



UNIVERSIDAD DEL AZUAY

DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS

**LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA
REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008 Y LA LEGISLACIÓN VIGENTE**

**MONOGRAFÍA PREVIA LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ESPECIALISTA EN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

AUTORA: DRA. XIMENA MEJIA MOSCOSO

DIRECTOR: DR. REMIGIO AUQUILLA LUCERO

CUENCA - ECUADOR

2011

Dedicatoria

A mis hijas Paula Sofía y María Gabriela, rayitos de luz en el camino de mi vida. Norte, sur y razón de mi existencia.

Agradecimiento

A mi esposo Pablo por su ayuda incondicional y al Dr. Remigio Auquilla Lucero, que con sus valiosos conocimientos guiaron el trabajo que presento.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

	Página
CAPITULO I: LAS COMISIONES LEGISLATIVAS	
1.1. Concepto..... ..	9
1.2. Características..... ..	11
1.3. Clases de comisiones legislativas..... ..	13
1.4. Realidad actual..... ..	20
CAPITULO II: LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA	
2.1. Las comisiones legislativas y la Constitución de la República del Ecuador de 2008..... ..	25
2.2. Las comisiones legislativas y la Ley Orgánica de la Función Legislativa..... ..	32
2.3. Las comisiones legislativas y el Reglamento de Comisiones Permanentes y Ocasionales..... ..	38
CAPITULO III: LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN EL DERECHO COMPARADO	
3.1. Las comisiones legislativas en España..... ..	52
3.2. Las comisiones legislativas en otras legislaciones..... ..	54
CAPITULO IV	
Conclusiones..... ..	59
Bibliografía..... ..	62

RESUMEN

Las reformas constitucionales que entraron en vigencia en el año 2008, propenden a un mejor desenvolvimiento de las funciones del Estado, una de ellas la Función Legislativa, encargada principalmente de la elaboración y expedición de las leyes, que se organiza y ejecuta sus labores a través de las comisiones legislativas permanentes y ocasionales, las mismas que permiten una mejor distribución del trabajo de los asambleístas, su participación de acuerdo al área de afinidad y en especial la intervención de la totalidad de los miembros de la Asamblea Nacional con lo que se garantiza el trabajo de los bloques legislativos de mayoría y minoría constituyéndose las comisiones en verdaderos centros de participación democrática en donde los ciudadanos a través de sus representantes dictan sus propias leyes y toman las decisiones en asuntos de trascendental importancia para el país.

ABSTRACT

The intention of the current constitutional reforms from 2008 is to improve the performance of the State's functions, one of which is the Legislative Function that is mainly in charge of the creation and declaration of laws. It performs its tasks through permanent and occasional legislative commissions, which contribute to a better distribution of the Assembly members' work, their participation according to the area of affinity and especially the intervention of the totality of members of the National Assembly, which guarantees the participation of the legislative's majority and minority; therefore, the commissions become true centers of democratic participation where the citizens, through their representatives, dictate their own laws and make decisions on important and transcendental matters for the country.



[Handwritten signature]
UNIVERSIDAD DEL
AZUAY
DPTO. IDIOMAS

[Handwritten signature]
Translated by,

Diana Lee Rodas

INTRODUCCIÓN

De conformidad con el artículo primero de la Constitución el Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada y a efectos de que exista una efectiva vigencia del régimen republicano se necesita un adecuado funcionamiento del órgano legislativo, ya sea el Congreso, Parlamento, Cámara; y, en el caso de nuestro país, la Asamblea Nacional. Para ello se requiere una estructuración eficaz que permita que las leyes sean sancionadas después de un debate público y no producto de diálogos reducidos y secretos, con total ausencia de la opinión pública y del desacuerdo del pueblo, factor trascendental para la obediencia moral de la Ley.

Uno de los cambios sustanciales de la vigente Constitución de la República del Ecuador fue la incorporación de los derechos de participación y con ellos la implementación de varias formas de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno y las funciones del Estado. La actividad legislativa no fue la excepción en lo que se refiere a la iniciativa de la producción de normas y la eliminación de la atribución de interpretación constitucional en el ámbito de la Función Legislativa para incorporarla como una de las funciones primordiales de la Corte Constitucional, lo que dejar ver, la diáfana intención de la Asamblea de Montecristi, de priorizar la labor de los asambleístas en la producción y elaboración de las leyes y mandatos constitucionales, en donde juega un papel preponderante, el tema del presente trabajo, las Comisiones Legislativas, que constituyen pilares fundamentales en la estructuración y organización del órgano legislativo, se convierten en verdaderos bloques legislativos, indispensables para un mejor desarrollo de la función parlamentaria, medios que permiten la participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones a través de sus representantes elegidos democráticamente y en las que participan tanto los bloques de mayoría como de minoría en la elaboración de las normas que han de regir su propio devenir. Por su importancia se han clasificado dependiendo el área de trabajo que realizan y en la actualidad son trece las comisiones especializadas permanentes, cuya integración, tomada de decisiones, informes y actas se encuentran adecuadamente regulados por la ley y los reglamentos

CAPITULO I

LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

1.1. CONCEPTO DE COMISIÓN:

Históricamente los parlamentos, cámaras o congresos se crearon como una sola estructura con el fin de que todos sus miembros, en un mismo tiempo y como un solo cuerpo, se encarguen de la labor legislativa. Fue el incremento del trabajo, la lentitud del despacho, la superficialidad de los estudios, la dificultad de llegar a consensos y a la deliberación; así como, la incapacidad o imposibilidad de los legisladores para examinar la gran cantidad y complejidad de los proyectos de ley y los temas de interés nacional, las causas que dieron origen a lo que hoy se conoce como las comisiones legislativas.

Surgieron con carácter permanente en Inglaterra, en 1882, compuestas por un reducido número de legisladores, en el célebre parlamento de Westminster. Sin embargo, históricamente ya en el año de 1340, en los documentos oficiales del parlamento inglés se hizo referencia a la existencia de comisiones especiales, desde ese año hasta 1547, se desarrollaron las denominadas select committees creadas por la cámara en forma eventual o ella misma se constituía excepcionalmente en comisión de investigación.

Posteriormente fueron adoptadas por casi todos los parlamentos europeos, con la finalidad de obtener información suficiente sobre un asunto en particular que se relacione directamente con la labor parlamentaria. Como resultado de ello, los legisladores se vieron en la necesidad de especializarse en una materia o disciplina. La división del trabajo de las comisiones precisamente tuvo fundamento en un inicio en la especialización o diligencia de las actividades laborales de los legisladores, propiciando la racionalización del trabajo de los parlamentos, profundizándose más la democracia; ya que posibilitaba la participación plena y activa de los diputados y los partidos políticos en el gabinete.

En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se encuentra la etimología de la palabra comisión que proviene del latín: “commissio - onis que significa acción de cometer, orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio. Encargo que una persona da a

otra para que haga alguna cosa. Conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto”¹

La Enciclopedia Jurídica OMEBA define de la siguiente manera: “en síntesis puede afirmarse que las comisiones parlamentarias son desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular de darse su reglamento o dictar las normas de funcionamiento, designanse, ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o investiguen hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación”²

El tratadista García Enterría considera que las comisiones legislativas no han tenido una regulación ponderada, su conformación y fines han estado supeditados a la decisión de las mayorías. Son un mecanismo de verdadera participación democrática de todo el pueblo por la forma como se hallan conformadas; y lo que es más importante, porque pueden hacer un seguimiento general y cuidadoso e incluso solicitar la rendición de cuentas. Por delegación pueden asumir funciones ejecutivas o instructivas, como por ejemplo ejecutar acuerdos o negocios.

De las definiciones transcritas se puede observar que la acepción más común del término comisión es el empleado para referir a la orden y capacidad que una persona le otorga a otra para que en su nombre ejecute algún encargo o participe en determinada actividad. Sin embargo, es la que la define como el conjunto de personas que están encargadas de resolver algún asunto o cuestión, la concepción que interesa en el presente trabajo, puesto que todo cuerpo colegiado tiende por regla general para el cumplimiento de sus

¹ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 2003, Madrid - España, p. 329.

² Ossorio y Florit Manuel, Obal R. Carlos y Bitbol Alfredo. 2001. Enciclopedia Jurídica Omeba, Aires - Argentina, tomo III, p. 371.

objetivos y fines a nombrar comisiones, su duración y conformación están previstas en la ley o estatutos; y por lo general, se integran con un presidente, un vicepresidente, un secretario y vocales que representan proporcionalmente a las fracciones políticas del parlamento y a los legisladores independientes; y, poseen un reglamento escrito que descentraliza las responsabilidades.

En la actualidad en los Estados con régimen democrático, sus parlamentos o legislaturas realizan sus labores a través de comisiones, formadas por grupos de legisladores a quienes se les asignan en forma temporal o permanente al examen y análisis de asuntos que el pleno del parlamento, cámara o congreso le es difícil realizar, facilitando el trabajo y convirtiéndose en un instrumento de control de la función ejecutiva.

1.2. CARACTERÍSTICAS:

Entre las principales características de las comisiones legislativas están:

- a) Se originan en la necesidad de la especialización, atendiendo a la amplitud y heterogeneidad de las áreas del quehacer legislativo que debe conocer la legislatura; y, el control parlamentario.
- b) Son órganos complementarios de la organización necesaria y común a los cuerpos colegiados y nacen por disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias. Sus procedimientos se rigen por reglamentos menos rígidos que los que se aplican al pleno del congreso.
- c) Permiten el trabajo ordenado y especializado de las labores legislativas, permitiendo la agilidad en los procedimientos. Son verdaderos órganos cuya principal función es el estudio, informe o consulta de los asuntos que van a ser sometidos a la decisión del pleno del parlamento.
- d) Tienen competencia potestativa en la medida que tienen que informar sobre asuntos que son de competencia del pleno del congreso pero cuyo conocimiento le ha sido

delegado expresamente por la decisión del mismo, pudiendo servirse de cualquier medio lícito para el cumplimiento del fin para el que fueron creadas. Gozan de autonomía plena, entre sus atribuciones y funciones están el poder citar a sus sesiones a toda persona que sea necesaria a fin de tomar decisiones acertadas.

- e) Facilitan la participación e integración de los legisladores ya que el trabajo en grupos pequeños posibilita mayor concentración y agilidad en la discusión y elaboración de las decisiones legislativas. Cuando las comisiones están formadas por representantes de varios partidos políticos el consenso y negociación se puede lograr en menor tiempo.
- f) Constituyen una herramienta básica de democracia ya que posibilitan el acercamiento de los ciudadanos con sus representantes, los legisladores, en temas de trascendencia nacional. Así mismo, posibilitan la intervención, el trabajo y la participación en la toma de decisiones de los partidos políticos minoritarios.
- g) Las comisiones legislativas dotan de mayor eficiencia al trabajo legislativo, la eficiencia del parlamento, cámara o congreso, debe manifestarse no sólo en la agilidad de sus procedimientos, sino también en el acierto de los contenidos normativos de las leyes que sancione.

En definitiva las comisiones legislativas son verdaderos gabinetes de estudio, que posibilitan en su seno un examen, deliberación exhaustiva, con profundidad conceptual y política de lo que se somete a su análisis, puesto que la sociedad espera de sus representantes, prontitud y adecuadas soluciones para sus requerimientos. Tienen gran importancia porque en ellas está el control legislativo y político, porque de ellas nacen las decisiones de las políticas públicas de un país; y porque en definitiva organizan el trabajo del parlamento, cámara, congreso, asamblea o corporaciones que en regímenes democráticos tienen una base social, representan al pueblo y a los intereses de todo un país.

