

3

Junio  
2005

# *la Tendencia*

— revista de análisis político —

## REFORMA POLÍTICA

 **FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**FRANCOIS  
EDITORIAL**

*Instituto*  
**MANUEL  
CORDOVA**



**Director**

Francisco Muñoz Jaramillo

**Editor General**

Angel Enrique Arias

**Consejo Editorial**

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro  
Galo Chiriboga, Manuel Chiriboga  
Humberto Cholango, Eduardo Delgado  
Julio Echeverría, Miriam Garcés  
Luis Gómez, Ramiro González  
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri  
Luis Maldonado Lince, René Maugé  
Paco Moncayo, René Morales  
Melania Mora, Marco Navas  
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari  
Andrés Paez, Alexis Ponce  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia  
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo  
Gaitán Villavicencio

**Coordinador Editorial**

Glenn Soria E.

**Asistente Editorial**

Karina Falconí

**Diseño y Diagramación**

Tinta Diseño Visual  
Cristina Garzón

**Fotografías:**

Vicente Robalino  
Gonzalo Vargas  
José Sanchez / EL COMERCIO  
Archivo / EL COMERCIO

**Ilustraciones**

Diego Arias

**Edición y Distribución**

Editorial TRAMASOCIAL: Reina Victoria N21-141 y  
Robles, edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B  
Teléfono: (593) 22552936  
tramasoc@uio.satnet.net

Los coeditores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a los coeditores.

*laTendencia*  
— revista de análisis político —

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Junio 2005



Editorial 7

## **Actualidad**

### ANATOMIA DE LA CRISIS

**La caída de Gutiérrez: que nadie cante victoria** 9

Augusto Barrera G.

**Movimiento cívico político de Quito** 16

Francisco Muñoz

**La acción de los “forajidos”,  
desafío para los partidos políticos** 23

Gonzalo Ortiz Crespo

**Indómitos, Libérrimos y Forajidos** 33

Sergio Garnica

### PERSPECTIVAS

**Caracterización del gobierno de Gutiérrez  
y perfil del gobierno de Palacio** 39

Raúl Borja

**Economía: más allá de la estabilidad de los indicadores** 46

Diego Borja Cornejo

**Estado actual del TLC** 46

Rubén Flores Agreda

**Análisis de la situación  
del sector petrolero en el Ecuador** 55

Napoleón Arregui S.

**Percepción de los actores ecuatorianos  
sobre el conflicto colombiano** 59

Oswaldo Jarrín R.

## **Tema Central**

### DEMOCRACIA Y REFORMA POLÍTICA

**INTRODUCCIÓN** 70

### RÉGIMEN POLÍTICO

**Mesa de diálogo: el presidencialismo al debate** 72

indicice

<b>Una revisión sobre el debate en torno al presidencialismo</b>	<b>77</b>
Virgilio Hernández Enriquez	
<b>Los paradigmas del presidencialismo en el Ecuador</b>	<b>84</b>
Julio Echeverría	
<b>Las reformas constitucionales</b>	<b>92</b>
Carlos Castro Riera	
<b>La reforma del Congreso Nacional</b>	<b>96</b>
Andrés Vallejo	
<b>SISTEMA ELECTORAL</b>	
<b>Legitimar el sistema de partidos y la representación</b>	<b>98</b>
César Montufar y José Valencia	
<b>Las reformas electorales</b>	<b>105</b>
Ernesto Pazmiño Granizo	
<b>PARTIDOS POLÍTICOS</b>	
<b>Los partidos políticos: crisis, redefiniciones y reforma</b>	<b>110</b>
Andrés Páez Benalcázar	
<b>Democracia y partidos políticos</b>	<b>116</b>
Fabrizio Moncayo	
<b>DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA, REGIONALIZACIÓN</b>	
<b>Descentralización y autonomía en el Ecuador</b>	<b>121</b>
Daniel Granda Arciniega	
<b>ORIENTACIONES PARA LAS REFORMAS POLÍTICAS</b>	
<b>Criterios para las reformas políticas</b>	<b>127</b>
Jorge León Trujillo	



## *Debate Ideológico*

<b>Democracia representativa, participativa y directa</b>	<b>134</b>
Jorge Dávila Loor	
<b>Crisis del derecho y crisis institucional</b>	<b>138</b>
Marco Navas Alvear	



## *Documentos*

<b>Manifiesto de ciudadanos ecuatorianos ante la Organización de estados Americanos</b>	<b>141</b>
<b>¡Democracia ahora!</b>	<b>144</b>



# Las reformas constitucionales

Carlos Castro Riera\*

Luego de la caída del Gobierno del Coronel Gutiérrez, en nuestro país se inició el debate en torno a su futuro político. Como siempre el tema fundamental que vuelve al tapete de la discusión es el de la gobernabilidad y no puede ser de otra manera cuando vivimos una permanente inestabilidad política que atenta a la condición necesaria para avanzar en el desarrollo.

