

**MESA 3
ESTRUCTURA E INSTITUCIONES DEL
ESTADO**

**INFORME DE MAYORÍA SOBRE
FUNCIÓN EJECUTIVA**

1.- DIAGNÓSTICO:

Las políticas neoliberales impulsadas a partir de la década de los 80 obligaron al país a promover: un aperturismo comercial que perjudicó la incipiente industria nacional, la captación de inversiones extranjeras mediante la privatización de empresas y servicios públicos, la desregulación, la flexibilización laboral y en definitiva el debilitamiento del rol rector y regulatorio del Estado.

Las reformas generaron efectos contrarios a la supuesta “justificación técnica” de las medidas, tales como: reprimarización de la economía, especulación financiera, desinversión productiva y precarización de las relaciones de trabajo. A esta situación se sumó una generalizada pérdida de los roles institucionales de las entidades estatales y baja eficiencia en la coordinación de los agentes económicos, las metas de desarrollo y la ejecución de planes, programas y proyectos, los cuales se ejecutaron desde la centralidad sin dar paso a la desconcentración ni a la descentralización, todo lo cual ocasionó escasas islas de modernidad, en contraste con inmensos sectores poblacionales en extrema pobreza y exclusión.

Simultáneamente, por efecto de la presión de sectores sociales organizados, se inició una etapa de ingreso masivo de las organizaciones gremiales a los consejos directivos o máximas instancias decisionales de varias instituciones públicas, lo cual abrió una fase de “gremialización de lo público”. Las organizaciones de la “sociedad civil” en primer lugar y las corporaciones del empresariado, en segundo lugar, configuraron un panorama institucional enormemente complejo, en el que cada grupo reivindicó un espacio para el ejercicio de su poder corporativo.

Como resultado de este proceso se generó un grupo dirigenal dorado, provisto de recursos que sirvieron para manipular y debilitar sus propias organizaciones, sin que su participación en estas instancias, haya repercutido en la disminución de las ineficiencias y peor aún en la disminución de las inequidades sociales.

En el proceso de ajustes económicos y reorganización del Estado, se creó un excesivo número de instituciones dotadas de total “autonomía administrativa” pero que hasta el momento funcionan íntegra o mayoritariamente con recursos del Estado.

Por otra parte, las élites políticas de la constituyente de 1998 institucionalizaron un sistema democrático frágil y sin un diseño coherente de sus estructuras. Así, la conocida “pugna de poderes” entre la Función Ejecutiva y Legislativa, ha sido el resultado de presiones que tienen su origen en los grupos de poder político.

A modo de ejemplo, se puede señalar la falta de mecanismos democráticos de sucesión en caso de ausencia definitiva del Presidente, así como la debilidad institucional de la figura del Vicepresidente, han permitido que ésta posición se convierta en uno más de los elementos de la fragilidad institucional de la Función Ejecutiva, por lo que es fundamental definir las normas que transparenten la sustitución, fortaleciendo la voluntad popular como fuente insustituible de legitimidad del poder.

En este mismo orden es urgente devolverle al constituyente originario, su derecho a expresar en forma voluntaria y soberana su deseo de ratificar o rechazar a los mandatarios que eligió a través de la reelección; esto significa ampliar la democracia y evitar la actual e inexplicable discriminación entre los diferentes niveles de representación, en alguno de los cuales la reelección es perfectamente admitida, pero no para el primer mandatario, peor aún cuando la fuente de la que emana su poder es la misma: la voluntad soberana expresada en las urnas.

Esta situación provocó las siguientes consecuencias:

1. Debilitamiento del ejecutivo y en particular de los ministerios, en su facultad rectora de políticas públicas, lo que disminuyó su capacidad de decisión y coordinación;
2. Duplicación de funciones e instituciones públicas que se sobreponen e impiden el cumplimiento de sus obligaciones;
3. Baja capacidad estatal de regulación y control, en especial en sectores estratégicos de la economía;
4. Corporativización y gremialización de las entidades estatales y creación de consejos y entidades autónomas; y,
5. Ambigüedad y desnaturalización jurídica de las entidades estatales.