1.3. CLASES DE COMISIONES LEGISLATIVAS:

Estos grupos de trabajo constituidos con una finalidad particular y encargados de la discusión e informe especializado de un proyecto de ley o un tema sometido a su conocimiento, son órganos parlamentarios que laboran en actividades técnicas o especializadas donde se discuten minuciosamente los proyectos y proposiciones de ley. Su función es relevante en el proceso legislativo pues los informes o dictámenes que realizan sirven de base para el trabajo del pleno del congreso.

Su clasificación depende de la estructura interna del cuerpo colegiado o de cada parlamento, congreso, cámara o asamblea, si es bicameral o unicameral; del grado de desarrollo del órgano legislativo; del avance científico, tecnológico y cultural del Estado; de la historia e idiosincrasia y del nivel de democracia que exista cada país.

1.3.1. Por las funciones: las comisiones pueden ser:

- **Permanentes:** su funcionamiento constituye la regla general dentro del marco de la labor legislativa, pues existen en la mayoría de los parlamentos, cámaras o congresos. Desarrollan su actividad en base a sesiones que tienen lugar siempre que concurra un número mínimo de miembros y pueden adoptar acuerdos válidos que obligan al resto de los integrantes. Los informes de las comisiones deben ser lo más razonados posibles al igual que los acuerdos y propuestas que planteen. En algunos países estas sesiones son de carácter reservado, en el sentido de que el público no tiene acceso a ellas, excepto los invitados de la comisión para la ilustración de sus debates y las audiencias legislativas, considero que cuando el marco constitucional establece los principios de publicidad, la transparencia de las actuaciones de los diferentes funciones del Estado, no es propicio el que las sesiones sean reservadas. Las reuniones abiertas al público ofrecen a las comisiones la oportunidad de que el público comprenda su posición y apoye las decisiones ulteriores de la legislatura. Por lo general, las comisiones permanentes son las que elaboran en primera instancia las leyes y realizan el trabajo en forma estable y fija. Estas comisiones tienen por finalidad funcionar durante todo el tiempo, en algunos Estados, dado a que el parlamento, cámara o congreso, tienen períodos de receso,

muchas veces por motivos de orden político este tipo de comisiones debe laborar ininterrumpidamente. Generalmente se ocupan de materias como gobernabilidad, asuntos constitucionales y de justicia; relaciones exteriores, defensa nacional, educación, vivienda, crédito público; agricultura y fomento industrial, comunicaciones, obras públicas, entre otras. Por la importancia que tienen están contempladas en las disposiciones constitucionales y normativamente asumen la figura de verdaderos colegios o corporaciones, destinadas a apoyar de manera continúa la labor de la legislatura.

Las comisiones permanentes pueden en ocasiones sustituir al pleno del parlamento, cámara o congreso, en el ejercicio de importantes actividades, como el ser delegada para el nombramiento de altos funcionarios de la función ejecutiva o el aprobar la suspensión de las garantías individuales, sin que por estas importantes atribuciones que se les confieren pueda afirmarse que constituyen un cuarto poder o que sean una nueva rama de la acción gubernativa. En definitiva las comisiones permanentes son subgrupos y en cada uno los diputados o legisladores se dividen las tareas legislativas; tienen una existencia definida y sesionan regularmente todas las semanas, por el trabajo y las funciones que cumplen son de gran importancia dentro de la función legislativa, ya que están formadas por un número significativo de miembros que representan a los partidos políticos mayoritarios y de minoría, es decir, están integradas por los diputados de las diferentes fracciones políticas y por lo tanto son consideradas como el eje fundamental del proceso legislativo.

Entre las funciones que más destacan en las comisiones legislativas permanentes están:

- a) La elaboración de proyectos de ley.
- b) Conocer asuntos que ameriten la elaboración de un informe para ser conocido posteriormente en el pleno del parlamento, cámara o congreso y que es necesario para el respectivo debate, o cuando se requiere enviar un informe a las otras funciones del Estado sin que sea necesario que el pleno lo conozca, sino que se

envían directamente a las oficinas gubernamentales idóneas y que se relacionan con la problemática que contenga cada una.

- c) Recibir en audiencia a personas y grupos sociales interesados en algún proyecto de ley o en un determinado asunto, haciendo de la participación ciudadanía una práctica común y con el fin de tomarla en cuenta a la hora en que la comisión informe, siendo trascendental la publicidad de las sesiones o reuniones.
- d) Se encargan del estudio de las labores de los ministerios que en relación a cada materia les corresponde a cada comisión. Así como efectuar, controlar y supervisar la forma en que la función ejecutiva elabora y ejecuta los reglamentos que se crean a raíz de la aprobación de las leyes.
- e) Solicitar informes a personas e instituciones, llamar a los ministros para que brinden información, interpelar e interrogar a los funcionarios públicos, llevar a cabo estudios de investigación sobre asuntos de acuerdo con la especialidad de cada comisión y cumplir el rol de intermediario o árbitro en los conflictos sociales.

Por lo general existe coincidencia entre las comisiones legislativas permanentes y los ministerios en que divide el trabajo el gobierno, con el fin de garantizar la función de un efectivo control y supervisión del Ejecutivo sin que ello signifique menoscabo de la independencia de las funciones del Estado. Esta coincidencia propicia un mayor acercamiento y desarrollo de relaciones y vínculos entre los legisladores y funcionarios públicos, lo cual favorece a la coordinación y colaboración entre los dos poderes del Estado. Así, hoy se habla de las comisiones permanentes especializadas, dependiendo de las materias fundamentales adscritas a las diferentes reparticiones ministeriales y los componentes de cada comisión se escogen de acuerdo con la especialidad o inclinación que diga tener cada uno de los parlamentarios, dentro de la órbita de sus actividades profesionales. Existiendo dos sistemas: el británico y el francés, por el primero no existen comisiones permanentes especializadas, sino comisiones especialmente constituidas para cada proyecto de ley. De acuerdo al segundo sistema, en cada parlamento, cámara o congreso se constituyen comisiones permanentes encargadas del estudio en primer debate de los proyectos de ley presentados, es este segundo sistema el acogido por el país.

- De investigación: por regla general las comisiones de investigación están autorizadas por la Constitución de los países para ejercer control político, son temporales y su finalidad es la investigación exhaustiva y pormenorizadas de cualquier tipo de asunto que le delega el parlamento, cámara o congreso, por lo general se encargan de investigar asuntos de interés público, como por ejemplo la comisión nombrada para el estudio del atentado al Presidente de la República del Ecuador, el 30 de septiembre del año 2010. Se caracterizan porque las conclusiones a las que lleguen no son vinculantes para la asamblea o parlamento, tampoco afectan a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea puesto en conocimiento de las autoridades de la función judicial a efectos de que se inicien las acciones legales correspondientes.

En esta clase de comisiones es obligatoria la comparecencia de cualquier persona en caso de ser solicitada. Sus facultades y atribuciones son amplias en razón de que esta clase de comisión puede considerarse como una delegación del propio parlamento, cámara o congreso y, como tal, tiene las prerrogativas del cuerpo que las creó, las expresamente dadas en la resolución que le dio origen y las implícitas que nacen de las delicadas funciones asignadas y propuestas.

En la práctica puede presentarse que la tarea investigativa de la comisión se vea entorpecida por las otras funciones del Estado, por ello la importancia de reconocer a esta clase de comisiones las facultades, los mismos poderes y atribuciones, expresas o implícitas que poseen el propio parlamento, cámara o congreso y que las delega a sus comisiones investigadoras. Por lo tanto, éstas están investidas de todas las facultades que les permitan requerir el testimonio de personas y la exhibición de libros, papeles y documentos que tengan o que pudieran tener relación inmediata con los fines de investigación y del interés público que ella contempla; y la desobediencia a las medidas adoptadas por la comisión investigadora constituye desacato y una violación de las atribuciones parlamentarias.

- Generales: esta clase de comisiones se presentan cuando es el propio órgano legislativo llámese: parlamento, cámara, congreso o asamblea, se constituyen en comisión plenaria o comité del pleno. Es la primera comisión que se presentó en la función legislativa, cuando el plenario de la asamblea funciona como una sola comisión en donde se abordaban diferentes problemas de naturaleza distinta. En algunos parlamentos legislativos bicamerales se crea la comisión general interparlamentaria, la cual es una variante de la comisión general con la diferencia de que está constituida por todos los diputados y senadores del poder legislativo. En la actualidad esta clase de comisión es la excepción, no constituye la norma común del trabajo legislativo, se presenta en casos muy singulares y de gran importancia para que el plenario de la asamblea legislativa se convierte en: comité del pleno, comisión general o comisión plenaria.

- Especiales: son de carácter temporal para tratar asuntos específicos y se disuelven: por el cumplimiento del fin para el que fueron creadas, el plazo para el que fueron conformadas o la entrega del informe de trabajo o dictamen al plenario de la asamblea legislativa. Se establecen para un trabajo concreto. Son comisiones que se crean por lo general para abordar problemas puntuales, leyes de carácter técnico y a veces requieren de la colaboración de las comisiones permanentes. Son establecidas por el parlamento, cámara o congreso para abordar asuntos específicos, igualmente determina quiénes serán sus miembros, su mandato y tiempo de funcionamiento que culmina en el momento en que presenta su informe.

Las comisiones especiales pueden sub clasificarse en dos tipos: comisiones especiales legislativas, que son las que intervienen directamente en el procedimiento legislativo, y las no legislativas, que no intervienen en el proceso de elaboración de la ley, sino que por lo general cumplen funciones de carácter administrativo.

- Ad hoc: El término ad hoc tiene raíces latinas y literalmente significa -para esto-. Estas comisiones son creadas para un fin específico por ello son de carácter temporal, para tratar asuntos particulares por lo general su presidente es nombrado

por el presidente del parlamento, cámara o congreso. Son creadas solamente para el cumplimiento de una determinada tarea.

Se puede encontrar también comisiones especiales o ad-hoc, que se distinguen de aquellas creadas de manera transitoria, porque son conformadas para efectos de investigación o para temas de carácter jurisdiccional, que se agotan y desaparecen una vez cumplido el fin para el que fueron creadas.

- **Decisionales o no decisionales:** esta clase de comisiones tiene directamente relación con el carácter de vinculante o no de las conclusiones o informes finales que presenten. Si ellas son la base para la toma de decisiones del pleno, la comisión será decisional, si sólo informan sin tener relación alguna con la resolución que tome el parlamento, cámara o congreso las comisiones serán no decisionales.

1.3.2. Por su creación: Las comisiones por su creación pueden dividirse en constitucionales, legales, reglamentarias o por decisión del pleno, según sea su fuente de creación la Constitución, la ley, el reglamento o por resolución del mismo parlamento, cámara o congreso. Pueden entonces clasificarse en comisiones constitucionales, legales, reglamentarias o ad hoc creadas solamente para el cumplimiento de una determinada tarea.

1.3.3. Por los integrantes: las comisiones pueden ser intercamerales, interparlamentarias o mixtas: cuando están conformadas por los diputados de las Cámara Baja o de Comunes y los senadores de la Cámara Alta o Senado, se presentan en los parlamentos bicamerales. Son designadas para el estudio de una materia de interés común para ambas cámaras y solo pueden presentarse en asambleas legislativas bicamerales. La designación de sus miembros y funciones están regidas por los mismos procedimientos de las comisiones permanentes. Estas comisiones no tienen competencias legislativas, no obstante, desempeñan un papel importante en el funcionamiento de la asamblea. Pueden dar lugar a las comisiones horizontales que son aquellas que a más de conocer asuntos específicos, deben emitir su dictamen sobre la

materia correspondiente a otra comisión desde el punto de vista en el que están especializadas, como por ejemplo la comisión de asuntos constitucionales, la comisión de presupuestos.

