

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XXXIV CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y
DESARROLLO

**PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA ESTRUCTURA
ORGÁNICA ADMINISTRATIVA DEL CONGRESO NACIONAL
DEL ECUADOR PARA EL CUMPLIMIENTO EFICIENTE Y
EFICAZ DE SUS FUNCIONES DE LEGISLACIÓN Y
FISCALIZACIÓN**

Tesis presentada como requisito para optar al Título
de Máster en Seguridad y Desarrollo

Autora: Ana Cristina Chamorro Hidalgo

Asesora: Dra. Paulina Armendáriz

Quito, octubre 2007

INTRODUCCIÓN

El Congreso Nacional del Ecuador es por en esencia la función principal de representación del Estado porque está conformada por dignatarios electos mediante sufragio universal, libre y secreto; quienes han recibido de sus electores el mandato para ejercer en su nombre su representación.

En así que al Congreso Nacional le son propias las funciones de la más alta representación popular; la de legislación como función primigenia en cuanto a aprobar, reformar o derogar leyes; y, reformas a la Constitución; la financiera en cuanto a aprobación del Presupuesto General del Estado, la administrativa, constituyente de expresión política y sobre todo le corresponde el ejercicio pleno de sus funciones de fiscalización y control, como punto equidistante del control de pesos y contrapesos en el ejercicio pleno de la Democracia.

Pero la viabilidad y sustento de la democracia dependen en gran medida del grado de arraigo, solidez y alcance que tenga esa cultura política en una sociedad, y para ello se requiere, constante y deliberadamente, apoyar y fortalecer el aprendizaje; la apropiación, el conocimiento y la práctica de esos valores y hábitos democráticos, tanto en los individuos como en las *instituciones*.

El diagnóstico ha hecho evidente que se trata, fundamentalmente, de una crisis de poder más que de una crisis de eficiencia y, en consecuencia, de un problema que no se circunscribe a los procedimientos y a los métodos legislativos; sin embargo, sin no nos preocupamos de los problemas funcionales, organizativos, operativos y administrativos, estas deficiencias sin

lugar a dudas repercuten a corto, mediano y largo plazo a una mayor pérdida de credibilidad y en el desencadenamiento de una progresiva desnaturalización de su esencia, como lo muestran el sin número de manifestaciones en contra del Congreso Nacional.

Y es ahí donde nace la importancia de mi investigación en tanto a que el Congreso Nacional como institución y los procesos democráticos que dentro de éste se realizan; sólo se fortalecerán con un talento humano altamente profesionalizado y capacitado con ética y con habilidades y competencias apropiadas del quehacer político parlamentario.

Si bien es cierto el Congreso Nacional necesita emprender una reforma integral, mi propuesta busca en primer término arraigar la parte institucional, con carácter de gestión es decir estructural y de funcionamiento; dotándola de un marco estructural que permita buscar la excelencia en el trabajo parlamentario, razón de ser del Congreso Nacional, para luego enfocar una reforma constitucional y orgánica profunda.

DEDICATORIA:

*A mis Padres
Por su amor y
apoyo infinito....y
a mis hermanos; amigos y
compañeros incondicionales*

AGRADECIMIENTO

*Mi agradecimiento eterno a mi Institución
en la persona del doctor Wilfrido Lucero Bolaños, Ex
Presidente del Congreso Nacional, por haber creído
que la capacitación es el camino para construir
el Congreso que todos anhelamos*

ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES

1.1. ANTECEDENTES

La Función Legislativa en la actualidad atraviesa por una de las mayores crisis se enfrenta al crecimiento desmesurado del Poder Ejecutivo sobre este; la capacidad de Coleislador le permite al Presidente de la República privativamente enviar proyectos de ley que tengan que ver con incrementos en el gasto público en desmedro del poder legislativo; además esta coartado su poder de fiscalización ya que los ministros y demás funcionarios de la Función Ejecutiva pueden ser “ censurados” pero es decisión única y exclusiva del Presidente de la República su remoción.

En suma el Poder Ejecutivo es el punto de gravitación política, ejerce iniciativa legislativa en los proyectos más importantes y ejecuta leyes, se debe concluir que la función legislativa y de control político; así como el propio Congreso, han pasado a un segundo plano.

Teniendo plena conciencia de esto, el Congreso debe recuperar el ejercicio de sus funciones y es por ello que se hace imprescindible el fortalecimiento y consolidación de la democracia representativa basado en un Poder Legislativo sólido, capaz de cumplir con sus funciones y competencias o responsabilidades constitucionales a fin de representar genuinamente a la ciudadanía, legislar rigurosamente y fiscalizar los otros poderes del Estado; radica ahí la importancia de contar con una Estructura

Organizacional y Administrativa eficaz y eficiente que promueva el diálogo, la cooperación el fortalecimiento y modernización institucional, la formación de expertos en la materia, la capacitación y actualización de legisladores y asesores y la generación de nuevos conocimientos en el campo legislativo.

Se trata de a través de este estudio buscar una reforma o modernización institucional primero y de gestión después, fortaleciendo al recurso humano contribuyendo a formar una masa crítica de conocimientos, información que pueda ser útil para este esfuerzo.

Este trabajo de investigación busca fijar los lineamientos básicos para la implementación de una Estructura Organizacional y Administrativa trabajando básicamente en la **gestión parlamentaria**, incluyendo administración, informática, organización, asesoramiento técnico y jurídico, técnica legislativa, capacitación de funcionarios, procedimientos, archivos, centros de documentación, entre otros.

Por su carácter político el Congreso Nacional ha sido sujeto de tantos cuantos cambios políticos ha sufrido el país, y de igual manera su administración y su forma de organización, es cierto también que dentro de la vida institucional del Congreso Nacional concientes de las falencias existentes se han hecho varios intentos con capital propio del Congreso, recursos provenientes de cooperación internacional, para estructurar un modelo o realizar proyectos en busca de un fortalecimiento institucional así:

- Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Ecuador, Presidencia del ingeniero Raúl Baca Carbo, febrero de 1997
- Programa de Apoyo a la Modernización Congreso Nacional Convenio ATN/ SF-5279-EC BID.
- Proyecto de Modernización Institucional Congreso Nacional, Septiembre 1997, Dr. Vicente Izquierdo.
- Plan Estratégico Institucional Junio 2000, Deleite Touche, BDO,
- Propuesta de la Price Water House Coopers.
- Y el último esfuerzo realizado en el año 2003 con la creación de la Dirección General de Planificación.

Estos esfuerzos han sido improductivos porque si bien es cierto fueron realizados en base de una necesidad sentida y desarrollados por instituciones y empresas que manejan el tema de administración no se consideraron las peculiaridades de la administración legislativa, área neurálgica ser mismo del Congreso Nacional.

Del análisis global de estos proyectos se puede concluir que no cuentan con una perspectiva legislativa, que no todos estos fueron participativos y con una ausencia total de planes de acción que permitan efectuar la implantación y seguimiento de los mismos; determinando que a pesar de los grandes recursos que se desembolsaron no trascendieron más allá de un simple diagnóstico de la institución.

La viabilidad en cuanto a recursos es inagotable no solo porque el Congreso Nacional como institución está consciente de la repercusión negativa que le ocasiona el no contar con una estructura organizacional administrativa que le permita responder a las expectativas de sus públicos sino porque además existen varias instituciones internacionales BID, OEA, Banco Mundial que tienen interés marcado dentro de sus planes operacionales o de actuación no solo en Ecuador sino en la Subregión en la modernización y optimización del trabajo legislativo como pilar fundamental de apalancamiento de la gobernabilidad y la democracia en el sector.

Esta investigación busca a partir de lo que consideramos como administración pública, analizar el concepto de "estructura organizacional y administrativa" no solo desde un enfoque sistémico, o sea a la implementación desde el punto de vista meramente institucional u orgánico; sino también desde el método conductivista (que es una técnica que se centra en la identificación de los comportamientos laborales en relación a las tareas y ocupaciones) y un método constructivista (en donde las competencias están ligadas a los procesos en la organización; es el desarrollo de las competencias y la mejora de los procesos).

Un enfoque socio crítico que busca en el espíritu mismo de creación de una estructura organizacional y administrativa, viabilizar y consolidar procesos de interrelación directa entre los mandatarios (diputados) mandantes (sociedad), que a través de un trabajo conjunto en la elaboración, expedición o derogación de las leyes, construyan una base jurídica sólida en pro del desarrollo que todos anhelamos".

1.2. MARCO TEÓRICO

Esta investigación busca a partir de lo que consideramos como administración pública, analizar el concepto de "estructura organizacional y administrativa" no solo desde un enfoque sistémico, o sea a la implementación desde el punto de vista meramente institucional u orgánico; sino también desde el método conductivista (que es una técnica que se centra en la identificación de los comportamientos laborales en relación a las tareas y ocupaciones) y un método constructivista (en donde las competencias están ligadas a los procesos en la organización; es el desarrollo de las competencias y la mejora de los procesos).

Un enfoque socio crítico que busca en el espíritu mismo de creación de una estructura organizacional y administrativa, viabilizar y consolidar procesos de interrelación directa entre los mandatarios (diputados) mandantes (sociedad), que a través de un trabajo conjunto en la elaboración, expedición o derogación de las leyes, construyan una base jurídica sólida en pro del desarrollo que todos anhelamos". La evolución de las estructuras de poder político está en estrecha relación con la construcción de valores que guían los comportamientos políticos de una sociedad.

Es decir los valores y la ética, en política son el resultado de un aprendizaje que se hace en la práctica social – en este caso en la práctica política- y no únicamente de un proceso racional, abstracto, desligado de los conocimientos sociales; es por ello que sustentaré esta investigación en algunos conceptos y definiciones así:

"La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc. ,como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren".¹

Se argumenta también que es un "conjunto de órganos e instituciones jerárquica o funcionalmente subordinados y coordinados de acuerdo con la Ley, que tiene como misión constitucional el asegurar las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común".

Se define también como la "Actividad del Estado, encaminada al cumplimiento de las leyes y fomento de los intereses públicos. Para realizar tales fines dispone de órganos centrales, provinciales y locales".

En el escenario jurídico, "El Derecho proporciona, a la administración, la estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado. La administración, a su vez da al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre toda aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad". "Lo que importa principalmente al Derecho son los derechos; a la Administración de los resultados; el

¹ GUZMAN Lara Aníbal Dr.
<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Administrativo.1.htm>

Derecho a la libertad y la seguridad, en tanto que la Administración fomenta la eficacia y rapidez y el estancamiento”.²

Administración- Es combinar en la mejor forma los recursos humanos, materiales y financieros de la empresa con el objeto de lograr la máxima eficiencia, eficacia y efectividad empresarial.

Administración Estratégica.- Cabe definir la Administración Estratégica como el arte y la ciencia de formular, implementar y evaluar las decisiones interfuncionales que permiten a la organización alcanzar sus objetivos. Esta definición implica que la administración estratégica pretende integrar la administración, la mercadotecnia, las finanzas, la contabilidad, la producción, las operaciones, la investigación, el desarrollo y los sistemas computarizados de información para obtener el éxito de la organización.

Administración por Objetivos.- Es un sistema mediante el cual se intenta mejorar el rendimiento de la empresa y motivar, valorar y formar a sus empleados integrando sus metas personales en los objetivos de la empresa.

Administración Pública.- En el derecho administrativo es la actividad administrativa del Estado que tiene en vista el bien común y la justicia distributiva, cuando dicta y aplica las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes. En un sistema presidencial es un organismo jerárquico que tiene una estructura piramidal en donde el presidente es el jefe de la administración

² <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Administrativo.1.htm>

pública, y los ministros son sus más inmediatos colaboradores en el manejo de ésta.

Administración Pública.- Es la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos.

El fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores.³

Técnica Legislativa.- será el conjunto de reglas que hay que seguir para hacer bien una ley. La diferencia con el Derecho Legislativo, es que la Técnica Legislativa sirve para elaborar un proyecto de ley o una ley y el Derecho Parlamentario tiene como finalidad el lograr, al final de un procedimiento, que ese proyecto o esa ley tengan una fuerza vinculatoria, obliguen a los destinatarios. No son necesariamente complementarias las dos actividades, puede haber una excelente Técnica Legislativa en la elaboración de un proyecto y que ése se quede para siempre en proyecto, que nunca se sigan los procedimientos del Derecho Parlamentario, para que ese proyecto llegue a ser una ley vigente que obligue y que vincule a los ciudadanos.

³ JARAMILLO, Hernández Hernán Dr,
<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Administrativo.1.htm>

Derecho Parlamentario.- El derecho parlamentario es una parte del derecho constitucional, pero no es una disciplina independiente de éste. La primera norma que afecta al funcionamiento es la propia constitución. La segunda norma básica de regulación, son los reglamentos que según algunos autores tienen rango de ley.

Estructura Organizacional.- “es el conjunto de las funciones y de las relaciones que determinan formalmente las funciones que cada unidad deber cumplir y el modo de comunicación entre cada unidad”.⁴

Estructura Organizacional.- “Es el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas y la posterior coordinación de las mismas. La estructura organizacional es una estructura intencional de roles, cada persona asume un papel que se espera que cumpla con el mayor rendimiento posible.”⁵

“Dentro de la estructura organización del sector Público la Planificación Global está a cargo del SENPLADES, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo y busca compatibilizar las políticas en las áreas de gobierno, construir espacios de participación y concertación nacional busca tener una visión global de la problemática socio-económica de país para un planteamiento integral de soluciones. Es el Organismo rector para la articulación del Plan Estratégico Operativo Anual (POA) conformado por un Plan Estratégico a 5 o 10 años en base a Planes Operativos Anuales; para ello manejo algunos conceptos que serán de utilidad

⁴ Strategor: (1988),

⁵ Mintzberg: (1984)

en esta investigación como instrumentos válidos en la construcción de una estructura organización administrativa.

ODEPLAN, asume el papel de gestor y facilitador de los procesos que conducen a la obtención del Plan Estratégico; este proceso de planificación estratégica debe ser participativo al intervenir en las diferentes instituciones del Estado que tienen que ver con el tema.

Planificación Estratégica.- Es una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, acerca del que hacer actual y el camino que debe recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones. Supera la dimensión reactiva, va a lo proactivo.

Lo estratégico pone énfasis en cinco aspectos: futuro, entorno, participación, estrategia y gestión”.⁶

Política administrativa.- La política es una clara manifestación de la voluntad soberana de los gobernantes; la administración es la delegada a ejecutar esa voluntad. La política es la "ciencia y arte de gobernar"; la administración "la ciencia y la técnica de servir eficazmente".

