

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS,  
DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO**

Quito D. M., 16 de junio de 2016  
Oficio N° 111 AN-CEGADCOT-2016

Licenciada  
**Gabriela Rivadeneira Burbano**  
**PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL**  
En su despacho

Señora Presidenta:

Por el presente dirijo a usted un cordial y respetuoso saludo a nombre de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio.

Sobre la base legal de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, me permito poner en su conocimiento y del Pleno de la Asamblea Nacional, el Informe para Primer Debate del **"Proyecto de Ley Orgánica para Evitar el Despilfarro de los Recursos Públicos en Propaganda y Publicidad"**, presentado por el señor Asambleísta Wilson Chicaiza.

Particular que informo para los fines consiguientes.

Aprovecho la oportunidad, para expresarle mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente.



**Gabriel Andrade Jaramilla**

SECRETARIO RELATOR

COMISIÓN ESPECIALIZADA, PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS,  
DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO



# Trámite **252157**

Código validación **4K2JY5SNDR**

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 16-Jun-2016 14:44

Numeraación documento 111 an-vegadcot-2016

Fecha oficio 16-jun-2016

Remitente ANDRADE JARAMILLO  
GABRIEL

Función remitente FUNCIONARIO

Revise el estado de su trámite en:

<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/dts/estadoTramite.jsf>

S. J. Jaramilla

**Asamblea Nacional de la República del Ecuador  
Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos,  
Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, Número 8**

Quito, D.M., 15 de junio de 2016

**INFORME DE PRIMER DEBATE  
PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EVITAR EL DESPILFARRO DE LOS  
RECURSOS PÚBLICOS EN PROPAGANDA Y PUBLICIDAD**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

Calderón Saltos Richard Oswaldo, **Presidente**  
Terán Sarzosa Segundo Fausto, **Vicepresidente**  
Cucalón Camacho Henry Eduardo  
Caza Tipanta Hugo René  
De la Cruz Bernardo Herman Ulises  
Rodas Marca Carlos Eduardo  
Ocles Padilla María Alexandra  
Sánchez Ordóñez Montgomery Luis  
Vilema Freire Ángel Ramiro  
Villacreses Peña Octavio Xavier Enrique  
Yandún Pozo Cástulo René



## 1. ANTECEDENTES

a) Mediante Memorando No. SAN-2016-1610, de 27 de abril de 2016, suscrito por la doctora, Libia Rivas Ordóñez, Secretaria General de la Asamblea Nacional, dirigido al Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, economista Richard Calderón Saltos, se remite y pone en conocimiento de esta Comisión, la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, No. CAL-2015-2017-134, de 25 de abril de 2016, mediante la cual califica el proyecto de Ley Orgánica para Evitar el Despilfarro de los Recursos Públicos en Propaganda y Publicidad, de iniciativa del asambleísta Wilson Chicaiza con el respaldo de varios asambleístas, presentado a través de oficio No. 022-AN-WCH-2016, de 21 de abril de 2016.

b) En sesiones No. 23, 24 y 25, realizadas los días 11 y 18 de mayo y 15 de junio del presente año, respectivamente, la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, conoció y debatió el proyecto de LEY ORGÁNICA PARA EVITAR EL DESPILFARRO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN PROPAGANDA Y PUBLICIDAD.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del proyecto de Ley materia de este análisis es presentar al Pleno de la Asamblea Nacional un análisis sobre la viabilidad del proyecto de Ley Orgánica para Evitar el Despilfarro de los Recursos Públicos en Propaganda y Publicidad, de iniciativa del Asambleísta Wilson Chicaiza.

## 3. SOCIALIZACIÓN DEL PROYECTO

En cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el proyecto objeto del presente análisis, fue puesto en conocimiento de la ciudadanía en general, el inicio del trámite del proyecto de ley, a través del portal web oficial de la Asamblea Nacional. La Comisión durante el tratamiento del proyecto de Ley, recibió en Comisión General al Asambleísta Wilson Chicaiza en su calidad de proponente del mismo.

Hasta el cierre de la elaboración del presente informe no se receptaron observaciones al proyecto de ley.

## 4. ANÁLISIS

### 4.1 ANÁLISIS FORMAL

El artículo 82 de la Constitución de la República, al hablar de la seguridad jurídica expresa que esta *"se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."* (lo resaltado es propio).