Se habla de comisiones mixtas paritarias cuando están compuestas por diputados de las dos cámaras, se crean con el objeto de resolver diferencias relacionadas con la redacción del texto de una ley y su labor finaliza cuando se escribe el texto definitivo y es aprobado por el plenario de las cámaras. Desde otro punto de vista las comisiones pueden ser mixtas no sólo cuando están compuestas por miembros de ambas cámaras del parlamento, encargadas de resolver las diferencias surgidas entre ellas durante la tramitación de un proyecto de ley, sino que también pueden denominarse mixtas cuando las comisiones están formadas por diputados, (asambleístas, legisladores) y particulares en calidad de asesores; éstos últimos tienen derecho a voz pero no a voto.

Pueden también existir comisiones unidas que se presentan cuando en una misma cámara las diferentes comisiones deben unirse para sesionar y adoptar acuerdos entre sus miembros.

Otros criterios de división de las comisiones legislativas son por ejemplo: por la permanencia, las comisiones se dividirían en permanentes o transitorias, por el número en que se hallan integradas pueden ser comisiones con un número determinado, determinable o indeterminado de miembros. Bajo el criterio de la práctica, las comisiones pueden ser técnicas permanentes o especiales, políticas, de investigación, de reglamento, de peticiones. Por el criterio de la materia se puede hablar de comisiones administrativas, de gobierno, de funcionamiento interno, de estudio, de custodia, de investigación o jurisdiccionales. Incluso las comisiones se pueden clasificar bajo el criterio del prestigio con que cuentan algunas comisiones, en este caso la clasificación dependerá de la gradación del prestigio. Otro criterio tiene relación con la especificidad que trata la comisión, en este sentido en la mayoría de parlamentos, cámaras o congresos, existe la conformación de una Comisión de Ética, cuya función es observar la

conducta y comportamiento de los legisladores dentro y fuera del recinto legislativo y velar por la utilización correcta de los recursos de la asamblea.

1.4. REALIDAD ACTUAL:

Es a partir del siglo XIX, con el auge de la democracia y la consolidación de los partidos políticos, que las comisiones legislativas van cobrando importancia dentro del parlamento, cámara o congreso, constituyéndose en verdaderos órganos de estudio, análisis y redacción especialmente de los proyectos de ley. Jurídicamente son consideradas como verdaderos órganos en sentido impropio, divisiones internas del pleno, carentes de decisiones resolutorias. Son órganos que cumplen una función instructora y preparatoria de los acuerdos que adoptan los órganos decisorios.

En la actualidad puede afirmarse que las principales funciones de las comisiones son: el estudio, informe y consulta de asuntos que se deben someter a decisión del pleno, el seguimiento, control y fiscalización; y, el asumir competencias resolutorias por decisión del pleno; y, para ser desarrolladas en forma efectiva se requiere:

- a) Apertura a la realidad social: los miembros de las comisiones deben tener una apertura para receptar los aportes, inquietudes y soluciones de la opinión pública en general, y en especial, de todas las personas, grupos o instituciones culturales, profesionales, sociales, económicas involucradas. Se requiere la participación ciudadana en la toma de decisiones para que estas constituyan verdaderas respuestas a los problemas sociales, a esta función se la ha llamado la función cognoscitiva de las comisiones legislativas y en la normativa ecuatoriana se halla reconocida en el artículo 157 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en la disposición 26 del Reglamento a la ley, que establecen la promoción efectiva de la participación de la ciudadanía en el proceso de formación y expedición de las leyes, incluso el reglamento hace una enumeración de los mecanismos a utilizarse como son los foros de consulta -blogs-, mesas itinerantes, talleres, seminarios, foros encuentros, etc.

- b) Apertura a la asistencia técnico-científica: la complejidad cada vez más creciente de los problemas de una sociedad, con un proceso científico y tecnológico acelerado, hace imperiosa la necesidad de nombrar profesionales o expertos, sin tener en cuenta su filiación política, atendiendo únicamente a su capacidad, méritos y conocimientos. Es preciso establecer un sistema que conjugue el apoyo técnico de origen partidario, a través de los asesores, con el de los expertos nombrados sin connotaciones partidarias. Aquí entra a jugar un papel importante las universidades, como órganos de consulta a los especialistas en las diversas ramas de la ciencia, el arte y la técnica, que podrían brindar su servicio de asesoramiento a la asamblea. En el Reglamento a la Ley Orgánica de la Función Legislativa en la disposición 29, se establece que a las sesiones de las comisiones especializadas pueden asistir el asesor o funcionario que el asambleísta convoque con fines de consulta o informativos.
- c) Apertura al asesoramiento técnico-formal o legislativo: es necesario contar con un asesoramiento técnico-formal o idiomático propiamente dicho, en especial al momento de la redacción de la norma jurídica, que se encargue de la preparación, estructuración y redacción de los proyectos de leyes, ya que los estilos de redacción legislativa y de la estructuración lógica de las leyes requieren de un trabajo especializado. Por ello considero acertada la creación de la Unidad Técnica Legislativa contemplada en el artículo 30 de la vigente Ley Orgánica de la Función Legislativa.

En conclusión uno de los pilares en la estructuración del órgano legislativo lo constituyen las comisiones legislativas ya que en la actualidad ellas se han convertido en verdaderos bloques legislativos, indispensables para un mejor desarrollo de la función parlamentaria y al decir del tratadista Linares Quintana y Ricardo Haro: “Los verdaderos ojos y oídos de las cámaras, congreso o parlamento son las comisiones legislativas en donde a nuestro entender se juega cada día y en su mayor medida, la eficacia y vigencia del Congreso en el régimen institucional. Ellas deben ser verdaderos talleres de trabajo, gabinetes de estudio, pequeños parlamentos. Muchas cuestiones que hacen a la

organización y funcionamiento del Congreso son relevantes, pero quizás las esencialmente trascendentes, son las referidas a las comisiones legislativas. Si ellas viven, el congreso vive. Si ellas agonizan, el congreso desfallece. Allí su nudo gordiano. allí su talón de Aquiles”³

³ Haro Ricardo, 2010. Constitución, Poder y Control, México, p. 27.

CAPITULO II

**LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN LA
LEGISLACION ECUATORIANA**

Una de las características que deriva de la facultad de autodeterminación de los pueblos y que constituye potestad única de los ciudadanos, es la de dictar sus propias leyes, a través de las máximas organizaciones corporativas que en la historia han tendido diferente denominación llámense: parlamento, cámaras, congreso o asamblea.

La actual Asamblea Nacional en el caso del Ecuador, históricamente ha tenido cambios profundos. En un inicio la función legislativa representada por las cámaras del senado y de representantes, nació como un ideal de democracia, sin embargo poco a poco fue perdiendo su rol, sus funciones y atribuciones en los temas relevantes de la actividad estatal como son: la rectoría de las políticas económicas y sociales, la iniciativa legislativa para la ejecución de los planes de desarrollo del país, la elaboración del presupuesto como base de ese desarrollo, la determinación de las obras públicas que debían realizarse, en definitiva la función legislativa fue cediendo paulatinamente muchas de sus atribuciones a la función ejecutiva.

El congreso ecuatoriano por sus propios errores perdió credibilidad, cayó en el desinterés por legislar por el bienestar de la mayoría, sumergiéndose en conflictos por contiendas electorales y por defender intereses burocráticos y partidistas. Su desprestigio político y social y la pérdida de la confianza pública, dieron nacimiento a la Asamblea Nacional que elaboró la nueva Constitución de Montecristi, en el año 2008, la que ha buscado la reactivación política y de liderazgo social de la asamblea.

Por lo importante que es para la vida democrática de un país la innovación de la Asamblea Nacional como la emprendida por la Constitución de 2008, es necesario insistir que a más de su trascendental función de expedir la leyes, tiene otras igualmente importantes como son: el legislar para atender los múltiples aspectos del funcionamiento de la actividad política, social, económica y financiera, el control político, la reforma a la Constitución, el poder juzgar los actos de los altos funcionarios del Estado e incluso ejercer funciones administrativas para la buena marcha y funcionamiento del mismo,

requiriendo este complejo trabajo legislativo la colaboración de las comisiones legislativas.

2.1. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS Y LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008:

Las comisiones legislativas en el texto de las diferentes Constituciones que ha tenido el Ecuador han recibido diferente tratamiento, así en la primera Constitución de la República del Ecuador del año 1830, ya se encontró establecida la posibilidad del congreso de aquella época de nombrar comisiones, dentro del proceso de formación de las leyes se dispuso que en el caso de que se acuse al Presidente o Vicepresidente por no devolver el proyecto de ley sancionado o de resistirse a hacerlo, si la acusación presentada por dos diputados era admitida, se nombraba una comisión del seno del congreso para la etapa de la instrucción del proceso, ya que la fase del juicio y la sentencia eran atribución del pleno, es decir, hace referencia a una comisión de investigación de acuerdo a las clasificaciones anotadas. No así la segunda Constitución del año de 1835, en donde el congreso pasó a ser bicameral sin que se haya hecho mención alguna a la posibilidad de nombrar comisiones.

Es la Constitución de 1843, desde los artículos 49 al 53, que regula por primera vez lo que denominó la comisión permanente que funcionaba cuando el congreso estaba en receso. Compuesta por cinco senadores, uno por cada distrito, duraban cuatro años en sus funciones, poseían la facultad de dictar su propio reglamento, sesionaban en forma ordinaria dos veces por semana y debía nombrar un presidente y un secretario. En el ejercicio de sus funciones dentro de la comisión no gozarán de la inmunidad concedida a los senadores y representantes y por lo tanto sólo eran responsables ante el congreso.

Sus atribuciones eran muy amplias y entre ellas estaban: vigilar al poder ejecutivo sobre la observancia de la Constitución y la ley, excitar a éste en casos críticos a que reúna extraordinariamente el congreso, declarar cuando la Patria está en peligro; así como, decretar la guerra, con el voto de la totalidad de sus miembros y requerir se negocie la

paz aprobando los tratados públicos de paz y amistad. Aprobar o negar la designación de obispos, dignidades, canónigos; ministros plenipotenciarios, agentes diplomáticos. Examinar y observar las cuentas anuales de los ministros e informar al congreso, determinar al fin de cada año los gastos públicos que en el siguiente deban omitirse, resolver el aumento de esos mismos gastos, en casos graves y urgentes y siempre que haya rentas sobrantes con que cubrirlos. Recibir y preparar para el congreso, los recursos de queja que se interpongan contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, codificar las leyes, presentar al congreso los proyectos de ley y decidir las dudas que ocurran entre el poder ejecutivo y la corte suprema, sobre si un asunto es judicial o puramente administrativo. Conceder, por tiempo determinado, privilegios exclusivos, previo informe del poder ejecutivo, rehabilitar a los destituidos del ejercicio de la ciudadanía, promover y fomentar la educación pública, el progreso de las ciencias y artes.

Por el contrario, en la Constitución del año 1845 hay un retroceso en cuanto a la conformación de comisiones y la creación de la comisión permanente, más bien se establece que el congreso no podía delegar a otra persona, corporación o autoridad, las atribuciones constitucionales establecidas para la función legislativa, lo que implicaba que una comisión no podía: decretar los gastos públicos en vista de los presupuestos que presente el Ejecutivo, ni velar por la recta y fiel inversión de las rentas. Tampoco podía establecer impuestos y contraer deudas sobre el crédito público; decretar la enajenación o aplicación a usos públicos de los bienes nacionales, ni autorizar empréstitos u otros contratos para llenar el déficit del tesoro nacional o permitir que se hipotequen los bienes y rentas de la República, para la seguridad del pago de dichos empréstitos o contratos. No podía delegarse la creación o supresión de empleos públicos, conceder premios personales y honoríficos a quienes hayan hecho grandes e importantes servicios a la República. Una comisión no podía determinar e uniformar el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda, menos aún fijar el máximo de la fuerza armada de mar y tierra, que en tiempo de paz, pueda mantenerse en servicio activo, ni tampoco decretar la guerra ni requerir se negocie la paz, ni prestar o negar consentimiento y aprobación a los tratados públicos y convenios celebrados por el poder ejecutivo, no se podía formar

planes generales de enseñanza para todo establecimiento de educación e instrucción pública, ni promover y fomentar la educación pública y el progreso de las ciencias y de las artes, conceder amnistías o indultos generales, elegir el lugar donde deban residir los supremos poderes, ni permitir o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio o la estación de buques de guerra extranjeros en los puertos, crear nuevas provincias o cantones, arreglar sus límites, habilitar o cerrar puertos y establecer aduanas. Declarar si debe o no procederse a nueva elección en caso de imposibilidad perpetua del Presidente o Vicepresidente, formar los códigos nacionales y dar las leyes y decretos necesarios para el arreglo de las diferentes ramas de la administración; interpretar, reformar o derogar cualquiera ley o acto legislativo.