La política tiene su razón lógica de ser; la administración es producto de esa misma razón de ser de la política. De nada sirve una decisión política sin cambio social y transformación y concentración del poder político en pocas manos. No existe, por lo tanto, tareas técnico-administrativas con el carácter de neutro.

Desde el punto de vista subjetivo la administración está constituida por un conjunto de órganos estructurados jurídica y jerárquicamente dentro del poder legislativo, cuya actividad está dirigida a satisfacer necesidades de orden público.

Desde el punto de vista objetivo, la administración es el conjunto de actividades prácticas que despliega el Estado a través de sus órganos para atender intereses generales de manera inmediata y continúa de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

El ejercicio pleno de la administración nos plantea las siguientes interrogantes: ¿con quién? ¿Cómo? ¿Con qué? ¿En base de qué? y, ¿hasta dónde se ejerce la Administración Pública? La respuesta metodológica y didáctica es la siguiente: la administración se ejerce por medio de órganos con personería jurídica representados por funcionarios con principio de autoridad y responsabilidad; mediante actos, hechos, simples actos, contratos, reglamentos y leyes administrativas; valiéndose de recursos humanos y financieros, de bienes nacionales, fiscales y particulares; en base a facultades constitucionales y legales; y hasta los límites fijados por el ordenamiento jurídico nacional.

1.3. EL CONGRESO NACIONAL

1.3.1. CONCEPTUALIZACIÓN

⁶ CONCEPTO MANEJADO POR LA SENPLADES

“El Congreso Nacional, dentro del esquema democrático, es la expresión más auténtica de la soberanía popular, pues está integrado por representantes de las diversas corrientes ideológicas y políticas de la sociedad ecuatoriana. Se rige por las normas de la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Reglamento Interno y el Código de Ética.

La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier otra parte del territorio nacional.

Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia, en número de dos y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de pase de ciento cincuenta mil”.⁷

La Función Legislativa es la función fundamental de la democracia constitucional, particularmente cuando se le considera en el marco de la teoría sobre la división y equilibrio de poderes.

Dada su naturaleza representativa, constituye un mosaico de manifestaciones humanas, sociales, culturales y políticas. En el Congreso Nacional confluyen y se integran todos los sectores que conforman la sociedad y se controla que el ejercicio del poder político se lleve a cabo de acuerdo con el Ordenamiento Jurídico y con estricto apego a las normas éticas, de racionalidad, de oportunidad, de prudencia, corrección y eficacia que deben imperar en la gestión de negocios públicos.

1.3.2. INTEGRACIÓN Y DIGNATARIOS

⁷ (Art. 126, CPE; conc. Art. 13 LOFL)

Respecto a la integración del Congreso, la Ley Fundamental del Estado determina que se elegirá cada dos años un Presidente y dos vicepresidentes. Para los primeros dos años, elegirá al Presidente de entre los diputados pertenecientes al partido o movimiento que tenga la mayor representación legislativa y a su Primer Vicepresidente del partido o movimiento que tenga la segunda mayoría; el Segundo Vicepresidente será elegido de entre los diputados que pertenezcan a los partidos o movimientos minoritarios.

Para los siguientes dos años, el Presidente y el Primer Vicepresidente se elegirán de entre los partidos o movimientos que hayan obtenido la segunda y la primera mayoría, respectivamente. Los vicepresidentes reemplazarán, en su orden, al Presidente en caso de ausencia temporal o definitiva y el Congreso Nacional llenará las vacantes que se hayan producido.⁸

1.3.3 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

El Congreso Nacional es un órgano unicameral, colectivo, político, deliberante y resolutivo.

Está conformado por 100 diputados provinciales elegidos para períodos de cuatro años; 2 por cada provincia, y uno más por cada 200.000 habitantes o fracción que pase de 150.000, de acuerdo al último censo nacional.

El Congreso Nacional se instala en Quito sin necesidad de convocatoria, el 5 de enero del año en que se posesionare el

⁸ (Art. 129, CPE; conc. Arts. 11 y 16 al 21, LOFL)

Presidente de la República y sesionará en forma ordinaria y permanente con dos recesos al año, de un mes cada uno.

Las sesiones del Congreso serán públicas. Excepcionalmente podrá constituirse en sesión reservada, con sujeción a la Ley.

Durante los períodos de receso, el Presidente del Congreso o el Presidente de la República podrán convocar a períodos extraordinarios de sesiones para conocer exclusivamente los temas específicos señalados en la convocatoria.

El Presidente del Congreso Nacional también convocará a períodos extraordinarios a petición de las dos terceras partes de sus integrantes.⁹

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Congreso Nacional debe integrar las Comisiones Especializadas Permanentes, en las que participarán todos sus miembros, éstas son las de:

- Lo Civil y Penal
- Lo Laboral y Social
- Lo Tributario, Fiscal y Bancario
- Lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial
- De Gestión Pública y Universalización de la Seguridad Social
- De Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional
- De Asuntos Constitucionales; Fiscalización y Control Político

- De Asuntos Internacionales y Defensa Nacional
- De Asuntos Amazónicos, Fronterizos y Galápagos
- De Defensa del Consumidor, el Usuario, el Productor y el Contribuyente
- De la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia
- De Salud, Medio Ambiente y Protección Ecológica
- De Educación, Cultura y Deportes
- De Derechos Humanos
- De Asuntos Indígenas y Otras Etnias
- De Asuntos Manabitas; y
- De Desarrollo Urbano y Vivienda de Interés Social.¹⁰

Si bien es cierto que a la Función Legislativa le corresponde establecer el derecho, es decir dictar normas, reglas generales y uniforme que reciben el nombre de leyes; el trabajo parlamentario no se reduce a esta función; por el contrario le corresponde además llevar a cabo al menos siete funciones tanto o más importantes que la Legislativa y estas son:

- Legislativa
- Financiera y Presupuestaria
- De Fiscalización y o Jurisdiccional
- Administrativa
- Constituyente
- Expresión Política y representación
- Control Político

⁹ (Arts. 132 y 133, CPE)

¹⁰ (Art. 134, CPE; conc. Arts. 30, 31, e innum.. a continuación del Art. 47, LOFL)

Dígase de paso que estas funciones no se producen en el orden establecido y que muchas veces resulta difícil encuadrar la actividad del Parlamento (de manera absoluta) en una de éstas. Es así que en el momento de la aprobación del Presupuesto General del Estado; el Congreso a la vez ejerce simultáneamente la función de control político y la Legislativa.

Si bien es cierto que los deberes y atribuciones de esta función del Estado están establecidos en el Art. 130 de la Constitución Política del Estado resumiremos estas en el análisis de las mismas así:

- **Función Legislativa.-** Es la función básica del Parlamento, expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; establecer, modificar o suprimir, mediante ley, impuestos, tasas u otros ingresos públicos, excepto las tasas y contribuciones especiales que corresponda crear a los organismos seccionales; aprobar o improbar los tratados internacionales, en los casos que corresponda; fiscalizar los actos de la Función Legislativa y los del Tribunal Supremo Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias.¹¹

La función Legislativa permite al Parlamento actualizar el ordenamiento jurídico a una realidad política, económica, social y cultural, que cambia de forma permanente.

- **Función Financiera y Presupuestaria.-** Al Congreso le corresponde conocer, discutir y aprobar el Presupuesto

General del Estado y vigilar su ejecución y fijar el límite del endeudamiento público. Esta función tiene una extraordinaria importancia, por estar referida a los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país; esto otorga al Congreso un poder de control sobre el Ejecutivo, al realizar la labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno; tomando en consideración que el Presupuesto General del Estado constituye el límite económico más importante a la acción de los poderes públicos, para el uso y la disposición de los recursos del Estado.

- **Función de Fiscalización y Jurisdiccional .-** La Constitución Política confiere al Congreso Nacional la facultad de proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.

El presidente y vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución solo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

¹¹ (Art. 130, núms. 5, 6, 7 y 8, CPE).

No será necesario el enjuiciamiento penal para iniciar este proceso. Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo.

El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes. La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República. Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente; y además autorizar, con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal del Presidente y Vicepresidente de la República cuando el juez competente lo solicite fundadamente.

- **Función Administrativa.-** También la Constitución Política le confiere al Congreso atribuciones administrativas muy importantes, relacionadas con el nombramiento de altos funcionarios que viabilizan el funcionamiento del Estado; entre estos se destaca el nombrar al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los superintendentes; a los vocales del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral y a los miembros del directorio del Banco Central; conocer sus excusas o renunciaciones, y designar a sus reemplazos. En los casos en que los nombramientos procedan de ternas, éstas

deberán ser presentadas dentro de los veinte días subsiguientes a la vacancia del cargo. De no recibirse tales ternas en este plazo, el Congreso procederá a los nombramientos, sin ellas. El Congreso Nacional efectuará las designaciones dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha de recepción de cada terna. De no hacerlo, se entenderá designada la persona que conste en el primer lugar de dicha terna.

- **Función Constituyente.-** Otra competencia del Congreso es la función constituyente, la cual se concreta cuando se realizan reformas parciales a la Carta Magna; es así que el Congreso al reformar la Constitución no actúa como órgano legislativo ordinario, sino como poder constituyente derivado o de reforma. Para ello, la Constitución autoriza un procedimiento especial o agravado que el Congreso debe respetar, diferente al que se emplea para la discusión y aprobación de las leyes comunes.

- **Función de expresión y representación política.-** De las funciones del Estado, el Legislativo por antonomasia el más político y representativo de todo. El Parlamento es un universo pleno de manifestaciones humanas, en el cual tiene lugar no sólo la discusión, la denuncia y el control sino también la dirección y la representación política. Es un lugar de debate permanente entre la ciudadanía y el gobierno, entre la oposición y la mayoría.

Constituye desde esta perspectiva, una tribuna pública en donde se expresan las reivindicaciones y acuerdos de uno y otro sector. La relación entre la opinión

pública, expresada en la elección, y la composición del Parlamento que resulta de ella, configura el Congreso como el órgano apropiado para debatir acerca de los grandes problemas de la sociedad. Por tal motivo se afirma que la primera función del Parlamento es convertirse en la “voz del pueblo”, lo cual le permite realizar la función de legitimación al sumar o sustraer consenso social al gobierno.

Esto significa ordenar e integrar los diversos intereses que existen dispersamente en el seno de la sociedad. Gregorio Peces- Barba, afirma que “el único sistema capaz de integrar (.....) a todas las fuerzas que acepten las reglas de juego de la libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de las reglas de las mayorías”¹². En este sentido, cabe señalar que la Legislatura es la única instancia gubernamental a nivel nacional, con una representación con voz y voto, entre las distintas corrientes políticas. Asimismo, vale la pena resaltar la importancia de los acuerdos o consensos que deberían lograrse en temas fundamentales que afectan particularmente a toda la sociedad, permitiendo su gobernabilidad general.

Con ello estos acuerdos y consensos legislativos ayudarían a mantener la estabilidad política y el sistema democrático del país. La representatividad se apoya también en una relación permanente entre los electores y los parlamentarios. Por ello es preciso, promover mecanismos que faciliten la comunicación entre unos y otros.

- **Función de Control Político.-** El Parlamento ofrece múltiples posibilidades a los legisladores, tanto de oposición como de gobierno, para escudriñar los actos, las políticas públicas y las actuaciones de los funcionarios. El fundamento de esta competencia se encuentra, como se verá, en varias disposiciones y principios constitucionales de primer orden, relacionados con la esencia misma de la democracia. Entre estas disposiciones se destacan aquellas que facultan al Parlamento para crear comisiones especiales investigadoras.

¹² Citado por Kart Löwestein.

CAPITULO II

PRINCIPALES DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES QUE PRESENTA LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Los medios y la organización del Congreso son inadecuados a la sociedad actual, así como la dificultad para adaptarse a la misma: el Congreso se enfrenta a la incapacidad de hacer frente con la celeridad exigible a la demanda de producción legislativa que se le plantea con sus medios materiales y personales, señalando que tanto el aparato político como el administrativo son lentos, pesados, rutinarios y sin la agilidad necesaria para adaptarse a los cambios de la sociedad.

Analizaré a continuación las principales limitaciones que tiene esta función del Estado:

a. Supremacía de la Función Ejecutiva y apropiación de las funciones parlamentarias.- La división de poderes establecida por Montesquieu llevaba consigo la noción de equilibrio. Pero en la historia de la democracia no ha ocurrido así; la supremacía de la función Ejecutiva sobre el Legislativo y el Judicial ha sido prácticamente una constante a través de los años y el desbalance a favor de ese poder es acentuadamente creciente en los últimos años.

Es necesario recalcar además el rol del Ejecutivo es un colegislador con supremacía, esta función está establecida en el Art.147 de la Constitución Política del Estado *“Solamente el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley*

mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político - administrativa del país”.

Y faculta además al Presidente de la República de calificar a un proyecto de ley con el carácter de urgencia así lo tipifica los Art.155: *“El Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción. El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, el Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia.*

Y el Art. 156 Si el Congreso no aprobare, modificare o negare el proyecto en el plazo señalado en el artículo anterior, el Presidente de la República lo promulgará como decreto - ley en el Registro Oficial. El Congreso Nacional podrá, en cualquier tiempo, modificarlo o derogarlo, siguiendo el trámite ordinario previsto en la Constitución”.

Por ello la pregunta es ¿Legislan los Congresos o son anfitriones del debate? son anfitriones del debate pero hoy por hoy no cuentan con una estructura orgánica administrativa que permita como Institución sólida brindar a los principales actores los Diputados las herramientas necesarias; una asesoría técnica especializada, estudios comparados, investigaciones en todas y

cada una las áreas en las que se necesite crear, derogar una ley y es ahí donde se justifica esta investigación.

Otro aspecto a considerar es el que tiene que ver directamente con el “régimen político” y ahí hay que retomar la vieja discusión entre parlamentarismo y presidencialismo. En los regímenes parlamentarios el Parlamento reúne al mismo tiempo al Ejecutivo y al Legislativo, es decir, la regla general es que el Primer Ministro proviene del Parlamento; la mayoría de los ministros son parlamentarios a su turno y no hay, como ocurre en el régimen presidencial; lo que genera distorsiones y sobre todo porque el Congreso tiene un total desprestigio.

b. **Falta de credibilidad en el ejercicio de la Política y en el Congreso como Institución.-** El otro componente del entorno que estoy analizando es la percepción que sobre el Congreso tiene la sociedad en un momento dado. Existe hoy en día una creciente deslegitimación no sólo del quehacer político sino y más sentido del Congreso como Institución; que se manifiesta entre otros aspectos, en el bajo de nivel de representatividad que tienen los Diputados, en el ejercicio del sufragio como una obligación y no como un derecho, en la baja participación de ilustres ciudadanos en el ejercicio político y más aún en las encuestas de opinión de los partidos políticos y el Congreso Nacional. Es ahí en donde el desprestigio legislativo se da a consecuencia directa del desprestigio de los partidos políticos y los sistemas electorales.

