
- 10. BIBLIOGRAFÍA
- 11. ANEXOS

ÍNDICE

1. TÍTULO

"PROPUESTA DE REFORMA LEGAL AL CAPÍTULO V, DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SECCIÓN 1, TRÁMITE DE APROBACIÓN DE LEYES ORDINARIAS Y DE URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA, ARTÍCULOS 61 Y 62 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA"

2. RESUMEN

La Asamblea Nacional desde su creación como tal, en un análisis jurídico/técnico de la acción legislativa durante este período de tiempo, me parece relevante comentar algunos datos que la Corporación Participación Ciudadana ha podido obtener a través de su veeduría a la Asamblea Nacional.

Me parece importante destacar que en relación a la iniciativa legislativa, observamos algunos datos de importancia. Cabe precisar que, cuando nos referimos a iniciativas, no tiene que ver con la totalidad de propuestas ingresadas, sino con aquellas que han sido admitidas a trámite por el Consejo de Administración Legislativa (CAL).

De este grupo, se observa que un número importante pertenecen al bloque de gobierno, y al Ejecutivo; esto último creemos que puede deberse al hecho de que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, establece de manera mandatoria la obligatoriedad de aprobar importantes leyes durante un plazo determinado, que como es de conocimiento público, resulta escaso para la cantidad e importancia de leyes previstas. Por tanto, vemos que la mayoría de proyectos cuyo trámite se ha iniciado (unos han concluido y otros no), provienen del legislativo, en su mayoría de la bancada oficial (la oposición ha presentado varios proyectos, pero entre los admitidos, los del bloque oficial predominan). En cuanto a la iniciativa por fuera de la

Asamblea, predominan los proyectos del Ejecutivo, con una escasa iniciativa legislativa (al menos en proyectos admitidos), tanto de los organismos autónomos, cuanto de la ciudadanía.

En lo referente a los mecanismos de debate y aprobación de leyes, la Asamblea de Montecristi, aprobó que el contenido de las leyes sea discutido y aprobado en bloque, y no por artículos como en la legislación precedente. Este ha sido el tema que mayor preocupación nos ha generado. Ciertamente, hay que reconocer que algunas leyes han sido sometidas a importantes procesos ٧ mecanismos públicos de socialización, especialmente en su tratamiento en las Comisiones. Sin embargo, consideramos que ya en el proceso de votación, el hacerlo -en segundo y definitivo debate- por proyectos completos, o en "plancha", no aporta positivamente al proceso de construcción de las leyes.

Al respecto, en el informe de veeduría de la Corporación Participación Ciudadana, a la Comisión Legislativa y de Fiscalización, cuando culminó en sus funciones el ente legislativo transitorio, una de las recomendaciones que formularon fue la de revisar el procedimiento constante en la antigua Ley Orgánica de la Función Legislativa y su respectivo reglamento, en donde se prevé que, al menos los artículos de un proyecto que han sido observados que generalmente son los más polémicos-, se debatan y voten individualmente. Ello permite a los ciudadanos y opinión pública en general identificar las posturas de cada legislador, en cada tema concreto más allá

de la posición que tenga sobre el proyecto en conjunto, facilitando la rendición de cuentas y contribuyendo a la transparencia. Por otro lado permite identificar y corregir con más facilidad, falencias de redacción, errores en la remisión a otras leyes, o a artículos de la misma ley, repeticiones de normas, etc. En la misma línea, nos parece que el establecer plazos para la emisión de informes, tampoco contribuye a la calidad. La aprobación de leyes debe tener todo el tiempo necesario para que el análisis sea adecuado, minucioso y prolijo.

Un adecuado diseño institucional y una acertada legislación sobre el funcionamiento de los organismos, deben conciliar el principio de la celeridad con la necesidad de eficiencia y debate adecuado. Tan peligroso resulta para la institucionalidad, una escasa producción legislativa, cuanto una generosa proliferación de leyes que por la premura de cumplir un plazo, o por la ausencia de un debate individualizado de los temas polémicos, se expidan estas sin la rigurosidad, detenimiento y tiempo suficiente que la técnica jurídica recomienda.

2.1. ABSTRACT.

The National Assembly since its creation as such, a legal technician legislative action during this time period analysis /, seems to me to comment on some relevant data Citizen Participation Corporation has been obtained through its oversight of the National Assembly.

It seems important to note that in relation to the legislative initiative, we observe some important data. It should be noted that when we refer to initiatives, has to do with all proposals admitted, but with those who have been admitted for consideration by the Legislative Council of Administration (CAL).

Of this group, it appears that a significant number of government belong to the block, and the Executive; believe that the latter may be due to the fact that the First Transitory Provision of the Constitution establishes the obligation of mandatory way to pass important laws for a specified period, as is well known, is limited to the amount and importance of laws provided. Thus, we see that the majority of projects that process is started (some have ended and some not), come from the legislature, most of the official bloc (the opposition has filed several projects, but among those admitted, the block official predominate). As for the initiative out of the Assembly, the Executive projects predominate, with little legislative initiative (at least in projects supported), both autonomous bodies, the citizenship.

Regarding the mechanisms for debate and passage of legislation, the Assembly of Montecristi, approved the content of the laws is discussed and approved in a bundle and not for items like the previous legislation. This has been the issue that has generated more concern. Certainly, we must recognize that some laws have undergone major public processes and mechanisms of socialization, especially in its treatment Commissions. However, we believe that already in the voting process, do-in the second and final debate-for complete projects, or "iron" does not contribute positively to the process of building laws.

In this regard, the report of oversight of the Corporation Citizen Participation, the Legislative Audit Commission, when it culminated in office the transitional legislative body, one of the recommendations made was to review the ongoing process in the former Organic Law of the Legislative Branch and its regulations, where it is anticipated that at least the items of a project that have been observed which are generally the polémicos-, to discuss and vote individually. This allows citizens and general public to identify the positions of each legislator in each individual issue beyond the position you have about the project as a whole, facilitating accountability and to transparency. On the other hand to identify and correct more easily, drafting flaws, errors in reference to other laws or articles of the same law, repetitions of standards, etc. In the same vein, we believe that establishing deadlines for issuing reports, does not contribute to quality. The adoption of legislation should have all the time needed for the analysis is appropriate, thorough and neat.

An appropriate institutional design and successful operation of law agencies must reconcile the principle of the speed with the need for efficiency and proper debate. So dangerous it is for institutions, poor legislative production as a generous spread of laws in the rush to meet a deadline, or the absence of an individualized discussion of controversial issues, these are issued without rigor, detail and time sufficient legal technique recommended.

3. INTRODUCCIÓN

La presente Tesis de Abogada, obedece a la problemática planteada como: CAPÍTULO "PROPUESTA DE REFORMA LEGAL ALDEL SECCIÓN **PROCEDIMIENTO** LEGISLATIVO, 1, DE APROBACIÓN DE LEYES ORDINARIAS Y DE URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA, ARTÍCULOS 61 Y 62; DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA", problema que lo considero de actualidad por cuanto la Asamblea Nacional aprueba las leyes que, en unos casos, buscan adaptar la legislación a las disposiciones constitucionales; y en otros, aprobar las iniciativas que, casi todas, provienen de la Función Ejecutiva.

El investigar el presente trabajo, me lleva a analizar si la normativa existente dentro de la legislación ecuatoriana que la discusión de leyes, no es con el procedimiento utilizado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa el adecuado, responsable y transparente

De conformidad con lo dispuesto por el Reglamento Académico de la Universidad Nacional de Loja, la presente tesis se encuentra estructurada, de la siguiente manera:

La primera sección, inicia con la Revisión de Literatura, compuesta por el acopio teórico referente a la discusión de leyes por parte del plenario de la

Asamblea Nacional, el que está estructurado de tres partes principales tituladas: marco conceptual, marco jurídico y marco doctrinario.

En el marco conceptual, analizo conceptos básicos para comprender el enfoque del problema, inicio con el estudio de la definición de trámite, aprobación, leyes ordinarias, Función Legislativa, vacíos legales, dominio, producción de la legislación, consecuencias jurídicas, Constitución, principios constitucionales, garantías constitucionales.

Dentro del Marco Doctrinario se puede encontrar, sistema en la estructura de la Asamblea Nacional, principios y garantías constitucionales en el procedimiento de la elaboración de leyes, consecuencias sociales que se dan por los vacíos jurídicos en la aprobación de leyes

En el marco jurídico, realicé un estudio de las normas jurídicas de la Constitución de la República del Ecuador como ley fundamental del Estado, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, permitiéndome conocer el marco legal dentro del cual se estructura las leyes en el Ecuador.

A continuación describo los materiales, métodos, procedimientos y técnicas utilizados en el desarrollo de la revisión de literatura; como paso previo a la presentación de los resultados obtenidos en la investigación de campo; los datos estadísticos producto de la aplicación de treinta encuestas dirigidas de la siguiente manera: a 30 abogados en libre ejercicio profesional, integradas

por un cuestionario de seis preguntas; así mismo se complementan con los resultados de la intervención de Asambleístas en la Asamblea Nacional.

Posteriormente, fundamentado el acopio teórico y los resultados de la investigación de campo, procediendo a desarrollar la discusión de la problemática, mediante un análisis reflexivo y crítico demuestro la validez de los objetivos planteados y la contrastación de mi hipótesis; para concluir esta sección con la fundamentación jurídica de la reforma legal que considero necesaria.

A continuación de mi tesis, la constituye las conclusiones, recomendaciones y la Propuesta de Reforma a las que he llegado luego del prolijo análisis del tema planteado; poniendo como punto final la respectiva bibliografía empleada en el desarrollo del trabajo investigativo.

Con estos antecedentes el presente trabajo investigativo queda a consideración de las autoridades, comunidad universitaria y del Honorable Tribunal de Grado, para que sirva de apoyo para los trabajos de investigaciones posteriores

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. Trámite

Guillermo Cabanellas indica que trámite proviene "Del Latín trames, tramitis, camino, paso de una a otra parte; cambio de una cosa a otra. Administrativamente, cada uno de los estados, diligencias y resoluciones de un asunto hasta su terminación. JUDICIAL. Cada una de las diligencias, y todas ellas consideradas como requisitos formales del procedimiento, que la ley o la curia imponen para resolver en una causa civil, penal o de otra jurisdicción".¹

El trámite es un proceso que se sigue para alcanzar un objetivo planteado, es el caso del trámite para la aprobación de las normas por parte de la Asamblea Nacional, para lo cual deben ser tramitadas y admitidas por el Consejo de Administración Legislativa, para lo cual los proyectos vienen del propio legislativo y de los proyectos presentados por el poder ejecutivo, para lo cual son aprobadas en dos debates, teniendo para ello que recurrir a la tecnología de la información, y sus votos lo hacen en bloque y no se aprueba las leyes artículo por artículo.

¹ CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p. 388

4.1.2. Aprobación

Galo Espinosa Merino indica que aprobación es "Anuencia o conformidad manifestada por una persona acerca de algo. Ratificación"²

Una de las facultades que tiene la Asamblea Nacional es la expedición, codificación, reformación y derogación de leyes e interpretarse generalmente de carácter obligatorio.

Víctor de Santo indica que aprobación es "Efecto de calificar o dar por bueno algo. Aceptación, ratificación, conformidad, beneplácito."

En lo referente a los mecanismos de debate y aprobación de leyes, la Asamblea de Montecristi, aprobó que el contenido de las leyes sea discutido y aprobado en bloque, y no por artículos como en la legislación precedente. Este ha sido el tema que mayor preocupación nos ha generado. Ciertamente, hay que reconocer que algunas leyes han sido sometidas a importantes procesos ٧ mecanismos públicos de socialización, especialmente en su tratamiento en las Comisiones. Sin embargo, consideramos que ya en el proceso de votación, el hacerlo -en segundo y definitivo debate- por proyectos completos, o en "plancha", no aporta positivamente al proceso de construcción de las leyes.

² ESPINOSA M., Galo: La más Práctica Enciclopedia Jurídica, Vocabulario Jurídico, Volumen I, Editado por Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1986, p. 52

³ DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, segunda edición, Buenos Aires – Argentina, 1999, p. 117

4.1.3. Leyes

Mabel Goldstein manifiesta que ley es la "Norma general establecida por un órgano competente de una sociedad, autorizado al efecto. Disposición que emana de una autoridad que tiene capacidad constitucional para legislar."

Las leyes son una facultad de la Asamblea Nacional que a través de sus integrantes son los encargados de crear, modificar, suprimir, reformar e interpretar las normar que el Estado requiere para el funcionamiento armónico de la sociedad, para lo cual esa capacidad es otorgada y facultada desde la norma constitucional.