El presente proyecto está compuesto por cinco artículos reformativos, una disposición especial, una disposición transitoria y una final. Si bien es cierto cumple con lo determinado en el artículo 136 de la Constitución de la República, que refiere a que los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia, en sí, no desarrolla un articulado determinado sino que reforma distintos cuerpos normativos.

La técnica legislativa recomienda que en la medida de lo posible, las leyes

modificativas o reformatorias deben tener por objeto la modificación de una sola ley, lo que se deberá ver reflejada en el título. Deben evitarse las leyes de modificación múltiple (*leyes ómnibus, que reforman varias leyes*), porque dificultan el conocimiento y la localización de las modificaciones legislativas, lesionando la seguridad jurídica. La indicación del objeto de la ley debe ser precisa y completa, pero también breve y concreta.

El título de la ley debe permitir una primera aproximación al contenido exacto de la ley, de la forma más concisa posible y debe tener un contenido que guarde relación con el título, situación que en el presente caso no está claramente determinada pues, aun cuando el título da a entender que se trata de evitar el gasto innecesario o el mal uso de recursos públicos en propaganda y publicidad, el contenido en sí de las reformas presentadas en el proyecto de ley solamente prohíbe que se utilice publicidad que evidencie la vertiente política e identidad del funcionario público y no la prohibición de realizarla.

## 4.2 ANÁLISIS DE CONTENIDO

### 4.2.1 SOBRE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD

El Art. 18 de la Constitución de la República determina que todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: "1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior; y 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley..."

De igual forma, el numeral 25 del Art. 66 de la misma Carta Magna, reconoce y garantizará a las personas "el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, **así como a recibir información adecuada y veraz** sobre su contenido y características". (lo resaltado es propio)

Así mismo, el último inciso del Art. 295 de la Constitución, cuando habla del presupuesto indica que "*Toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por los medios más adecuados.*". En concordancia con lo dicho, el Art. 174 del Código Orgánico de Finanzas Públicas (*norma a la que no hace referencia el proyecto de ley*) determina que el Estado garantiza a la ciudadanía el libre acceso a toda la información presupuestaria y financiera que generan las entidades públicas, conforme a la ley; en este sentido, la información que las autoridades realizan de la ejecución de las obras está debidamente permitida.

Finalmente, el Art. 1 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública como *Principio de Publicidad de la Información Pública* determina que el acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado y toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones

establecidas en la Ley.

Como se puede apreciar, la publicidad es un concepto fundamental para que proceda la igualdad de oportunidades y la correcta actuación administrativa, la transparencia en cambio supone que la actuación de la administración pública es imparcial, honesta y justa ya que permite a todos los interesados el acceso a toda la información del procedimiento de contratación y va de la mano con la integridad y la publicidad de los actos. Esta transparencia y publicidad son medios para resguardar la probidad del actuar de la Administración; en otras palabras, su aplicación se traduce en mecanismos para cumplir con los valores y bases de toda democracia y para evitar la corrupción. Por lo tanto, la información a publicarse debe ser amplia y objetiva, para de esta manera desvirtuar toda sospecha de subjetivismos o parcialidad en el manejo de la misma, más aún porque se trata de un derecho del ciudadano el conocer el desempeño de las instituciones públicas y como se manejan los dineros públicos.

Hay que consolidar la "cultura de la transparencia" en la gestión pública, la cual debe partir de la prevención y la lucha contra la corrupción en las contrataciones, por lo que entre otras acciones se debe contar con normativa clara, sistemas de control confiables, sanciones duras para los infractores, generar más espacios para denuncias de irregularidades y la protección a los denunciantes.

La esfera pública, en el amplio espectro de la palabra, bajo las condiciones que imponen las nuevas tecnologías de la información, se encuentra "mediatizada", es decir, la producción de sentidos y discursos en torno a los cuales se estructura el orden social esta mediada por las redes de información que se despliegan desde los medios de comunicación tradicionales (TV, Radio, prensa) y desde las nuevas tecnologías (internet y redes sociales). Sin embargo, dado la banalización y espectacularización bajo las cuales los asuntos de interés público se producen en tales circuitos, tal proceso de mediatización ha fracturado la posibilidad de construcción de una opinión pública constituida desde la lógica de la deliberación<sup>1</sup>.