De lo expuesto se puede observar que de una comisión permanente con amplios poderes según la Constitución 1843, que inclusive podía declara la guerra, pasamos a una Carta Magna que tipifica atribuciones exclusivas del congreso que no pueden delegarse ni a una persona ni una comisión. Por su parte las Constituciones de los años 1851, 1852, 1861, 1878, 1884, 1897, 1906, 1946 mantienen el texto de la del año 1845, en el sentido de que el congreso no puede encargar a uno o más de sus miembros, ni a otra persona, corporación o autoridad, ninguna de las atribuciones expresadas en sus artículos. Posteriormente en el texto de la Carta Magna del año de 1869, ya no se hace mención a esta prohibición de delegar pero tampoco se establece la posibilidad de nombrar comisiones.

Es la Constitución del año 1878, la que estableció la posibilidad de que cada una de las cámaras: de senadores y diputados, puedan dictar sus propios reglamentos para la dirección y el desempeño de sus labores y la Constitución del año 1929 la primera en establecer la posibilidad de que todo proyecto de ley o decreto se presentará con una exposición de motivos y que pasará al estudio de una comisión para que dictamine acerca de su aceptación o rechazo.

Es a partir de la Constitución del año 1945 en donde la normativa constitucional retoma el tema de la creación de comisiones, así dispuso entre las atribuciones del congreso, elegir a los miembros de la comisión legislativa permanente, presidida por el presidente del congreso e integrada por tres abogados, representantes de las tendencias políticas, nombrados por el congreso, por un técnico en economía, designado por el congreso de la terna presentada por el Presidente de la República; por dos representantes del presidente de la República; un representante de la Corte Suprema; un representante de los patronos designado en la forma que la ley determine; y un representante de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, técnico en legislación social.

Sus funciones fueron eminentemente legislativas, podía codificar y editar las leyes, informar sobre los proyectos de ley, elaborar los proyectos de ley y decretos, incluso dictar decretos – leyes de carácter económico cuando no esté reunido el congreso, en casos de urgencia y previo informe de la Comisión Nacional de Economía, para el cumplimiento de sus atribuciones podía llamar a todo funcionario público, individuo o comisión técnica, para que colabore con ella. Los miembros de la comisión legislativa permanente tenían derecho a intervenir sin voto en la discusión de sus proyectos en el congreso.

Finalmente dentro de la función investigadora del congreso con el fin de mejorar la legislación o de responsabilizar a los funcionarios públicos podía designar comisiones de su seno y para el cumplimiento de las medidas que resolviesen podían incluso utilizar la fuerza pública.

La Constitución del año 1946 guardó el mismo texto que su antecesora, respecto a que todo proyecto de ley o decreto debía pasar a conocimiento de una comisión. Además a partir del artículo 77 reguló lo que denominó comisión legislativa encargada de codificar y editar las leyes, elaborar proyectos de ley, de reformas o de interpretación de la Constitución, a excepción de los proyectos de ley de carácter económico, cuya iniciativa correspondía al Consejo Nacional de Economía. Se integraba por representantes de la cámara del senado; de diputados; de la función ejecutiva; de la

función judicial y por el decano de la facultad de jurisprudencia de la universidad central.

En esta Constitución a más de la comisión legislativa se creó el Consejo Nacional de Economía, que por sus funciones podría considerarse que fue una especie de comisión especializada en el estudio de problemas económicos y orientación de las finanzas del país, encargada de indicar las medidas a adoptarse en caso de emergencia económica y con funciones más amplias a la Comisión Nacional de Economía creada en la Constitución del año 1945.

Es la Constitución de 1967 la que establece en varias de sus disposiciones el tema de las comisiones legislativas que se resumen de la siguiente forma:

- a) Hace referencia a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que regula las actividades del congreso, sus comisiones; y todo lo relacionado con esa función.
- b) Establece la existencia de una comisión legislativa permanente que funcionó sin interrupción durante el año, integrada por cuatro senadores y cinco diputados elegidos para un período de dos años. Sus funciones estuvieron relacionadas directamente con la codificación y la edición de las leyes, la elaboración de proyectos de interpretación o de reforma de la Constitución, proyectos de la ley de elecciones y de leyes tributarias; y, en el receso del congreso, podría expedir leyes o decretos cuya facultad no esté reservada al pleno.
- c) Establece la existencia de comisiones auxiliares permanentes, en un número de cuatro, integradas por dos senadores y un diputado. Entre sus funciones estaban: elaborar proyectos de leyes o decretos de su especialidad, informar acerca de los proyectos de ley de su especialidad al congreso; o, en su receso, a la comisión legislativa permanente, realizar los estudios especializados que les encomiende el congreso o la comisión antes citada.
- d) Establece la existencia de comisiones internas, organizadas por el congreso para laborar en los períodos de sesiones. Entre ellas estaba la encargada del estudio de

proyectos de leyes o decretos, que fueron comisiones mixtas porque se integraron con dos senadores y tres diputados.

- e) Establece la posibilidad de nombrar comisiones ocasionales para el estudio de uno asunto determinado.

La Constitución Política del año de 1979, dispuso que la Cámara Nacional de Representantes constituirá cuatro comisiones legislativas, integradas con cinco representantes, para laborar todo el año y que serán renovadas parcialmente en los períodos y en la forma que señale la ley. Sus miembros podía ser reelegidos y se relacionaron con las siguientes ramas del Derecho: de lo civil y penal, de lo laboral y social, de lo económico, agrario, industrial y comercial; y, de lo tributario, fiscal, bancario y presupuesto; esta última comisión tuvo como función conocer y discutir la proforma del presupuesto presentada por la función ejecutiva. Del funcionamiento se encargará la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Las comisiones tenían la facultad de iniciativa para la expedición de las leyes; así como el pleno de las mismas se encargaba de la codificación de las normas.

En la Constitución de 1998 entre los deberes y atribuciones del Congreso Nacional estaba el de conformar las comisiones especializadas permanentes, reguladas por la Ley Orgánica de la Función Legislativa y se prohibió la creación de comisiones ocasionales. Además, su artículo 138 reguló la comisión de legislación y codificación conformada por siete vocales designados por la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional, de fuera de su seno, cuya principal función fue el preparar proyectos de ley, codificar leyes, disponer su publicación; y, recopilar y ordenar sistemáticamente la legislación ecuatoriana. La iniciativa para la presentación de un proyecto de ley era también facultad de las comisiones y su trámite de aprobación presentó doble procedimiento: el ordinario y por comisión, en los dos, una comisión debía estudiar el proyecto presentado, diferenciándose el segundo porque era la propia comisión la que elaboraba y presentaba el proyecto de ley, excepto los proyectos de leyes tributarias y los calificados de urgencia en materia económica.

En la Constitución del 2008, el artículo 125 dispone: “Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Nacional integrará comisiones especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros. La ley determinará el número, conformación y competencias de cada una de ellas”⁴

En comparación con la Constitución del año 1998, la vigente Carta Magna presenta varias características:

- No establece ninguna comisión de índole legislativa o de codificación en particular.
- No establece la iniciativa de presentar proyectos de ley como facultad de las comisiones especializadas permanentes, sino más bien una vez presentado el proyecto se remitirá a la comisión de acuerdo a la especialización a la que se refiera el proyecto de ley. Esta disposición constitucional se replica en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que al referirse a la iniciativa legislativa tampoco establece la posibilidad de que las comisiones especializadas permanentes puedan presentar proyectos de ley, lo que si se reconocía en las anteriores constituciones.
- La Constitución de 1998, fue taxativa respecto de la prohibición de crear de comisiones ocasionales.
- En las dos últimas Constituciones, la comisión de legislación y codificación en el caso de la Carta Marga del año de 1998 y la comisiones especializadas permanentes en la Constitución del año 2008, están facultadas para oír los argumentos y puntos de vista de las organizaciones y de los ciudadanos que tengan interés en la aprobación de la ley o que consideren que sus derechos pueden ser afectados por su expedición.
- La Constitución vigente hace referencia a un trámite ordinario de aprobación de la ley, cuando en su articulado no existen varios procedimientos o trámites de aprobación de las leyes; menos aún un procedimiento ordinario, considero que es un rezago de la Constitución del año 1998, en donde si existía el trámite ordinario y por

⁴ Constitución de la República del Ecuador, 2010. Quito - Ecuador, p. 45.

comisión para la aprobación de las leyes, trámites que se suprimieron en la actual Carta Magna, pero sin embargo, se los sigue mencionando por ejemplo en el artículo 140, segundo inciso de la Constitución cuando dice: “El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario...”⁵

2.2. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS Y LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA:

La Ley Orgánica de la Función Legislativa establece como funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional:

- a) “Crear comisiones especializadas ocasionales, por sugerencia del Consejo de Administración Legislativa”⁶. Al respecto se debe manifestar que la Constitución vigente no establece esta posibilidad, la actual Carta Magna habla de comisiones especializadas permanentes, por lo tanto, las comisiones ocasionales, se crean mediante ley.
- b) “Aprobar la integración de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales descritas en esta ley”⁷.

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece: “El Consejo de Administración Legislativa propondrá la creación de comisiones especializadas ocasionales, que serán aprobadas e integradas por el Pleno de la Asamblea Nacional, y terminarán cuando se cumplan los fines para las cuales fueron creadas”⁸

De las disposiciones transcritas se puede observar que la Constitución de la República del Ecuador del año 1998, prohibía expresamente la conformación de comisiones ocasionales, la Constitución del año 2008, no las prohíbe pero tampoco contempla la

⁵ Constitución de la República del Ecuador, 2010. Quito - Ecuador, p. 50.

⁶ Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2010. Quito - Ecuador, p. 4.

⁷ Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2010. Quito - Ecuador, p. 4.

⁸ Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2010. Quito - Ecuador, p. 10.

posibilidad de la Asamblea Nacional para aprobar su creación expresamente. La Ley Orgánica de la Función Legislativa plantea esta posibilidad, que considero se hizo para enmendar la omisión constitucional pero no las regula adecuadamente. En ninguna norma de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se establece el número de miembros que las conformaría, la forma integración de la misma, las competencias, quien las preside, etc., de esta clase comisiones, dejando su regulación al Reglamento de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, dictado por el Consejo de Administración Legislativa. Al no estar contemplada la creación de las comisiones legislativas ocasionales en la Carta Magna, mal pudo establecerse en la Ley Orgánica de la Función Legislativa contemplando un supuesto no autorizado por la Constitución y regularlas a través de un reglamento dictado por un órgano administrativo de la Asamblea Nacional como es el Consejo de Administración Legislativa CAL, que está presidido por el Presidente de la Asamblea Nacional y conformado dos vicepresidentes y cuatro vocales, sus funciones son eminentemente administrativas; por lo que, más que un Consejo es una comisión que por su función y en razón de la materia, podría habérsela clasificado como una comisión administrativa, entonces cabe preguntarse ¿cómo una comisión regula la actividad de otra comisión? más aún cuando ésta última tiene por objeto la elaboración de los proyectos de ley.