Víctor de Santo señala que ley es "Regla y norma constante e invariable de las cosas, nacida de la causa primera o de las cualidades y condiciones de las mismas. Precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohibe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobiernos"⁵

En el derecho constitucional ley es el precepto votado por los asambleístas y aprobado por el Presidente de la República, para lo cual existe un procedimiento que debe regirse en la Función Legislativa como es la Asamblea Nacional, y que puede ser vetado o aprobado por el Presidente de

GOLDSTEIN, Mabel. DICCIONARIO JURIDICO CONSULTO MAGNO. Círculo Latino Austral S.A. Buenos Aires- Argentina. 2008. Pág. 350

⁵ DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, segunda edición, Buenos Aires – Argentina, 1999, p. 598

la República, norma que rige luego de haber sido publicado en el Registro Oficial.

4.1.4. Función Legislativa

Manuel Ossorio y Florit y Manuel Cabanellas de las Cuevas indican que "Constituye la ley una de las fuentes, tal vez la principal, el derecho. En sentido amplio, se entiende por ley toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinado tiempo y lugar. Dentro de esa idea, sería ley todo precepto dictado por autoridad competente, mandando o prohibiendo una cosa en consonancia con la justicia y para bien de los gobernados. Así, entrarían dentro del precepto no sólo la ley en sentido restringido o propio, como norma jurídica elaborada por los órganos estatales con potestad legislativa, que en los regímenes constitucionales son el Congreso que la sanciona y el jefe del Estado que la promulga, sino también los reglamentos, ordenanzas, órdenes, decretos, etc. dictados por una autoridad en ejercicio de sus funciones"

La ley tanto en sentido amplio como en sentido estricto, es necesaria para la convivencia humana, ya que no se concibe la subsistencia de una sociedad organizada carente de norma jurídica, cualquiera que sea la institución que la establezca, si bien sería discutible hasta qué punto podría ser denominada ley la simple imposición por la violencia de una conducta determinada por la

⁶ OSSORIO Y FLORIT, Manuel; CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo: Diccionario de Derecho, Tomo 2, editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 2010, p. 45

voluntad de quienes ostentan la fuerza, y en contra de la de quienes la padecen.

4.1.5. Vacíos legales

En el Diccionario Conceptual de Derecho Penal sobre la legalidad señala que "a) Un derecho no puede considerarse delito ni ser sometida pena, si una ley, entendiendo esta expresión en sentido no formal sino material, no lo prevé como tal; b) Al hecho previsto en la ley como delito solo pueden aplicársele las penas por ella fijadas en cada caso particular; c) El hecho que da lugar a la aplicación de una pena debe hallarse previsto por la ley de un modo expreso y, por ello no puede deducirse analógicamente de normas relativas e hechos diversos"⁷

Existe un vacío legal en la aprobación de leyes en el Ecuador, ya que se lleva a cabo con la aprobación de ley en bloque, es decir se presentar un proyecto de ley que contienen varias normas y estas son aprobadas en conjunto, con lo cual, crea un vacío jurídico y legal, por cuanto no se discute artículo por artículo, o al menos de las disposiciones más polémicas debe de ser aprobadas de forma individual para establecer la paridad y el criterio de cada Asambleísta que pueda aportar al tema, y con ello se evite inconvenientes en lo posterior por su inaplicación, al estar mal redactadas o estar en contra de la norma constitucional, como es el caso de normas que

_

⁷ DICCIONARIO CONCEPTUAL DE DERECHO PENAL, Editorial Jurídica Bolivariana, Bogotá, Caracas, Panamá, Quito, 2004, p. 414

al menor tiempo necesitan reformar, que en la mayor parte del caso es un acto irresponsable que torna su mal redacción de las normas que el Ecuador lo requiere.

4.1.6. Dominio

Manuel Ossorio manifiesta que dominio es "Pleno dominio es aquel en que la facultad de disponer de la cosa, y de vindicarla, habiendo sido dejada, se junta con la facultad de percibir toda la utilidad de la cosa. Poder soberano y absoluto que pertenece a una persona sobre un bien cualquiera corporal o incorporal, haciéndolo propio"⁸

En la Comisión de Justicia y Estructura del Estado resuelve un sinnúmero de cosas, como que en el primer debate, las y los asambleístas pueden sugerir que se incorporen otros artículos de la ley a la consulta prelegislativa; y, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, la comisión especializada acoja tales sugerencias o no; pero quien decide de la aprobación de tal o cual disposición es el presidente de la Comisión, sin tomar en consideración los demás vocales de la Comisión, con lo cual existe un dominio en la producción de la legislación ecuatoriana, a riesgo de que en varios casos no sea lo más correcto y acertado.

⁸ OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 2008, p. 344

Dieter Nohlen expresa que dominio "Comprende una relación social recíproca y asimétrica de dar órdenes y brindar obediencia, en la cual una persona, un grupo u organización puede obligar a otros, temporalmente, a someterse, esperando la disposición de obedecer. Solo la regularidad y el éxito caracterizan la dominación como institución. No importa su las instancias de dominio son representadas por personas o permanecen anónimas: ellas otorgan una estructura central estable al mundo social caótico y cambiante"9

El dominio es un elemento importante de ordenamiento social, un campo de fuerza en torno al cual se organizan las relaciones y tensiones sociales. En este contexto se entiende al dominio como una relación vertical entre arriba y abajo; pero puede comprenderse también como una relación horizontal entre iguales, en la que los dominantes y dominados son, periódica y permanentemente, idénticos y se intercambian sus roles.

4.1.7. Producción de la legislación

Para Galo Espinosa Merino producción es "El acto, manera o forma de producirse algo. El conjunto de productos agrícolas o industriales. Técnica en proceso de transformación de materias primas."¹⁰

⁹ NOHLEN, Dieter: Diccionario de Ciencia Política, Tomo I, editorial Purrúa, El Colegio de Veracruz, editorial C.H., Beck, Múnich, Alemania, primera edición en español 2006, México, p. 434 ¹⁰ ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen II, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1987, p. 323

Un adecuado diseño institucional y una acertada legislación sobre el funcionamiento de los organismos, deben conciliar el principio de la celeridad con la necesidad de eficiencia y debate adecuado. Tan peligroso resulta para la institucionalidad, una escasa producción legislativa, cuanto una generosa proliferación de leyes que por la premura de cumplir un plazo, o por la ausencia de un debate individualizado de los temas polémicos, se expidan estas sin la rigurosidad, detenimiento y tiempo suficiente que la técnica jurídica recomienda.

4.1.8. Consecuencias jurídicas

Manuel Ossorio departe que jurídico es "Que atañe al Derecho o se ajusta a él. De ahí que se diga que una acción es jurídica cuando es ejercitado con arreglo a Derecho; pues, en caso contrario, la acción no podría prosperar, porque se reputaría antijurídica. Ese vocablo tiene numerosas aplicaciones, derivadas del Derecho Romano, según el cual era día jurídico aquel en que se podía administrar justicia, como convento jurídico era el tribunal compuesto de varios jueces".¹¹

Es lo relacionado con el Derecho, que es el conjunto de normas que regulan la conducta del hombre en sociedad, y establecen penas ante su incumplimiento. Proviene del vocablo latino iuridicus, de ius o iuris, que significa Derecho. Cuando hablamos de estudiar Ciencias Jurídicas, nos

¹¹ OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2008, p.524

referimos al estudio metódico y sistemático de las leyes, o sea, de las normas que imponen coactivamente conductas o abstenciones, establecidas por órganos del estado con potestad legislativa.

Guillermo Cabanellas dice que jurídico es "Concerniente al Derecho. Ajustado a él. Legal. Se decía jurídica de la acción intentada con arreglo a derecho. Jurídicos eran los antiguos prefectos de Italia. Jurídico se decía del día hábil para administrar justicia. Es característica esta voz para designar diversos cuerpos asesores en materia legal y judicial". 12

Lo jurídico es lo impuesto exteriormente al ser humano, que no decide si cumplir o no cumplir lo establecido normativamente, sino que debe hacerlo, si desea evitar la sanción. Parecería entonces, que lo jurídico está reñido con la libertad, y no es así. La libertad absoluta esclavizaría al ser humano, pues si cada uno hiciera lo que quisiera invadiría los derechos de los demás y reinaría el caos. El Derecho asegura la libertad de todos al establecer límites a lo que se puede querer en vistas al bien común. Si deseamos lo que tiene otra persona, y lo pudiéramos tomar, otros podrían también tomar nuestras pertenencias, y así la seguridad de todos quedaría anulada.

Las consecuencias sociales que se dan por los vacíos jurídicos existentes en la Ley y si estos vulneran principios y garantías Constitucionales, ya que existe una ausencia de un debate individualizado de los temas polémicos, se

¹² CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p. 220

expidan estas sin la rigurosidad, detenimiento y tiempo suficiente que la técnica jurídica recomienda, por lo cual tomen en tela de juicio la aprobación de algunas normas, que en el menor tiempo requieren un reforma, debiéndose por su falta de rigurosidad en dicha aprobación de las normas que la sociedad lo requiere.

4.1.9. Constitución

Dieter Nohlen indica que Constitución "en sentido estricto, las disposiciones fundamentales, fijadas en una ley constitucional, carta constitucional, sobre la organización y las funciones, las atribuciones y los objetivos del Estado así como la condición jurídica de los ciudadanos"¹³

Este concepto de Constitución es de tipo formal jurídico, por cuanto establece el alcance del derecho constitucional, que comparada con otras leyes rige el funcionamiento de las normas y se sujeta a ella en cuanto a las garantías y principios que establece la Constitución.

En sentido lato se entiende la Constitución como el conjunto de todos los ordenamientos legales fundamentales para el orden político, que comporta el contenido del derecho público.

¹³ NOHLEN, Dieter: Diccionario de Ciencia Política, Tomo I, editorial Purrúa, El Colegio de Veracruz, editorial C.H., Beck, Múnich, Alemania, primera edición en español 2006, Mexíco, p. 269

4.1.10. Principios constitucionales

Jorge Zavala Egas indica que "Hay que dejar en claro que siendo las normas-principios de derechos de aplicación inmediata, su interpretación pasa a ser de relevancia máxima, pues, su estructura gramatical no es la que indica el sentido de su contenido en forma unívoca. Las disposiciones sobre derechos fundamentales, como también las de otras Constituciones de Estados de derecho, son, conforme a la literalidad y morfología de sus palabras, fórmulas lapidarias y preceptos de principios que carecen en sí mismas, además, de un único sentido material" 14

Los principios constitucionales son normas aplicables en forma directa que necesitan de un método de interpretación diferente al de las demás normas-reglas, ya que una interpretación no sólo explicativa, sino rellenadora, que recibe no pocas veces la forma de un desciframiento o concretización, siendo necesario que cualquier órgano aplicador de los principios al razonar, operación necesaria para decidir, la norma-principio debe ser concretizada y eso implica extraer de la misma una norma precisa, esto es, una norma-regla que contenga los elementos necesarios para su aplicación.

Prácticamente, concretizar un principio significa determinar las reglas implícitas, en sentido amplio, que pueden obtenerse del mismo, y por lo tanto: en primer lugar, determinar su ámbito de aplicación, decidir a cuáles

¹⁴ ZAVALA EGAS, Jorge: Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica, editorial Edilexa S.A., Guayaquil – Ecuador, 2010, p. 68

clases de supuestos concretos es aplicable; en segundo lugar, determinar al mismo tiempo sus excepciones, o sea las subclases de supuestos a los que no es aplicable.

4.1.11. Garantías constitucionales

El Dr. Javier Pérez Royo en su obra Curso de Derecho Constitucional realiza una interesante división del tópico de garantías, partiendo de la premisa de que los derechos tienen una doble condición, esto es, de "derechos subjetivos y de elementos constitutivos del orden objetivo de la comunidad política"¹⁵

Esto permite clasificar a las garantías en objetivas o institucionales, llamadas también garantías normativas; y, en garantías subjetivas o individuales, denominadas también garantías jurisdiccionales; las primeras, son los instrumentos que la Constitución, establece para que, los poderes públicos actúen de manera determinada, como la reforma de la Constitución o el control constitucional de las normas; esas son garantías de toda la Constitución afirma el mentado tratadista, y no solamente de los derechos fundamentales; y, las segundas, son los mecanismos que la Constitución pone a disposición de todo ciudadano para que pueda "reaccionar frente a una posible vulneración de un derecho; esas garantías se relacionan

_

¹⁵ PEREZ RAYO, Javier: Curso de Derecho Constitucional, Séptima Edición, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid – España, 2000, p. 578

estrictamente con los derechos reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales.