2.- OBJETIVOS DE CAMBIO.-

Los objetivos de cambio son los siguientes:

- a) Fortalecer la estructura institucional de la Función Ejecutiva;
- b) Crear el Consejo de Estado como una instancia de coordinación que permita la estabilidad del sistema democrático;
- c) Ejecutar y sostener los planes y programas de desarrollo mediante el establecimiento de la reelección inmediata y por una sola vez del Presidente de la República;
- d) Garantizar y fortalecer la democracia, transparentando las normas de sucesión en caso de ausencia temporal o definitiva del Presidente o Presidenta y devoviéndole a la voluntad popular su carácter de fuente de legitimidad del ejercicio del poder; y,
- e) Incorporar la figura jurídica de la revocatoria del mandato presidencial y de la revocatoria del mandato de los asambleístas.

3.- FUNDAMENTACION DE LAS PROPUESTAS.-

a.- Fortalecimiento de la Función Ejecutiva.-

La Presidencia debe constituirse en el ente rector del funcionamiento y desarrollo de la Función Ejecutiva, para cuyo efecto es necesario consagrar en el texto constitucional sus facultades de: la planificación, coordinación, financiación, seguimiento, evaluación, regulación y control, que garanticen el cumplimiento de las políticas públicas a su cargo.

La Constitución vigente no conceptualiza la estructura de la Función Ejecutiva y confunde al Presidente o Presidenta con la función misma, por ello el articulado constitucional debe definir las instancias que componen esta función: Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios de Estado e instancias de coordinación directa entre las funciones del Estado, estableciendo la estrecha vinculación y enlace que debe existir entre ellos. Así mismo, se plantea compilar y organizar las facultades que tiene el Presidente o Presidenta.

b.- Reelección Inmediata y por una sola vez.-

La reelección se sustenta en la necesidad de fortalecer y ampliar la democracia, dotando al pueblo de la facultad para reconocer y ratificar la

confianza a los gobernantes que así lo ameriten. Además ello permite que la clase política se organice no en empresas electorales sino en estructuras con fuerte contenido ideológico, coherencia en los principios a la hora de ejercer el poder y participación política consciente de la ciudadanía.

c.- Inclusión de la Revocatoria del Mandato Presidencial como causal de cesación de funciones.-

A fin de fortalecer la participación ciudadana y con ella, el régimen democrático, la propuesta es hacer extensiva al Presidente o Presidenta y al Vicepresidente o Vicepresidenta de la República la revocatoria del mandato al igual que a todos los dignatarios de elección popular por causas debidamente tipificadas y a través del procedimiento establecido en la constitución y la Ley.

d.- Modificación de las normas de sucesión en caso de ausencia temporal o definitiva del Presidente Constitucional.-

Se ha considerado necesario consagrar las normas constitucionales a aplicarse en caso de ausencia temporal o definitiva del Presidente o Presidenta Constitucional. El Vicepresidente o la Vicepresidenta reemplazará al primer mandatario, siempre que la ausencia se deba a una enfermedad u otra circunstancia justificada que le impida transitoriamente ejercer su función y que no rebase el período máximo de un año.

En caso de falta definitiva del Presidente o Presidenta de la República, se observarán dos reglas:

- Si el tiempo que faltare para completar el período presidencial fuere inferior a un año, el Vicepresidente o Vicepresidenta reemplazará al cesado en forma interina hasta completar dicho período.
- En el caso de que el tiempo que faltare fuere mayor a doce meses, el Vicepresidente o la Vicepresidenta, en forma inmediata dispondrá que el Consejo Nacional Electoral, o el organismo que cumpla sus funciones, en el término de siete días convoque a elecciones para designar al nuevo Presidente o Presidenta, quien ejercerá sus funciones por el tiempo que faltare para completar el correspondiente período constitucional para el cual fue elegido el reemplazado.

e.- Determinación de funciones del Vicepresidente o Vicepresidenta de la República.-

Actualmente la función del Vicepresidente o Vicepresidenta es estructuralmente débil debido a que, el Art. 173 de la Constitución vigente señala que el Vicepresidente o Vicepresidenta, cuando no reemplace al Presidente o Presidenta, “ejercerá las funciones que éste le asigne”. Esta situación ha provocado que las funciones de los segundos mandatarios dependan sólo de la voluntad del titular de la función.