Lo adecuado hubiese sido que sea la propia Asamblea Nacional la que dicte y apruebe el reglamento que regule la labor de las comisiones legislativas.

Ley Orgánica de la Función Legislativa en su artículo 26 enumera las comisiones especializadas permanentes de: Justicia y Estructura del Estado; Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; Régimen Económico y Tributario y de Regulación y Control; Desarrollo Económico, Producción y la Microempresa; Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral; Biodiversidad y Recursos Naturales; Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero; Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial; Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología; Derecho a la Salud; de Participación Ciudadana y Control Social; y, Derechos Colectivos y la Interculturalidad. La Constitución de 1998, por su parte estableció con igual denominación las comisiones especializadas

permanentes de lo Civil y Penal, Laboral y Social, de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto, de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial; y de la Gestión Pública y Régimen Seccional, existiendo actualmente más comisiones legislativas que coinciden con los Ministerios de la Función Ejecutiva y que responden a la normativa constitucional.

Ley Orgánica de la Función Legislativa en el artículo 22 dispone: “La Comisión de Fiscalización y Control Político será permanente y estará integrada por el mismo número de asambleístas que las otras comisiones especializadas permanentes, designados por el Pleno de la Asamblea Nacional. Las y los asambleístas que integren la Comisión de Fiscalización y Control Político deberán integrar otras comisiones especializadas permanentes. Las y los asambleístas que integren el Consejo de Administración Legislativa no podrán formar parte de la Comisión de Fiscalización y Control Político”⁹ La Ley Orgánica de la Función Legislativa, trata en forma individual a la Comisión de Fiscalización y Control Político en el artículo 22, de cuyo texto no se desprende mayor especificidad o particularidad que justifique el que la ley la haya abordado en otra disposición diferente, lo que hace concluir que es que por la importancia de la materia que trata esta comisión, la causa para que no sea enumerada entre las comisiones establecidas en el artículo 21 de la ley. Todas las comisiones especializadas son permanentes incluso la Comisión de Fiscalización y Control Político, está integrada por el mismo número de asambleístas que las otras comisiones, designados por el pleno de la Asamblea, la diferencia radica en que los miembros de la Comisión de Fiscalización y Control Político tienen la obligación de integrar las otras comisiones y los miembros del Consejo de Administración Legislativa CAL no pueden formar parte de la Comisión de Fiscalización y Control Político.

En principio se puede considerar que existe un contrasentido puesto que si los miembros de la Comisión de Fiscalización y Control Político deben integrar otras comisiones, se está sacrificando la labor, la actividad y gestión de control y fiscalización, tan relevantes

⁹ Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2010. Quito - Ecuador, p. 9.

en el marco de la actual Constitución, ya que el asambleísta deberá responder por sus funciones en dos comisiones. Sin embargo, este mismo criterio no es considerado al momento de prohibir a los asambleístas que conforman el Consejo de Administración Legislativa (órgano eminentemente administrativo) para formar parte de la Comisión de Fiscalización y Control Político ¿A caso la función administrativa es más importante al momento de fiscalizar y controlar?, considero que no y más aún cuando la propia Constitución no previó esta excepción al disponer en su artículo 125 que “ la Asamblea Nacional integrará comisiones especiales permanentes, en las que participarán todos sus miembros”¹⁰. Lo coherente hubiese sido que los asambleístas de la Comisión de Fiscalización y Control Político, tratada en forma individual en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa no formen parte de otras comisiones a fin de que se dediquen a cumplir su misión tan amplia y compleja como lo constituye la vigilancia del cabal cumplimiento de la Constitución y las leyes por parte de los funcionarios públicos.

Sin embargo, el artículo 22 de la ley está mal ubicado pues debería constar en el capítulo VIII, de la ley, titulado de la Fiscalización y Control Político, antes del artículo 81, pues solo al llegar a esta parte del cuerpo legal, se colige que la comisión de fiscalización y control político, sólo entra en función cuando se trata del enjuiciamiento político de las y los funcionarios públicos determinados en el artículo 131 de la Constitución, he allí la justificación de que los asambleístas de esta comisión puedan integrar las otras comisiones, la norma constitucional dice: “La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador, 2010. Quito - Ecuador, p. 45.

terminado”¹¹. Sólo en la última parte de la ley, se hace referencia a la comisión de fiscalización y control político creada específicamente para la sustanciación del trámite del enjuiciamiento político de los funcionarios antes citados, ya que la fiscalización y el control político es tarea de los asambleístas, de las comisiones especializadas y del pleno de la Asamblea Nacional, para lo cual Ley Orgánica de la Función Legislativa establece el procedimiento documental y de fiscalización que pueden asumir las comisiones especializadas permanentes.

Las comisiones especializadas permanentes se hallan integradas por asambleístas que duran en sus funciones dos años y podrán ser reelegidos, todos los asambleístas deben integrar una comisión excepto el Presidente de la Asamblea Nacional y pueden intervenir y presentar su opinión por escrito o vía electrónica en las otras comisiones, con derecho a voz y previo comunicación al presidente de la comisión especializada, cuando no afecte el trabajo de su propia comisión. Entre las funciones sobresale discutir, elaborar y aprobar por mayoría los proyectos de ley previó a ser sometidos a conocimiento y aprobación del pleno de la asamblea, pudiendo reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de la ley.

Lo coherente hubiese sido que la tarea de fiscalización y control político se establezca en una sola comisión, que podría haber trabajado con los propios asambleístas y asesores y dejar que las otras comisiones tengan como principal función la elaboración de los proyectos de ley y las demás atribuciones relacionadas con la expedición de la normativa, ya que la facultad de recibir, analizar, procesar y tramitar las peticiones de fiscalización y control político a las funciones ejecutiva, electoral, de transparencia y control social y los otros órganos del poder público; y, el requerir a las servidores y servidores públicos la información que consideren necesaria, constituye una labor compleja, que representa tiempo y un profundo análisis, estudio e investigación a efectos de establecer o no responsabilidades, facultad que al estar considerada para todas las

¹¹ Constitución de la República del Ecuador, 2010. Quito - Ecuador, p. 47.

comisiones y por la importancia que la labor representa, puede obstaculizar y menoscabar el delicado trabajo con los proyectos de ley.

El segundo inciso del artículo 23 de la ley, estableció en principio que a los dos días hábiles siguientes a la integración de las comisiones especializadas permanentes, se instalarán bajo la coordinación provisional del primer asambleísta designado para esa comisión y se procederá a la elección por separado de un presidente y un vicepresidente. La reforma de fecha 22 de octubre de 2009, amplió es plazo a ocho días y dispuso acertadamente que si vencido el plazo no se hubiera elegido a cualquiera de esas dignidades, será el pleno de la Asamblea Nacional el que por mayoría absoluta de sus miembros las elija, solucionando el posible vacío de autoridad, en el caso de que la comisión no pudiera elegir a sus autoridades, imposibilitando su integración y el ejercicio de sus funciones.

Lo que se debió recalcar en el tercer inciso del artículo 23 es que los vicepresidentes de la Asamblea Nacional y los vocales del Consejo de Administración Legislativa están autorizados para ausentarse de las reuniones de las comisiones cuando así lo requiera el Consejo de Administración Legislativa a excepción de la comisión de Fiscalización y Control Político en la que los miembros del CAL no son parte.

La ley no dispone nada respecto al quórum de las comisiones que es importante en este tipo de corporaciones legislativas en donde se aprueban actos legislativos o proyectos de ley, siendo indispensable la existencia de un quórum reglamentario. No así en cuanto a las decisiones de las comisiones en donde la ley señala en el último inciso del artículo 26 que se tomarán por mayoría absoluta de sus integrantes, es decir se establece un quórum decisorio que es el requerido para que la comisión pueda tomar decisiones válidas y además expresa que en caso de que las comisiones se conformen con un número par, el presidente tendrá el voto dirimente.

Por lo general el quórum decisorio es de dos clases:

- Ordinario: cuando el número de miembros que se necesita para tomar alguna decisión es el formado, generalmente, por la mitad más uno de los integrantes de la respectiva comisión. Precisamente a él se refiere el último inciso del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
- Extraordinario: cuando el quórum deliberatorio lo constituyen, las dos terceras partes de los miembros de la comisión.

Lo referente a las funciones de las comisiones especializadas permanentes, de sus presidentes y secretarios, así como las disposiciones que en particular la Ley Orgánica de la Función Legislativa trata sobre las comisiones legislativas, las analizaremos a continuación a fin de poder relacionarlas con lo que establece el reglamento de comisiones permanentes y ocasionales.

2.3. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS Y EL REGLAMENTO DE LAS COMISIONES PERMANENTES Y OCASIONALES:

En la función legislativa del país, en la actualidad existen dos clases de comisiones legislativas:

- a) Las comisiones especializadas permanentes creadas al amparo de la Constitución de la República del 2008, mediante artículo 125.
- b) Las comisiones especializadas ocasionales creadas al amparo de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, por sugerencia del Consejo de Administración Legislativa CAL al pleno de la Asamblea, el que determinará el número de integrantes y el tiempo de duración que dependerá del cumplimiento de los fines para las que fueron creadas.

Estas dos clases de comisiones están reguladas por la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Reglamento de las comisiones permanentes y ocasionales, tienen su sede en Quito, pudiendo el Presidente de la Asamblea Nacional autorizar se sesione en otro lugar del país. En cuanto a su integración, el pleno de la Asamblea determinará el

número de asambleístas que las integrarán, para el período de dos años de acuerdo al artículo 4 del Reglamento, que considero no garantiza ni es congruente con lo dispuesto por la Constitución en el artículo 125 y el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que ordenan la participación de todos los miembros de la Asamblea en las comisiones, dejando la determinación del número a un criterio subjetivo, cuando se podría determinar de antemano el número de integrantes de las comisiones de acuerdo al total de asambleístas que integran la Asamblea Nacional. Además, los criterios subjetivos en la toma de decisiones, pueden provocar situaciones como la presentada en el pasado mes de agosto de 2011, en donde los asambleístas tenían un mayor interés por integrar determinadas comisiones especializadas, llegando a calificar a las comisiones de primera y segunda clase, desvirtuando el cabal sentido del trabajo de estos cuerpos colegiados y la verdadera participación democrática de nuestros representantes.

La Ley Orgánica de la Función Electoral en su artículo 25 dispone que las comisiones especializadas permanentes y ocasionales se regirán por el reglamento y la normativa interna aplicable y expedida por el Consejo de Administración Legislativa, considero que bastaba disponer que se regirán por la normativa expedida por el CAL, ya que el reglamento de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales es dictado por este mismo Consejo.

El reglamento dispone que las normas sobre comisiones que constan de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en el propio reglamento serán aplicadas indistintamente a las comisiones especializadas y ocasionales, por lo tanto, la mayoría absoluta de la que se predica para la toma de decisiones en las comisiones permanentes de acuerdo al artículo 26 de la ley, esta también aplicable para las comisiones ocasionales.

De acuerdo al reglamento la estructura de las comisiones especializadas tanto permanentes como ocasionales es el siguiente: el pleno de la comisión, un presidente, un vicepresidente, un secretario, un prosecretario, dos asesores y un asistente administrativo. Entre las funciones de las comisiones especializadas permanentes, el artículo 26 de la ley, numeral segundo establece: “Discutir, elaborar y aprobar por mayoría absoluta los proyectos de ley previo a ser sometidos a conocimiento y

aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional, pudiendo reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de Ley”¹², que coincide plenamente con lo dispuesto en el reglamento de las comisiones en el artículo 7, numeral 4: “Tramitar, debatir, reformar y modificar los proyectos de ley, en el trámite ordinario o de urgencia en materia económica, calificados por el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional”¹³. En esta última disposición transcrita se continúa repitiendo el error, al hacer referencia a la expresión del trámite ordinario en la expedición de la ley, ya que de acuerdo a la Constitución vigente, no existe esta clase de trámite, sino que es un término mal heredado de la disposición 150 de la Carta Magna del año 1998, en donde se regulaban dos procedimientos para la aprobación de una ley, el ordinario y por comisión.