Julio Prado Vallejo al hablar de la vigencia de la Constitución expresa que: "El propósito que perseguimos es el de suscitar la mejor difusión de los Derechos Humanos para llenar uno de los vacíos más penosos que nos ha sido dable comprobar en casi todos los niveles sociales y políticos, entre los cuales existe una general desinformación sobre la materia, tanto sobre la legislación interna, como sobre las resoluciones, convenios, pactos y declaraciones internacionales" 16

Con la difusión de derechos resulta evidente una cultura del conocimiento, respeto y manejo de las garantías constitucionales instituidas en las acciones, como las de incumplimiento, ordinaria y extraordinaria de protección introducidas en nuestro sistema constitucional, siendo estos los productos cualitativos de la actual Constitución de la República del Ecuador. Ello corresponde no solo a abogados, estudiosos del derecho, sino, obligatoriamente donde se originan las leyes, la Asamblea Nacional que esté a la par de los avances jurídicos y científicos que la sociedad lo requiere.

En el actual Estado de Derecho se desarrolló en el modelo de garantista, como consecuencia para obtener la verdad deben existir garantías orgánicas, como lo señalado por Luigui Ferrajoli de "Organización de estado"

_

PRADO VALLEJO, Julio: Documentos Básicos de Derechos Humanos, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1985, p. 65

de la justicia, de la separación entre acusación y decisión, el juez natural; como las garantías procesales como en derecho a la defensa, el estado de inocencia, el principio de culpabilidad, de contradicción, recolección de pruebas, las normas de interrogatorio, formulación de acusación"¹⁷

Tomando en cuenta esta opinión, que de acuerdo al garantísmo, los procesos deben de motivarse y en el presente caso de los sumarios administrativos, sustentados y tramitados por terceros imparciales, se trata de subsanar con la garantía procesal que produzca la contradicción en el proceso y el juez conozca los hechos que nacen de aquella situación y al momento de dictar sentencia, se debe razonar, porque la racionalidad aplicada a los hechos constitucionales en un requisito natural para que las partes conozcan los motivos que han provocado la persuasión y certeza representada en la decisión.

¹⁷ FERRAJOLI, Luigui: Derecho y Razón, Editorial Trota, Quinta Edición, España, 2001, p. 539

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. Sistema en la estructura de la Asamblea Nacional

Miguel Aparicio Pérez indica que "La aprobación de leyes es la función arquetípica del Parlamento. La Ley es una norma subordinada únicamente a la Constitución" 18

La función legislativa que corresponde a la Asamblea Nacional es a función legislativa del Estado, ya que esta institución está dotada de potestades legislativas

La estructura de la Asamblea Nacional en el Ecuador es unicameral. Pues la Asamblea Constituyente desechó la opción del sistema bicameral, que aunque no estaba vigente en ese momento, había regido esporádicamente en períodos pasados. Al mantener el sistema unicameral, la capacidad legislativa y fiscalizadora se mantuvo íntegramente en una solo cámara.

Miguel Aparicio Pérez indica como derechos de los asambleístas como los "Derechos de participación en la vida parlamentaria, asistencia al pleno y a las comisiones y a formar parte de una comisión, derechos económicos, una

¹⁸ APARICIO PÉREZ, Miguel: Manual de Derecho Constitucional, editorial Alelier, segunda edición, Barcelona España, 2012, p. 199

asignación económica y otras asignaciones y cotizaciones, y derechos de información, obtener datos informes y documentos de la administración" 19

El criterio anterior es tomado de los derechos y deberes de los parlamentario en España, pero que se acopla a lo establecido en el Ecuador con la diferencia que en nuestro país no existen los derechos económicos, tan solo se asignan derechos parlamentarios en la creación de leyes y derechos de información, utilizados como medios de fiscalización. En cuanto a la vida parlamentaria hay que tener un deber de asistencia, de adecuación a la conducta a reglamento respectivo, de cortesía, de prohibición de un uso inadecuado de la condición de asambleísta y de fórmula de declaración de bienes y actividades.

4.2.2. Principios y garantías constitucionales en el procedimiento de la elaboración de leves.

Manuel Ossorio y Florit y Manuel Cabanellas de las Cuevas manifiesta que "La ley, en la moderna teoría general del Derecho, puede ser tomada en dos aspectos: uno formal, que se refiere a la que ha sido dictada por el Poder Legislativo conforme a los procedimientos específicamente preestablecidos, y otro material, que alude a toda norma jurídica cuyo contenido regula una multiplicidad de casos, haya sido dictada o no por el órgano legislativo."20

¹⁹ APARICIO PÉREZ, Miguel: Manual de Derecho Constitucional, editorial Alelier, segunda edición, Barcelona España, 2012, p. 203

²⁰ OSSORIO Y FLORIT, Manuel; CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo: Diccionario de Derecho, Tomo 2, editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 2010, p. 45

Proceso de elaboración de la ley

Plantearé alguna de las inquietudes que necesariamente urge dilucidar

sobre nuestro ordenamiento jurídico en lo que respecta al proceso ineludible

para la aprobación de una norma jurídica.

Para lo cual debemos referirnos en stricto sensu a la constitución y a la ley

orgánica de la función legislativa, condensaremos así en cinco, los pasos los

que se deben tomar en cuenta en el procedimiento legislativo, estos serán:

iniciativa, debate, aprobación de la función legislativa, promulgación de la

función ejecutiva y publicación en el Registro Oficial, último paso en el que

comienza a regir la obligatoriedad de la ley para todos los habitantes de la

nación.

Iniciativa:

Sobre la presentación y calificación del proyecto de ley.-

Es justo mencionar que todos los ecuatorianos que gozan de sus derechos

políticos pueden presentar iniciativas sobre un proyecto de ley en cuanto se

refiera a una sola materia y reúna los requisitos planteados en el artículo 134

y 136 de la Constitución.

27

Una vez recibido el proyecto de ley, el presidente de la asamblea nacional remitirá el proyecto al Consejo de Administración Legislativa quien establecerá la prioridad para el tratamiento del mismo y la comisión especializada que lo tramitará y quiénes en un plazo máximo de treinta días, contestarán motivadamente a los proponentes del proyecto de ley, la resolución que se ha tomado respecto del trámite de la propuesta.

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. Son comisiones especializadas de carácter permanente:

- 1. De Justicia y Estructura del Estado;
- De los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social;
- 3. Del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control;
- 4. Del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa;
- De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral;
- 6. De la Biodiversidad y Recursos Naturales;
- 7. De la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero;

- De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio;
- 9. De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología;
- 10. Del Derecho a la Salud;
- 11. De Participación Ciudadana y Control Social;
- 12. De los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad; y,
- 13. De Fiscalización y Control Político.

Una vez iniciado y publicado el proyecto en la página web de la Asamblea Nacional, el Presidente de la comisión especializada ordenará se ponga inmediatamente en conocimiento de todas las y los integrantes de la misma, de la ciudadanía y de las organizaciones registradas para el efecto.

La comisión especializada dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley (con prórroga debidamente justificada de veinte días), presentarán a la Presidenta o 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, 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.

En el caso de que existiera un proyecto de ley de urgencia en materia económica, calificado así por el Presidente de la República, la comisión especializada tendrá un plazo de diez días y no menor a cinco días para presentar su informe.

DEBATE:

Sobre el primer debate.-

Este primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión y se propiciará la distribución del informe de la comisión especializada a todos los asambleístas quiénes presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta tres días después de concluida la misma.

El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo o terminación del proceso de proyecto de ley.

Cabe recordar que la mayoría absoluta comprende el voto favorable de la mitad más uno de las y los miembros de la Asamblea Nacional mientras que

la mayoría simple consiste en el voto favorable de la mitad más uno de las y los asambleístas presentes en la sesión del Pleno.

La comisión especializada analizará y de ser el caso recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley en el primer debate y dentro del plazo de cuarenta y cinco días (justificando la prórroga por el tiempo que considere necesario, art. 61 de la LOFJ), contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate.

Sobre el segundo debate.-

El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión. El ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno. En el 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, secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley.

En el caso de los proyectos de urgencia en materia económica transcurrirán únicamente cuatro días a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones.

Presentadas y concluido el plazo de cuarenta y ocho horas, contado desde la distribución de los informes, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, lo incluirá en el orden del día del Pleno para segundo debate, en el que se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley. El segundo debate se desarrollará en una sola sesión. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley.

Cuando en el plazo de 30 días, la Asamblea Nacional no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial.

La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.

Promulgación del Presidente de la República.-

Transcurridos los dos días hábiles siguientes luego de la aprobación del proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada.

Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo máximo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial.

Si la Presidenta o Presidente de la República objetare totalmente el proyecto de ley, la Asamblea Nacional podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea Nacional podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará conjuntamente con su objeción un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

La Asamblea Nacional examinará la objeción parcial dentro del plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de su entrega, y podrá, en un solo debate, allanarse a ella, en todo o en parte, y como consecuencia del allanamiento enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión.

También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, en todo o en parte, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, la Asamblea Nacional enviará la ley al Registro Oficial para su publicación.

Si la Asamblea Nacional no considera la objeción o no se ratifica en su texto en el plazo señalado, se entenderá que se allanó a ésta, y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.

Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.

Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, el proyecto será devuelto a la respectiva comisión especializada de la Asamblea Nacional para que realice los cambios necesarios. El Pleno de la Asamblea Nacional aprobará los

cambios en un solo debate, y luego los enviará para la sanción de la Presidenta o Presidente de la República.

Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.

Es oportuno señalar que la Constitución en el acápite segundo de su artículo 137 determina: "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".

Así mismo, se contempla también la oportunidad de presentar una iniciativa popular para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa y 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.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el padrón electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.

La Asamblea Nacional implementará un sistema de recepción de propuestas o proyectos de ley presentados en forma individual por las y los ciudadanos, que pondrá a conocimiento de las y los asambleístas a través de su red interna de comunicación, para que éstos puedan analizarlos y, de ser el caso, acogerlos y apoyarlos.

Como podemos observar, tanto la norma constitucional como la orgánica son claras en reflejar en el proceso de promulgación de una ley cierta ventaja de los ciudadanos para el derecho interposición de argumentos, ya que el derecho de participación o de iniciativa popular son parte constitutiva del proceso democrático y garantizan la debida promulgación de las leyes en el Ecuador.

4.2.3. Consecuencias sociales que se dan por los vacíos jurídicos en la aprobación de leyes.

Manuel Ossorio y Florit y Manuel Cabanellas de las Cuevas expresa que: "Entre los caracteres que suelen atribuirse a la ley están los siguientes: que sea justa, que vaya encaminada al bien público considerado en el momento histórico en que se dicta, que sea auténtica, que haya sido dictada por autoridad legítima y competente; que sea general, lo que equivale a su establecimiento en beneficio de todos y para observancia de todos los miembros sociales, con independencia de la calidad y condición de cada uno de ellos, con el fin de que considere no a los individuos, sino las acciones en sí mismas, y que sea obligatoria, puesto que se hace para su cumplimiento, que debe ser coactivamente impuesto por el Estado. En ese sentido, la discusión establecida respecto de si la coactividad es o no requisito esencial del Derecho no es aplicable a la ley; o sea, al Derecho en su aspecto positivo."²¹

La ley es susceptible de las mismas divisiones que el Derecho objetivamente considerado, por lo cual puede ser constitucional, civil, comercial, laboral, penal, etc. En otro aspecto, las leyes pueden ser imperativas y prohibitivas, según que manden o prohíban hacer alguna cosa, y si bien algunos autores hablan de leyes permisivas, otros niegan su existencia, ya que las que

²¹ OSSORIO Y FLORIT, Manuel; CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo: Diccionario de Derecho, Tomo 2, editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 2010, p. 45

pudieran parecerlo, lo que hacen no es autorizar o permitir algo, sino regular la garantía bajo la cual debe obrar quien se aprovecha del permiso.

Si en el segundo debate en la Asamblea Nacional para la aprobación de leyes ordinarios u orgánicas, de carácter urgente o normales, son acogidas las disposiciones por el Presidente de la Comisión, significa que no se toma en cuenta el debate, y en sí no ha aprobado en nado dicho trámite en segundo debate, porque el ponente por su criterio puede incluir o no el criterio del plenario en este segundo debate, con lo cual se le quita la potestad parlamentaria que se le ha otorgado al Pleno de la Asamblea Nacional.