Se ha pretendido sostener que el tema de la gobernabilidad en nuestro país pasa por la necesidad de fortalecer a la función ejecutiva y más concretamente las atribuciones del Presidente de la República, en nombre del régimen presidencial.

Sin embargo la experiencia histórica demuestra que el tema de la gobernabilidad no tiene que ver exclusivamente con la organización de la institucionalidad del Estado, sino fundamentalmente, con la lucha y búsqueda consecuente por erradicar la pobreza, el desempleo, atención a las necesidades básicas de la población, democratizar el acceso a los servicios públicos, fortalecimiento del aparato productivo, manejo ético de los asuntos públicos, la defensa de la Constitución y particularmente de los derechos humanos.

En definitiva acceder a condiciones de gobernabilidad del País implica la construcción permanente de una verdadera democracia social y la realización del Estado Social de Derecho.

La tendencia política que ha sustentado en nuestro país el fortalecimiento de las facultades del ejecutivo, para alcanzar la gobernabilidad, nos ha conducido, finalmente, a que tengamos un presidente omnimodo, un verdadero monarca constitucional, a tal punto de reconocerse como dictócrata, en una palabra un régimen presidencialista absorbente que ha ido cada vez minando las facultades del Parlamento Nacional, rompiendo el necesario equilibrio político y las mediatizaciones sociales necesarias para el ejercicio del poder político.

Es justamente alrededor de esta condición omnimoda del Ejecutivo, que se han fraguado los más grandes actos de corrupción, al haberle rodeado de atribuciones exclusivas y excluyentes que se asumen en el gabinete secreto y los ministerios sin el control de la opinión pública y sin la participación del parlamento nacional.

Desde el retorno al orden jurídico constitucional a finales de la década del 70, y cada vez que hemos llegado a crisis políticas agudas, se ha recreado el debate en torno a la gobernabilidad, se han efectuado reformas constitucionales, se han realizado consultas nacionales, y hasta hemos pasado por una Asamblea Nacional Constitucional, sin que nuestro país, se pueda alcanzar condiciones de un verdadero ejercicio democrático del poder, un mínimo acuerdo nacional para establecer una agenda de Estado que nos permita sentar las bases para el desarrollo económico y social.

Por el contrario se han agudizado los enfrentamientos políticos y sociales, la corrupción, se ha concentrado la riqueza y la pobreza, y somos menos soberanos en el ejercicio de las decisiones gubernamentales, a tal punto que, con contadas excepciones, hemos vivido de políticas de ajuste económico y fiscal y en general de las imposiciones del FMI, todo lo cual ha significado una creciente defraudación a la esperanza, a las utopías e ideales del pueblo ecuatoriano.

Una cosa es cierta: hemos llegado a tal momento de la historia nacional en la que al parecer o aprovechamos la crisis para dar un paso adelante como país, dando satisfacción a todos los ideales represados de un pueblo desesperado, o en su defecto se abrirá un período de enfrentamientos donde peligrará la propia unidad nacional y la propia supervivencia del Estado ecuatoriano.

Hoy se abre un nuevo debate nacional, una nueva consulta, se habla de reformas constitucionales y hasta de la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente y por lo tanto de una nueva Constitución; se dice que vamos fundar una nueva República, que atrás debe quedar la corrupción política, económica y social, y que nunca más debe volver el nepotismo, el enriquecimiento injustificado, la imposición de intereses grupales, en fin nuevos cantos de sirena se escuchan a nivel nacional.

Pero en este mismo momento en que se escriben estas líneas, la oligarquía más rapaz y corrupta, retrógrada y antipatria, aliada a los tenedores de los papeles de la deuda y de los omnipresentes señores de las finanzas internacionales, conspiran y preparan una ofensiva feroz frente al intento del actual ministro de economía y finanzas, Rafael Correa Delgado por imponer un manejo soberano, democrático, humanista y social de la economía nacional; no quieren oír de inversión productiva, de inversión en educación, salud, fomento de la producción, forta-

lecimiento de los servicios públicos, es decir quieren ahogar desde el nacimiento mismo una esperanza para las nuevas generaciones.