Otras funciones que establece el artículo 7 del reglamento, hacen referencia a aprobar el plan general de trabajo, de sesionar por el tiempo de 4 horas continuas con un receso, cumplir los plazos para el conocimiento de proyectos de ley, aprobar los informes que haya solicitado el Consejo de Administración Legislativa o el pleno de la Asamblea, integrar subcomisiones, entre otras. Los numerales 6, 7 y 10 de este artículo, son muy relevantes ya que hacen relación con la socialización y poner en conocimiento de la ciudadanía los proyectos de ley, de instaurarse en comisión general para recibir los criterios de las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general respecto de los proyectos de ley o de asuntos tratados por la comisión, con el fin de analizarlos y sintetizarlos; así como recibir los que emitan los asambleístas, convirtiéndose de esta manera las comisiones en verdaderos centros de democracia participativa.

El presidente de las comisiones especializadas permanentes dura en sus funciones dos años, en caso de ausencia lo reemplazará el vicepresidente y si es definitiva la comisión elegirá el reemplazo del vicepresidente. Sus funciones en forma muy amplia y detallada las encontramos en el reglamento de las comisiones, a partir del artículo 8, ya que en la ley el artículo 27 los esboza en forma reducida. Estas son eminentemente administrativas

¹² Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2010. Quito - Ecuador, p. 10.

¹³ Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, 2011. Quito, p. 3.

y van desde convocar a las sesiones y suscribir las actas, comunicaciones y documentación conjuntamente con el secretario, elaborar el orden del día y el plan de trabajo que debe ser autorizado previamente por el presidente de la Asamblea, organizar las actividades de la comisión, velar por la distribución del material que va a ser tratado, por el debido respeto de las asistentes, conocer las peticiones de participación de los otros asambleísta, remitir con el secretario la asistencia de los asambleístas a las instancias correspondientes.

Es la atribución de recibir, analizar, procesar y tramitar las peticiones de fiscalización y control político a las funciones ejecutiva, electoral y de transparencia y control social, y otros órganos del poder público y requerir de los servidores públicos la información que considere necesaria, que en la Ley Orgánica de la Función Legislativa consta como atribución de las comisiones especializadas permanentes y el reglamento, pese a su importancia, lo ubica como una obligación del presidente de la comisión, la que considero que debe ser tarea de la comisión especializada permanente de fiscalización y control, puesto que las comisiones especializadas permanentes tienen como principal finalidad la redacción de los proyectos de ley dependiendo de la materia que se trate, si al mismo tiempo funcionan como comisión de fiscalización y control político, entonces para qué la existencia de una comisión que sólo va a funcionar en caso del enjuiciamiento político de los funcionarios públicos establecidos en el artículo 131 de la Constitución, incluso debería entonces tener el carácter de temporal y no de permanente ya que su integración dependería de la existencia o no de llamamiento a juicios políticos.

El secretario de la comisión y en su ausencia el prosecretario, tienen por atribuciones, asistir a las sesiones, llevar las actas, la asistencia, retrasos y faltas de los asambleístas, reportarlos a las autoridades correspondientes, custodiar el archivo y certificar los actos expedidos por la comisión, constatar el quórum, entregar el orden del día y la documentación que va a tratarse, constatar la votación y proclamar los resultados y cumplir lo que disponga el presidente y vicepresidente de la comisión.

El asesor de la comisión tendrá entre sus funciones el asesoramiento al presidente y a los miembros de la comisión, asistir a las sesiones, analizar y sintetizar las opiniones y propuestas de los asambleístas, de la ciudadanía en general, aportar en la elaboración de los informes; así como, en el plan de trabajo de la comisión. Considero que la redacción de los numerales 2 y 3 del artículo 12 del reglamento podrían unificarse ya que hacen referencia a una sola facultad, la de asistir a las sesiones de la propia comisión y a las de las otras comisiones, en este último caso previo la petición y aceptación de los presidentes. En todo caso se extiende a los asesores la prerrogativa de los asambleístas de poder participar en las sesiones de todas las comisiones, con la diferencia de que éstos lo harán con derecho a voz y los asesores concurrirán para dar su criterio u opinión.

De acuerdo al artículo 159 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, cada asambleísta podrá contratar dos asesores y dos asistentes. Un acierto constituye la posibilidad de que las comisiones especializadas permanentes pueden solicitar al presidente de la Asamblea la contratación de asesor en un tema específico, lo que debió contemplarse también para el caso de las comisiones ocasionales. Además, cada bancada podrá solicitar al CAL, la contratación de dos asesores y se puede autorizar la contratación de un consultor por cada sesión. Considero exagerado, dos asesores por asambleísta, dos por cada bancada, un consultor por sesión y uno por comisión para temas especializados, cabe preguntarnos ¿a quienes estamos eligiendo como nuestros representantes?

Finalmente el asistente administrativo como su nombre lo indica debe asistir al presidente y secretario de las comisiones y vigilar que las instalaciones en donde se va a sesionar estén en perfecto estado.

En cuanto al funcionamiento interno de las comisiones legislativas se presenta dos situaciones:

- a) La Ley Orgánica de la Función Legislativa dentro del capítulo XIII, que titula de los Períodos legislativos, sesiones, debates en el pleno y las comisiones especializadas, a

partir de la artículo 124 regula tanto para las sesiones del pleno de la asamblea como para las comisiones haciendo expresa referencia en contadas disposiciones cuando la norma se aplica a éstas.

- b) El Reglamento de las comisiones especializadas permanentes en su artículo 14 dispone que el pleno de la comisión especializada permanente y ocasional para sus debates adoptará el procedimiento previsto en la sección 2, del capítulo III de la Ley ibídem, con excepción del plazo de notificación del orden del día.

Ante lo cual se plantea la duda, son aplicables todas las disposiciones de la ley o sólo aquellas en las que expresamente la misma hace referencia a las comisiones. A continuación se hará una revisión del artículo de la ley determinando lo aplicable o no.

- Períodos legislativos ordinarios y extraordinarios: sólo es aplicable a las comisiones lo referente al concepto de sesión que constituye las reuniones que realiza la Asamblea Nacional o las comisiones especializadas permanentes y ocasionales. Lamentablemente ni en la ley ni en el reglamento se establece la periodicidad en que ordinariamente se reunirán las comisiones, he allí un vacío. Igualmente se asume que la comisión puede sesionar extraordinariamente cuando así haya sido convocada, pero si no se conoce cuando sesiona ordinariamente cómo se determina si hay una sesión extraordinaria.
- El quórum: para que exista quórum se requiere la mayoría absoluta de los integrantes de la comisión y las decisiones igualmente se toman por mayoría absoluta, en caso de que empate el voto del presidente será dirimente. Los asambleístas suplentes mientras no sean principalizados gozan de todos sus derechos y atribuciones, si se principalizan lo harán ante el presidente de la comisión y al inicio de la primera sesión a la que asistan. Quien reemplace al vicepresidente o al presidente no asume ésta condición y si mantiene una relación laboral, su empleador deberá otorgarle licencia sin sueldo para que asista a la Asamblea. Si es contratado para realizar funciones en la Asamblea Nacional pierde la calidad de reemplazante.

- Orden del día: el orden del día es el programa según el cual los debates deben desarrollarse en la forma acordada por la comisión. Su finalidad es evitar que se tomen decisiones por sorpresa. En consecuencia, no está permitido deliberar ni mucho menos proceder a votación en torno a situaciones que no figuren en el orden del día elaborado con anterioridad y dado a conocer por la secretaria de la comisión a través del portal web oficial o de los correos electrónicos de los asambleístas. En cuanto al período para la notificación de la convocatoria, el reglamento dispone que no será el especificado en el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pero a lo largo de su texto tampoco se determina plazo o término alguno.

Es posible modificar el orden del día previa solicitud escrita presentada ante la secretaria de la comisión hasta una hora antes de la instalación de la sesión, con las firmas de al menos el %5 de sus integrantes. Un asambleísta sólo podrá apoyar una propuesta de modificación del orden del día por sesión, el proponente debe fundamentar la solicitud en un lapso de tres minutos y luego se procederá aprobar o no las mociones requiriéndose mayoría absoluta, una vez aprobado el orden del día éste no podrá ser modificado. Si en una sesión no se agota el orden del día en la próxima sesión se tratará los temas que quedaron pendientes.

- Debates: se debe propender a terminar con el ausentismo parlamentario y la de incompatibilidad entre la investidura legislativa y el ejercicio de la profesión u ocupación de los asambleístas, que repercute en el cumplimiento de sus deberes y en especial en la asistencia a las sesiones en donde se delibera y discuten los asuntos planteados en el orden del día.

Los debates se clasifican en: comunes organizados y debates restringidos, los primeros tiene por objeto distribuir imparcial y convenientemente el tiempo destinado al uso de la palabra, así como el número de sesiones que se estiman necesarias para la suficiente ilustración de tema que se trata. Los debates restringidos se presentan cuando el presidente de la República con carácter de urgente solicita la aprobación de un determinado proyecto de ley, en este caso, solo

pueden intervenir el representante del gobierno, el presidente de la comisión respectiva, el proponente del proyecto de ley y los jefes de los grupos parlamentarios, limitando la intervención de cada uno de ellos a muy corto tiempo según la complejidad y urgencia del proyecto.

En principio ningún parlamentario puede hacer uso de la palabra sin previa solicitud y permiso del presidente de la asamblea o comisión. El asambleísta puede tomar la palabra máximo por dos ocasiones en un mismo tema o moción, por un lapso de tiempo de 10 y 5 minutos respectivamente, su intervención no puede ser interrumpida, a excepción que se presente de un punto de orden o moción de información, que debe interponerse de forma fundamentada y exponerse en máximo 2 minutos.

Los presidentes de las comisiones o sus delegados cuando presenten un proyecto de ley en primer o segundo debate pueden intervenir 15 minutos de acuerdo con el inciso cuarto del artículo 130 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, esta disposición no puede interpretarse en el sentido de que la comisión especializada permanente presente el proyecto de ley, ya que de acuerdo al artículo 134 de la Constitución vigente la facultad de iniciativa legislativa, de presentar proyectos de ley no corresponde a las comisiones legislativas permanentes y así lo ratifican el artículo 26, numeral segundo de la ley ibídem y el numeral cuarto del artículo 7 del reglamento de las comisiones en donde la atribución de presentar los proyectos de ley no figura en el texto de estas disposiciones.

Las exposiciones que no sean en idioma castellano, se traducirán máximo en 5 minutos. El presidente de la asamblea o comisión debe procurar la participación de los asambleístas de diversas tendencias políticas, cuidar por la utilización de términos adecuados y porque no se aparten del tema. En caso de presentarse alusiones personales, el presidente debe llamar al orden, concluir la intervención del asambleísta y quien resultare aludido podrá intervenir por una sola vez en el momento en que el presidente estime conveniente. Si bien se han dado estas normas

para cuidar el orden y la disciplina de los debates y las intervenciones en las sesiones del pleno y de las comisiones, considero que se debe flexibilizar su aplicación por respecto al derecho de libertad de expresión y opinión que tiene todo ciudadano y más aún el asambleísta a la hora de deliberar sobre proyectos de ley o asuntos de interés nacional.