Si el ponente durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno, se le da la potestad de haga y deshaga la incorporación de acuerdos señalados en el pleno de segundo debate y decida él, de las los artículos que crea convenientes en la creación de la Ley

Miguel Aparicio Pérez indica que "Antes de producirse una votación, el criterio general es que el asunto es debatido en forma contradictoria, ya sea mediante el posicionamiento de los diferentes grupos parlamentarios o mediante turnos a favor o en contra"²²

²² APARICIO PÉREZ, Miguel: Manual de Derecho Constitucional, editorial Alelier, segunda edición, Barcelona España, 2012, p. 212

Si el ponente durante el segundo debate podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno, se viola la adopción de acuerdos que pueda existir en el Pleno de la Asamblea Nacional, cuando no se tomen en cuenta las sugerencias que se ha dado en las votaciones de los Asambleístas, pues las votaciones determinar la solución de contradicciones entre los parlamentarios y éstas se resuelven por esta votación ya sea de mayoría simple, de dos terceras partes según para ratificar o allanarse en la aprobación de la leyes cuando han sido objetados total o parcialmente por el Presidente de la República, porque si el ponente decide los cambio que debe incorporarse en la Ley sugeridos en el Pleno, no se respeta la adopción de acuerdo en la Asamblea Nacional

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador

El Art. 120 de la Constitución de la República del Ecuador expresa: "La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

- 5. Participar en el proceso de reforma constitucional.
- 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.
- 7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.
- 8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda."²³

Una de las principales funciones de la Asamblea Nacional es la de legislar, todo esto es la estructura de la normativa que el Ecuador lo requiere para el buen funcionamiento de la sociedad, como es la participación de la reforma constitucional, siendo la norma que rige todo el ordenamiento jurídico del Estado, como también expedir leyes, codificar, reformar derogar las mismas, como también es caso de aprobar o no la normativa de tratados internacionales.

. .

²³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 120

El Art. 132 de la Constitución de la República del Ecuador indica: "La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

- 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
- 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.
- 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.
- 4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.
- 5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias.
- 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales."²⁴

La Asamblea Nacional tiene como función la creación de leyes, y para ejercer a través de acuerdos y resoluciones, debe tomarse en cuenta los derechos y garantías constitucionales, esto es que en la creación de leyes los asambleístas deben basarse sus normas en los principios de la Constitución de la República del Ecuador. Una de las funciones de la Asamblea es tipificar infracciones y de las cuales debe imponer las

²⁴ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 132

sanciones correspondientes tomando en cuenta principios constitucionales como la ponderación y la proporcionalidad. Otra de las funciones es la creación de tributos como norma general para toda la sociedad, sin menoscabo de las potestades que le otorgan a los gobiernos autónomos descentralizados en la creación de tributos para sus respectivos circunscripciones territoriales, por cuanto la norma del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización les faculta una potestad legislativa para la creación de tributos en sus gobiernos autónomos descentralizados.

El Art. 133 de la Constitución de la República del Ecuador exterioriza. "Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas:

- 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.
- 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
- 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.
- 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica."²⁵

²⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 132

Las leyes son orgánicas y ordinarias, las primeras son la que requiere constitucionalmente para regular ciertas materias como es la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por el Estado, los que regulan los ejercicios y derechos constitucionales, las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. Las demás son consideradas ordinarias, es decir que se oponen o distinguen en relación a la competencia.

Se indica que la expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, la mitad más uno de los asambleístas presentes.

El Art. 134 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta: "La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

- 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.
- 2. A la Presidenta o Presidente de la República.
- 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.
- 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.

5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados."²⁶

Esta disposición establece quienes pueden presentar un proyecto de ley a la Asamblea Nacional, como son a las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional; a la Presidenta o Presidente de la República; a las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia, a las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

Los proyectos de Ley van al Consejo Administrativo de la Legislatura, integrado por cuatro vocales, la presidenta o presidente, dos vicepresidentes o vicepresidentas, quienes son los encargados de calificar y enviar el proyecto de ley a la Comisión legislativa, entre ellas tenemos: De Justicia y Estructura del Estado; de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad

²⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 134

Social; del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control; del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa; de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral; de la Biodiversidad y Recursos Naturales; de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero; de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología; del Derecho a la Salud; de Participación Ciudadana y Control Social; y, de los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad.

El Art. 135 de la Constitución de la República del Ecuador expresa: "Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país."²⁷

Una de las funciones primordiales que tiene el Presidente de la República, es la de presentar proyectos que creen, modifique o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división política administrativa del país, sin menoscabo que las funciones que tienen los propios asambleístas de presentar estos proyectos de Ley.

El Art. 136 de la Constitución de la República del Ecuador señala "Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a

²⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 135

la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará."²⁸

Se indica que los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidente de la Asamblea Nacional, con la motivación, las disposiciones que propongan, luego el presidente o presidenta de la Asamblea pasa el proyecto al Consejo de Administración de la Legislatura quienes califican al proyectos si cumple con los requisitos, constitucionales y legales, para luego ser analizados por las Comisiones Especializadas.

El Art. 137 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta: "El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la 83 ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

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.

²⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 136

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.²⁹

Una vez que sea aprobado el proyecto de ley por las comisiones especializadas, estas pasan a dos debates en el Pleno de la Asamblea Nacional, éstas por facultad que le otorga a la Presidente o Presidente de la Asamblea Nacional. En las comisiones pueden acudir los ciudadanos que crean afectados sus derechos en la presentación de un proyecto de Ley, para exponer sus argumentos. Una vez aprobado un proyecto de Ley por la Asamblea Nacional, éste es enviado al Presidente o Presidenta de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentadas, en el plazo de treinta días.

La objeción que puede dar el presidente de la República es total o parcialmente, si es totalmente no puede ser tratado el proyecto de ley sino después de un año, si objeta parcialmente, éste pasará a la Comisión especializada quien dará un informe para pasar a la Asamblea Nacional quien examinará su objeción en un solo debate, quienes pueden allanarse o ratificar el proyectos de ley inicialmente aprobado

²⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 137

El Art. 138 de la Constitución de la República del Ecuador indica: "Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observara la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.

Si la objeción fuera también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad."³⁰

³⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 138

Esta disposición señala que un proyecto del ley puede ser objetado total o parcialmente, siendo el primero que no puede ser tratado sino después de pues año, en el segundo la Asamblea Nacional puede allanarse o ratificar el proyecto inicialmente aprobado, siendo aquellas en todo o en parte el allanamiento o la ratificación, para luego la Asamblea Nacional enviará la Ley al Registro Oficial para su publicación, para lo cual ya no requiere sanción u objeción por parte del Presidente de la República.

El Art. 139 de la Constitución de la República del Ecuador expresa: "Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.

Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación."³¹

Cuando una ley ha sido objetada por el Presidente de la República, de forma total o parcial por considerarse inconstitucionales, éste pasa a estudio de la Corte Constitucional quien dará su dictamen en el plazo de treinta días. Si la Corte Constitucional confirma su inconstitucionalidad total, éste proyecto

³¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 139

será archivado y no se lo tratará en lo posterior; y si fuere parcial la Asamblea Nacional realizará las enmiendas, con la diferencia que luego pasará a la Sanción del Presidente de la República, que puede luego de ello sancionarlo u objetarlo y seguir el trámite correspondiente. Si la Corte Constitucional determina que no existe ninguna inconstitucionalidad, éste no necesita ninguna sanción del Presidente de la República, para lo cual pasará a su promulgación en el Registro Oficial.

El Art. 140 de la Constitución de la República del Ecuador señala "La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier

tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución."32

El Presidente de la República tiene la potestad de enviar un proyecto de ley con carácter de urgente, cuando se trate materia económica, como es lo tributario, fiscal, monetario para lo cual deberán ser aprobados, modificados o negados dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

4.3.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa

El Art. 52 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa expresa: "Expedición de leyes.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

- 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales;
- 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes;
- 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución de la República confiere a los gobiernos autónomos descentralizados;
- 4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados;

51

³² CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 140

5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias; y,

6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales."³³

La expedición de leyes está a cargo de la Asamblea Nacional, la cual se indica las mismas atribuciones señaladas en la norma constitucional como es la de regular el ejercicio de derechos y garantías constitucionales, tipificar y establecer sanciones en caso de infracciones, crear, modificar y suprimir tributos, atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, y otras que tan solo hace establecer todas las facultades en la creación de leyes, que es lo principal función que se le ha otorgado a este organismo del estado.

El Art. 53 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa expresa: "Clases de leyes.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.

Serán leyes orgánicas:

- 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución de la República;
- 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales;
- 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y,

³³ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Ouito – Ecuador, 2014, Art. 52

4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. Las leyes ordinarias se aprobarán con la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional."³⁴

Las leyes son orgánicas y ordinarias, siendo las primeras las que regulan ciertas materias como el funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución, la relativa al ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, y las relativas a los partidos políticos, las demás son consideradas leyes ordinarias

De las funciones normativas, de la legislatura es precisamente legislar: aprobar, reformar y derogar leyes; principales elementos del sistema jurídico. La Constitución ecuatoriana reconoce una diferenciación entre leyes orgánicas y ordinarias, aunque a primera vista podría pensarse, no se trata de una diferencia de jerarquía, pues las dos se hacen de la misma manera, la referencia hecha por la Constitución de que una ley ordinaria no puede reformar una ley orgánica, tiene que ver con el principio de competencia y no de jerarquía. Esto se corrobora por lo que sostiene el artículo 133 de la

³⁴ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Ouito – Ecuador, 2014, Art. 53

Constitución que especifica los temas en que se requiere leyes orgánicas: regulan organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución, las que regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; las que regulan la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados y las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral; es decir, contempla una reserva de la ley orgánica para ciertos temas.

El Art. 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa manifiesta: "De la iniciativa.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

- 1. A las y los asambleístas que integran la Asamblea Nacional, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de sus miembros:
- 2. A la Presidenta o Presidente de la República;
- 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia;
- 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones; y,
- 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus

delegados, previa solicitud y autorización de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional."35

Propias de esta función, se refieren a las competencias normativas: la reforma constitucional, la aprobación, derogación y reforma de las leyes, la autorización de los tratados internacionales, entre otras. La reforma constitucional, tiene varios mecanismos, ya sea vía enmienda o reforma. En los dos casos, puede hacerse con intervención de la Asamblea Nacional.

El Art. 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa indica: "De la presentación del proyecto.- Los proyectos de ley serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, quien ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional distribuya el proyecto a todas las y los asambleístas, difunda públicamente su contenido en el portal Web oficial de la Asamblea Nacional, se difunda públicamente su extracto y remita el proyecto al Consejo de Administración Legislativa."³⁶

El Art. 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa expresa: "Calificación de los proyectos de Ley.- El Consejo de Administración Legislativa calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional y verificará que cumpla, con los siguientes requisitos:

1. Que se refiera a una sola materia;

³⁵ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 54

³⁶ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Ouito – Ecuador, 2014, Art. 55

- 2. Que contenga exposición de motivos y articulado; y,
- 3. Que cumpla los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa.

Si el proyecto no reúne los requisitos antes detallados no se calificará.

Si el proyecto de ley es calificado, el Consejo de Administración Legislativa establecerá la prioridad para el tratamiento del mismo y la comisión especializada que lo tramitará. El Secretario General del Consejo de Administración Legislativa inmediatamente remitirá a la Presidenta o Presidente de la comisión especializada, junto con el proyecto de ley, la resolución en la que conste la fecha de inicio de tratamiento del mismo.

El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, contestará motivadamente a los proponentes del proyecto de ley, la resolución que se ha tomado respecto del trámite de su propuesta."³⁷

El Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva en el caso de propuestas de ley para modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la división política administrativa. El proyecto se discute en dos debates en el pleno, durante éstos, si hay algún ciudadano interesado, puede exponer sus argumentos.

Los proyectos son entregados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, quien ordena que sea distribuido entre los Asambleístas, se difunda su extracto y envíe el proyecto a la Comisión que corresponda. A

³⁷ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Ouito – Ecuador, 2014, Art. 56

diferencia de lo estipulado en la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa incluye al Consejo de Administración Legislativa o CAL como una instancia previa al tratamiento en la Comisión Especializada. El CAL verificará los requisitos, define la prioridad y remite el proyecto a la Comisión Especializada, la que debe distribuir el proyecto a sus integrantes, difundir un extracto del proyecto y publicarlo en la página web, la Comisión encargada del tratamiento del proyecto de ley, debe realizar un informe con las observaciones dirigido a la Presidenta o Presidente de la Asamblea, luego, se distribuye el informe a los asambleístas. Todos estos pasos son realizados previo a los debates en el pleno.