Este hecho, desde el plano general, al menos conlleva tres fenómenos paralelos y subyacentes: a) la población posiblemente se encuentre más informada (por el fácil acceso a la información de los *mass media*), sin embargo ello no garantiza que devengan planos ciudadanos críticos y deliberantes; b) las relaciones políticas y la construcción de la política ahora se estructura, fundamentalmente, desde los canales de la comunicación masiva (la mediatización de la política); c) el vértigo con el que circula (y se desvanece) la información convierte a la ciudadanía en consumidores de información y a ésta última en una mercancía (la ciudadanía no construye opinión pública sino que demanda información fácil de procesar y circular en tanto mercancía).

Empero, pese a este panorama, dado la condición de las sociedades contemporáneas, la posibilidad de la constitución de la esfera pública deliberante no puede gestarse bajo la negación de los medios de comunicación masiva. Por el contrario, para decirlo en términos muy generales y sencillos, la apuesta radica en transformar la estructura de acceso y de propiedad de los medios, por un lado, y por otro lado, en la generación de recursos que otorguen densidad crítica a los productos informativos y comunicacionales. En este sentido, las plataformas de los *mass media* deberían constituirse en un pilar y una suerte de interface desde donde los servidores públicos y la ciudadanía puedan completar el círculo de observación, veeduría y rendición de cuentas del ejercicio público.

Por ello, el control del modo cómo los funcionarios públicos (asambleístas, alcaldes, prefectos, ministros) establecen procesos de comunicación con la ciudadanía

<sup>1</sup> En el sentido que Jürgen Habermas desarrolla tal concepto (Habermas, Jürgen, 1999. Teoría de la acción comunicativa. Madrid: Taurus)

(sirviéndose de recursos públicos) no puede oficiarse simplemente impidiendo que estos establezcan cualquier tipo de dinámica informativa en los medios, más bien, y de modo más complejo, lo que se precisa es que el uso que estos actores realicen de los *mass media* replique y apunte a los procesos de deliberación pública (trascendiendo con ello la mera estrategia publicitaria o propagandística destinada a la promoción de partidos o nombres particulares).

El Código de la Democracia ya señala un avance en este sentido en su artículo 219 al establecer la prohibición a los servidores, servidoras, organismos o instituciones públicas, la utilización de los recursos y bienes públicos para promocionar sus nombres o sus organizaciones políticas en las instituciones, obras o proyectos a su cargo aunque, evidentemente, requiere de una normativa subsecuente que permita operativizar tal prohibición legal (expuesta en el artículo en mención). No obstante lo dicho, la Contraloría General del Estado es el organismo encargado de ejercer la función fiscalizadora en las instituciones del Estado para la oportuna protección y seguridad de los recursos públicos, por lo que se considera que la inversión en publicidad se encuentra protegida y sujeta a vigilancia.

#### 4.2.2 SOBRE LA PROPUESTA LEGAL

Como se dijo inicialmente, el proyecto está compuesto por cinco artículos reformativos, dos de ellos al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (*artículos 331 y 333*), un artículo a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (*Art. 31, #28*), un artículo a la Ley Orgánica de Servicio Público (*Art. 24, literal n*), un artículo en la Ley Orgánica de la Función Legislativa (*no se determina si se trata de un nuevo artículo o una reforma o modificación*), una disposición especial que crea una obligación a la Contraloría General del Estado, una disposición transitoria que transfiere recursos de los GAD a los afectados por el terremoto acaecido el 16 de abril de 2016 y una disposición final sobre la entrada en vigencia de la ley.