Es atribución del presidente el dar por concluido el debate cuando considere que el tema ha sido lo suficientemente analizado y discutido, procediéndose inmediatamente a votar. En caso de que la discusión se suspendiere en una sesión podrá continuarse en la próxima y el asambleísta que ha hubiera hecho uso de la palabra por dos ocasiones sobre el mismo asunto no podrá intervenir en la nueva sesión, salvo el caso que se hubiere quedado con el uso de la palabra.

- **Mociones:** estas deben ser argumentas y entregadas por escrito en la secretaría. Se presentarán en orden y mientras se discute una no se puede proponer otra sino en los siguientes casos: sobre asuntos previos o conexos que requieran un pronunciamiento anterior, para que el asunto pase a una comisión especializada, para que se suspenda la discusión y para ampliar o modificar la moción previa aceptación del proponente. Estas excepciones deben ser calificadas por el presidente de la asamblea o comisión de acuerdo a los siguientes criterios: se debe resolver primero las mociones previas, las mociones para suspender la discusión sólo operan cuando se necesite de elementos de juicio no disponibles para continuar el debate y el último criterio que lo considero totalmente subjetivo es que la moción para que un asunto pase a conocimiento de una comisión especializada, obrará sólo si el presidente lo estima necesario, lo justo y pertinente sería someterla a votación. En el caso de que el presidente o vicepresidente de la Asamblea Nacional, del Consejo de Administración Legislativa y de las comisiones quieran presentar mociones o participar en el debate deben encargar la presidencia o vicepresidencia según el caso.

- Puntos de orden y apelaciones: el asambleísta que considere que se están violando normas de procedimiento en el trámite de las sesiones, puede solicitar un punto de orden citando la norma vulnerada y fundamentando su intervención en máximo 3 minutos, a fin de que se rectifique el procedimiento previo al pronunciamiento del pleno. Cuando se vulneren las normas procedimentales establecidas en la ley, se podrá apelar, en este caso el presidente debe encargar la dirección de la sesión, tanto el apelante como el apelado tiene máximo 3 minutos para presentar y justificar la apelación y para contestarla según el caso. Si es negada la apelación el apelado podrá asumir nuevamente la presidencia y si es aceptada, el presidente titular se reintegrará en la próxima sesión. En una misma sesión sólo podrá existir una apelación, no podrá apelarse a quien actúe como presidente durante el trámite de apelación, y si la apelación no es aceptada el apelante no podrá presentar más apelaciones en las tres sesiones siguientes.

Las deliberaciones y resoluciones del pleno y de las comisiones serán grabadas de voz y de imagen y en caso de duda prevalecen las grabaciones frente al contenido de las actas.

- Formas de votación: concurrido el quórum reglamentario y acabado el proceso de deliberación se procede a la votación correspondiente. Existen varias formas tradicionales de votar ya sea solicitando se pongan de pie o permaneciendo sentado, lo primero significa que se vota afirmativamente, lo segundo corresponde a voto negativo. Otra forma es llamar por lista y que cada uno de los asistentes vote en un sentido o en otro, lo que se denomina votación nominal. También se opta por escribir en una papeleta el sentido del voto, el cual puede llevar o no la firma del votante. Puede aplicarse la votación secreta, ya sea depositando en un bolso boletas blancas y negras, las primeras significarán voto afirmativo y las segundas voto negativo. A petición de uno o más miembros se puede aclamar el voto, lo que significa votación por unanimidad. Para que una votación sea válida es preciso que la mayoría de los miembros de la respectiva corporación, quienes forman el quórum reglamentario, estén presentes en el recinto donde se efectúa la votación.

Existen varias clases de mayoría, la absoluta comprende la mitad más uno de los parlamentarios que integran la respectiva corporación, requisito esencial para la validez de las votaciones en general, salvo que la Constitución, la ley o reglamento determinen un quórum diferente. Por mayoría relativa se entiende la mitad más uno de los representantes presentes en el momento de la votación. Para determinados actos, se requiere mayoría calificada, como las dos terceras partes de los votantes u otras distintas, conforme lo prevea la Constitución, ley o reglamento.

En la legislación ecuatoriana, el artículo 142 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en primer lugar define el término votación de la siguiente manera: “es el acto colectivo por el cual el pleno de la Asamblea Nacional declara su voluntad”¹⁴ y voto como “el acto individual por el cual declara su voluntad cada asambleísta”¹⁵ y puede ser afirmativo, negativo, abstención y en blanco, que se sumarán a la votación de la mayoría y se computarán para la conformación de la mayoría absoluta. Establece las siguientes formas de expresar el voto: ordinaria ya sea por el uso del tablero electrónico o en su defecto levantando la mano, normativa mediante lista y en orden alfabético y nominal mediante lista y en orden alfabético cada asambleísta tiene tres minutos para justificar su voto. En estas dos últimas formas sólo el asambleísta cuyo nombre hubiese sido omitido o no estuvo presente al momento de ser mencionado puede consignar su voto en el segundo llamado. Se dispone que en lo que fuere aplicable se observarán las normas, en el Consejo de Administración Legislativa y en las comisiones, siendo sus presidentes los que establezcan el tipo de votación a realizarse, pudiendo la mayoría de asambleístas modificar esa decisión. Por su parte el artículo 17 del reglamento de las comisiones dispone que el presidente elija una de las formas de votación establecidas en la Ley.

Son las secretarías de las comisiones las que deben contabilizar los votos y proclamar los resultados, previo disposición del presidente. Ellas deben llevar un registro de las votaciones y publicarlas en el portal web oficial de la Asamblea

¹⁴ Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2010. Ediciones Jurídicas, Quito, p. 43.

¹⁵ Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2010. Ediciones Jurídicas, Quito, p. 43.

Nacional en un plazo máximo de 48 horas luego de concluida la sesión. Cualquier asambleísta sin argumentación podrá pedir la reconsideración de lo resuelto en la misma o en la siguiente sesión y para aprobar la reconsideración se requiere de mayoría absoluta.

En caso de duda sobre la exactitud de los resultados de la votación se puede solicitar la comprobación o rectificación de la misma, la solicitud debe hacerse inmediatamente luego de proclamado el resultado y por una sola vez, se seguirá el mismo procedimiento efectuado en la primera votación y participarán los asambleístas que votaron en la primera ocasión.

- Comisión General: La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su artículo 150, establece la posibilidad de que la Asamblea Nacional pueda declararse en comisión general ya por iniciativa del su presidente o por pedido de la mayoría absoluta de los asambleístas. Así mismo, dispone que lo puedan hacer el pleno de la asamblea, el Consejo de Administración Legislativa y las comisiones especializadas para recibir a las organizaciones ciudadanas o personas que quieran exponer temas de interés y que sean de competencia de la Asamblea, estableciéndose que no se podrá adoptar resolución alguna mientras se desarrolla la comisión general. El reglamento de las comisiones por su parte en el artículo 19 determina el tiempo de 30 minutos como máximo para la duración de la comisión general, la misma que no podrá ocupar más del 25% del tiempo de la sesión y la imposibilidad de los asambleístas de abandonar la misma. Tal como está establecida la comisión general en el reglamento las comisiones podrían constituirse por muy variados motivos y no sólo para oír la opinión de los ciudadanos en temas de interés y competencia legislativa, sin embargo, la ley prima sobre el reglamento y por lo tanto, deberá cumplirse el artículo 150 de la ley *ibídem*.
- Actas e Informes: El reglamento de las comisiones en sus artículos 27 y 28 establece las condiciones y requisitos para la elaboración de las actas y los informes, en el

primer caso se debe resaltar la importancia de hacer constar la nómina de los asambleístas que asisten, la constatación del quórum, la aprobación del orden del día, el detalle de la votación de cada asambleísta, entre otros. En los informes es importante citar dentro de los antecedentes la socialización del proyecto de ley, el análisis y razonamiento del mismo, el nombre del asambleísta que lo propone y el texto del articulado o la resolución que se propone.

- Publicidad: Todos los ciudadanos, los miembros de la Asamblea, así como la opinión pública deben estar lo suficientemente informados respecto de la labor de las comisiones legislativas y de la Asamblea Nacional, por lo tanto, debe conocerse los días y horas de las sesiones, a fin de hacer un seguimiento del curso de las deliberaciones, del orden del día de cada sesión, de los proyectos, exposición de motivos, intervención de los parlamentarios, novedades en el campo administrativo de la respectiva comisión, aprobación de informes, etc. Fuera de la publicidad de los medios de comunicación y prensa, en el país se publica en el portal web oficial de la Asamblea, en idioma castellano y kichwa, al que también tienen acceso las personas con deficiencias auditivas o visuales, a fin de garantizar la transparencia ya que un parlamento, cámara o congreso que no publique su labor pone en tela de juicio su propia esencia, la democracia.

El artículo 151 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece que las sesiones del pleno serán públicas y en cuanto a las comisiones especializadas se permitirá a la ciudadanía el seguimiento de sus sesiones. Se puede por motivos de seguridad nacional calificados por el pleno de la Asamblea reservarse la sesión.

CAPITULO III

LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN EL DERECHO COMPARADO

3.1. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN ESPAÑA:

Las cámaras de senadores y diputados de España de acuerdo al artículo 72 de su Constitución funcionan en pleno o en comisiones. Cada cámara tiene la facultad de delegar a sus comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley a excepción de la reforma constitucional, asuntos internacionales, leyes orgánicas o de base y presupuestos generales del Estado. También están facultadas a crear comisiones de investigación las que podrán requerir a cualquier persona a rendir declaración, sus informes no son vinculantes pero sus conclusiones, de ser del caso, se comunicarán al Ministro Fiscal para el inicio de las acciones legales correspondientes.

A partir del artículo 49 del Reglamento del Senado Español, se establecen siguientes clases de comisiones:

- a) Permanentes legislativas, son la comisión general de las comunidades autónomas, la comisión constitucional, interior y función pública, justicia, defensa, asuntos exteriores, economía y hacienda, presupuestos, obras públicas, medio ambiente, transporte y comunicaciones, industria, turismo y comercio, agricultura, ganadería y pesca, educación y cultura, trabajo y seguridad social y sanidad y asuntos sociales, como se puede observar en similar número y áreas de trabajo que las comisiones especializadas permanentes que se establecen en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa del país.
- b) Permanentes no legislativas se conforman en virtud de una disposición legal y son: la comisión de reglamento, incompatibilidades, suplicatorios, peticiones y asuntos iberoamericanos.
- c) De investigación o especiales que se crean para un fin determinado y que se caracterizan en España porque constituyen un derecho de la oposición, ya que una minoría del parlamento puede solicitar la conformación de esta clase de comisiones, lo que implica al gobierno un autocontrol y atención de todas sus actuaciones.
- d) Conjuntas y mixtas que se forman cuando por mandato constitucional o legal se determina el trabajo conjunto de comisiones del congreso y del senado. Por ejemplo la comisión mixta para la unión europea, de investigación científica y desarrollo tecnológico.

El Reglamento de la cámara de diputados español a partir de su artículo 40, respecto de las comisiones establece que deben elegir una mesa compuesta por un presidente dos vicepresidentes y dos secretarios. Estas comisiones conocerán los proyectos de ley y los asuntos que les encomiende la mesa del congreso, labor que la deben realizar en dos meses, salvo casos de excepción constitucional, legal o de la mesa del congreso. Existen comisiones permanentes legislativas cuya denominación coincide con las comisiones permanentes legislativas del senado pero son en un mayor número pues se incluyen la comisión vivienda, igualdad, cooperación internacional para el desarrollo, ciencia e innovación. Las comisiones permanentes son las de reglamento, estatuto de diputados y peticiones y finalmente se facultad también a la cámara de diputados la conformación de comisiones no permanentes, de carácter mixto o conjunto y comisiones de investigación. En definitiva las comisiones españolas se caracterizan porque están compuestas por un número de miembros designado por los grupos parlamentarios en proporción a su número de miembros en la cámara, garantizándose que se integren por lo menos con un representante de cada grupo parlamentario. La distribución del trabajo entre las comisiones se realiza la mesa de la cámara.