La propuesta es mantener la figura del Vicepresidente o Vicepresidenta, determinando para ello, las funciones específicas que ha de cumplir.

f.- Creación del Consejo Consultivo de Estado.-

Se lo propone como órgano de consulta superior para tomar decisiones políticas que promuevan: la Soberanía Nacional, la estabilidad democrática y el funcionamiento del Estado y el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

El organismo estará integrado por los titulares de las funciones del Estado y se convertirá en la instancia de articulación institucional mediante el diálogo y la cooperación entre los poderes de la república.

PROPUESTA DE ARTICULADO

TITULO IV LA ORGANIZACIÓN DEL PODER

Capítulo 3

De las Funciones del Estado

Sección Tercera

De la Función Ejecutiva

Art.1.- Integración de la Función Ejecutiva.- Integran la Función Ejecutiva: la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios de Estado y las demás instituciones que se creen para cumplir las atribuciones de: rectoría, planificación, coordinación, regulación, control, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de los planes, programas y proyectos que se creen para ejecutarlas.

Art.2.- Del Presidente/a de la República.- El Presidente o Presidenta de la República ejerce la dirección de la Función Ejecutiva, es el jefe(a) del Estado y de gobierno, responsable de la administración pública y representante del Estado ecuatoriano. Su período de gobierno se iniciará el 15 de enero del año siguiente al de su elección y durará cuatro años, pudiendo ser reelegido(a) por una sola vez.

A los efectos de la reelección inmediata, el Presidente(a) y el Vicepresidente(a) en funciones notificarán la petición de licencia a la Asamblea Nacional, hasta diez días después de la calificación de sus candidaturas, por el tiempo que se haya previsto para la campaña y hasta el día de proclamación oficial de los resultados finales del proceso electoral, por parte del Consejo Nacional Electoral.

Art.3.- Requisitos.- El Presidente o Presidenta de la República debe ser ecuatoriano(a) por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad, haber residido en el país al menos cinco años antes de la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no estar incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones prescritas en esta Constitución.

Art.4.- Forma de Elección.- El Presidente o Presidenta y el Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, cuyos nombres constarán en la misma papeleta, serán elegidos por mayoría absoluta de votos, en forma universal, directa y secreta.

Si en la primera votación ningún binomio hubiere logrado mayoría absoluta, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, y en ella participarán los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares, en la elección de la primera vuelta.

No será necesaria la segunda votación, si el binomio que obtuvo el primer lugar, alcanzará al menos el treinta y cinco por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el candidato ubicado en el segundo lugar. Los diez puntos porcentuales serán calculados sobre la totalidad de los votos válidos.

Art.5.- Prohibiciones e Inhabilidades.- No podrán ser candidatos a la Presidencia de la República:

- a) El cónyuge, conviviente, padres, hijos o hermanos del Presidente o Presidenta de la República en ejercicio;
- b) Los ministros de Estado, a menos que renuncien con anterioridad a la fecha de inscripción de su candidatura;
- c) Las personas que hayan sido sentenciadas por delitos sancionados con reclusión y con prisión en los delitos relacionados con violencia intrafamiliar;
- d) Quienes se encuentren incurso en las prohibiciones constantes en el Art...de la presente Constitución.

Art.6.- Cesación de funciones del Presidente o Presidenta.- El Presidente o Presidenta de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

- a) Por terminación del período para el cual fue elegido(a);
- b) Por muerte;
- c) Por renuncia aceptada por la Asamblea Nacional;
- d) Por destitución, previo enjuiciamiento político de acuerdo al artículo ... de la presente Constitución;
- e) Por incapacidad física o mental, que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada por la Corte Constitucional y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes;
- f) Por abandono del cargo legalmente comprobado por la Corte Constitucional y declarada por la Asamblea Nacional; y,
- g) Por revocatoria del mandato.

Art.7.- Ausencia temporal del Presidente.- En caso de falta temporal del Presidente o Presidenta de la República, lo reemplazará el Vicepresidente o Vicepresidenta.

Serán causas de falta temporal del Presidente o Presidenta, la enfermedad u otra circunstancia que le impida ejercer su función durante un período máximo de cinco meses o la licencia concedida por la Asamblea Nacional por un período similar.