##### I. REFORMA AL COOTAD:

La propuesta reformativa al COOTAD, propone incorporar una prohibición adicional a los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados (Art. 331): ***“m) Difundir publicidad a través de prensa escrita, radio, televisión y colocar carteles, vallas, pancartas y cualquier otro medio de propaganda en los espacios públicos, de las obras que realiza el Gobierno Autónomo Descentralizado GAD al que pertenece, utilizando sus nombres, los colores de su partido o movimiento político por el que fue elegido y cualquier otra señal distintiva que caracterice a la vertiente política o identidad del funcionario”*** y, añadir una causal de remoción del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado (Art. 333): ***“h) Incurrir en cualquiera de las prohibiciones previstas en el Art. 331.”***

Al respecto, si bien la incorporación de esta prohibición al artículo 331 sería válida, no es menos cierto que la misma no cumple con el efecto que pretende la ley reformativa pues se entendería que el objeto de la misma es **“evitar el despilfarro de los recursos públicos en propaganda y publicidad”**. La incorporación de este literal no prohíbe la difusión de propaganda y publicidad, sino que limita su ejecución a no utilizar nombres, colores o señales distintivas de la vertiente política o identidad del funcionario.

Caso contrario, la incorporación de la causal en el artículo 333 (incurrir en cualquiera de las prohibiciones del Art. 331, resultaría innecesaria ya que la misma está inmersa en la causal del literal c) del mismo artículo 333 que refiere al incumplimiento legal y debida comprobación de las disposiciones contenidas en el propio COOTAD.

## II. REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO:

Sobre la reforma al numeral 28 del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que refiere a la incorporación de la frase *"Realizar el seguimiento y control continuos/... /de la no utilización de publicidad que evidencie la vertiente política o identidad del funcionario público.../*, tampoco se considera necesaria pues se entendería incorporada dentro del numeral 3, que refiere al " 3. Examinar los gastos, inversiones, utilización, administración y custodia de recursos públicos;.../".

## III. REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

En cuanto a la reforma al Art. 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público que refiere a las prohibiciones a las servidoras y los servidores públicos existe un error formal debido a que la publicación del Registro Oficial no contiene el literal "n" que pretende ser sustituido, lo correcto sería proponer como "incorporación del literal n" y no sustitución. El proponente con seguridad basó su propuesta considerando textos no oficiales que en dicho literal incluyen la observación: "*n) Nota: Inciso omitido en la secuencia del texto.*". Sin embargo de lo dicho, este error sería subsanable.

## IV. REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

El artículo 5 del proyecto de Ley propone que los funcionarios sometidos a la Función Ejecutiva según lo previsto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) y susceptibles de fiscalización por parte de la Función Legislativa sobre los cuales existieran presunción de cometimiento de las infracciones previstas en el literal "n)" del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público se sujeten al procedimiento previsto en la Sección 3, "Del Enjuiciamiento Político de las y los funcionarios públicos".

Al respecto se considera improcedente e inconstitucional la reforma planteada, el enjuiciamiento político está dirigido a los servidores públicos previstos en el artículo 131 de la Constitución de la República, estos son: las ministras o ministros de Estado, 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**, que para el presente caso adicionalmente a éstos son el Presidente y el Vicepresidente de la República. No es posible ampliar los sujetos de juicio político pues la Constitución no determina que otros sujetos sean determinados por la "Ley" sino exclusivamente por la "Constitución", situación que es recogida debidamente por el artículo 78 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que determina que *"La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, por el incumplimiento de las funciones que le asigna la Constitución de la República y la ley, de los funcionarios detallados en el artículo 131 de la Constitución de la República, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado."*

La Asamblea Nacional puede fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias sin que por esto devenga un enjuiciamiento político.

## V. SOBRE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA

La disposición transitoria del proyecto de Ley propone que: *"Todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, La Función Ejecutiva y todas sus instituciones sometidas al Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo; de manera obligatoria transferirán el 80% de lo establecido en su presupuesto de publicidad, propaganda y promoción a los Gobiernos Provinciales, Cantonales y Parroquiales afectados por el terremoto de abril de 2016. Estos recursos serán utilizados única y exclusivamente, para la reconstrucción de las poblaciones afectadas.../...Esta disposición transitoria durará hasta que la reconstrucción de estas poblaciones haya concluido."/*

Esta propuesta se contrapone directamente con lo previsto en el artículo 165 de la Constitución de la República que determina: *"... Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación./...*

De igual forma, violenta la autonomía financiera de la que gozan los gobiernos autónomos descentralizados prevista en el artículo 238 de la Constitución, en concordancia con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que prevé en su artículo 5 que *la autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos de recibir los recursos que les corresponden así como la capacidad de administrar sus recursos;* y artículo 6, que establece esta garantía de autonomía que dispone que *ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera.*