Es en este marco y para contribuir al debate nacional que me permito formular algunas propuestas de reforma política del Estado como participación de un ciudadano, preocupado por el destino de nuestra nación y por que no queremos que nuestra lucha sea una vez más ahogada, arrebatada, manipulada por quienes no tienen ninguna sensibilidad para con el pueblo, y particularmente para con los intereses de la patria.

## Reformas Constitucionales

### Organización del Estado y Descentralización

1. Proponemos la administración del Estado con cuatro niveles: el gobierno: nacional, el gobierno provincial o intermedio, el gobierno municipal o local y el gobierno parroquial, de tal manera que todas las instituciones, órganos y organismos que constituyen desmembramientos del Estado nacional sean absorbidos por el gobierno provincial o el gobierno municipal en sus respectivas competencias.

Esto significa hacer una verdadera poda de instituciones que coexisten y compiten con los Consejos Provinciales y Municipales, y por lo tanto los recursos materiales, humanos y económicos pasarían a los gobiernos seccionales, pues tal situación ha sido una fuente de clientelismo politiquero, de corrupción y de minar los recursos y competencias de los gobiernos intermedios y municipales.

2. Establecer en la Constitución el Sistema Nacional de Planificación, fortaleciéndole institucionalmente, generando mecanismos de coordinación de la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, estableciendo la obligatoriedad de que los planes de desarrollo se ciñan a la planificación jerárquica superior.

3. Es necesario retomar la planificación a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial, para racionalizar los presupuestos, utilizar eficientemente los recursos, establecer agendas nacionales y seccionales de desarrollo, con políticas estratégicas estables, que estén al margen de las vicisitudes políticas de los gobiernos de turno, así como erradicar la improvisación como la demagogia y el manejo populista de la inversión de los recursos de tal

manera de establecer una prelación de obras y servicios.

Es necesario introducir nuevas disposiciones constitucionales que garanticen de manera más efectiva, la autonomía de los gobiernos seccionales y los procesos de descentralización, así como el traspaso automático sin ingerencias del gobierno central de la participación de los gobiernos seccionales en el presupuesto general del Estado, pues caso contrario no es posible hacer realidad la administración descentralizada del Estado por los chantajes políticos del gobierno central al manejar caprichosamente las transferencias económicas.

4. Asignar como competencia de los Consejos Provinciales el manejo del medio ambiente en el sector rural de su jurisdicción por lo que deberán crearse al interior de los Gobiernos provinciales la Dirección de Gestión Ambiental; y, conjuntamente con el manejo de las cuencas

y micro cuencas hidrográficas de su jurisdicción, la administración de los recursos hídricos, incluyendo la facultad de concesión de los derechos de uso y aprovechamiento del agua.

Consecuentemente el personal y el presupuesto del Consejo Nacional de Recursos Hídricos en cada provincia, pasarán a depender de los Consejos Provinciales pues debe propenderse a la distribución técnica de los recursos hídricos, ya que en la actualidad el uso y el aprovechamiento del agua están envueltos en una maraña de litigios y conflictos que se ventilan judicialmente en las oficinas de las agencias del CNRH, existiendo juicios que ya llevan décadas sin solución.

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos únicamente debe permanecer como órgano de concesión para trámites de aprovechamiento de agua solicitados para proyectos de envergadura provincial o nacional, de tal manera que las concesiones de derecho de uso y aprovechamiento de agua a nivel provincial serán resueltas por la Dirección de Recursos Hídricos que se creará en cada Consejo Provincial; y, los recursos de apelación serán resueltos por un Consejo de Recursos Hídricos que se creará en cada provincia

5. Constitucionalizar disposiciones que garanticen y efectivicen la distribución de las rentas y presupuesto a favor del sistema educativo básico, medio, las universidades, y al sistema de atención primaria de salud nacional, especialmente de los hospitales generales y maternidades del Estado.