Art.8.- Subrogación y nueva elección.- En caso de falta definitiva del Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente o Vicepresidenta, asumirá interinamente la función e inmediatamente el Consejo Nacional Electoral, en el término de siete días contados a partir de la fecha de declaratoria de falta definitiva, convocará al proceso de elección popular para designar al Presidente/a y Vicepresidente/a, quienes ejercerán sus funciones por un nuevo período de cuatro años

Art.9.- Obligación de comunicar ausencia.- El Presidente o Presidenta de la República, durante su mandato y hasta un año después de haber cesado en sus funciones, deberá comunicar a la Asamblea Nacional, con antelación, su decisión de ausentarse del país.

Art.- 10.- Atribuciones y deberes del Presidente.- Son atribuciones y deberes del Presidente o Presidenta de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados y convenios internacionales y demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia;
2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional, el plan de gobierno con los lineamientos fundamentales de las políticas y

- acciones que desarrollará durante su ejercicio;
3. Definir las políticas generales de Estado y ejercer su rectoría;
 4. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y garantizar su ejecución, seguimiento, regulación, control, evaluación y financiamiento. En coordinación con los planes: sectoriales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, los mismos que se diseñarán conforme a los principios y objetivos del Sistema Nacional de Planificación Descentralizada y Participativa;
 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control;
 6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación según lo requiera el cumplimiento de sus planes de gobierno y de desarrollo;
 7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo y de Gobierno, los objetivos que el gobierno se proponga alcanzar durante el año siguiente y las acciones correspondientes para su ejecución;
 8. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación;
 9. Nombrar y remover a los ministros de Estado y a los demás funcionarios cuya nominación le corresponda, de conformidad con la Constitución y la ley. Sin perjuicio de la competencia, idoneidad y probidad, el Presidente(a) garantizará en la designación, la equidad de género, regional, étnica y generacional.
 10. Definir la política exterior, suscribir los tratados y convenios internacionales y nombrar a embajadores y jefes de misión, de conformidad con la Constitución y la ley;
 11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes, en la forma prevista en esta Constitución;
 12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.
 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convenga a la buena marcha de la administración;
 14. Convocar a consultas populares en los casos y con los requisitos previstos en esta Constitución y la ley;
 15. Indultar, rebajar o conmutar las penas, de conformidad con la ley;
 16. Convocar a la Asamblea Nacional a períodos extraordinarios de sesiones, determinando los asuntos específicos que se conocerán

durante tales períodos.

17. Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Civil Nacional, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la Constitución y la ley;
18. Decidir y autorizar la contratación de préstamos, de acuerdo con la Constitución y la ley;
19. Velar por el mantenimiento de la Soberanía e independencia del Estado, el orden interno, la seguridad pública y ejercer la dirección política de la defensa nacional.
20. Conceder en forma exclusiva pensiones y montepíos especiales, de conformidad con la ley; y,
21. Los demás deberes y atribuciones que le confiera esta Constitución y las leyes.

Art.11.- Revocatoria del mandato de los Asambleístas.- El Presidente o Presidenta de la República podrá solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque al acto revocatorio del mandato de los asambleístas integrantes de la Asamblea Nacional, por una sola vez en su período por una de las siguientes causas:

6. Por haberse la Asamblea Nacional arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; y
7. Cuando en forma reiterada e injustificada, la Asamblea Nacional obstruya la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

El Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral, ante el pedido presidencial, convocará al acto electoral en un plazo máximo de siete días.

Aprobada en referéndum la petición del Presidente o Presidenta de la República, el Consejo Nacional Electoral declarará disuelta la Asamblea Nacional y en el mismo acto convocará a elección de nuevos asambleístas, la cual tendrá lugar dentro de los cuarenta y cinco días subsiguientes.

Durante este período, el Presidente o Presidenta de la República podrá, previo dictamen favorable de constitucionalidad de la Corte Constitucional, expedir leyes de urgencia económica.

Art. 12.- Del Vicepresidente(a) de la República.- El Vicepresidente o

Vicepresidenta de la República cumplirá los mismos requisitos y estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones que el Presidente/a de la República y desempeñará sus funciones por igual período.