La falta de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos y la pérdida de credibilidad de los políticos, los escándalos que rodean al Congreso no es exclusiva del Ecuador; esta

percepción es nivel mundial. Los ciudadanos perciben a los políticos como un grupo dedicado a satisfacer sus intereses personales o partidistas en lugar de preocuparse por los problemas de toda la ciudadanía.

Es así como se reflejan los datos de las encuestadoras en el Ecuador sobre la credibilidad y legitimidad del Congreso Nacional:

- ***La población se pronunció descontenta con los poderes Ejecutivo y Legislativo, con desmedro mayor al observado en meses anteriores en cuanto a la institucionalidad del país, asignando calificaciones muy pobres a la calidad de la gestión cumplida.***

El Presidente recibió un 24% de aprobación a su gestión con una credibilidad en su palabra del 21%. En octubre estos registros fueron del 29% y 22%, respectivamente. Por su parte el Congreso Nacional recibió un 6% de aprobación a su gestión, 2% más que en octubre de este año, pero con un nivel de confianza y credibilidad de solamente el 4%.

- ***En el extremo inferior de la confianza poblacional se sitúan el Congreso Nacional, los legisladores y los partidos políticos. El Parlamento a inicios de un nuevo período legislativo ha alcanzado hasta el 40%, pero con bajas constantes incontenibles. El último Congreso terminó con el 6% de confianza institucional y los diputados con el 4% de credibilidad en su palabra. El actual se inició con el 13%, una de las cifras más bajas para un nuevo Parlamento.***
- ***En conclusión el deterioro de la confianza institucional refleja una profunda crisis del sistema de representación democrático instaurado desde 1978. Esta situación afecta la gobernabilidad misma del país, entendida ésta como la posibilidad de una relación armónica entre gobernados y gobernantes, a través de una gestión social, política y económica capaz de solucionar las necesidades de las mayorías.¹³***

¹³ <http://www.cedatos.com.ec/contenido.asp?id=1721>

La notoria pérdida de credibilidad del trabajo parlamentario y el deterioro creciente de su imagen, señalados precedentemente, no radican en las tradicionales deficiencias de estas instituciones como la precaria capacidad endógena de generar propuestas legislativas calificadas, de insuficientes vínculos de articulación con la opinión pública y de manifiesta desorganización del trabajo parlamentario y sobre todo el de no contar con una estructura orgánica administrativa capaz de generar propuestas de creación, reforma o derogatoria de la normativa vigente con una excelente gestión interna del Congreso Nacional.

c. El Congreso ha dejado de ser el lugar privilegiado y exclusivo donde se debaten y resuelven los conflictos e intereses de la sociedad.- No son pocos los casos en que las discusiones sobre política, económica y social han tenido lugar al margen del Parlamento y otros en los que, sin llegar tan lejos, las negociaciones sustantivas entre el Gobierno y los agentes sociales se sustraen cada vez más al control parlamentario. Además, la sociedad ha complejizado su trama social con centros de estudio, lugares de encuentro de lo público, lo privado y lo social, agrupaciones de ciudadanos; en donde se debaten y en ocasiones se llegan acuerdo que el Congreso solo ratifica.

Las grandes negociaciones políticas se han trasladado a las residencias de los líderes políticos, de los ex presidentes, los hoteles y centros de convenciones, así como a otras instituciones externas como de las defensorías del pueblo.

d. Limitado ejercicio de la función de control parlamentario.- El control parlamentario y la fiscalización no funcionan correctamente, han aparecido una serie de ONG's que representan a todo el mundo y asumen la función de fiscalización, porque en la fiscalización parlamentaria la investigación es débil.

Y sobre todo y lo que es tema de mi investigación:

e. Limitaciones en la Organización.- El Congreso Nacional no cuenta con una organización orgánica administrativa que pueda sustentar el trabajo parlamentario; en esta Institución deben converger normas de administración que viabilicen el quehacer político; es decir separar en dos actividades claramente definidas la actividad administrativa meramente dicha y la parte legislativa.

La actividad legislativa debe ser el soporte mismo del trabajo parlamentario debe contar con personal altamente calificado, profesional cien por ciento, y en constante capacitación en el área parlamentaria; debe contar con el concurso de los mejores profesionales de todas las áreas del país tan diversas como los temas de los proyectos presentados para su análisis.

f. El hermetismo en el Congreso Nacional.- El Congreso Nacional tiene un total hermetismo sobre su quehacer diario; el ciudadano no sabe concretamente cual es la función que desempeña su representante y más cual es el trabajo legislativo.

El Congreso Nacional tiene la culpa de todo lo malo que acontece en el ámbito político, económico, del incremento del desempleo, del incremento del nivel de analfabetismo, es visto

como el encargado de solucionar todos y cada uno de los problemas que agobian a los Ecuatorianos.

Si observamos la Constitución y las leyes por qué se puede evaluar al Congreso Nacional? Exclusivamente por su capacidad legislativa y fiscalizadora; que además pone en el debate a muchos de los temas públicos. Y es ahí en donde el Congreso debe contar con los canales adecuados de comunicación entre la ciudadanía y sus mandantes; y poner en cual es el rol del Parlamentario en un Sistema Presidencialista. El Parlamentario es evaluado por cómo votan en las sesiones en las que participan y ese el termómetro de su accionar.

g. El Video poder.- Sartori pone de manifiesto la irrupción de la televisión como espacio privilegiado para la conducción del debate político, la definición de la importancia y prioridad de los problemas, la comunicación de los líderes políticos con audiencias largas, es un fenómeno que pesa en el funcionamiento del Congreso y su rol en los sistemas políticos.

Este espacio además sustituye a los grandes debate legislativos por declaraciones “encapsuladas” ante las cámaras de televisión, lo cual reduce la historia de una discusión a tres o cuatros frases descontextualizadas.

h. Falta de ética y corrupción parlamentaria.- Las actuaciones de los Diputados y su ejercicio parlamentario tienen siempre en las encuestas puntuaciones altas en relación los niveles de corrupción que perciben los encuestados; se mete en el mismo saco a todos; y las generalizaciones van en desmedro por supuesto de la imagen parlamentaria. Las causas de los

problemas éticos consustanciales son múltiples; pero el más grave es el claro desconocimiento del trabajo parlamentario de los Legisladores y más aún la falta de una estructura sólida administrativa y legislativa que soporte este trabajo.

Los diputados elegidos no reciben ningún tipo de adiestramiento o instrucción; tampoco tienen información clara de los estándares a seguir ni la información clara y oportuna de la normativa; no tienen un soporte sobre su función constitucional y los estándares de conducta que de ellos se esperan.

Las reglas dadas en el Código de Ética de la Legislatura no han sido ejecutadas a raja tabla sino siempre con visiones políticas; lo que ha ido en desmedro de la imagen del Congreso.

CAPITULO III

PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS QUE ORIENTAN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UNA ESTRUCTURA ORGANICO ADMINISTRATIVO PARA EL CONGRESO NACIONAL

No debe minimizarse la trascendencia que para el Congreso Nacional tiene la capacidad para repensar y adaptar su estructura administrativa, su modo de funcionamiento, para intentar hacer más eficaz y eficiente la gestión de sus recursos humanos, como estrategia para su fortalecimiento.

Sin embargo la reforma es tarea difícil en cuanto que requiere consensos, tarea que hoy por día, parece difícil, pero no imposible. Por otra parte, las fuerza políticas tampoco parecen dispuestas a alcanzar acuerdos parciales, desde el momento en desde hace unos años se juega “al todo o nada”.

Para hablar de los principios administrativos que orientan este proceso es necesario recalcar retomar algunas consideraciones que vienen desde la primera década del 2000 en cuanto a la modernidad y modernización de los Estados y que todos los actores y sobre todo los políticos y los líderes de opinión persisten en que las instituciones deben modernizarse y es allí en donde la modernización del poder legislativo ecuatoriano juega un papel preponderante en la modernización del Estado Ecuatoriano, comprendida esta como una **modernización institucional primero y de GESTIÓN después**, tiene sentido a su vez cuando asume la necesidad del permanente perfeccionamiento y profundización de la democracia.

Todo este obedece al sentido del tiempo y del cambio. La enorme cantidad de acontecimientos que se suceden en la actualidad: la importancia humana y material de absorber, entender, aprovechar toda la información que se genera segundo a segundo; la evidencia de estar quedando rezagados en materia tecnológica; nos enfrentados entonces al desafío de generar estabilidad en medio de la inestabilidad. Esta es justamente la razón de abordar y volver cotidiana la posibilidad de la transformación.

La orientación que se debe dar a esta investigación es no sólo de “poner al día” el trabajo parlamentario es hacer de la modernización un proceso permanente en donde el cambio sea un factor estable y adaptativo y no una excepción descriptiva e incómoda. Un proceso en definitiva buscado y querido en forma conciente y sistemática.

A nivel de Latinoamérica se han dado en los últimos años reformas democráticas y económicas que han venido de la mano con el creciente desprestigio de las instituciones políticas y sobre todo de los Parlamentos o Congresos; la incongruencia en la política de los Parlamentos o Congresos y su importancia radicó en torno a las condiciones que producen desarrollo y cuáles no.

Es así que en un primer instante se afirmó que el problema de los países era la falta de capital y tecnología en consecuencia para generar desarrollo había que invertir en proyectos (carreteras, represas) sin embargo al poco tiempo de esta lógica simplista se demostró que no bastaba inyectar capital o tecnología que no bastaba con tener una represa o una buena carretera; había que

contar con al menos una organización, una institución del Estado que se ocupe de que esa carretera esa represa no se destruya a los pocos años; énfasis en las Instituciones, énfasis en el Estado; pero eso tampoco bastó para iniciar un crecimiento sostenido.

Entonces es allí donde nace la justificación de esta investigación que la diferencia se da en la **calidad de las Instituciones**, y para ello debemos conceptualizar a las instituciones no como organizaciones sino como estructuras que afectan el comportamiento y las decisiones individuales.

Según D.North las instituciones son las reglas de juego en la sociedad. Ellas imponen las restricciones que estructuran la interacción humana para reducir la incertidumbre. Las instituciones desempeñan una función trascendental en los procesos sociales, económicos y políticos.

Las instituciones son necesarias porque:

- a. reducen las incertidumbres
- b. reducen los costos de transacción
- c. reducen los incentivos perversos
- d. estabilizan las expectativas de los actores
- e. generan el ambiente propicio para que las conductas de los actores converjan en la realización de de metas compartidas
- f. establecen sistemas de referencia que permiten a los actores procesar las informaciones para que puedan tomar decisiones que les permitan maximizar sus intereses.

Ante la pregunta qué hace que un país tenga mejores instituciones que todos? La respuesta innegable es su sistema político, cuando este está bien organizado este genera sus propias instituciones y dentro de este contexto la función legislativa porque siendo este el espejo de la democracia como eje fundamental de la democracia.

La democracia tiene instituciones esenciales e instituciones contingentes; que obedecen al origen del poder- el sufragio, el pluralismo político- y a la distribución del poder del Estado en las tres funciones distintas: ejecutivo, legislativo y judicial.

La tesis de la división de poderes de Montesquieu necesita adaptarse a nuestros tiempos para partir de las nuevas formas de concentración del poder estatal. Hay que enfatizar que hoy más que nunca son importantes las instituciones más aún cuando existe un desprestigio que cada día va en aumento.

Este es el panorama a partir del cual planteo la construcción de un proceso de modernización, fortalecimiento y desarrollo del poder legislativo basado en la construcción de una estructura orgánica administrativa que soporte y de viabilidad a este proceso.

3.1. MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA

En la práctica alguna de las funciones parlamentarias mencionadas las realizan los Poderes Legislativos con grandes limitaciones y otras prácticamente no se llevan a cabo. Y es aquí

justamente donde cobra importancia la creación de una estructura que de soporte profesional a este trabajo.

Para este proceso se requiere de un marco conceptual global que permita abordar con amplitud toda la complejidad propia del tema. Este marco conceptual global será analizado desde dos enfoques:

1. El que tiene relación con el contexto en el que el Congreso ejerce sus funciones; contexto que a su vez, se puede analizar así:
 - a. En primera instancia analizaremos el “entorno global” esto es a los fenómenos, tendencias y procesos que ocurren en el mundo, así como los cambios: sociales, políticos y económicos que se manifiestan en los países y las interacciones e influencias que se ejercen entre ambos espacios.
 - b. La segunda tiene relación con la estructura del Estado, el necesario equilibrio de poderes que requiere la democracia representativa para su adecuado ejercicio, los roles y funciones que el Parlamento posee en un Estado de derecho democrático y la percepción que de dichos roles posea la sociedad en un momento dado.

Ambos aspectos que en su conjunto constituyen el entorno en que se desenvuelve el Parlamento, están en dinámica interacción y poseen actualmente características que requieren ser conocidas para poder responder oportuna y eficazmente a ellas.

2. La otra que genera complejidad en el proceso de modernizar y fortalecer el Parlamento, es su vertiente interior, es decir, los procesos circunstanciales al funcionamiento de una organización como el Congreso.

Aquí es posible distinguir tres grandes campo:

- a. El de las funciones parlamentarias, que incluye fundamentalmente el proceso de formación de la ley en su etapa legislativa, la función fiscalizadora, la función presupuestaria y la de representación.
- b. El administrativo, que abarca los sistemas de gestión y de información con las estructuras correspondientes.
- c. Y el referido a la cultura organizacional, que implica los valores y actitudes que se ejercen en la organización.

Entonces con estos antecedentes debo en primer instancia asumir la complejidad del proceso que pretendo emprender, señalando en primer término algunas de las principales dimensiones que caracterizan al mundo actual y, a partir de ellas, desprender la identificación de las formas organizacionales que debiera tener el Parlamento para ejercer con fortaleza las funciones que señala el ordenamiento jurídico y nacional y, al mismo tiempo para mantenerse en consonancia con la evolución del país en un contexto mundial.