El Art. 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa: "Del tratamiento del proyecto de ley.- A partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, dispuesta por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o Presidente de la comisión especializada ordenará se ponga inmediatamente en conocimiento de todas 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 Asamblea Nacional."³⁸

El procedimiento, en términos generales, está desarrollado en la Constitución y de manera más pormenorizada en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

³⁸ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 57

La iniciativa conforme al artículo 134 de la Constitución, le corresponde a los asambleístas con el apoyo de una bancada o de al menos el 5% de los miembros de la Asamblea, al Presidente de la República, a otras funciones del Estado, en el ámbito de su competencia, a la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les correspondan, a las ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y las organizaciones sociales con el respaldo de al menos 0.25% del padrón electoral nacional.

El Art. 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa expresa: "Informes de las comisiones especializadas.- 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 a la Presidenta o 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, 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.

La comisión especializada podrá pedir justificadamente a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de máximo veinte días para presentar el informe detallado en este artículo."39

Para el caso de la enmienda, además del Presidente de la República y de la ciudadanía. la Asamblea Nacional tiene iniciativa con un tercio de sus integrantes, la enmienda de realizarse en dos debates, el segundo debate en los siguientes treinta días de realizado el primero; y, para aprobarse, requerirá la votación de los dos tercios de los asambleístas.

En la reforma, la asamblea tiene iniciativa mediante una resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la misma, aunque la iniciativa también corresponde al Presidente de la República y a la ciudadanía. En todos los casos los tramita la Asamblea en dos debates, el segundo debe realizarse al menos noventa días después que el primero y es aprobado por la Asamblea y luego sometido a referéndum.

El Art. 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa manifiesta: "Primer debate para proyectos de urgencia en materia económica.- Para el caso de los proyectos de ley, calificados por la Presidenta o Presidente de la República de urgencia en materia económica, las comisiones especializadas dentro del plazo de diez días, contado a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o Presidente de

³⁹ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Ouito - Ecuador, 2014, Art. 58

la Asamblea Nacional, sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se deberá considerar un plazo no menor a los cinco primeros días, 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 cinco días."⁴⁰

Si se trata de una ley calificada como de "urgencia en materia económica", los tiempos se reducen considerablemente, la Asamblea debe aprobarlo, modificarlo o negarlo, dentro del plazo de treinta días, en caso de no haber pronunciamiento el Presidente de la República podrá promulgarlo como decreto en el Registro Oficial. Adicionalmente, durante el tratamiento del proyecto de ley, el Presidente no podrá enviar otro proyecto de ley de urgencia económica.

Cuando la ley es propuesta por iniciativa ciudadana, aunque el trámite es el mismo, debe ser tratada en un máximo de ciento ochenta días, caso contrario entrará automáticamente en vigencia.

El Art. 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa manifiesta: "Inclusión del informe para primer debate en el orden del día.- Las comisiones

.

⁴⁰ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 59

especializadas elevarán los respectivos informes a conocimiento de la Presidencia de la Asamblea Nacional.

El Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, ordenará su distribución a los asambleístas por Secretaría General de la Asamblea Nacional.

El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión y las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta tres días después de concluida la sesión.

El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley."41

Se realiza el primer debate en el Plenario de la Asamblea Nacional, de éste, los asambleístas pueden entregar sus observaciones por escrito hasta tres días después de terminado el debate, las observaciones son remitidas nuevamente a la Comisión Especializada para que se integren o desechen, la Comisión nuevamente prepara un informe para su discusión y análisis en el segundo debate.

El Art. 61 de la Función Orgánica de la Función Legislativa: "Del segundo debate.- La comisión especializada analizará y de ser el caso recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley.

.

⁴¹ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 60

Dentro del plazo de cuarenta y cinco días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate.

La comisión especializada podrá pedir justificadamente a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional la prórroga que considere necesaria para presentar el informe correspondiente. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional determinará si concede o no la prórroga, así como el plazo de la misma.

La Presidenta o Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.

El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o 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.

Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley."42

Una vez realizado el segundo debate el proyecto de ley puede aprobarse o desaprobarse, convertido en ley, debe ser sancionada u objetada por el Presidente de la República. Si se sanciona la ley, inmediatamente corresponde su promulgación en el Registro Oficial. Si el Presidente objeta

⁴² LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 61

totalmente el proyecto de ley, debe pasar al menos un año para su reconsideración, después de ese tiempo, la Asamblea podrá ratificarse en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de los asambleístas e inmediatamente se enviará a su publicación en el Registro Oficial. Si se trata de una objeción parcial, el Presidente de la República debe presentar un texto alternativo que no incluya materias diferentes a las tratadas, transcurridos treinta días, la Asamblea debe discutir la objeción en un solo debate, puede allanarse y enmendar el proyecto con el voto de la mayoría de los asistentes; o, puede ratificar el proyecto inicialmente aprobado con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.

Si la objeción versa sobre la inconstitucionalidad de la ley, se requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que debe ser emitido dentro de un plazo de treinta días.

Una preocupación es lo señalado en este artículo cuando indica que durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno, ello significa que el Presidente de la Comisión tiene la potestad de incorporar las disposiciones que él crea conveniente y ser aprobadas, con lo cual de nada sirve el segundo debate, si va a incorporar las disposiciones que él crea conveniente, con lo cual el Presidente de la Comisión tiene excesivo dominio en la producción de la legislación ecuatoriana, a riesgo de que en varios casos no sea lo más correcto y acertado

El Art. 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa expresa: "Segundo debate para proyectos de urgencia en materia económica.- Para el caso de los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica por el Presidente de la República, la comisión especializada analizará y recogerá las observaciones al proyecto de ley, efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno.

Transcurrido el plazo de cuatro días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas.

La Presidenta o Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.

Concluido el plazo de cuarenta y ocho horas, contado desde la distribución de los informes, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, lo incluirá en el orden del día del Pleno para segundo debate, en el que se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley.

El segundo debate se desarrollará en una sola sesión. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley.

Cuando en el plazo de 30 días, la Asamblea Nacional no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución."⁴³

En el caso de segundo de proyectos de urgencia en materia económica, se le ha dado las mismas facultades al Presidente de la Comisión que pueda incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno, ello significa que el Presidente de la Comisión tiene la potestad de incorporar las disposiciones que él crea conveniente y ser aprobadas, con lo cual de nada sirve el segundo debate, si va a incorporar las disposiciones que él crea conveniente, con lo cual el Presidente de la Comisión tiene excesivo dominio en la producción de la legislación ecuatoriana, a riesgo de que en varios casos no sea lo más correcto y acertado

⁴³ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 62

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1 Materiales utilizados

Los materiales utilizados en el presente trabajo de investigación son todos aquellos que me permitieron canalizar y recoger todas las fuentes bibliográficas, entre estos materiales tenemos:

- Computador alquiler
- Impresora alquiler
- Internet alquiler
- Hojas de Papel bond
- Compra textos, revistas, boletines, y más que sea necesario para la realización de este trabajo
- Medios Magnéticos
- Copias
- Anillados
- Impresión y Empastados de Tesis

Estos materiales me permitieron efectuar mi investigación y presentarla acorde con las formalidades exigidas en el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja.

5.2 Métodos

A través del método científico (métodos generales y particulares), se establece los procedimientos que aseguren una investigación científica significativa. Estos pasos pueden resumirse en los siguientes:

- Plantear correctamente el problema, es decir descomponerlo, analizarlo y delimitarlo
- Proponer una tentativa de explicación verosímil y contrastable con la experiencia
- Derivar consecuencias de esas suposiciones
- Elegir los instrumentos metodológicos para realizar las investigaciones
- Someter a pruebas los instrumentos elegidos
- Obtener los datos que se buscan mediante la contratación empírica
- Analizar e interpretar los datos recogidos
- Estimar la validez de los resultados obtenidos y hacer inferencias a partir de lo que ha sido observado
- a) Método Bibliográfico.- Permite el acopio de información necesaria para el desarrollo de la investigación
- b) Método Histórico.- Que permite el análisis de los antecedentes históricos del tema en estudio
- c) Método Documento Lógico.- Permite el estudio comparativo para llegar a determinar semejanzas y diferencias

- d) Método Dialéctico.- Describe y analiza científicamente los problemas aplicados al tema de estudio
- e) Método Racional.- Se toma en cuenta el inductivo y deductivo, el primero en lo particular a lo general y el segundo de lo general a lo particular

5.3 Procedimiento y Técnicas

La información primaria se obtuvo mediante la aplicación de las técnicas de observación, reuniones de trabajo, encuestas.

De la información secundaria se obtiene de los diferentes escritos sobre el objeto de investigación (archivos, libros, documentos, diarios, etc.)

- a) La observación, La misma que permite obtener datos a través de la superación de las acciones del elemento central de la investigación
- b) El análisis, que consiste en reflejar el trabajo investigativo, con los datos debidamente recopilados, procesados y presentados en cuadros estadísticos
- c) El fichaje, que permite recoger información ordenada de textos relacionados con el tema en estudio a través de fichas
- d) La encuesta, misma que mediante cuestionario dirigido a 30 personas por medio del cual obtendré información para verificar objetivo

6. RESULTADOS

6.1. Análisis e interpretación de la encuesta

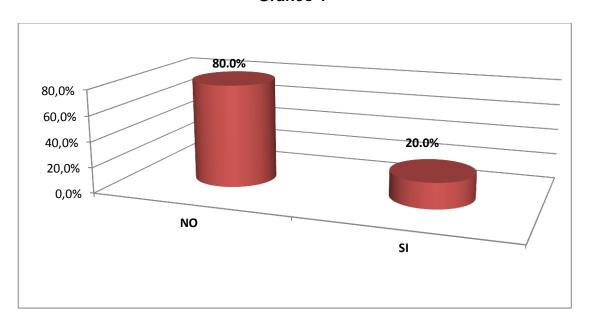
Pregunta No. 1 ¿Está usted de acuerdo que el mecanismos de debate y aprobación del contenido de las leyes sea discutido y aprobado en bloque, y no por artículos?

Cuadro 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	24	80 %
SI	6	20 %
Total	30	100 %

Autor: Edgar Fernando Mafla Herrería Fuente: Abogados en libre ejercicio

Gráfico 1



INTERPRETACIÓN:

Como resultado de esta pregunta, de un universo de treinta encuestas, veinticuatro que equivale el 80% no están de acuerdo que el mecanismos de debate y aprobación del contenido de las leyes sea discutido y aprobado en bloque, y no por artículos; en cambio seis personas que corresponde el 20% expresaron estar de acuerdo que el mecanismos de debate y aprobación del contenido de las leyes sea discutido y aprobado en bloque, y no por artículos.

ANÁLISIS:

En lo referente a los mecanismos de debate y aprobación de leyes, la Asamblea de Montecristi, aprobó que el contenido de las leyes sea discutido y aprobado en bloque, y no por artículos como en la legislación precedente. Este ha sido el tema que mayor preocupación nos ha generado. Ciertamente, hay que reconocer que algunas leyes han sido sometidas a públicos importantes procesos ٧ mecanismos de socialización, especialmente en su tratamiento en las Comisiones. Sin embargo, consideramos que ya en el proceso de votación, el hacerlo -en segundo y definitivo debate- por proyectos completos, o en "plancha", no aporta positivamente al proceso de construcción de las leyes.

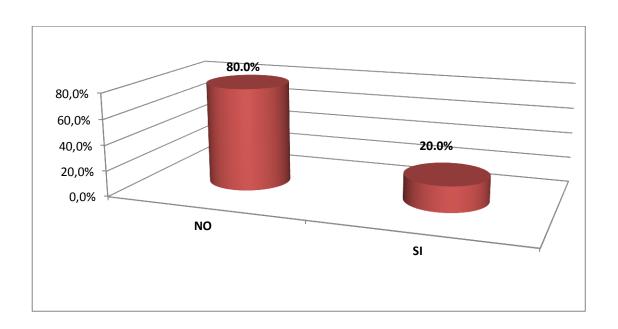
Pregunta No. 2. ¿Cree usted que el proceso de votación en bloque en la Asamblea Nacional, el hacerlo, en segundo y definitivo debate, por proyectos completos, o en "plancha", aporta positivamente al proceso de construcción de las leyes?