6. Flexibilizar el sistema de la reforma constitucional,

*La tendencia política que ha sustentado en nuestro país el fortalecimiento de las facultades del ejecutivo, para alcanzar la gobernabilidad, nos ha conducido, finalmente, a que tengamos un presidente omnimodo, un verdadero monarca constitucional...*

\* Profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Estatal de Cuenca. Ex-Consejal. Izquierda Democrática.

y normar en el sentido que para reformas que impliquen transformaciones en las relaciones de las funciones del Estado se requerirá de consulta popular.

### Función Legislativa

1. Devolver al Congreso Nacional la facultad de iniciativa y legislación en materia económica y tributaria, así como la ratificación de los tratados y convenios internacionales, pues no de le puede mantener al Congreso Nacional con una camisa de fuerza frente al absolutismo Presidencialista que dirige unilateralmente la economía y las relaciones exteriores del país, por lo que es necesario un manejo soberano de nuestros recursos, y de la política internacional.

2. Incluir como causal para la cesación de funciones del Presidente de la República, la revocatoria del mandato por parte del Congreso Nacional, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, por violaciones flagrantes a la Constitución que pongan en riesgo el sistema jurídico constitucional del país. La experiencia histórica ha demostrado, por un lado, que es necesario mecanismos de disuasión frente a las conductas dictatoriales y, por otro, flexibilizar el sistema de recambio constitucional.

3. Establecer como causal para la cesación de las funciones del diputado, el abandono de las condiciones políticas en las cuales fue electo, con excepción de los casos en los que se exija la disciplina partidaria o del voto para actos violatorios de la Constitución,

4. Regular de mejor manera la facultad de objeción (veto) presidencial de las leyes, equilibrando las relaciones del Congreso Nacional como órgano a quien compete la función legislativa, con el Ejecutivo que abusa de su condición de colegislador privilegiado.

5. En las normas constitucionales sobre la actuación de los diputados, debería prescribirse que únicamente pueden presentar proyectos de leyes con objeto y ámbito nacional, para fortalecer la unidad nacional, evitar posiciones demagógicas y regionalistas. La iniciativa para presentar proyectos de leyes de interés y ámbito específicamente de una provincia, debería estar en manos del respectivo gobierno provincial, o si se trata de leyes regionales, en una mancomunidad.

### Función Judicial

1. Imponer garantías para que entre inmediatamente en vigencia la unidad jurisdiccional en el país, de tal manera que todos los magistrados y jueces que dependen de la Función Ejecutiva, pasen a la Función Judicial; y, especialmente se limite la aplicación de la jurisdicción especial de los tribunales policiales y militares a aquellos delitos de naturaleza específicamente policial o militar y asegurar que todos los casos de violaciones de los derechos humanos se sometan a los tribunales ordinarios, debiendo en consecuencia, establecerse áreas de justicia especializada en materia policial y militar, dentro del Sistema Judicial Ordinario.

2. Para llenar vacantes en la Corte Suprema de Justicia, debe exigirse como requisito que el magistrado tenga título académico de cuarto nivel, y bajar la edad mínima para poder optar por el cargo, pues no se justifica, que existiendo hoy, recursos humanos con capacitación de postgrado

en diversas disciplinas jurídicas, no se aproveche su formación académica, tanto más que las oportunidades y ofertas de cursos de postgrado se han generalizado en el país. Por lo demás no veo justificativo para imponer que la edad mínima sea de 45 años, que no sea el obstáculo perverso y mezquino a nuevas generaciones.

3. Los Jueces, Ministros de las Cortes Superiores de Justicia, Tribunales Distritales, Corte Suprema de Justicia y los Vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, no pueden ser integrantes de la Federación Nacional de Servidores Judiciales, pues no pueden estar subordinados a la dirigencia y la afiliación gremial que exige defensa de intereses grupales que pueden entrar en contradicción con otros grupos ciu-

dadanos usuarios del servicio de justicia; y, no se puede entender que se pretenda tener calidad moral y jurídica, para juzgar delitos y acciones por daños y perjuicios a quienes paralizan constantemente al país.

### Independencia de los Órganos de Control

1. La designación del Contralor General del Estado, del Ministro Fiscal, y Superintendente de Bancos, por parte del Congreso Nacional debe hacerse de una terna propuesta por organizaciones de la sociedad civil, pues a más de ser organismos de control de enorme sensibilidad social, es preocupación ciudadana su necesaria despartidización.