3.2. MARCO LEGAL. DE LA ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA.-

La Constitución vigente de 1998, en su Título VI, del capítulo II de la Sección Segunda, artículo 126, establece que “La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes que servirá de base para la elección será el establecido en el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años”. Por parte, el artículo 131 de la referida Constitución, establece que:

“Para el cumplimiento de sus labores el Congreso Nacional se regirá por la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Reglamento Interno y el Código de Ética”

La Función Legislativa se expresa a través de los órganos que son:

- a. Órganos de Legislación y Fiscalización: El Congreso Nacional y las Comisiones Especializadas Permanentes;
y,
- b. Órganos de Administración: El Consejo Administrativo de la Legislatura, La Presidencia, La Primera Vicepresidencia, La Segunda Vicepresidencia y la Secretaría General ¹⁴

3.2.1 PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY

Ley.- “La Ley es una declaración de la voluntad soberana, que manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”¹⁵

Según la teoría constitucional son tres los requisitos o condiciones que debe tener una ley:

1. Que sea una expresión de la voluntad soberana
2. Que se sigan los pasos que para su formación establece nuestra Carta Magna
3. Que su contenido implique un mandato, una prohibición o un permiso o consentimiento.

La Función Legislativa, a través del Congreso Nacional, haciendo suya esta soberanía tiene la atribución de crear, interpretar, reformar y derogar las leyes, pero no es el único que participa en la formación de la Ley.

“El Congreso Nacional manifiesta su voluntad mediante leyes, decretos, acuerdos y resoluciones”.¹⁶

Para efectos legislativos se tendrá por lo expresado en el Art. 69, Capítulo III de los Actos Legislativos de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que dice:

¹⁴ Art. 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa

¹⁵ Artículo 1 del Código Civil

¹⁶ Artículo 70 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa

“Que ley es la norma de carácter obligatorio y permanente que verse sobre una materia de interés general, y por decreto, a la norma obligatoria que verse sobre un objeto de interés particular, cuando cree, modifique o extinga derechos. La declaración de amnistía o indulto, que se apruebe de conformidad con el artículo 59 de la Constitución Política de la República, se hará mediante decreto legislativo.

Se denominarán acuerdos a las decisiones que tengan el carácter de actos discrecionales o constituyan actos meramente enunciativos o declarativos. Se denominarán resoluciones a las decisiones que constituyan actos reglados y aquellos que normen asuntos de trámite”.

3.2.2 PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY

El Congreso Nacional aprobará como leyes las normas generalmente obligatorias de interés común. Las atribuciones del Congreso que no requieran de la expedición de una Ley, se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requiere de expedición de una Ley para las siguientes materias:

- Normar el ejercicio de libertades y derechos fundamentales garantizados en la Constitución;
- Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes;
- Crear, modificar o suprimir tributos, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución confiere a los organismos del régimen seccional autónomo; Atribuir deberes o cargas a los organismos del régimen seccional;

- Modificar la división político-administrativa del país; excepto en lo relativo a parroquias;
- Otorgar a los organismos públicos de control y regulación, la facultad de expedir normas de carácter general, en las materias propias de su competencia, sin que estas puedan alterar o innovar las disposiciones legales;
- Reformar o derogar leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; y, los casos en que la Constitución determine¹⁷

3.2.3 CLASES DE LEYES

Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán orgánicas las que regulen la organización y actividades de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado establecidos en la Constitución; las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral; las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección; y, las que la Constitución determine que se expidan con este carácter.

Las demás serán leyes ordinarias. Las leyes orgánicas serán aprobadas, reformadas, derogadas o interpretadas por mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional; una ley ordinaria no podrá modificar una Ley Orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de especial. ¹⁸

3.2.4 LA INICIATIVA

¹⁷ (Arts. 140 y 141, CPE)

Es la facultad legal que tienen las personas e instituciones para proponer proyectos de Ley ante el Congreso Nacional para su estudio y posterior aprobación.

Esta prerrogativa corresponde:

1. a los diputados, con el apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores;
2. al Presidente de la República;
3. a la Corte Suprema de Justicia; y,
4. a la Comisión de Legislación y Codificación.

Tanto el Tribunal Supremo Electoral, cuanto el Tribunal Constitucional, el Contralor, el Procurador, el Ministro Fiscal General, el Defensor y los superintendentes, tendrán facultad para presentar proyectos de Ley en las materias que correspondan a sus atribuciones específicas.¹⁹

3.2.5 INICIATIVA POPULAR

La Constitución reconoce la iniciativa popular, para el efecto establece que podrán presentar proyectos de Ley un número de personas en goce de sus derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral.

Así mismo, La Carta Política prevé el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional a ejercer la iniciativa de

¹⁸ (Art. 142 y 143, CPE)

¹⁹ (Arts. 144 y 145, CPE, conc. Arts. 70 al 72 LOFL)

presentar proyectos, derecho que debe ser regulado por la Ley. Por esta vía, no podrán presentarse proyectos de Ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República.²⁰

El texto constitucional vigente desde el 10 de Agosto de 1998, establece que solo el Presidente de la República podrá presentar proyectos de Ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.

Los proyectos de Ley deberán referirse a una sola materia y serán Presentados al Presidente del Congreso Nacional con la correspondiente exposición de motivos.

Si no reuniere dichos requisitos, no será tramitado. Se prevé que quienes hayan presentado proyectos de Ley podrán participar en su debate, ya sea personalmente o a través del delegado que para el caso acrediten. Cuando el proyecto sea presentado por la ciudadanía, se señalarán dos personas para participar en los debates²¹

3.2.6 TRÁMITE ORDINARIO

Luego de presentado un proyecto de Ley, dentro de los ocho días subsiguientes a su recepción, el Presidente del Congreso ordenará que se lo distribuya a los diputados y se difunda públicamente su extracto; enviará el proyecto a la Comisión

²⁰ (Art. 146, CPE; conc. Arts. 101 a 105, RIFL)

Especializada que corresponda, de acuerdo a la materia que se trate, la que iniciará el trámite requerido para su conocimiento luego de transcurridos veinte días contados a partir de la fecha en que recibió el proyecto.

Ante la Comisión podrán acudir con sus puntos de vista las organizaciones y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación de la Ley o que consideren que sus derechos pueden ser afectados por su expedición.²²

Remitido el informe de la Comisión a la Secretaría General, el Congreso realizará el primer debate del proyecto, en el curso del cual podrán presentarse las observaciones pertinentes. Luego volverá a la Comisión para que se presente un nuevo informe para segundo y definitivo debate, dentro del plazo establecido. En el segundo debate, el proyecto será aprobado, modificado o negado por el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión, salvo el caso de las leyes orgánicas.²³

Para el segundo debate se requerirá un nuevo informe de la Comisión, con las observaciones que se hayan recogido en el primer debate y el texto legal respectivo, las observaciones podrán ser al informe, al texto de la Ley o consistir en impugnaciones específicas a artículos determinados. La votación se hará sobre el texto completo de la Ley, salvo aquellos artículos que hayan sido previamente impugnados por escrito.

²¹ . (Arts. 147, 148 y 149, CPE)

²² (Art. 150, CPE; conc. Arts. 90 a 100, RIFL)

²³ (Arts. 151 y 152, CPE, conc. Arts. 90 a 100, RIFL)

Por pedido de un número de legisladores no menor al diez por ciento de la totalidad de los miembros del Congreso, podrán votarse criterios referenciales en primera, a fin de que para segunda discusión se elabore el texto del proyecto de Ley con arreglo a los criterios aprobados en primer debate, sin perjuicio del derecho que en el segundo debate se puedan modificar dichos criterios mediante el planteamiento de un texto alternativo del o de los artículos presentados por escrito, los que serán tratados como artículos impugnados y serán modificados por mayoría absoluta.²⁴

Una vez aprobado el proyecto, el Congreso lo remitirá inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete; Sancionada la Ley o no habiendo objeciones dentro de los diez días subsiguientes a aquel en que el Presidente la recibió, se promulgará de inmediato en el Registro Oficial.

Si se objetare totalmente un proyecto, el Congreso podrá volverlo a considerar solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros y lo enviará al Registro Oficial.²⁵

Si la objeción fuere parcial, el Congreso deberá examinarla en un plazo máximo de treinta días, contados a partir de la fecha de la entrega de la objeción y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión.

²⁴ (1er y 3er. Arts. innum. agregados al Art. 97, RIFL)

²⁵ (Art. 152 y 153, CPE)

Así mismo, podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; en los dos casos, el Congreso remitirá el proyecto al Registro Oficial para su promulgación.

Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y el Presidente de la República dispondrá su promulgación. Toda objeción será fundamentada y en el caso de la objeción parcial, el Presidente de la República presentará un texto alternativo.²⁶

Cuando la objeción del Presidente de la República se fundamentare en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, éste será enviado al Tribunal Constitucional para que emita su dictamen, dentro del plazo de treinta días.

Si el dictamen confirmase la inconstitucionalidad total, el proyecto será archivado; si confirmase que existe inconstitucionalidad parcial, el Congreso Nacional deberá realizar las enmiendas necesarias para que el proyecto pase luego a la sanción del Presidente. Si el Tribunal Constitucional dictaminare que no hay inconstitucionalidad, el Congreso ordenará su promulgación²⁷

3.2.7 PROYECTOS DE URGENCIA ECONÓMICA

La Constitución determina que el Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de Ley calificados de

²⁶ (Art. 153, inciso 4°, CPE)

²⁷ (Art. 154, CPE)

urgencia en materia económica; en este caso, el Congreso deberá aprobarlos, reformarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el mismo ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos.

Mientras se discute un proyecto calificado como urgente, el Presidente no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia; si el Congreso no aprobare, modificare o negare el proyecto dentro de los treinta días, el Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley en el Registro Oficial. El Congreso podrá, en cualquier tiempo, reformarlo o derogarlo, siguiendo el trámite previsto en la Constitución²⁸

3.2.8 ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Una ley o su reformativa o derogatoria inicia con la elaboración del respectivo proyecto de ley.

Este debe contener:

- a. El título o nombre del Proyecto
- b. La exposición de motivos, que no es más que los fundamentos que asisten al proponente.

²⁸ .(Arts. 155 y 156, CPE)

- c. La fundamentación jurídica o el contenido mismo del proyecto que se detallan en lo que se denomina “Considerandos”.
- d. La firma del Jefe de Bloque o de diez legisladores
- e. El texto de la propuesta

CAPITULO IV

PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA ESTRUCTURA ORGANICO ADMINISTRATIVO PARA EL CONGRESO NACIONAL.

4.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA.

No es posible ofrecer una respuesta unitaria a las necesidades del Congreso, no existe un modelo tipo ideal de la organización administrativa; cada institución debe ajustarse a las variables que condicionan su organización, señalando entre otras el tamaño, cultura, nivel tecnológico, complejidad, estrategias o tipo de entorno.

La tarea legislativa es compleja no solo por la multiplicidad de funciones que se cumplen, dentro de las cuales la fundamental es la de legislar sin olvidar además las tareas de control y fiscalización.

La Constitución Política del Estado en su artículo articulo 26 garantiza los derechos políticos de los ecuatorianos así:

“Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley..... ”²⁹

²⁹ Constitución Política del Ecuador, TITULO III De los Derechos, Garantías y Deberes , CAPITULO III DE LOS DERECHOS POLITICOS

Este derecho hace que el Congreso Nacional al constituirse como la función de representación popular tenga dentro de su representación a una gran cantidad de profesionales que sin ser abogados; cuenten únicamente con su bagaje cultural y profesional aunque no relacionada con la tarea legislativa; pero esto no basta para la toma de decisiones acertadas coartando una participación activa de los debates parlamentarios.

Es por ello que se hace necesario contar con una estructura orgánico- administrativa que pueda proporcionar información precisa en el momento oportuno así como con los conocimientos básicos del procedimiento parlamentario.

El objeto fundamental del procedimiento parlamentario es reglamentar la libre discusión de mociones; es que permita a los participantes el acuerdo o la aprobación de consensos para la elaboración, discusión y aprobación de las leyes; sin embargo, es necesario el diseño de una estructura administrativa parlamentaria que obedezca a los siguientes principios básicos:

- a.** la dirección de la administración propiamente dicha.
- b.** y la de control del funcionamiento y de la organización de la administración parlamentaria a cargo del nivel político;

Es por ello que al hablar de Administración Parlamentaria hablaré de la administración parlamentaria englobando la administración puramente dicha y los servicios específicos que

tiene, dividiéndola en dos grandes áreas, departamentos, servicios, o unidades: la exclusivamente administrativa y la esencial o fundamental la que se encarga de trabajo parlamentario o legislativo propiamente dicho.

El Área Administrativa.- Esta área, se caracteriza por su similitud en cuanto a su contenido, organización y cometido con la de cualquier administración pública; es el área de 'asistencia técnica', que comprendería aquellos servicios que desempeñan una actividad instrumental y directa para el cumplimiento de los fines de la función legislativa, como las tareas de registro, clasificación y archivo de documentos, la preparación de la documentación necesaria para la adopción de acuerdos, asistir a la organización política, administrativamente, realizar certificación de la actividad y de los acuerdos, protocolo y relaciones externas con otras instituciones y comunicación o prensa.

En esta área se debe considerar a los servicios del Congreso, los relativos a la institución en cuanto tal, entre los que encontramos el área económica, presupuesto, el área de personal, el área de servicios es decir el área de 'administración interna', que comprendería aquellas unidades encargadas de la actividad de gestión de bienes y personas encargadas del funcionamiento del órgano constitucional y del propio aparato administrativo.

Las estructuras administrativas del Congreso, no siendo idéntica a otras del sector público, sin embargo sus sistemas y formas de organización se inscriben dentro de un esquema general universal y tradicional.

La Administración parlamentaria actual se encuentra inserta en la imperante cultura burocrática, pero a través de esta propuesta propongo enfrentarla a nuevos conceptos o principios en alza, como los de eficacia, eficiencia o calidad, que se traducen en la cultura del management lo que supone cambiar las estructuras y las relaciones jerárquicas de la organización en estructuras y relaciones más profesionales y orientadas a la consecución de objetivos.

El Área Legislativa o Parlamentaria.- Tiene que ver directamente con la dirección 'política' que le corresponde exclusivamente al Presidente del Congreso, en la gestión y organización administrativa interna y al Consejo Administrativo de la Legislatura, dada su composición plural y su condición de órgano político-administrativo, asume una posición muy relevante.

Esta área tiene a su cargo el trabajo relativo al funcionamiento de la institución como función del Estado, entre los que encontraríamos a la Secretaría General (el más clásico de todos y el superior a todos los restantes), la Unidad o Departamento de Servicios de Gestión Parlamentaria, el Servicio de Publicaciones, el Servicio de Informática y el Gabinete de Prensa (que sin lugar a dudas debe estar conformada además como oficina de enlace y difusión del trabajo parlamentario al público).

Además dentro de esta área debe constar sine qua non un área de servicio y atención para el 'diputado o parlamentario'; ésta área se dedicará exclusivamente a facilitar la tarea de los diputados en cuanto tales, entre los que encontraríamos al Servicio de Asesores, el Servicio de Biblioteca (el más clásico) y el Servicio de

Documentación y de Sistemas Informáticos; ésta área es un área de 'consulta' o 'asesoramiento' cuya función es la de producir información y emitir juicios o informes en beneficio del Congreso y en relación con el desarrollo de sus tareas institucionales.