Art. 13.- Atribuciones del Vicepresidente o Vicepresidenta.- Compete al Vicepresidente o Vicepresidenta de la República los siguientes deberes y atribuciones:

1. Dirigir en coordinación con el Presidente de la República, el Sistema Nacional de Garantía de Derechos;
2. Participar en las deliberaciones y decisiones del Gabinete de Ministros;
3. Por designación del Presidente o Presidenta de la República, representarlo en actos oficiales y protocolarios;
4. A petición del Presidente o Presidenta desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior;
5. En ausencia del Presidente o Presidenta de la República, presidir el Consejo Consultivo de Estado o el gabinete;
6. A petición del Presidente o Presidenta coordinar la labor de los ministros de Estado; y,
7. Ejercer las atribuciones que le delegue el Presidente o Presidenta de la República y las demás previstas por esta Constitución y la ley.

Art. 14.- Subrogación por ausencia temporal del Vicepresidente.- En caso de falta temporal del Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, lo reemplazará el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional.

Serán causas de falta temporal del Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, la enfermedad debidamente demostrada u otra circunstancia que le impida ejercer su función durante un período máximo de cinco meses o la licencia concedida por la Asamblea Nacional hasta por un período similar.

Art. 15 .- Sustitución en caso de ausencia definitiva.- En caso de falta definitiva del Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, la Asamblea Nacional elegirá al reemplazante, con el voto conforme de la mayoría de sus integrantes, de una terna que será presentada por el Presidente o Presidenta

de la República. El elegido ejercerá sus funciones por el tiempo que falte hasta completar el período para el cual fue elegido el reemplazado.

En el caso de que la Asamblea Nacional omitiera pronunciarse en el plazo de treinta días de notificada la petición, se entenderá elegido el primero de la terna enviada por el ejecutivo.

Art. 16.- De los ministros y ministras de Estado.- Los ministros o ministras de Estado serán de libre nombramiento y remoción del Presidente o Presidenta de la República y lo representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo. Serán responsables por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de esa representación.

Art. 17.- Requisitos.- Para ser ministro o ministra de Estado se requiere ser ecuatoriano, mayor de treinta años, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse en ninguno de los casos de inhabilidad o incompatibilidad previstos en el Art. ... de esta Constitución o en la ley. El número de Secretarios o Secretarías de Estado, su denominación y las áreas que a cada uno de ellos se le asigne serán establecidos mediante ley o decreto expedido por el Presidente o Presidenta de la República.

Art. 18.- Prohibiciones e Inhabilidades.- No podrán ser ministros o ministras:

1. Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Presidenta o Vicepresidente o Vicepresidenta de la República;
2. Las personas que hayan sido sentenciadas por delitos sancionados con reclusión y con prisión en los delitos relacionados con violencia intrafamiliar;
3. Los que tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas nacionales o extranjeras, siempre que el contrato haya sido celebrado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual;
4. Los miembros de la fuerza pública en servicio activo; y

Los que se hallaren en alguno de los casos de inhabilidad o incompatibilidad

previstos en el Art. ... de esta Constitución o en la Ley.

Art. 19.- Funciones.- A los ministros o ministras de Estado les corresponde:

- 8.Ejercer la rectoría de las políticas públicas del ministerio a su cargo;
- 9.Formular, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos en forma desconcentrada, en el ámbito de sus competencias;
- 10.Presentar ante el Presidente o Presidenta de la República y ante la Asamblea Nacional los informes que le sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad;
- 11.Comparecer ante la Asamblea Nacional cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político;
- 12.Expedir las normas, acuerdos y resoluciones que faciliten su gestión; y
- 13.Ejercer las demás atribuciones y obligaciones establecidas en esta Constitución y en la ley.

Art. 20.- DEL CONSEJO DE ESTADO.- Créase el Consejo de Estado como órgano superior de consulta y articulación, que permitirá el diálogo y la cooperación entre las funciones, a fin de garantizar la estabilidad democrática y el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Art. 21.- Integración.- El Consejo de Estado está presidido por el Jefe de Estado quien lo convocará al menos dos veces al año y está integrado por los titulares de las funciones: Ejecutiva, Judicial, Legislativa, Electoral y de Control Social.