Cuadro 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	24	80 %
SI	6	20 %
Total	30	100 %

Autor: Edgar Fernando Mafla Herrería Fuente: Abogados en libre ejercicio

Gráfico 2



INTERPRETACIÓN:

En esta pregunta, veinticuatro personas que engloba el 80% no creen que el proceso de votación en bloque en la Asamblea Nacional, el hacerlo, en segundo y definitivo debate, por proyectos completos, o en "plancha", aporta positivamente al proceso de construcción de las leyes; en cambio seis personas que significa el 20% si creen que el proceso de votación en bloque en la Asamblea Nacional, el hacerlo, en segundo y definitivo debate, por proyectos completos, o en "plancha", aporta positivamente al proceso de construcción de las leyes.

ANÁLISIS:

En el proceso de votación, el hacerlo -en segundo y definitivo debate- por proyectos completos, o en "plancha", no aporta positivamente al proceso de construcción de las leyes. Al respecto, en el informe de veeduría de la Corporación Participación Ciudadana, a la Comisión Legislativa y de Fiscalización, cuando culminó en sus funciones el ente legislativo transitorio, una de las recomendaciones que formularon fue la de revisar el procedimiento constante en la antigua Ley Orgánica de la Función Legislativa y su respectivo reglamento, en donde se prevé que, al menos los artículos de un proyecto que han sido observados -que generalmente son los más polémicos-, se debatan y voten individualmente.

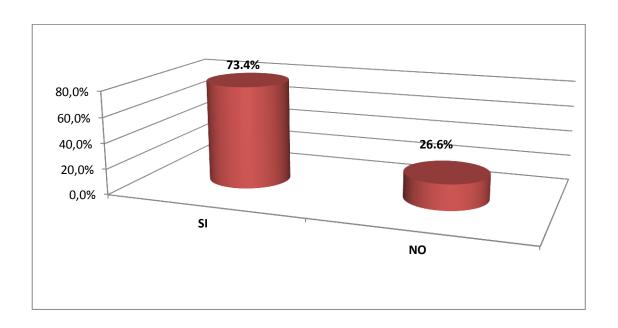
Pregunta No. 3 ¿Está usted de acuerdo que, al menos los artículos de un proyecto que han sido observados, que generalmente son los más polémicos, se debatan y voten individualmente?

Cuadro 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	22	73.4 %
NO	8	26.6 %
Total	30	100 %

Autor: Edgar Fernando Mafla Herrería Fuente: Abogados en libre ejercicio

Gráfico 3



INTERPRETACIÓN:

En la presente pregunta veintidós personas que corresponde el 73.4% señalaron estar de acuerdo que, al menos los artículos de un proyecto que han sido observados, que generalmente son los más polémicos, se debatan y voten individualmente; en cambio ocho personas que corresponde el 26.6% señalaron no estar de acuerdo que, al menos los artículos de un proyecto que han sido observados, que generalmente son los más polémicos, se debatan y voten individualmente.

ANÁLISIS:

De los resultados vertidos puedo indicar, al menos los artículos de un proyecto que han sido observados, que generalmente son los más polémicos, se debatan y voten individualmente. Ello permite a los ciudadanos y opinión pública en general identificar las posturas de cada legislador, en cada tema concreto más allá de la posición que tenga sobre el proyecto en conjunto, facilitando la rendición de cuentas y contribuyendo a la transparencia.

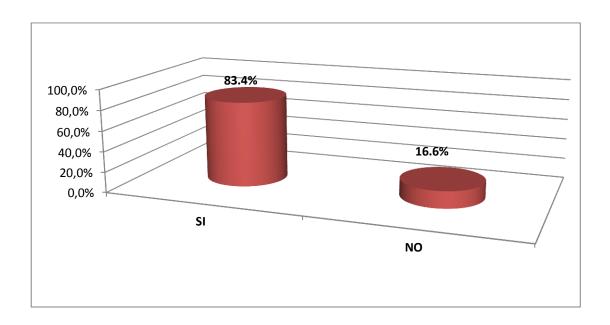
Pregunta No. 4.- ¿Cree usted que la votación de leyes por parte de los Asambleístas de forma individual de artículos polémicos permite a los ciudadanos y opinión pública en general identificar las posturas de cada legislador, facilitando la rendición de cuentas y contribuyendo a la transparencia?

Cuadro 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	25	83.4 %
NO	5	16.6 %
Total	30	100 %

Autor: Edgar Fernando Mafla Herrería Fuente: Abogados en libre ejercicio

Gráfico 4



INTERPRETACIÓN:

En esta pregunta veinticinco encuestados que encierra el 83.4% expresaron que la votación de leyes por parte de los Asambleístas de forma individual de artículos polémicos permite a los ciudadanos y opinión pública en general identificar las posturas de cada legislador, facilitando la rendición de cuentas y contribuyendo a la transparencia; mientras tanto cinco personas que conlleva el 16.6% manifestaron que la votación de leyes por parte de los Asambleístas de forma individual de artículos polémicos no permite a los ciudadanos y opinión pública en general identificar las posturas de cada legislador, facilitando la rendición de cuentas y contribuyendo a la transparencia.

ANÁLISIS:

La votación de leyes por parte de los Asambleístas de forma individual de artículos polémicos permite a los ciudadanos y opinión pública en general identificar las posturas de cada legislador, facilitando la rendición de cuentas y contribuyendo a la transparencia.

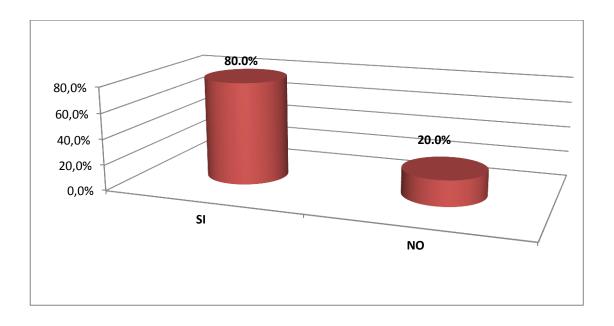
Pregunta No. 5.- ¿Está usted de acuerdo que la votación de artículos polémicos de forma individual permite identificar y corregir con más facilidad, falencias de redacción, errores en la remisión a otras leyes, o a artículos de la misma ley, repeticiones de normas?

Cuadro 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	24	80 %
NO	6	20 %
Total	30	100 %

Autor: Edgar Fernando Mafla Herrería Fuente: Abogados en libre ejercicio

Gráfico 5



INTERPRETACIÓN:

En esta interrogante veinticuatro personas que equivale el 80% están de acuerdo que la votación de artículos polémicos de forma individual permite identificar y corregir con más facilidad, falencias de redacción, errores en la remisión a otras leyes, o a artículos de la misma ley, repeticiones de normas; en cambio seis personas que comprende el 20% no de acuerdo que la votación de artículos polémicos de forma individual permite identificar y corregir con más facilidad, falencias de redacción, errores en la remisión a otras leyes, o a artículos de la misma ley, repeticiones de normas.

ANÁLISIS:

De acuerdo con el resultado de las personas encuestas me inclino que la votación de artículos polémicos de forma individual permite identificar y corregir con más facilidad, falencias de redacción, errores en la remisión a otras leyes, o a artículos de la misma ley, repeticiones de normas

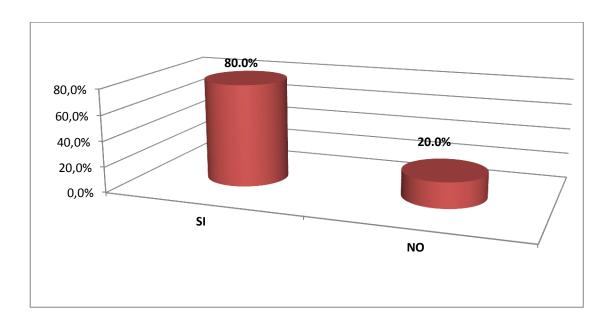
Pregunta No. 6.- ¿Usted cree que un adecuado diseño institucional y una acertada legislación sobre el funcionamiento de los organismos, deben conciliar el principio de la celeridad con la necesidad de eficiencia y debate adecuado?

Cuadro 6

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	24	80 %
NO	6	20 %
Total	30	100 %

Autor: Edgar Fernando Mafla Herrería Fuente: Abogados en libre ejercicio

Gráfico 6



INTERPRETACIÓN:

En la presente pregunta veinticuatro personas que conlleva el 80% indicaron que un adecuado diseño institucional y una acertada legislación sobre el funcionamiento de los organismos, deben conciliar el principio de la celeridad con la necesidad de eficiencia y debate adecuado; en cambio seis personas que conlleva el 20% no están de acuerdo que un adecuado diseño institucional y una acertada legislación sobre el funcionamiento de los organismos, deben conciliar el principio de la celeridad con la necesidad de eficiencia y debate adecuado.

ANÁLISIS:

Un adecuado diseño institucional y una acertada legislación sobre el funcionamiento de los organismos, deben conciliar el principio de la celeridad con la necesidad de eficiencia y debate adecuado. Tan peligroso resulta para la institucionalidad, una escasa producción legislativa, cuanto una generosa proliferación de leyes que por la premura de cumplir un plazo, o por la ausencia de un debate individualizado de los temas polémicos, se expidan estas sin la rigurosidad, detenimiento y tiempo suficiente que la técnica jurídica recomienda.

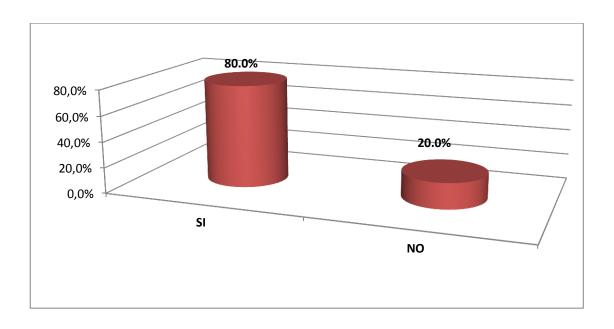
Pregunta No. 7.- ¿Considera usted que debe plantearse un "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Capítulo V, Sección 1, Del Procedimiento Legislativo, en referencia al trámite de aprobación de leyes ordinarias y de urgencia económica?

Cuadro 7

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	24	80 %
NO	6	20 %
Total	30	100 %

Autor: Edgar Fernando Mafla Herrería Fuente: Abogados en libre ejercicio

Gráfico 7



INTERPRETACIÓN:

En la última pregunta veinticuatro personas que corresponde el 80% indicaron que debe plantearse un "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Capítulo V, Sección 1, Del Procedimiento Legislativo, en referencia al trámite de aprobación de leyes ordinarias y de urgencia económica; en cambio seis personas que encierra el 20% no estar de acuerdo que deba plantearse un "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Capítulo V, Sección 1, Del Procedimiento Legislativo, en referencia al trámite de aprobación de leyes ordinarias y de urgencia económica

.

ANÁLISIS:

Vacíos legales en los procedimientos de la elaboración de las leyes, permite que el Presidente de la Comisión, tenga excesivo dominio en la producción de la legislación ecuatoriana, a riesgo de que en varios casos no sea lo más correcto y acertado.

6.2. Intervención de Asambleístas

Sesión Nº 040 de 4 de Mayo del 2010

ASAMBLEÍSTA LUIS MORALES

... "Con eso, daríamos oportunidad a que esa Comisión se reivindique en este error flagrante cometido, cuatro meses han tenido para estudiar la ley y tenemos cuatro informes. Yo pediría en primera instancia, pero el país requiere leyes, que se archive este proyecto de ley y se retome con otro, pero dado el momento procesal, pido, señor Presidente, que se suspenda la votación de esta ley y que se reenvíe a la Comisión, para que se analice con todos los sectores sociales inherentes a esta discusión, para poder tener una ley para todos los ecuatorianos,"...

ASAMBLEÍSTA VITERI CYNTHIA.

..."Quisiera que me confirmen si el Presidente o Vicepresidente de una Comisión, cualquiera que ésta sea, está obligado a recoger observaciones de todos los miembros de la Comisión, aún cuando estas se rijan con la lógica legal, es decir, que si de repente un miembro de su Comisión, legislador Andino, le presenta una observación diciendo que el Presidente de la Asamblea debe estar destituido con un voto, como lo presentó usted, ¿la acoge? Sano y sabio juicio deben tener quienes dirigen

una Comisión para saber lo que se acoge y lo que no. Gracias, señor Presidente.

ASAMBLEÍSTA VICENTE TAÍANO

..."Otro de los temas que me preocupa inmensamente es la forma de aprobación de las leyes en segundo debate en este Parlamento. Resulta que aquí venimos, se nos convoca a un segundo debate de la ley, se lee el informe de mayoría, hacemos la intervenciones los asambleístas, seguramente en esas intervenciones hacemos propuestas y, a la postre, se cierra el debate a las seis de la tarde o siete de la noche, y se dice que se va a convocar a otra sesión para votar. De pronto, somos convocados y de la noche a la mañana tenemos que vernos avocados a poner una votación sobre una ley."...