El área de consulta o asesoramiento es un área nueva que debe ser creada dentro de la propuesta de creación de esta nueva estructura orgánico – administrativa ya que la administración parlamentaria surge en el ámbito de la asistencia técnica exclusivamente.

Es por ello que circunscribiré mi trabajo en el fortalecimiento de los siguientes elementos:

- Asesoría al parlamentario en los procedimientos y funciones del Congreso: el parlamentario cambia, pero la institución permanece;
- Asesoría al parlamentario en los aspectos técnicos de los proyectos de ley tarea que también corresponde a los **especialistas**: asesores externos: al parlamentario, ciudadano común, le corresponde la elaboración de una norma general, justa, duradera y, hoy en día, muy técnica, pero generalmente carece de cualificación necesaria para ello.
- Recopilación de información y documentación para el parlamentario (cometido que correspondería a los Servicios de Biblioteca, Documentación e Informática); no se trata de informar 'al peso' si no con 'criterio', seleccionando la información relevante; la información es hoy cada vez mayor,

por lo que se trata de ofrecer la más significativa: el parlamentario, ciudadano común, se pierde ante la cantidad y la diversidad de información;

- Informar sobre la 'cobertura administrativa' de los proyectos de ley, tarea que corresponde al Servicio de Letrados y al de Documentación; se trata de informar sobre los medios administrativos de los que dispone la Administración pública para dar cobertura a la ley (v. gr. una ley del menor que crea centros de atención individualizada puede resultar un fracaso si se desconoce cuál es la cobertura humana y material de la que puede disponerse); este reto es especialmente relevante en el ámbito de los Estados compuestos o descentralizados, pues no se trata sólo de saber cual es la cobertura que ofrece la Administración federal, sino también la estatal. El parlamentario, ciudadano común, desconoce el potencial y los recursos efectivos de los que dispone o puede disponer la Administración pública;

- Fortalecimiento de la página Web, cometido que corresponde a los Servicios de Informática, Prensa, Publicaciones y Documentación. Se trata de optimizar las denominadas economías de escala, es decir, la labor del Congreso en este punto ha de servir como elemento de culturización social sobre las nuevas tecnologías, al tiempo que permite dar una información general (pero si se quiere también precisa) al público. Se trata de acercar la Institución al público, al estudioso y, por que no, también a los propios parlamentarios.

- Utilización de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos de actuación del parlamento, tanto a nivel organizativo como político, desde la utilización de mecanismos de votación electrónicos hasta la transferencia de información y de documentación a través de la red, pasando por la utilización de la misma para favorecer una mayor participación ciudadano, como un mejor conocimiento de lo que se realiza.

4.2. JUSTIFICACIÓN.

La Administración parlamentaria está constituida por el conjunto de órganos que sirven de soporte material y técnico para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la institución parlamentaria.

Su primera característica, que la diferencia de la Administración pública 'común' o 'general', es la de que siendo también una administración, no está sometida al derecho administrativo general, sino que se rige por sus propias normas.

La Administración parlamentaria está integrada por dos tipos de órganos:

1. Los órganos 'políticos' o de gobierno del Congreso (presidente, vicepresidencias, comisiones, etc.) y, -por otra parte,
2. Los órganos 'técnicos' o administrativos, es decir, el conjunto de órganos que sirven de apoyo humano y material para el cumplimiento de las funciones (secretaría general, asesores, funcionarios, biblioteca,

etc.). Y estos órganos a su vez con una clara diferenciación:

- a Área Administrativa
- b Área Legislativa propiamente dicha

Este trabajo tiene como objeto el segundo tipo de órganos. En general, se trata de una temática que no ha sido abordada por la doctrina jurídica la cual se ha centrado básicamente en los aspectos más políticos.

Iniciaré señalando las características generales de la Administración Parlamentaria, para luego hacer una enumeración y definición de los órganos que tienen relevancia en la función o funciones encomendadas a la institución parlamentaria para terminar haciendo un análisis de la normativa que regula el Congreso Nacional.

Las características de la Administración parlamentaria son propias de ésta; el Congreso, tanto por razones históricas como constitucionales, así como por las funciones que debe desempeñar requiere de autonomía, de independencia, de libertad para la realización de sus actividades, pero y sobre todo de una estructura técnica administrativa que le permita cumplir con estas funciones específicas y propias.

Y es claro determinar que la Administración Parlamentaria:

1. No existe un campo ni ninguna disciplina que haya o que se ocupe de esta materia

2. No existen trabajos generales, sistemáticos sobre el tema: existen trabajos sectoriales, puntuales o muy concretos.

Y esta falta de atención científica contrasta, sin embargo, con la importancia que tiene el cumplimiento de sus fines, pues hoy en día una mala administración puede hacer fracasar la mejor de las voluntades políticas.

Al igual que sucede en la Administración general, los políticos cambian, pero la Administración permanece, por lo que esta permanencia le otorga un rol todavía superior al que de manera natural ya tiene.

En este estudio enfocaré a la Administración parlamentaria a la luz del principio de autonomía de gestión; con características propias así:

Primera.- Llevar a cabo la actividad parlamentaria desde el punto de vista material; esta autonomía de gestión significa que tanto el funcionamiento interno, como la Administración al servicio de ese funcionamiento, como el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los miembros y el personal del Congreso se ejerzan de manera independiente.

La existencia de una Administración parlamentaria propia y separada de la general; es decir de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa LOSSCA para garantizar las prerrogativas políticas encomendadas.

La autonomía administrativa implica que la composición, organización y atribuciones o competencias de los servicios administrativos (humanos y materiales) corresponde al Congreso.

El Congreso tiene la capacidad para dictar normas que afecten a su estructura y al funcionamiento de sus aparatos administrativos, así como la capacidad para gestionar la actividad sin influjos o limitaciones externas o ajenas al Congreso.

Tanto los empleados y funcionarios parlamentarios, como la propia Administración parlamentaria tienen unas características propias que los hacen distintos del resto de los funcionarios públicos y de la Administración general:

1. La primera característica es que las funciones de la administración parlamentaria se proyectan al interior (rara vez tienen contacto con el público) mientras que la de la Administración pública se proyectan fuera (generalmente frente al público).
2. Se trata de una administración al servicio de una función del Estado lo que determina su atipicidad respecto de las administraciones generales, las cuales tienen como misión la de aplicar las leyes en actos que afectan a la vida de los ciudadanos, mientras que las administraciones de los órganos constitucionales tienen como finalidad la de servir a las funciones del Estado; el Congreso percibe así una clara separación, en cuanto su función es, precisamente y entre otras, la de elaborar las leyes que luego han de ser aplicadas por las administraciones generales.

3. La Administración parlamentaria no gestiona grandes servicios para la colectividad y ni siquiera tienen un territorio sobre el que hacer valer sus propias competencias.
4. La Administración parlamentaria tampoco gestiona verdaderas competencias administrativas, desempeña una actividad 'materialmente' administrativa pero interna e instrumental respecto de sus funciones.
5. La Administración parlamentaria gestiona, incluso, un presupuesto mínimo en relación con el del Estado; incluso el número de sus funcionarios de planta es también irrelevante. Todo ello lleva a la afirmación inicial de que se trata de una administración cuya labor se proyecta a su interior, labor que es prácticamente desconocida para el público: su actividad se justifica y se acaba internamente.

Segunda.- Es que la organización de gobierno de la institución parlamentaria es una organización de círculos concéntricos, en donde la Presidencia, las Vicepresidencias, la Secretaría General, el Consejo Administrativo de la Legislatura, las Comisiones tienen sus propios ámbitos de poder y de decisión; mientras que la Administración general responde a una línea política y administrativa más jerárquica, más lineal; en el ámbito de la Administración parlamentaria ello tiene como consecuencia que los funcionarios dependen de distintos órganos, es decir, su adscripción jerárquica variará en función de la función que desempeñen (asistencia a una comisión o elaboración de un

informe de contratación o elaboración de un dictamen para el Pleno).

En ocasiones los funcionarios dependerán del Presidente de una Comisión, en otras del Presidente del Congreso. Esa dependencia lo será en función de la actividad que en cada momento desempeñen.

Obviamente, esta dependencia 'variable' no afecta a la dependencia del Secretario General, que es invariable, si bien esa dependencia invariable estará sometida a las exigencias y necesidades de los órganos de gobierno con lo que mantenga relación. Ello tiene como consecuencia que las relaciones más que de tipo jerárquico, lo sean de tipo relacional o de coordinación. Los funcionarios parlamentarios son empleados públicos con una relación laboral más cercana a las de tipo profesional.

Tercera.- Es la composición política y plural del Congreso Nacional que obliga al funcionario parlamentario a una independencia en la prestación del servicio (mayor independencia respecto de sus superiores y mayor imparcialidad de su cometido) a diferencia de lo que ocurre con el funcionario común (que tiene una mayor dependencia de sus superiores y, por tanto, también actúa con menor imparcialidad).

Cuarta.- Otra característica que podría deducirse es la que existe una menor 'procedimentalización' de la actividad, en el sentido de que no existe una ley que regule los procesos internos administrativos.

También se observa la presencia de elementos de flexibilización de la organización del trabajo, que permiten la asignación a los funcionarios de tareas o funciones no expresamente previstos en la normativa.

Quinta.- La estructura de la Administración es característica, en sus vértices se encuentran el Presidente del Congreso Nacional y el Secretario General, siendo ambos, en el ámbito de sus respectivas competencias, los superiores jerárquicos (obviamente la superioridad jerárquica mucho más pronunciada en el ámbito administrativo que en el político). En ambos casos, se trata de vértices unipersonales.

Las relaciones jurídico-formales entre el ámbito político y el ámbito administrativo tienen que pasar a través del Presidente y del Secretario General.

Esta atipicidad en el aparato administrativo parlamentario unido al carácter sirviente respecto de la actividad que desarrolla el parlamento es lo que justifica en gran medida el régimen de autonomía administrativa que es la propuesta que haremos en este trabajo investigativo.

Esta jerarquía en la que ni el Presidente del Congreso es el superior jerárquico de los parlamentarios, ni en el ámbito de la administración parlamentaria las relaciones entre órganos son estrictamente jerárquicas, da paso a relaciones de coordinación o de cooperación o de colaboración: se trata más de relaciones interprofesionales que de competencia o jerárquicas.

El poder legislativo requiere desarrollar y mantener su propia credibilidad y legitimidad; y ello a su vez depende, como mínimo de la representatividad de sus miembros, de la eficacia y transparencia con qué se comportan, y de la capacidad institucional sea esta política, técnica, **organizativa y administrativa** con que cuenta la institución para proponer y debatir políticas públicas, para legislar y evaluar el impacto de la legislación, para gestionar a favor de los constituyentes ante la burocracia estatal, para fiscalizar las acciones de las demás ramas; y para mantener su peso político equilibrante vis a vis con otras funciones del Estado.³⁰

4.3. PROCESO Y METODOLOGÍA.

La elaboración de mi propuesta se basó en un enfoque global institucional netamente participativo, considerando las áreas legislativa y administrativo, con el objetivo de que el Congreso Nacional disponga de un instrumento integral tendiente a consolidar mecanismos de acción, cohesión, para luego establecer procedimientos de seguimiento y evaluación.

Estoy convencida que existe una gran oportunidad para dar viabilidad a esta propuesta en primer lugar porque existe el diagnóstico analizado y sentido de que el Congreso Nacional sufre una de las mayores crisis institucionales de la historia; pero y sobre todo porque existen los recursos dentro del Congreso Nacional que podrían ser destinados a la modernización de la institución y sobre todo porque existen compromisos internacionales suscritos y en vigencia que buscan consolidar la democracia en la Región.

³⁰ Perina Rubén “Fortalecimiento del Poder Legislativo” el papel de la OEA.

La metodología utilizada para la para esta propuesta se desarrolló mediante la aplicación de matrices para la recopilación clara y sencilla de la información así:

4.3.1 DIAGNOSTICO.- Identifica la situación actual y permite conocer el pasado de la Institución, analiza el entorno, el ambiente interno, las tendencias históricas, las carencias, los principales problemas, las potencialidades, es decir como éramos y como somos en el Congreso Nacional, la trayectoria, el nivel organizacional, los esfuerzos desarrollados y sus respectivos impactos.

4.3.2. ANÁLISIS FODA.-Comprende la identificación correlacionada de los ambientes internos y externos con los respectivos factores positivos y negativos contenidos en las Fortalezas para impulsarlas, Oportunidades para potencializarlas, Debilidades para eliminarlas y Amenazas para neutralizarlas y evitarlas.

4.3.3 SOLUCIONES.- Son un conjunto de acciones y decisiones que configuran y guían el marco de la realización de este proyecto lo que determinará los escenarios a corto, mediano y largo plazo.

4.4. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL BASE DEL CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR

Los documentos bases para la consolidación de mi propuesta se sustentan en un Organigrama Base aprobado por el

Consejo por el Consejo Administrativo de la Legislatura el 11 de noviembre del año 2002; y en una propuesta de Organigrama Estructural en diciembre del año 2003.

En mayo del año 2003 el Consejo Administrativo de la Legislatura, según Acta no. 30, crea la Dirección General de Planificación, con la finalidad de contar con una unidad de apoyo, que se encargue de organizar, planificar, dirigir y controlar los procesos administrativos internos que tengan que ver con la estructura, organización y procesos del Congreso Nacional, basados en las leyes y reglamentos vigentes.

En el periodo comprendido entre junio a diciembre de 2003, la Dirección de Planificación, trabajó en el levantamiento de información de la estructura orgánico funcional, realizando visitas a cada una de las dependencias, determinando la organización estructural y funcional de cada una de las áreas.

Lo que dio como resultado la necesidad de una nueva reestructuración del Organigrama Base a fin de que represente la realidad organizacional del Congreso Nacional; una de las reformas más acuciantes y que es objeto de mi investigación data de esa fecha en la que se determina que la administración parlamentaria debe dividirse en dos estructuras o áreas bien definidas una administrativa y una legislativa; es decir un organigrama doble que interrelacione a la vez estas dos áreas que tienen funciones totalmente diferentes; estableciéndose la actual estructura administrativa y legislativa vigente, así:

ACTUAL ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

NIVEL DIRECTIVO

Consejo Administrativo de la Legislatura.