Así mismo, se considera que esta disposición contraviene lo determinado en el artículo 298 de la Constitución que *prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias salvo las determinadas en dicho artículo.*

## 5. CONCLUSIONES

De los argumentos expresados, se concluye lo siguiente:

5.1 *El proyecto de Ley atenta contra expresas disposiciones constitucionales y legales.*

5.2 *El proyecto de Ley así concebido, no cumple con el objeto de "evitar el despilfarro de los recursos públicos en propaganda y publicidad" sino que solamente limita su ejecución a no utilizar nombres, colores o señales distintivas de la vertiente política o identidad del funcionario.*

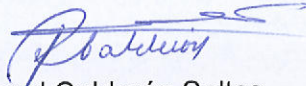
## 6. RECOMENDACIÓN

Por los argumentos expuestos en el presente informe, la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, considera que el presente proyecto de **LEY ORGÁNICA PARA EVITAR EL DESPILFARRO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN PROPAGANDA Y PUBLICIDAD** no procede y por tanto no es conveniente continuar con su tratamiento, por lo que se permite recomendar al Pleno de Asamblea Nacional el **ARCHIVO** del mismo.

## 7. ASAMBLEÍSTA PONENTE

El asambleísta ponente es el señor Presidente de la Comisión, Richard Calderón Saltos.

**8. NOMBRES, APELLIDOS Y FIRMAS DE ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME**



Richard Calderón Saltos  
PRESIDENTE

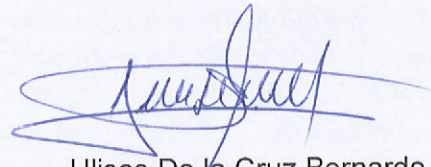


Fausto Terán Sarzosa  
VICEPRESIDENTE  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Henry Cucalón Camacho  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



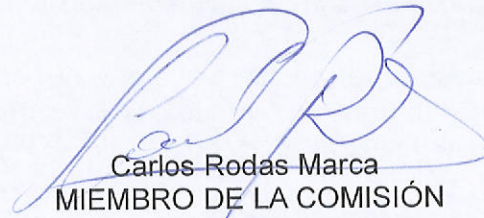
René Caza Tipanta  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



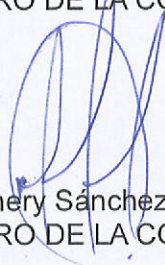
Ulises De la Cruz Bernardo  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Alexandra Ocles Padilla  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

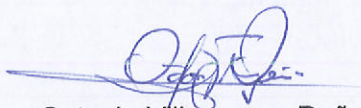


Carlos Rodas Marca  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

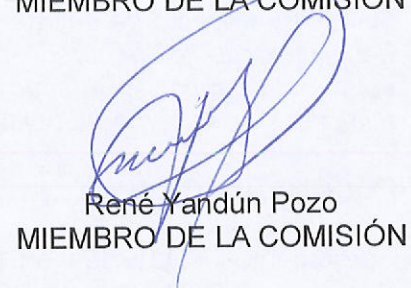


Montgomery Sánchez Ordóñez  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Ángel Vilema Freire  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Octavio Villacreses Peña  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



René Yandún Pozo  
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

## CERTIFICACIÓN

Certifico que el presente Informe fue debatido y aprobado por el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, en sesión No. 25 del día 15 de junio de 2016, en la que se registraron, conforme consta en actas la siguiente votación a la moción presentada por el asambleísta **Fausto Terán Sarzosa**. **A FAVOR** los asambleístas: Richard Calderón Saltos, Fausto Terán Sarzosa, Ulises De la Cruz Bernardo, Carlos Rodas Marca, Alexandra Ocles Padilla, Montgómery Luis Sánchez Ordóñez, René Caza Tipanta, Octavio Villacreses Peña, Cástulo René Yandún Pozo **TOTAL 9 VOTOS.- EN CONTRA** el asambleísta Ángel Vilema Freire **TOTAL 1 VOTOS.- AUSENTE** asambleísta Henry Cucalón Camacho.- Lo que certifico para los fines pertinentes.-

Quito, 15 de junio de 2016.

  
Gabriel Andrade  
SECRETARIO