### Independencia de la Organización Electoral y participación democrática

1. El Tribunal Supremo Electoral debe convertirse en una Corte Nacional de Elecciones con integración independiente de los partidos y movimientos políticos, debiendo sus integrantes ser designados por un mecanismo de decisión de la sociedad civil, y exigiendo a sus oponentes un hoja intachable de vida y título de cuarto nivel en ciencias jurídicas, preferentemente en derecho constitucional o ciencia política.

2. Debería revisarse las normas que tienen que ver con la representación popular, estableciendo reglas electorales democráticas que den cabida a la representación de las minorías y que al mismo tiempo respeten la voluntad de las mayorías; y, se debería prohibir el cambio de las reglas electorales de una elección a otra, para evitar que las reformas a las normas electorales expresen intereses partidistas coyunturales, debiendo darse cierta estabilidad en el sistema proporcional de distribución de las representaciones populares.

### Independencia del Tribunal Constitucional y defensa de la Constitución

1. La esencia y la vivencia del Estado de Derecho, reside fundamentalmente en el imperio y defensa de la Constitución y por lo tanto del control de la Constitucionalidad, debiendo el máximo tribunal de dicho control estar librado de influencias particulares, grupales, partidistas, de las demás funciones del Estado, del Gobierno nacional de los gobiernos locales y de los gremios empresariales, laborales o de cualquier índole.

Por ello proponemos que el Tribunal Constitucional sea nombrado a través de un mecanismo o procedimiento por medio del cual sea la ciudadanía quien nombre a sus integrantes a su vez proponemos que el control de la constitucionalidad por parte del Tribunal pueda ejercerse de pleno derecho en los casos que llegare a tener conocimiento que los reglamentos dictados por el Presidente de la República, o actos normativos de los Ministerios y de las Superintendencias este en contradicción con las disposiciones constitucionales; pues la experiencia nos demuestra que desde la función ejecutiva se emiten reglamentos, abierta e intencionalmente inconstitucionales que perduran en tiempo hasta que se declare la institucionalidad, si es que acaso por las restricciones existentes, alguien que tiene atribución toma la iniciativa de demandar la inconstitucionalidad. Los

miembros del Tribunal Constitucional deberán poseer título de cuarto nivel en derecho constitucional o político.

### Prelación de las inversiones en el presupuesto general del Estado

1. Proponemos la inclusión en la Constitución Política de la República de algunas normas de las más generales que orienten la formación del presupuesto, y entre ellas una que establezca un orden de prelación para la distribución de los recursos presupuestarios en la que se parta priorizando la inversión

en salud, educación, seguridad social, entre otros; así como establecer disposiciones que prohíban las inversiones suntuarias mientras no estén satisfechas necesidades prioritarias en cualquier territorio del país, pues no se puede comprender que en el presupuesto nacional consten partidas para escenarios deportivos en pueblos donde no existe agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, dispensarios médicos.

### Régimen de Partidos Políticos

1. Para la determinación de los candidatos a nivel cantonal y provincial los partidos políticos deberán nominar los mismos por lo menos en tres reuniones del máximo organismo democrático del partido a nivel seccional,

debiendo ser ratificados por las directivas provinciales; y, tratándose de candidatos a diputados deberían ser ratificados por la directiva nacional de los partidos.

2. Los dirigentes de los partidos políticos tanto en las provincias como a nivel nacional podrán ser reelectos por una sola vez luego de lo cual podrán serlo pasando un período.

### Algunas Disposiciones Transitorias Constitucionales

1. Debería establecerse que en el plazo de noventa días, la Comisión de Legislación y Codificación presente al Congreso Nacional un proyecto de Ley que contenga la reducción del número de normas y cuerpos normativos vigentes en el país, para de una vez por todas barrer con la "basura" normativa, especialmente de la legislación emanada desde el ejecutivo de tal forma de simplificar el sistema jerárquico normativo de nuestro objetivo, pues es la maraña legal una condición más para la corrupción.

2. En el plazo no mayor de un año, la Comisión de Legislación y Codificación deberá codificar los principales cuerpos de leyes primarias y secundarias del país en las materias: Civil, Laboral, Penal, Mercantil, Financiera y Tributaria.

*Los Jueces, Ministros de las Cortes Superiores de Justicia, Tribunales Distritales, Corte Suprema de Justicia y los Vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, no pueden ser integrantes de la Federación Nacional de Servidores Judiciales...*

*Es necesario retomar la planificación a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial, para racionalizar los presupuestos, utilizar eficientemente los recursos, establecer agendas nacionales y seccionales de desarrollo, con políticas estratégicas...*