1. La Presidencia.
2. La Primera Vicepresidencia.
3. La Segunda Vicepresidencia.
4. La Secretaría General
5. Prosecretaría

NIVEL ASESOR

1. Dirección General de Planificación
2. Dirección General de Asesoría Jurídica
3. Dirección General de Sistemas Informáticos
4. Dirección de Auditoría Interna

NIVEL EJECUTIVO

1. Dirección General de Recursos Humanos
2. Dirección General Financiera
3. Dirección General de Servicios Administrativos
4. Dirección General de Información Parlamentaria.

NIVEL OPERATIVO

Reporte a Presidencia:

1. Sala de Edecanes
2. Escolta Legislativa

Reporte a Dirección General de Sistemas Informáticos

3. Departamento de Servicios Informáticos

Reporte a la Dirección General de Recursos Humanos:

4. Departamento de Administración de Personal
5. Departamento de Bienestar y Desarrollo de Personal

Reporte a la Dirección General Financiera:

6. Departamento de Contabilidad y Presupuesto
7. Departamento de Tesorería

Reporte a la Dirección General de Servicios Administrativos:

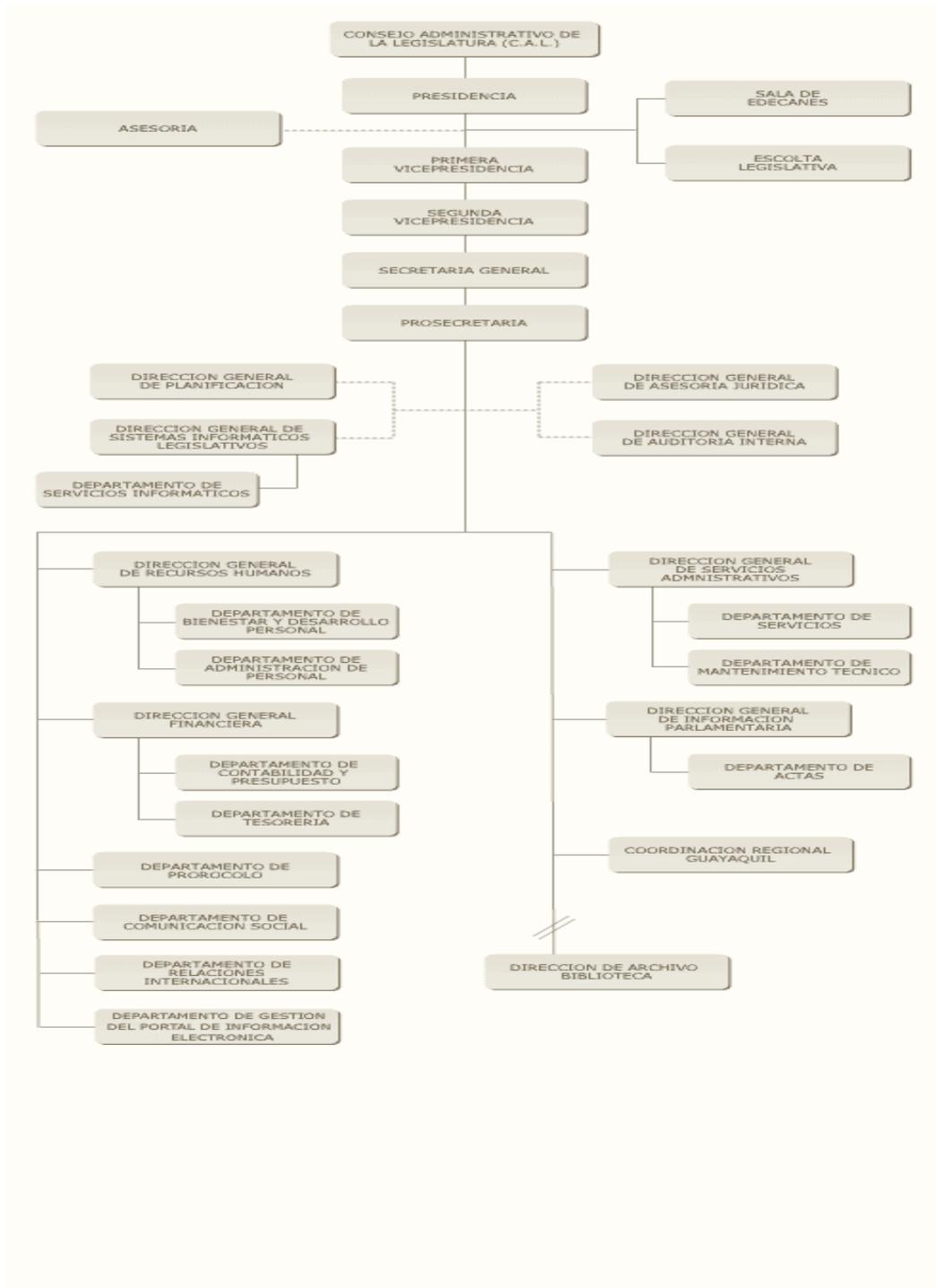
8. Departamento de Servicios
9. Departamento de Mantenimiento Técnico

Reporte a la Dirección General de Información

Parlamentaria:

10. Departamento de Actas Reporte a la Secretaría General
11. Departamento de Protocolo
12. Departamento de Gestión del Portal de Información Electrónica
13. Departamento de Comunicación Social
14. Departamento de Relaciones Internacionales
15. Coordinación Regional Guayaquil

ORGANIGRAMA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA



ACTUAL ESTRUCTURA LEGISLATIVA

NIVEL DIRECTIVO

1. El Pleno del Congreso Nacional.
2. La Presidencia.
3. La Primera Vicepresidencia.
4. La Segunda Vicepresidencia.

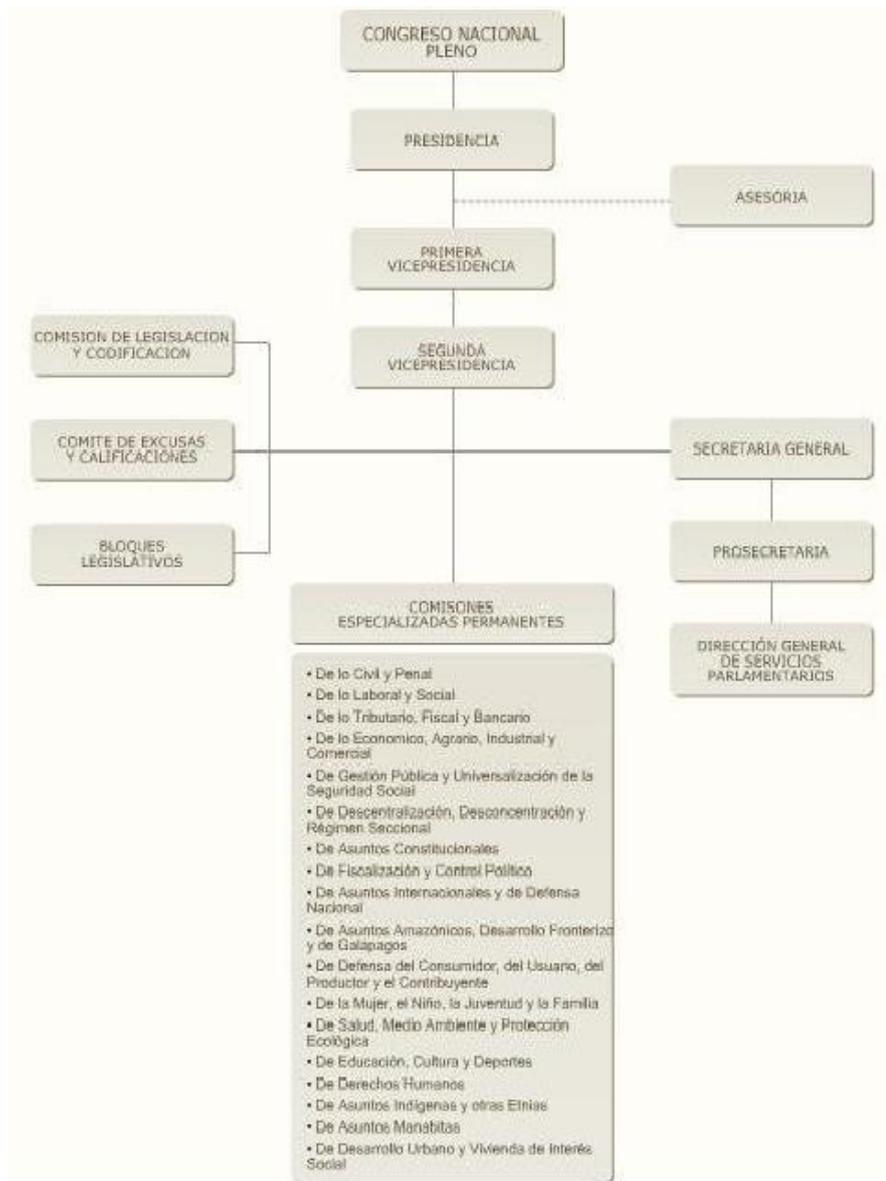
NIVEL ASESOR

1. El Comité de Excusas y Calificaciones
2. Comisión de Legislación y Codificación
3. La Secretaria General
4. Prosecretaría
5. Dirección General de Servicios Parlamentarios
6. Los Bloques Legislativos

NIVEL LEGISLATIVO

Las Comisiones Especializadas Permanentes

ORGANIGRAMA ESTRUCTURA LEGISLATIVA



4.5. HIPÓTESIS. Si bien es cierto que existen estas estructuras no cuentan con el Reglamento Orgánico Funcional aprobado para dar viabilidad a este modelo.

La respuesta lógica a sería por qué entonces plantear como tema de mi tesis la hipótesis general ***La propuesta de creación de una estructura organizacional y administrativa en el Congreso Nacional optimizará sus funciones de legislación y fiscalización.***

Porque creo que no responde o se equipara con la realidad existente y que esta estructura puede simplificarse para darle viabilidad y sobre todo porque es necesario entender que la razón de ser del Congreso Nacional es su trabajo parlamentario es decir la creación, modificación, supresión de leyes; sin dejar a un lado su función fiscalizadora.

Es por ello que tomando en consideración varios modelos de administración parlamentaria en el mundo, he tomado como eje para mi propuesta el modelo de administración española.

Mi propuesta sustenta aún más que el Congreso Nacional debe contar con dos áreas muy bien definidas **la legislativa** que es la suma, la razón de ser de la Institución y a la que analizado en todo este trabajo investigativo y a la cual enfocaré mi propuesta; y, un área administrativa que sustente el trabajo parlamentario.

Es decir una nueva estructura **administrativa** que se centre en el trabajo parlamentario como eje fundamental tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

- Diferenciación entre las áreas existentes en el interior de la Administración parlamentaria, la legislativa la administrativa así como las funciones de cada una de ellas.
- La facultad de dirección superior corresponde al Presidente del Congreso Nacional.
- El Consejo Administrativo de la Legislatura deberá adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y áreas al interior del Congreso.
- El Presidente y El Consejo Administrativo de la Legislatura ejercen una función directiva sobre todo esta estructura.
- Los servicios técnicos constituyen la infraestructura, permitiendo a la actividad legislativa desarrollarse en las mejores condiciones.

4.6. DESARROLLO DE MATRICES. Para mi análisis recojo la información recopilada por la Ingeniera Tanya Herrera, Jefe del Departamento de Planificación; quien conocedora de la problemática expuesta en mi hipótesis me permite acceder al levantamiento de información realizado por esta Dirección:

4.6.1. MATRIZ DE IDENTIDAD. Esta matriz recopila los aspectos positivos y negativos del presente y pasado de la Institución y considera para su análisis un tiempo aproximado de diez años atrás. Esta información está clasificada en tres parámetros:

a. **Antecedentes.-** Causales no resueltos: Aspectos Negativos en el pasado que no se han resuelto en el presente; entre los que podemos destacar:

- Excesiva injerencia política en la gestión administrativa
- No existe secuencia cronológica permanente de la información generada por las diferentes unidades
- Ausencia de estructura normativa integral y actualizada; manual de procedimientos, manual de políticas, inducción, etc.
- Falta de información y difusión de la normatividad y reglamentación
- Desinformación sobre la estructura organizacional
- No existe un proceso de selección de personal
- Excesiva burocratización en los procesos administrativos
- Escasa difusión del trabajo parlamentario
- Imagen negativa del Congreso Nacional
- Inestabilidad Laboral
- Mala distribución del Talento Humano
- No existen perfiles en relación a los cargos
- Imagen de conflictividad política

b. **Logros alcanzados.**- aspectos que fueron negativos en el pasado y que son positivos en el presente entre otros:

- Progreso tecnológico, página web
- Mantenimiento del estado de derecho.
- Profesionalización y capacitación *particular* del personal.
- Vigencia del Código de Ética
- Codificación y depuración parcial de leyes

c. **Logros a recuperar.**- aspectos que fueron positivos en el pasado y que son negativos en el presente.

- f. Estrategias de comunicación
- g. Recuperar facultades legislativas y fiscalizadoras
- h. Recuperar el respeto, imagen y credibilidad del Congreso nacional
- i. Desburocratización de los procesos Institucionales
- j. Recuperar la importancia de los valores personales e institucionales
- k. Aplicación de reducción de personal
- l. Cultura corporativa y organizacional

NIVEL DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

La información consensuada nos deja ver que la cantidad de antecedentes causales no resueltos y logros a recuperar superen en número a los logros alcanzados; lo que deja al descubierto que a pesar que existen cambios que marcan mejoras en ciertos aspectos administrativos y legislativos no se ha desarrollado al máximo la capacidad de gestión del Congreso Nacional.

4.6.2. MATRIZ DE SITUACIONES POSITIVAS.

Esta matriz recopila la información del análisis de situación FODA, utilizando únicamente las situaciones positivas (VENTAJAS) de la Institución y para su desarrollo así:

a. Fortalezas.- capacidades y potencialidades positivas en el interior del Congreso Nacional, sus logros, sus experiencias y aciertos relevantes, que deber ser preservados e incrementados para alcanzar los resultados esperados; así:

- Ser la primera función del Estado
- Es la única institución con capacidad para legislar y fiscalizar
- Es un ente autónomo
- Concentración del poder político
- Generación de leyes en servicio de la sociedad

- Estabilidad Institucional
- Facultad de designar máximas autoridades de organismos de control
- Aprobación del Presupuesto General del Estado
- Talento Humano con experiencia en el trabajo parlamentario

b. Oportunidades.- aspectos favorables externos que se presentan en el entorno político, económico, ambiental, tecnológico, que pueden ser aprovechables; así:

- m. Legisladores elegidos por votación popular
- n. Sujeción de lo establecido a la Constitución y Ley Orgánica de la Función Legislativa
- o. Intercambio legislativo y administrativo a nivel Internacional
- p. Convenios Internacionales que permitan, armonizar, actualizar y homologar la legislación a favor de los intereses sociales
- q. Presión social para modificar conducta del Congreso
- r. Crisis como oportunidad para el cambio
- s. Existencia de nuevas tecnologías

4.6.3. MATRIZ DE SITUACIONES NEGATIVAS.

Esta matriz se trabajo en base al análisis (FODA) de situaciones negativas (DESVENTAJAS) de la Institución para su desarrollo, así:

a. Debilidades.- carencias, limitaciones, obstáculos que se manifiestan en el interior de la Institución, que impiden el logro de objetivos planteados y que pueden constituirse en errores, experiencias fallidas, límites y obstáculos, los mismos que en lo posible deben ser minimizados o eliminados con el objeto de alcanzar los objetivos esperados.