ASAMBLEÍSTA LOURDES TIBÁN

..."Y, finalmente, Presidente y colegas asambleístas, aquí hay un problema que se viene repitiendo permanentemente de ley a ley: es el tema de que el Asambleísta ponente es el que recoge todas las observaciones del segundo debate en el Pleno, y ese Asambleísta ponente es el que decide qué recoge, qué incorpora, qué es lo que va a ir en la ley. No puede ser que una ley que ha sido debatida por ocho meses, por once asambleístas, una sola persona sea la que tenga que decir qué se

recoge y qué no, y que se recoge en el Pleno, porque resulta que ahora los ponentes van, hablan, conversan con muchas personas y no se recoge lo del Pleno sino lo que esas personas sugieren o proponen. Entonces, el Asambleísta ponente no puede ser, por sí o ante sí, el único que pueda acoger esa decisión. Debe ser la Comisión que trabajó el texto la que debe a través del ponente, aprobar todas esas propuestas que han sido cogidas en el Pleno."...

Sesión Nº 045 de 16 de Junio del 2010

"EL ASAMBLEÍSTA CORDERO FERNANDO. Termino en menos. Antes que crítica espero que lo tomen así, yo les vuelvo a felicitar porque han hecho un extraordinario trabajo, todos nos sentimos atendidos en nuestras consultas, en nuestra demandas, en nuestras requisiciones, pero creo todos estamos además para ayudarles, en este caso creo que no podríamos ni siquiera votar hoy día, porque creo que no habrán tenido tiempo de procesar, todas deberíamos darles un tiempo a que la Presidenta de la Comisión que está siendo de ponente, puede tomar todo esto y hacer una revisión global, no para salvarle a nuestra Función, porque eso sería muy egoísta, para que la ley todavía quede mucho mejor de lo que ya está. Es una buena ley pero si le ponemos un poco más de tiempo que creo que es muy poco lo que necesitan vamos a tener realmente una Ley de Servicio Público, para que sea un orgullo decir en el Ecuador somos

Servidores Públicos, servimos a la gente, servimos al país, no nos servimos del país. Muchas gracias."

Sesión Nº 051, de 29 de Julio del 2010

ASAMBLEÍSTA JIMMY PINOARGOTE

... "aquí hay un problema que se viene repitiendo permanentemente de ley a ley: es el tema de que el Asambleísta ponente es el que recoge todas las observaciones del segundo debate en el Pleno, y ese Asambleísta ponente es el que decide qué recoge, qué incorpora, qué es lo que va a ir en la ley. No puede ser que una ley que ha sido debatida por ocho meses, por once asambleístas, una sola persona sea la que tenga que decir qué se recoge y qué no, y que se recoge en el Pleno, porque resulta que ahora los ponentes van, hablan, conversan con muchas personas y no se recoge lo del Pleno sino lo que esas personas sugieren o proponen. Entonces, el Asambleísta ponente no puede ser, por sí o ante sí, el único que pueda acoger esa decisión. Debe ser la Comisión que trabajó el texto la que debe a través del ponente, aprobar todas esas propuestas que han sido acogidas en el Pleno.

ASAMBLEÍSTA NIVEA VELEZ

... "estamos propiciando tres debates de cada uno de los proyectos de ley, y el tercer debate se genera, señor Presidente, porque a los presidentes o presidentas de Comisión se les da un poder casi omnímodo para resolver qué acoge y qué no en una ley. Entonces, hay una evidente violación a la Constitución, violación que se plasma en lo siguiente: Las observaciones presentadas por ciento veinticuatro asambleístas, el debate que se lleva a efecto en el Pleno, finalmente es decisión del Presidente o Presidenta de la Comisión acogerlos o no, situación que se agrava cuando se obliga a votar una ley en paquete. Entonces, tenemos problemas, como los que hemos vivido en los últimos días, cuando lamentablemente esta Asamblea no ha podido aprobar leyes, que son necesarias para el país. Se nos ha obligado a tomar posiciones a favor o en contra de una ley, porque simplemente las leyes son aprobadas en paquete. Ciento veinticuatro asambleístas opinamos sobre una ley y es uno solo el que, generosamente, decide acoger o no las propuestas. La Asamblea, entonces, pasa a convertirse en un ente consejero, más no decisorio."...

ASAMBLEÍSTA MARCO MURILLO

... "cuando muchos asambleístas ni se han enterado del último texto. Es uno de los errores, por ejemplo, que hay que corregir; hay que debatir aquí los alcances, los acuerdos entre todos los asambleístas, puede que muchos no estén de acuerdo, otros estén de acuerdo, por ejemplo, el cambio fundamental a que el ponente sea el único que recoja esos criterios

debe cambiar, porque, sino, para qué está el Pleno. Son temas de fondo que, realmente, el mecanismo de fondo no permite que se den leyes para el país."...

Sesión Nº 077, 1º de diciembre del 2010

ASAMBLEÍSTA HERRERÍA ENRIQUE

... "Segunda consideración, la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que lo que hace la Comisión es enviar el informe para discusión, en ninguna parte de la Ley Orgánica se establece que un día antes de que se someta a discusión, a debate en el Pleno, la señorita Presidenta, por sí y ante sí, quiera presentar un informe asimilándolo en la exposición que acaba de hacer, como si fuera parte integrante de nuestro informe, para que se someta a votación el informe de ella o sus observaciones o adenda o como la llamen, está equivocada y muy mal asesorada, porque ella no es abogada."...

Sesión N° 078, de 13 de diciembre del 2010

ASAMBLEÍSTA SALOMÓN FADUL

... "Sé también que la Ley Orgánica de la Función Legislativa, determina que el Presidente de la Comisión sea el que acoja o no los cambios

propuestos, pero no es menos cierto que para construir la ley hubo un equipo de personas que estuvimos trabajando y debemos nosotros también intervenir en esos cambios, en acoger o no acoger aquellos que han sido propuestos, pienso que es importante hacerlo antes de la votación,"...

Sesión N° 096, de 17 de Marzo del 2011

ASAMBLEÍSTA ENRIQUE HERRERÍA

... "La primera consideración, en el debate anterior, para segundo debate, es conocido que hay un Reglamento de Funcionamiento de las Comisiones, que obliga a que se elabore una acta con la exposición de motivos, y en la que se vote respecto de cuál va a ser el Asambleísta proponente del informe, cosa que nunca ocurrió en el segundo debate; pero, adicionalmente, el informe que presentó la Comisión fue alterado con total inobservancia a la ley, por parte de la señorita Presidenta de la Comisión, a través de una cosa que sus asesores le habían llamado adéndum,"...

... "Porque también dice el Reglamento de las Comisiones, que los informes debidamente sustentados tienen que tener la certificación del Secretario de la Comisión, de que hubo reunión de Comisión, que se debatió en la Comisión y que se presentó el informe correspondiente, no solamente porque obligue la ley, sino por el respeto a toda la Asamblea; sin embargo de lo cual, la señorita Presidenta presentó su informe, le puso fecha once,

pero efectivamente fue recibido el dieciséis, sin que el señor Secretario hubiere conocido qué día se reunieron, a qué hora, a dónde lo firmaron, quién lo elaboró, es decir toda una serie de graves irregularidades que realmente deterioran la imagen de toda la Asamblea Nacional."...

Sesión N° 115, 21 de julio del 2011

ASAMBLEÍSTA VICENTE TAIANO

... "no discute una ley como se debe de discutir en segundo debate, artículo por artículo o por lo menos capítulo por capítulo, simplemente tenemos la oportunidad de intervenir diez minutos con cinco minutos adicionales, que generalmente no alcanzan para analizar una ley y, luego de eso, se procede a votar dándole facultades omnipotentes a quién es el ponente de la ley, porque finalmente termina haciendo ese ponente la voluntad aparentemente del Plenario."...

Sesión Nº 115, 10 de noviembre del 2011

ASAMBLEÍSTA VICENTE TAIANO

... "Creo que el debate ha sido un debate rico y lleno de criterios que tenemos la obligación de recogerlos, que tenemos la obligación de analizarlos en su pertinencia y de ser posible incluirlos en el texto final de la

ley. Una de las cosas que no es buena en esta ley que estamos reformando el día de hoy es precisamente el papel que me ha correspondido a mí en esta ley. El hecho de ser el ponente, porque resulta que al ponente, finalmente, le damos una facultad omnipotente, que recoja lo que quiera y deje de recoger lo que no quiere recoger en la ley, eso, por ejemplo, es uno de los cambios fundamentales que tenemos que hacer"...

ASAMBLEÍSTA ORTIZ ALFREDO

... "pero a veces por una visión sectaria solo queda el informe del proponente o del ponente y de lo que pueda recoger de las intervenciones y si no recoge nada pues hay que votar por todo el paquete y no tenemos opción de hacer ningún cambio alternativo."...

ASAMBLEÍSTA MARCO MURILLO

... "Los procesos de ley, señor Presidente, es otro tema que necesito hacer un aporte, yo creo que los ponentes de las leyes no tienen que ser los santos y dueños de la verdad de que acogen o que no acogen del Pleno, creo que ese es un término importante de que sea la Comisión la que acoja las sugerencias del Pleno, aquí estamos en la dictadura de los que son ponentes de las leyes, hay que irle a decir oye hermano, ñaño ayúdame en esto para que lo incluyas lo que a lo mejor es real, es concreto,

yo creo que la Comisión debe ser quien acoja las observaciones y el ponente nuevamente argumente lo que ha acogido o lo que no ha acogido de los debates del Pleno, esto es una herramienta esencial, porque si no todo el debate, toda la riqueza de la Comisión y del Pleno simplemente está expuesta a una persona que es el ponente que desarma o arma lo que a él le parece o conforme a su conveniencia política, creo que eso hay que cambiar porque estamos legislando en beneficio del país."...

ASAMBLEÍSTA CÉSAR MONTÚFAR

..."Y el hecho de que ya en el proceso de construcción final de la ley en el segundo debate, no se le entregue al ponente o al Presidente de la Comisión en la mayoría de casos, ese poder absoluto para incorporar o no incorporar lo que a él le parezca o a ella le parezca, va a ser un paso muy positivo en la perspectiva de que esta Asamblea y este Pleno recuperen la posibilidad real de legislar."...

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de objetivos

Objetivo General

Realizar un estudio crítico, doctrinario y reflexivo, que permita establecer vacíos jurídicos y establecer una propuesta de reforma legal a la "Ley Orgánica de la Función Legislativa"; específicamente al trámite de aprobación de leyes ordinarias y de urgencia en materia económica.

Objetivos Específicos

- Analizar los vacíos jurídicos que existen en el actual Ley Orgánica de la Función Legislativa, Capítulo V, Del Procedimiento Legislativo, Sección 1.
- Determinar con exactitud el procedimiento de la elaboración de las leyes y si estos guardan concordancia con la Constitución y otras leyes.
- Determinar las consecuencias sociales que se dan por los vacios jurídicos existentes en la Ley y si estos vulneran principios y garantías Constitucionales.

 Realizar un "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Capítulo V, Sección 1, Del Procedimiento Legislativo, en referencia al trámite de aprobación de leyes ordinarias y de urgencia económica".

7.2. Contrastación de hipótesis

Vacíos legales en los procedimientos de la elaboración de las leyes, permite que el Presidente de la Comisión, tenga excesivo dominio en la producción de la legislación ecuatoriana, a riesgo de que en varios casos no sea lo más correcto y acertado.

7.3. Fundamentación jurídica de la propuesta de reforma

El Art. 61 de la Función Orgánica de la Función Legislativa: "Del segundo debate.- La comisión especializada analizará y de ser el caso recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley.

Dentro del plazo de cuarenta y cinco días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate.

La comisión especializada podrá pedir justificadamente a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional la prórroga que considere necesaria para presentar el informe correspondiente. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional determinará si concede o no la prórroga, así como el plazo de la misma.

La Presidenta o Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.

El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o 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.

Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley."44

Una vez realizado el segundo debate el proyecto de ley puede aprobarse o desaprobarse, convertido en ley, debe ser sancionada u objetada por el Presidente de la República. Si se sanciona la ley, inmediatamente corresponde su promulgación en el Registro Oficial. Si el Presidente objeta totalmente el proyecto de ley, debe pasar al menos un año para su reconsideración, después de ese tiempo, la Asamblea podrá ratificarse en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de los asambleístas e inmediatamente se enviará a su publicación en el Registro Oficial. Si se trata de una objeción parcial, el Presidente de la República debe presentar un texto alternativo que no incluya materias diferentes a las tratadas,

⁴⁴ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Ouito – Ecuador, 2014, Art. 61

transcurridos treinta días, la Asamblea debe discutir la objeción en un solo debate, puede allanarse y enmendar el proyecto con el voto de la mayoría de los asistentes; o, puede ratificar el proyecto inicialmente aprobado con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.