Tanto el Reglamento del Senado Español como el de la Cámara de Diputados, dedican capítulos enteros a normar la organización y funcionamiento de las comisiones detallando su conformación, competencias y atribuciones, lo que deja ver que su estructuración es mucho más compleja que la de nuestro país, y debe ser así, puesto que la labor legislativa española es más amplia y con muchos más años de experiencia y trabajo recorrido.

3.2. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN OTRAS LEGISLACIONES:

La Constitución de la República del Perú establece la existencia de una comisión permanente en su artículo 94, sus miembros son elegidos por el congreso en un número proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no puede exceder del 25% del total de congresistas. Su principal función radica en acusar ante el congreso al presidente de la república; a los representantes del congreso; ministros de Estado; miembros del tribunal constitucional; del consejo nacional de la magistratura; a los vocales de la corte suprema; a los fiscales supremos; defensor del pueblo y al contralor general por infracciones a la Constitución y por delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones, hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. Además, designa al contralor general, ratifica la designación del presidente del banco central de reserva y del superintendente de banca, aprueba los créditos suplementarios, las transferencias y habilitaciones del presupuesto, en el receso parlamentario y ejercita la delegación de facultades legislativas que el congreso le otorgue y las que le asigne la Constitución y el reglamento del congreso.

A más de la comisión permanente creada al amparo de la Constitución, existen las comisiones de investigación, especiales, de ética parlamentaria, de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, una subcomisión de acusaciones constitucionales; y las comisiones ordinarias que son en un número de 24 y que en mayor o menor medida coinciden con nuestras comisiones especializadas permanentes, son la agraria, de ciencia, innovación y tecnología, comercio exterior y turismo, defensa nacional, descentralización, economía, energía y minas, fiscalización, etc. Es interesante el planteamiento del rol que cumplen las comisiones especiales en el país vecino, que no es un papel inquisitivo, sino informativo, propositivo o representativo, sus objetivos van desde la adquisición de información y conocimiento sobre un tema determinado, el diagnóstico o la evaluación de situaciones políticas, la resolución de asuntos de conocimiento público sobre el cual hay que aplicar una política legislativa, la propuesta o definición de textos legislativos o la evaluación y propuestas relativas a la designación de altos funcionarios estatales. Es necesario resaltar la función de mediación para

resolver conflictos entre los ministerios y los grupos de interés, cuando se ha agotado el nivel de negociación, siendo un rol de gran importancia ya que contribuye a la estabilidad del sistema político y jurídico de ese país.

Para el cumplimiento de sus fines, las comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales pero si es obligatorio comparecer, cuando las comisiones; sobre todo las de investigación, así lo requieran.

De acuerdo con el artículo 142 de la Constitución de la República de Colombia, las cámaras de senadores y representantes deben elegir las comisiones permanentes para el trámite de los proyectos de ley o actos legislativos, de su regulación se encarga a la ley. Además, la Carta Magna establece la posibilidad de un trabajo conjunto entre las comisiones permanentes, que sesionan en el período de receso cuando un asunto del período anterior hubiere quedado pendiente o cuando se requieran realizar estudios o preparar proyectos encargados por las cámaras. Sus sesiones son públicas salvo las excepciones de que fije el reglamento. Para el quórum se requiere no menos de una cuarta parte de sus miembros, para tomar resoluciones se debe contar con la asistencia de la mayoría de los integrantes y se requieren la mayoría de votos de los asistentes para aprobarlas, salvo los casos de excepción constitucional o legal. El período de duración de las funciones es un año y los miembros no podrán ser reelegidos dentro del mismo período constitucional. Tienen la facultad de llamar a toda persona natural o jurídica, para esclarecer los hechos o temas que lleva adelante la comisión. Si la persona se excusa y la comisión insiste en llamarla, la Corte Constitucional, la oirá y resolverá en reserva la excusa en un plazo de diez días. La no comparecencia se sanciona con la pena establecida para el desacato a las autoridades, igualmente se puede requerir la intervención de otras autoridades en el desarrollo del trabajo de la comisión.

La normativa colombiana reconoce las siguientes clases de comisiones: las constitucionales permanentes y las accidentales, que son comunes a las cámaras; y, las

legales. A diferencia del Ecuador, las comisiones permanentes en Colombia no tienen un nombre o una denominación que las relacionen con el tema o área de trabajo a ellas asignadas, sino que se enumeran: comisión primera, segunda tercera, cuarta, etc. La primera comisión trata de la reforma constitucional, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa. La segunda labora en los temas de política internacional, defensa nacional y fuerza pública, comercio exterior e integración económica, fronteras, extranjeros, monumentos públicos. La tercera abarca las áreas de hacienda y crédito público, impuestos, regulación económica y planeación nacional. La cuarta tiene como objetivo las leyes orgánicas de presupuesto, control fiscal, patentes y marcas, organización de establecimientos públicos nacionales, control de calidad y precios y contratación administrativa. La quinta comisión trata sobre el régimen agropecuario, ecología y medio ambiente, corporaciones autónomas regionales. La sexta aborda los temas referentes a comunicaciones, calamidades públicas, servicios públicos, investigación científica y tecnología, transporte, turismo, educación y cultura. La séptima estudia el estatuto del servidor público, régimen salarial y prestacional del servicio público, organizaciones sindicales, seguridad social, deportes y salud, vivienda, asuntos de la mujer y la familia.

Las comisiones legales de la cámara de representantes abordan los temas de derechos humanos y audiencias, ética y estatuto del congresista, acreditación documental, comisión legal de cuentas, de investigación y acusación y finalmente las comisiones accidentales tienen funciones y objetivos específicos, entre ellas están las que requieren el desplazamiento de congresistas al exterior y las de mediación, que tienen por objeto la conciliación de textos o artículos divergentes que se presenten en leyes aprobadas.

Por lo general las funciones de las comisiones se encuentran detalladas en las Leyes de la Función Legislativa de cada país o los reglamentos internos de cada parlamento, cámara o congreso. Como se ha revisado las funciones y fines de las comisiones de los países colindantes son mucho más amplios que los de las comisiones especializadas

permanentes del Ecuador creadas eminentemente para la elaboración de los proyectos de ley y la fiscalización y control político.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

1. La existencia de las comisiones legislativas son de vital importancia por la especialización de los temas que actualmente se plantean en los parlamentos, cámaras, congresos o asambleas nacionales; como es el caso de nuestro país, producida por el acelerado desarrollo y avance de la ciencia, la tecnología, la cultura, el crecimiento demográfico y las diversas áreas a las que hoy alcanza la gestión gubernamental. El reducido número de quienes las integran hace que su trabajo se pueda dividir, concentrar y profundizar en la especialidad o materia de cada una de ellas, en pro de un trabajo legislativo flexible y ágil con sesiones más frecuentes, rápidas y eficiente recolección de datos para los procesos investigativos.
2. Se debe garantizar la participación de todos los asambleístas en la integración de las comisiones legislativas, con el fin de cumplir su razón de ser y con la disposición constitucional establecida en el artículo 125 de la Carta Magna ecuatoriana y que consiste en la repartición de la carga laboral en forma equitativa. Sin embargo, las comisiones legislativas van más allá de la repartición equitativa del trabajo, implican la existencia de un equilibrio entre la carga laboral de la comisión y sus integrantes con la finalidad de que todos tengan una responsabilidad, ya sea presidiendo una comisión o involucrándose en el desarrollo del trabajo encargado.
3. La eficiencia del trabajo de una comisión se mide de acuerdo a la concordancia que existe entre el informe o dictamen de la comisión y la aprobación por parte del pleno. La falta de esta concordancia implica: la ausencia de consenso de la pluralidad de los miembros de la comisión, que los resultados responde a intereses personales o partidistas, incluso puede darse por falta de asesoramiento técnico o apoyo especializado. Lo contrario, la existencia de una plena congruencia de las decisiones de las comisiones con la ratificación del pleno de la asamblea demostrará que ellas están cumpliendo a cabalidad su función, que

se cuenta con un mayor grado de pericia y que en definitiva son un componente fundamental en la organización de legislaturas.

4. El trabajo de las comisiones contribuye a profundizar la democracia participativa, luego de un proceso de investigación y estudio, las leyes son el resultado de una decisión política externa más que un resultado técnico-político interno de la Asamblea, solucionando de manera oportuna y eficiente los problemas y necesidades de carácter nacional, que necesitan ser resueltos con urgencia, consecuentemente la responsabilidad de los legisladores, diputados o asambleístas se enfatiza ante el pleno de la Asamblea Legislativa y ante sus electores. Las comisiones legislativas permiten a la legislatura participar activamente en el gobierno del país y ofrecen a la ciudadanía la oportunidad de colaborar en el proceso legislativo.

5. En la Ley Orgánica de la Función Legislativa debe incorporarse una disposición en la que se establezca la obligación de realizar consultas cuando se estudien los proyectos de ley, a más de lo dispuesto en el artículo 58 y 157 de la ley ibídem que sólo se refieren a promover; y; cuyo texto podría ser el siguiente: Artículo 29. A: Cada comisión especializada a fin de lograr un cabal conocimiento de los temas a tratar, tendrá que realizar consultas, reuniones o encuestas privadas o públicas, a personas y/o instituciones, vinculadas a la problemática que se abordará legislativamente. De todo ello, se dejará constancia en las actas de la comisión y se acompañará en forma reseñada al informe que debe presentar al Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional.

6. Debe incorporarse un segundo inciso al actual artículo 29 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en el sentido de que los asesores serán profesionales o expertos, nombrados atendiendo únicamente a su capacidad sin tener en cuenta su filiación política, con requisitos que aseguren su trayectoria profesional ejercida con probidad y solvencia, tener estudios de cuarto nivel en el área del

asesoramiento, con una edad mínima de 30 años, que acredite su experiencia y con dedicación exclusiva al servicio de todos los miembros o sectores de la comisión.

BIBLIOGRAFIA:

1. América Latina hoy: La representación parlamentaria en América Latina, las comisiones permanentes y los partidos en el Congreso, Universidad de Salamanca, España 2007, de la página 103 a la 122. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804707.pdf>.
2. Andrade Santiago, Agustín Grijalva, Claudia Storini. La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones. Corporación Editora Nacional, Serie Estudios Jurídicos, volumen 30, Quito 2009.
3. Córdova González Juan Carlos, Hurtado Cisneros Mauricio. Las comisiones legislativas en los congresos locales de México. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1649/17.pdf>.
4. Haro Ricardo. Constitución, Poder y Control, Publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2010.
5. Herrera Llanos Wilson. La rama del Poder Público en Colombia. Revista de Derecho, Universidad del Norte, Colombia. 2003. Disponible en <http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/20/15>.
6. Martínez Peñate Oscar, La Asamblea Legislativa: Especialización del trabajo de las Comisiones Parlamentarias. Editorial Nuevo Enfoque, El Salvador, 2006.
7. Ossorio y Florit Manuel, Obal R. Carlos y Bitbol Alfredo. Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires-Argentina. Editorial Driskill S.A. 2001.
8. Pérez Escobar Jacobo, Derecho Constitucional Colombiano. Ediciones Librería del profesional, quinta edición, Bogotá, 2008.
9. Constitución de la República del Ecuador, Ediciones Jurídicas, Quito, 1998.
10. Constitución de la República del Ecuador, Ediciones Jurídicas, Quito, 2010.
11. Constitución de España. Disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/>
12. Ley Orgánica de Función Legislativa, Ediciones Jurídicas, Quito, 2011.

13. Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, Asamblea Nacional, Quito. 2011.