- Excesiva injerencia política en la gestión administrativa
- Desactualización de la Ley Orgánica de la Función Legislativa
- Desactualización del Reglamento Interno
- Inadecuada estructura normativa integral y actualizada
- Insuficiente trabajo legislativo en las Comisiones Especializadas permanentes
- Falta de política institucional definida y permanente
- Creación no planificada de unidades administrativas
- Escasa comunicación y coordinación de las áreas; trabajo aislado e independiente
- Conflictos de intereses dentro de la Institución

- No se elabora el presupuesto institucional en base a proyecciones y análisis de necesidades por áreas.
- No existe secuencia cronológica permanente de la información generada por las diferentes áreas.
- Resistencia al cambio organizacional
- Desperdicio de Recursos
- Inestabilidad institucional generado por factor político

b. Amenazas.- circunstancias variables o situaciones que provienen del ambiente externo, que interfieren o presumen interferencia de manera negativa en la consecución de metas y objetivos.

- Falta de credibilidad por parte de la ciudadanía
- Movimientos sociales no se sienten representados
- Pugna de Poderes
- Escasa cultura política en la sociedad
- Inadecuada selección de candidatos por parte de los partidos políticos
- Magnificación de una Asamblea Constituyente como única vía de la solución a la crisis nacional
- Desconocimiento de la población respecto a las atribuciones del Congreso Nacional
- Abuso del Ejecutivo de su capacidad de colegislador

CAPITULO V

ESTRUCTURA LEGISLATIVA PROPUESTA

Con los antecedentes antes señalados enfocaré mi esfuerzo en la creación de una Estructura Legislativa sólida que sustente el ser mismo del Congreso Nacional.

Esta estructura administrativa debe ser moderna, ágil y suficiente modernizando los procesos legislativos en busca de la excelencia institucional, motivando a los actores institucionales hacia un mejoramiento continuo en busca de la excelencia.

Si bien es cierta esta propuesta busca marcar los límites generales o macros de la Institución esta basada fundamentalmente en su talento humano y para ello es necesario tomar en cuenta algunas precisiones de orden legal así:

5.1. PERSONAL DEL CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR

CLASES Y FUNCIONES

La Ley de Carrera Administrativa de La Función Legislativa establece la carrera administrativa de los funcionarios y empleados de la Función Legislativa, de los empleados de Archivo - Biblioteca, y garantiza su profesionalización, estabilidad y promoción, con el objeto de propender a su mejoramiento técnico y administrativo.

Existen según esta norma dos calidades de servidores legislativos:

- permanentes y
- ocasionales

Personal legislativo permanente es el de la estructura administrativa de planta del Congreso Nacional y todos los servidores de las Comisiones Legislativas establecidas en el artículo 60 de la Constitución de la República con nombramiento, a excepción de los Secretarios y Asesores de estas Comisiones; y,

El personal legislativo permanente será designado por la Comisión de Mesa, mediante nombramiento y previo concurso de merecimiento y oposición.

Personal legislativo ocasional son los asesores, servidores de los bloques legislativos, de las comisiones especiales y ocasionales, secretarías de legisladores y demás personal temporal u ocasional.

El personal legislativo ocasional será designado por el Presidente del Congreso, por su propia iniciativa, o a pedido del Vicepresidente, de los legisladores o de las comisiones, mediante contrato. El personal legislativo ocasional se sujetará a las normas contractuales.

En relación a sueldos y bonificaciones de los Funcionarios y Empleados del Congreso Nacional, éstos gozarán de las garantías

actuales según lo establecido en las leyes vigentes; y, además, de las que se establecieren con posterioridad.

Tomando en cuenta estas precisiones esta Propuesta se basará en la creación de un Cuerpo de Letrados, Asesores o Especialistas Legislativos del Congreso Nacional del Ecuador quienes serán los responsables del trabajo legislativo de la Institución.

A. PERFILES

Características del equipo.- El Cuerpo de Letrados se constituirá en un equipo de investigadores y analistas legislativos y por ello requiere de un perfil que lo defina de conformidad con el trabajo de él esperado.

La principal de las cualidades es que se trate de un equipo capaz de interactuar consigo mismo y con otros funcionarios y empleados de las otras funciones del Estado.

Un verdadero equipo que cumpla con el enorme compromiso de brindar a los mandantes en este caso: Presidente, Vicepresidentes, Presidente, miembros de Comisiones y diputados el soporte técnico para crear, reformar, derogar el cuerpo legal que delimita el marco jurídico el país.

Profesionalismo.- Para desarrollar un análisis objetivo, un informe equilibrado que de cómo resultado un proyecto constitucional, legal y viable se requiere de un criterio

profesional basado en la ciencia es por ello que se hace indispensable que dentro del grupo de Letrados se cuente con profesionales de alto nivel con formación jurídica principalmente, constitucionalistas.

Y profesionales con formación y especialización en cada una de las áreas de las Comisiones Legislativas Permanentes.

Objetividad.- El letrado al optar y ser ganador del concurso de merecimientos y oposición redimensionará su trabajo en función del tema objeto de su investigación o análisis y no en función de la persona a quien asesora ni al partido político al cual puede pertenecerse.

Se busca con la reforma dejar a un lado la subjetividad del letrado de calificar las intenciones sin contar con los elementos suficientes que le permitan dar sustento a sus conclusiones.

Diversidad.- Si bien es cierto que el trabajo parlamentario requiere de conocimientos constitucionales, jurídicos y legales no es menos cierto que el trabajo de asesoría se enmarque dentro de las carreras de jurisprudencia ciencias políticas.

Los proyectos materia prima legislativa requieren del concurso de todas las ramas de la ciencia así de la economía, de la ingeniería, de la medicina, etc.

Y es ahí en donde se hace indispensable dentro del Cuerpo de Letrados contar con especialistas con el más alto nivel para cumplir a cabalidad con el trabajo legislativo; y en esta propuesta se deja también abierta la posibilidad de contar con

un grupo de asesoría externa en las diferentes ramas; profesionales con una gran trayectoria que avalen el trabajo legislativo.

Permanencia.- La calidad que puedan a tener los Funcionarios Legislativos si bien es cierto se basa en su profesionalismo es el día a día que va cimentando el trabajo parlamentario mismo, la experiencia, el manejo de archivos y documentación hace que se mejore la calidad del trabajo parlamentario.

Las universidades no producen técnicos o analistas parlamentarios; éstos se forman en el quehacer diario en la dinámica diaria del Congreso Nacional.

Dedicación.- El trabajo intelectual tiene la particularidad que no se agota en una jornada de ocho horas de tal manera que quien lo realiza aún después del horario establecido continúa ideando, analizando.

Además los temas a tratarse son variados y con importancia trascendental así que ameritan dedicación suficiente para cristalizar en proyectos viables que busquen el bienestar general.

Probidad.- Siendo el Congreso Nacional una función sometida al juzgamiento y crítica diaria, requiere de

mayores esfuerzos para revertir esta situación que suele darse debido a la cobertura que se le da a sus actividades diarias.

La función del diputado, del trabajador, del funcionario del Congreso Nacional está más expuesta a la mirada pública que cualquier otra institución o función del Estado.

Es lo que hace que dentro de los parámetros establecidos se fije a más de los mejores niveles de desempeño una probidad comprobada para el desempeño de sus funciones.

El Letrado o funcionario legislativo, aunque no maneja fondos públicos, ni efectúa compras ni administra recursos de ninguna clase, debe asentar los valores éticos y morales pues su trabajo se verá proyectado en decisiones políticas que llegan a afectar la vida cotidiana del país.

Discreción.- El letrado, asesor o técnico legislativo debe manejar sus emociones para no incurrir en faltas derivadas de indiscreciones o comprometer su criterio; más aún sabiendo que el Congreso Nacional es la institución por excelencia en donde se realizan negociaciones políticas.

Método.- El trabajo parlamentario es un trabajo que tiene que guardar un método; está enmarcado dentro de la técnica legislativa que determina los parámetros para su práctica.

Y sobre todo

Visión Institucional.- El Letrado si bien es cierto sería personal legislativo y se debe al Congreso Nacional; su trabajo busca como fin último el bienestar de los ciudadanos de nuestro país.

El deber del personal legislativo es resguardar los intereses generales y no sacrificarlos por amistades o por la práctica de lealtades que no vienen al caso.

B. FUNCIONES

Serán funciones de los Letrados del Congreso Nacional del Ecuador las de asistencia altamente calificada a los Diputados, Jefes de Bloque, Presidente y miembros de Comisiones Legislativas Permanentes, Secretario General y demás funcionarios del Congreso Nacional.

El cuerpo de Letrados del Congreso Nacional del Ecuador será nombrado por el Consejo Administrativo de la Legislatura a propuesta de su Presidente, previo el Concurso de Merecimientos y Oposición respectivos; estructurando un Gabinete de asesoramiento jurídico, técnico y de apoyo documental que tendrá como cabeza a un Secretario General y dos Secretario Adjuntos uno de Asuntos Parlamentarios y otro de Asuntos Legislativos.

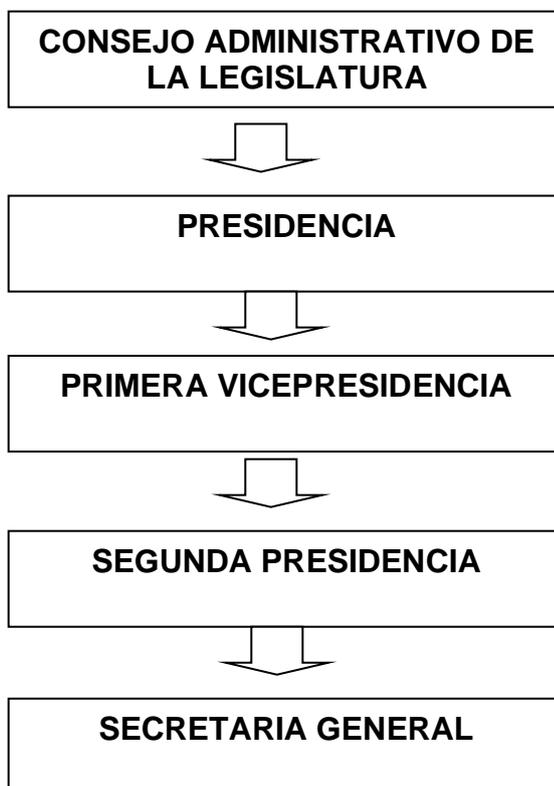
El Cuerpo de Letrados será en mi propuesta el eje en la toma de decisiones; serán o se constituirán en personal de “apoyo” pero con un rol fundamental dentro los temas políticos y técnicos jurídicos; es decir tendrán un rol fundamental en el proceso

decisional; porque serán ellos quienes brinden los elementos de juicio que el decidor necesita al momento de decidir.

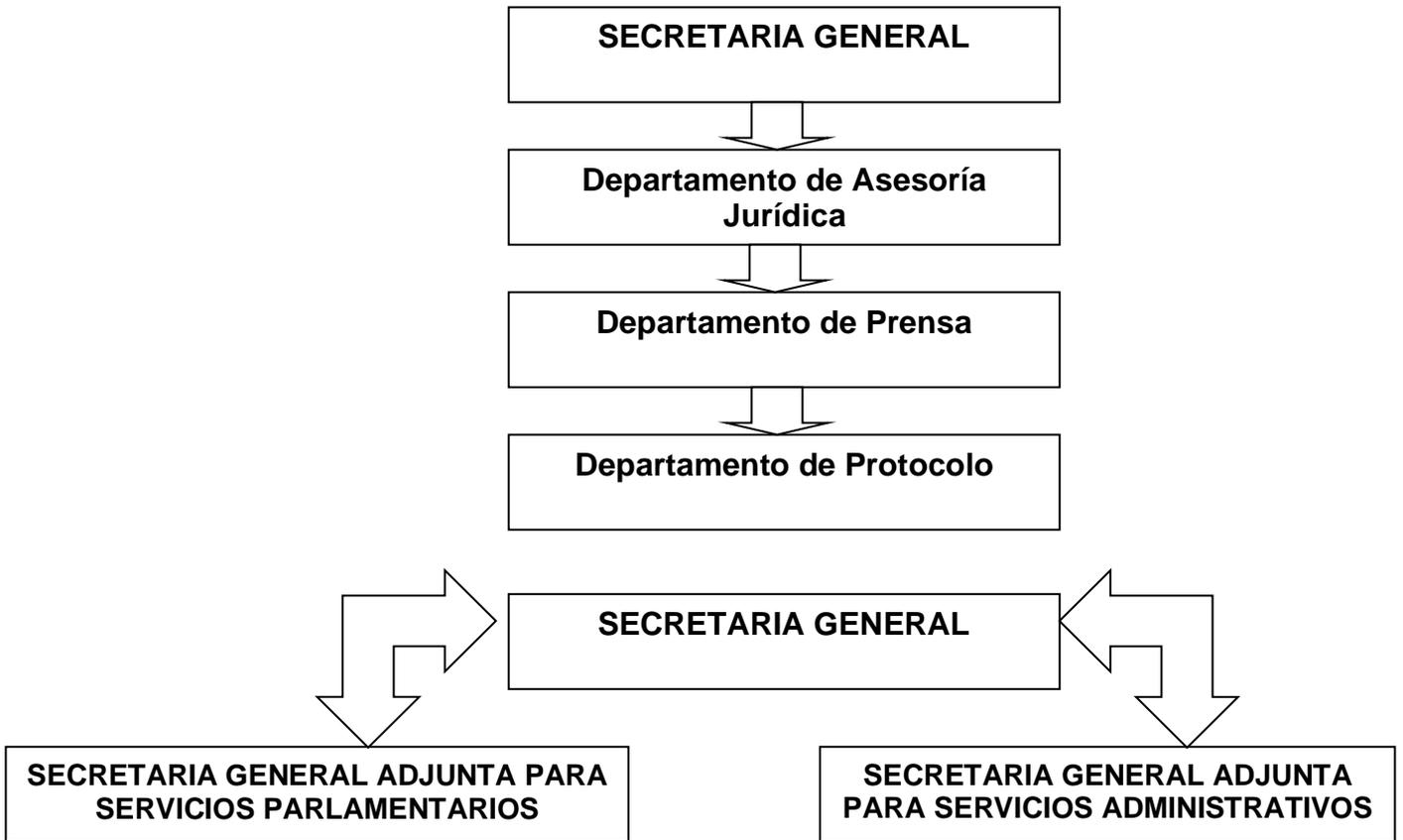
La participación de Letrados como asesores y personal de apoyo en las decisiones es entonces determinante para la calidad de las mismas pues de los informes, diagnósticos, datos, análisis y otros materiales base, dependerá en alto grado el sentido de la decisión de un diputado, de un miembro o presidente de una Comisión Especializada del Consejo Administrativo de la Legislatura o del Pleno en su conjunto.