Si la objeción versa sobre la inconstitucionalidad de la ley, se requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que debe ser emitido dentro de un plazo de treinta días.

Una preocupación es lo señalado en este artículo cuando indica que durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno, ello significa que el Presidente de la Comisión tiene la potestad de incorporar las disposiciones que él crea conveniente y ser aprobadas, con lo cual de nada sirve el segundo debate, si va a incorporar las disposiciones que él crea conveniente, con lo cual el Presidente de la Comisión tiene excesivo dominio en la producción de la legislación ecuatoriana, a riesgo de que en varios casos no sea lo más correcto y acertado

El Art. 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa expresa: "Segundo debate para proyectos de urgencia en materia económica.- Para el caso de los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica por el Presidente de la República, la comisión especializada analizará y recogerá

las observaciones al proyecto de ley, efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno.

Transcurrido el plazo de cuatro días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas.

La Presidenta o Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.

Concluido el plazo de cuarenta y ocho horas, contado desde la distribución de los informes, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, lo incluirá en el orden del día del Pleno para segundo debate, en el que se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley.

El segundo debate se desarrollará en una sola sesión. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley.

Cuando en el plazo de 30 días, la Asamblea Nacional no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá

en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución."45

En el caso de segundo de proyectos de urgencia en materia económica, se le ha dado las mismas facultades al Presidente de la Comisión que pueda incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno, ello significa que el Presidente de la Comisión tiene la potestad de incorporar las disposiciones que él crea conveniente y ser aprobadas, con lo cual de nada sirve el segundo debate, si va a incorporar las disposiciones que él crea conveniente, con lo cual el Presidente de la Comisión tiene excesivo dominio en la producción de la legislación ecuatoriana, a riesgo de que en varios casos no sea lo más correcto y acertado

_

⁴⁵ LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 62

8. CONCLUSIONES

- La elaboración de la ley no es, como se ha dicho, el trabajo exclusivo de legisladores, sino que requiere la concurrencia del trabajo adicional de técnicos y expertos; precisamente por eso, cada vez más, las legislaturas se van tecnificando así como sus diferentes órganos auxiliares. Dentro de este proceso es clave el manejo de ciertos conceptos centrales en el derecho y la política.
- Por otro lado, también el proceso parlamentario ecuatoriano ha ido mutando, tanto por la vía de profundización de la democracia como por sus diseños institucionales, que realmente han tenido muchas dificultades.
- Los asambleístas, pero sobre todo sus asesores y técnicos legislativos, deben estar al tanto de estos cambios con el fin de que las leyes sean jurídicamente correctas; y, políticamente relevantes.
- Por lo expuesto anteriormente, la Asamblea Nacional en su condición de garante al momento de expedir, reformar, interpretar y derogar leyes, no solo está obligada a observar los procedimientos constitucionales y legales para aprobar las leyes, sino que adicionalmente debe hacerlo, considerando cada uno de los derechos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales y todos aquellos relacionados con la dignidad del ser

humano, elementos fundamentales, que se constituyen en condición de garantes del ordenamiento jurídico.

9. RECOMENDACIONES

- Por la serie de intervenciones relatadas en la presente tesis, es conveniente se realice la reforma legal al Capítulo V, Del Procedimiento Legislativo, Sección 1, Trámite de Aprobación de Leyes Ordinarias y de Urgencia en Materia Económica, artículos 61 y 62; de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
- Se debe poner especial énfasis en temas tales como: redacción de las leyes, su estructura, lenguaje jurídico y contenidos y en donde se reconoce la necesidad de revisar los conceptos y principios básicos que deben regir toda norma jurídica dentro de la Función Legislativa que, en realidad, no constituye un fin en sí mismos, pero que son un medio eficaz para lograr la seguridad jurídica, como principio constitucional.
- Es necesario abandonar la improvisación en la redacción y expedición de leyes, y fundamentar la norma en una metodología que responda a nuestra tradición jurídica.
- Es imperioso el preparar un manual que estructure la formación de la norma, a través del reconocimiento de nuestra cultura jurídica, del lenguaje jurídico ecuatoriano y de la experiencia de otros países latinoamericanos.

9.1. Propuesta de reforma legal

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial N° 499 de 20 de octubre de 2008, establece en su artículo 126 que para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno;

Que, la Constitución de la República regula en su artículo 120 las atribuciones y facultades de la Asamblea Nacional. Entre ellas consta la de expedir, codificar, reformar y derogar leyes; así como también, la de fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público;

Que, en el desarrollo del trabajo legislativo se identifican algunos vacíos o temas que deben precisarse, y que justifican una reforma a varios artículos de la Ley;

Que, la Asamblea Nacional y sus miembros están comprometidos a dotar a este órgano legislativo de la capacidad institucional suficiente para cumplir con las obligaciones legales y constitucionales de esta Función.

En uso de las facultades establecidas por el artículo 126 de la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Artículo 1.- En el inciso quinto del artículo 61, sustitúyase la frase: "en una sola sesión", por la frase: "en un solo debate que se realizará en una o más sesiones".

Artículo 2.- En el quinto inciso del artículo 61, luego de la frase durante el segundo debate elimínese la palabra "el o la ponente" y, en su lugar, póngase la siguiente frase: "La Comisión que presento el informe, con mayoría absoluta".

Artículo 3.- Agréguese al final del Artículo 61, los siguientes incisos:

"Cualquier asambleísta podrá pedir la revisión de uno o varios artículos de la ley, luego de concluido el debate. Para dicho efecto presentará por escrito ante la o el Secretario General de la Asamblea Nacional la moción correspondiente, con el respaldo de al menos el diez por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional. Ningún asambleísta podrá apoyar más de una moción de revisión. El total de artículos revisados no podrá superar el 5% del total de artículos del proyecto de Ley.

La o el Secretario General registrará los artículos que serán revisados, dará lectura, a fin de que la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional disponga la votación, artículo por artículo. Para la aprobación se requerirá mayoría absoluta.

Una vez aprobado el articulado que mereció revisión, se pasará a votar el texto íntegro del informe de mayoría. En caso que los artículos revisados no sean aprobados con la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional, quedarán vigentes los artículos aprobados en el informe de mayoría"

Artículo 4.- Sustitúyase el artículo 62, por el siguiente:

"Art. 62.- Segundo debate para proyectos de urgencia en materia económica.- Para el caso de los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica por la Presidenta o Presidente de la República, la comisión especializada analizará y recogerá las observaciones al proyecto de ley, efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno.

Dentro del plazo de siete días contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate.

La Presidenta o Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría General de la Asamblea Nacional la distribución del informe a las y los asambleístas, y convocará a la sesión del Pleno para

segundo debate, en el que se aprobará, modificará o negará el proyecto de

ley.

El segundo debate se desarrollará en una o varias sesiones. Se podrá

mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos,

secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea

Nacional, se podrá archivar el proyecto de ley.

Cuando en el plazo de treinta días, la Asamblea Nacional no apruebe,

modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica,

la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto ley y

ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá

en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario

previsto en la Constitución".

Dado en el Salón Plenario de la Asamblea Nacional, en Quito Distrito

Metropolitano, a los 14 días del mes de febrero del dos mil catorce.

Gabriela Rivadeneira Burbano

PRESIDENTA

Libia Rivas Ordóñez

SECRETARIA

105

10. BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO PÉREZ, Miguel: Manual de Derecho Constitucional, editorial Alelier, segunda edición, Barcelona España, 2012, p. 199
- CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina, 1998, p. 220, 388
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador, 2014, Art. 120, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140
- DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, segunda edición, Buenos Aires – Argentina, 1999, p. 117, 598
- DICCIONARIO CONCEPTUAL DE DERECHO PENAL, Editorial Jurídica Bolivariana, Bogotá, Caracas, Panamá, Quito, 2004, p. 414
- ESPINOSA M., Galo: La más Práctica Enciclopedia Jurídica, Vocabulario
 Jurídico, Volumen I, Editado por Instituto de Informática Legal, Quito –
 Ecuador, 1986, p. 52

- ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica,
 Volumen II, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal,
 Quito Ecuador, 1987, p. 323
- FERRAJOLI, Luigui: Derecho y Razón, Editorial Trota, Quinta Edición,
 España, 2001, p. 539
- GOLDSTEIN, Mabel. DICCIONARIO JURIDICO CONSULTO MAGNO.

 Círculo Latino Austral S.A. Buenos Aires- Argentina. 2008. Pág. 350
- LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador, 2014, Art. 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62
- NOHLEN, Dieter: Diccionario de Ciencia Política, Tomo I, editorial Purrúa, El Colegio de Veracruz, editorial C.H., Beck, Múnich, Alemania, primera edición en español 2006, México, p. 269, 434
- OSSORIO Y FLORIT, Manuel; CABANELLAS DE LAS CUEVAS,
 Guillermo: Diccionario de Derecho, Tomo 2, editorial Heliasta, Buenos Aires
 Argentina, 2010, p. 45
- OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales,
 editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina, 2008, p. 344, 524

- PEREZ RAYO, Javier: Curso de Derecho Constitucional, Séptima Edición,
 Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid España, 2000, p. 578
- PRADO VALLEJO, Julio: Documentos Básicos de Derechos Humanos, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1985, p. 65
- ZAVALA EGAS, Jorge: Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y
 Argumentación Jurídica, editorial Edilexa S.A., Guayaquil Ecuador, 2010,
 p. 68

11. ANEXOS

11.1. Encuesta

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA MODALIDAD ESTUDIOS A DISTANCIA CARRERA DE DERECHO

Señor abogado: En calidad de egresado de la Carrera de Derecho, con la finalidad de desarrollar mi investigación intitulada: "PROPUESTA DE REFORMA LEGAL AL CAPÍTULO V, DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SECCIÓN 1, TRÁMITE DE APROBACIÓN DE LEYES ORDINARIAS Y DE URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA, ARTÍCULOS 61 Y 62; DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA", le solicito se sirva contestarme las siguientes preguntas:

 ¿Está usted de contenido de las artículos? 	s leyes sea disc	cutido y	·	•
SI ()				
¿Por qué?				
2. ¿Cree usted Nacional, el hacompletos, o en de las leyes? SI () ¿Por qué?	que el proceso cerlo, en segui "plancha", aporta NO (de vota ndo y d positivai	ción en bloque definitivo debate, mente al proceso	en la Asamblea por proyectos de construcción
3. ¿Está usted do han sido observa y voten individual. SI () ¿Por qué?	dos, que general mente? NO (mente so	on los más polém	icos, se debatan
		• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		

4. ¿Cree usted que la votación de leyes por parte de los Asambleístas de forma individual de artículos polémicos permite a los ciudadanos y opinión

pública en general identificar las posturas de cada legislador, facilitando la rendición de cuentas y contribuyendo a la transparencia? SI () NO () ¿Por qué?
5. ¿Está usted de acuerdo que la votación de artículos polémicos de forma individual permite identificar y corregir con más facilidad, falencias de redacción, errores en la remisión a otras leyes, o a artículos de la misma ley, repeticiones de normas? SI () NO () ¿Por qué?
6. ¿Usted cree que un adecuado diseño institucional y una acertada legislación sobre el funcionamiento de los organismos, deben conciliar el principio de la celeridad con la necesidad de eficiencia y debate adecuado? SI () NO () ¿Por qué?
7. ¿Considera usted que debe plantearse un "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Capítulo V, Sección 1, Del Procedimiento Legislativo, en referencia al trámite de aprobación de leyes ordinarias y de urgencia económica? SI () NO () ¿Por qué?

ÍNDICE

PORTADAi
CERTIFICACIÓNii
AUTORÍAiii
CARTA DE AUTORIZACIÓNiv
DEDICATORIAv
AGRADECIMIENTO vi
1. TITULO
2. RESUMEN
2.1 ABSTRACT 5
3. INTRODUCCIÓN 8
4. REVISIÓN DE LITERATURA11
5. MATERIALES Y MÉTODOS
6. RESULTADOS69
7. DISCUSIÓN
8. CONCLUSIONES
9. RECOMENDACIONES
9.1. PROPUESTA DE REFORMA
10. BIBLIOGRAFÍA
11. ANEXOS
ÍNDICE