5.2. ORGANIGRAMA PROPUESTO

5.2.1. ESTRUCTURA POLÍTICA



5.2.2. ESTRUCTURAS PARLAMENTARIA Y ADMINISTRATIVA.



5.2.3. ESTRUCTURA PARLAMENTARIA



5.2.4. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.



5.3. PROPUESTA ORGÁNICO FUNCIONAL.

5.3.1. DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO NACIONAL

La Ley Orgánica de la Función Legislativa manifiesta que *“el Congreso Nacional elegirá de fuera de sus miembros un Secretario y un Prosecretario, que serán preferentemente doctores en Jurisprudencia o abogados, durarán un año en sus funciones y podrán ser reelegidos; estarán impedidos de ejercer su profesión o desempeñar otro cargo público, con excepción de la docencia universitaria; y, podrán ser removidos de sus cargos por causas justificadas”*.³¹

REFORMA PLANTEADA:

“Del Cuerpo de Letrados del Congreso Nacional el Consejo Administrativo de la Legislatura mediante concurso interno se nombrará al Letrado Secretario General del Congreso de los Diputados.

Al Secretario General del Congreso Nacional le corresponderán la dirección superior de la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de las áreas del Congreso Nacional, así como la jefatura superior de los servicios administrativos del Congreso de los Diputados, tareas que ejercerá bajo la autoridad del Consejo Administrativo de la Legislatura”.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa manifiesta Señala además los deberes y atribuciones del Secretario General:

1. Redactar y llevar las actas de las sesiones del Congreso Nacional y suscribirlas, conjuntamente con el Presidente. El Secretario será responsable de las actas del Congreso Nacional.
2. Recibir los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones y más documentos que se presentaren, sentando bajo su responsabilidad, la fe de presentación
3. Receptar las votaciones y proclamar los resultados;
4. Distribuir inmediatamente a los diputados el orden del día, los proyectos, informes y demás documentos relacionados con los asuntos constantes en el mismo;

³¹ Ley Orgánica de la Función Legislativa, Capítulo VI DE LA SECRETARÍA Y DE LOS SERVIDORES DEL CONGRESO NACIONAL

5. Entregar a los diputados, en cada sesión un sumario del acta de la sesión anterior; y en el plazo de cuarenta y ocho horas, la versión mecanográfica de sus intervenciones para que las devuelvan corregidas en las veinticuatro horas siguientes;
6. Tomar nota de las mociones que presentaren los diputados en el curso de las sesiones y leer los documentos que ordene el Presidente
7. Proceder a la tramitación de los proyectos de ley, decretos y demás actos aprobados por el Congreso Nacional, certificando las fechas de las sesiones en que se hubieren discutido y aprobado;
8. Comunicar a quien corresponda las resoluciones aprobadas por el Congreso Nacional;
9. Conferir, previa autorización del Presidente, las copias y certificaciones que legalmente fueren solicitadas y que correspondan al archivo general del Congreso Nacional.
10. No será necesaria dicha autorización cuando la petición la formule un diputado; y, ésta, no podrá ser negada.
11. Respecto de los documentos y de las actas de las sesiones reservadas, se estará a lo prescrito en esta Ley;
12. Guardar secreto de los asuntos reservados;

13. Certificar las actas de posesión de los cargos de los funcionarios cuya designación compete al Congreso Nacional;
14. Llevar la correspondencia del Congreso Nacional;
15. Mantener bajo su responsabilidad y en orden, el archivo a su cargo;
16. Vigilar la edición del Diario de Debates y responsabilizarse por su fidelidad;
17. El Secretario tendrá bajo su responsabilidad los siguientes registros:
 - a. De las actas de sesiones públicas y otro de sesiones reservadas del Congreso Nacional;
 - b. Del sistema de administración documentaria;
 - c. De las actas del Consejo Administrativo de la Legislatura;
 - d. De la enumeración de proyectos, leyes, decretos, acuerdos y resoluciones, debidamente clasificados, con determinación de las fechas y horas en que se hubieren recibido, discutido, aprobado o negado;
 - e. De los juzgamientos políticos que prevé la Constitución Política de la República y esta Ley, así como de las respectivas resoluciones;
 - f. De la posesión de los dignatarios, funcionarios y empleados;

- g. Los demás registros que el Congreso Nacional y sus órganos estimen necesarios; y,

REFORMA PLANTEADA:

Dependen de la Secretaria General Directamente:

El Departamento de Asesoría Jurídica.- Le corresponderá prestar el asesoramiento correspondiente a las materias que le encomiende el Secretario General y, en particular, en las cuestiones de personal y gobierno interior, así como la representación y defensa del Congreso Nacional cuando proceda conforme a la normativa vigente.

El Departamento de Prensa.- Le corresponderá la asistencia y asesoramiento para de las competencias en materia de prensa y la atención de las relaciones con los medios de comunicación; así:

- a. Ser el canal idóneo entre el mandante y el ciudadano
- b. Elaborar el Plan de Comunicación Anual
- c. Ser el eslabón entre la prensa y la Institución
- d. Trabajar el plan de imagen institucional y ejecutarlo

El Departamento de Protocolo.- Le corresponderá la organización del Protocolo del Congreso Nacional; así:

- a. Coordinar la organización de eventos, actos y ceremonias oficiales que realice el Congreso Nacional
- b. Organizar la ceremonia de presentación de señores Legisladores e invitados especiales a las Autoridades de la Institución.
- c. Observar el cumplimiento del Ceremonial del Protocolo de Estado

Y reportan a él:

- a El Secretario General Adjunto para Asuntos **Parlamentarios**
- b El Secretario General Adjunto para Asuntos **Administrativos**

5.3.2. SECRETARIO GENERAL ADJUNTO PARA ASUNTOS PARLAMENTARIOS

El Secretario General Adjunto para asuntos legislativos será nombrado por el Consejo Administrativo de la Legislatura, a propuesta del Secretario General, entre miembros del Cuerpo de Letrados del Congreso Nacional.

El Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios desempeñará bajo la dirección del Secretario General, la jefatura inmediata y la coordinación de los servicios administrativos correspondientes a las Direcciones de Asistencia Técnico-Parlamentaria, Comisiones y Estudios y Documentación, así como la de aquellos otros servicios que el secretario General le encomiende.

Es decir dentro de la actual organización le corresponderán las funciones de la Dirección General de Servicios Parlamentarios, así:

- a. Gestionar la recepción y despacho del trámite constitucional hacia las Comisiones Especializadas
- b. Tramitar la recepción y despacho de los juicios políticos a la Comisión de Fiscalización
- c. Actuar por delegación del Secretario General en las Sesiones del Pleno del Congreso Nacional
- d. Asistir a la Presidencia y Secretaria General del Congreso en el desarrollo de las sesiones del Pleno y temas legislativos

Dependen directamente del Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios:

Dirección de Asistencia Técnico- Parlamentaria .- A esta Dirección le corresponderá asistir al Secretario General y al Secretario General Adjunto para Asuntos parlamentarios en las tareas de preparación, asistencia y ejecución de las materias propias de la competencia del Pleno, Consejo Administrativo de la Legislatura y Jefes de Bloque.

Dirección de Comisiones y Estudios.-Le corresponderá la supervisión y coordinación de las funciones de asistencia, apoyo y asesoramiento al Presidente y Miembros en el seno de las Comisiones Especializadas Permanentes del Congreso Nacional, así como velar por la uniformidad de los usos y prácticas parlamentarias en las Comisiones.

Desarrolla cometidos de asistencia y apoyo a las Comisiones, a través de los Asesores y Letrados adscritos a las mismas.

Dirección de Actas, Relatoría y Diario de Debates.-

Le corresponderá la realización de estudios e investigaciones relacionados con la actividad parlamentaria, así como la formación de la Base documental necesaria al efecto y la publicación del Diario de Debates; así:

- a. Organizar y controlar el grabado, revisión, mecanografiado de las actas de las sesiones ordinarias extraordinarias del Congreso Nacional
- b. Entregar la transcripción mecanográfica de las intervenciones en el Pleno de Sesiones
- c. Elaborar las Actas de las Sesiones ordinarias y Extraordinarias del Congreso Nacional
- d. Elaborar el diario de Debates

Dirección de Enlace al Ciudadano.- Le corresponderá ser el nexo de unión directa entre los mandantes y sus electores esta dirección trabajará en relación directa con la dirección de prensa y estará al frente de la elaboración, actualización y difusión de todos los canales de comunicación entre ellos el portal web; así:

- a. Coordinar con las diferentes departamentos del Congreso las actividades necesarias para que la

información generada sea procesada e ingresada al Portal de manera inmediata

- b. Establecer los procedimientos operativos para que la información sea veraz y oportuna
- c. Abrir un canal de comunicación directa y continua con los mandantes a través de correo electrónico, consultas de opinión, criterios y sugerencias
- d. Incentivar la participación de los públicos y validar el uso de la información

5.3.3. SECRETARIO GENERAL ADJUNTO PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

El Secretario General Adjunto para asuntos administrativos será nombrado por el Consejo Administrativo de la Legislatura, a propuesta del Secretario General, entre miembros del Cuerpo de Letrados del Congreso Nacional.

El Secretario General Adjunto para Asuntos Administrativos desempeña, bajo la dirección del Secretario General, la jefatura inmediata y la coordinación de los servicios administrativos correspondientes a las Direcciones de Asuntos Financieros y de Gobierno Interior.

Dirección de Asuntos Financieros.- Le corresponderá la gestión de las materias relativas a la contratación, patrimonio, instalaciones, presupuestación y contabilidad del Congreso Nacional, así:

- a. Vigilar la incorporación de los procesos específicos de control interno, dentro de los sistemas de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería y de contabilidad
- b. Asegurar el funcionamiento del control interno financiero
- c. Supervisar el funcionamiento adecuado y oportuno de los sistemas de presupuesto
- d. Elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso Nacional a ser aprobado por el Consejo Administrativo de la Legislatura
- e. Asegurar la liquidación y cancelación oportuna de toda obligación del Congreso Nacional

Dirección de Administración de Personal.- Le corresponderá la gestión, asesoramiento y control en materias propias del personal que preste sus servicios en el Congreso Nacional del Ecuador: así:

- a. Asesor, planificar, dirigir, ejecutar, evaluar de manera estratégica y en forma permanente; todos los procesos relacionados con el talento humano
- b. Velar por la sistema de promoción
- c. Dirigir y ejecutar los estudios de selección y evaluación del talento humano
- d. Presentar anualmente el Plan de Capacitación

Dirección General Administrativa.- Funciones administrativas de trámite y de apoyo a las de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo.

Gestión de los seguros de salud y vida de los señores parlamentarios, gestión de pasajes y tiquetes aéreos y conjuntamente con la Dirección de Asuntos Financieros el equipamiento y mantenimiento de las instalaciones del Congreso Nacional, así:

- a. Coordinar, organizar y controlar las actividades de servicios administrativos y prestar apoyo a todos los niveles de las Estructuras Legislativa y Administrativa
- b. Formular el plan de adquisiciones
- c. Dirigir las labores administrativas
- d. Controlar el uso de las instalaciones y uso del espacio físico de las mismas
- e. Calificar y registrar proveedores
- f. Ejecutar políticas de seguridad integral

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

1. El Congreso Nacional del Ecuador es el soporte fundamental de la Democracia. Es al Congreso Nacional a quien le corresponde la más alta representación popular, sus miembros son mandantes elegidos por medio de elecciones directas, libres a través de las que han recibido de sus electores el mandato para ejercer en su nombre su representación.
2. La democracia no se reduce únicamente a un acto electoral siendo éste el ejercicio mismo de un derecho de delegar una representación, sino que es un estilo de vida, una cultura política.
3. En los últimos años la Democracia representativa, como sistema de gobierno, es una realidad que debemos fortalecer y consolidar; si bien es cierto es un sistema perfectible todavía es el mejor sistema de gobierno que se conoce principalmente porque a los gobernantes se los elige libre y competitivamente, porque tienen que rendir cuentas periódicamente y porque y además es el único sistema que permite que se generen cambios, así como el manejo y la solución de conflictos políticos a través de instituciones y medios cívicos.
4. Existe además un compromiso jurídico, político y diplomático de fortalecer y consolidar la democracia en los estados; pero esto de promover la democracia por definición es una tarea compleja y ardua y a largo plazo porque se trata en esencia y en última

instancia, de la promoción y desarrollo de una cultura política democrática. O sea, significa promover, estimular valores, creencias, actitudes y comportamientos que normalmente se reconocen como fundamentales e imprescindibles para la vigencia de una cultura política democrática, y que son, entre otros : la tolerancia, la probidad y la ética, la participación , la solidaridad, la competencia leal, la cooperación, la confianza mutua, el respeto por los derechos ajenos y por las reglas de juego, la negociación y la construcción de consensos y la solución pacífica y cívica de diferendos y conflictos políticos en una sociedad.

5. La viabilidad y sustento de la democracia dependen en gran medida del grado de arraigo, solidez y alcance que tenga esa cultura política en una sociedad, y para ello se requiere, constante y deliberadamente, apoyar y fortalecer el aprendizaje; la apropiación, el conocimiento y la práctica de esos valores y hábitos democráticos, tanto en los individuos como en las instituciones. Las instituciones y los procesos democráticos sólo se fortalecen con recursos humanos con conocimientos, ética y con habilidades y competencias y apropiadas.
6. Se necesita no sólo de dirigentes y líderes con atributos personales tales como vocación, carisma, elocuencia, y dedicación para hacer política, sino también dirigentes con cierta formación académica y conocimientos substantivos y técnicos que les permitan analizar y entender adecuadamente al realidad y complejidad de los procesos democráticos, desarrollando un mayor compromiso con la democracia y construyendo una visión aglutinante y actuar con consecuencia.

7. La función Legislativa tiene un papel central en la democracia, particularmente en lo referente a la separación de poderes, el equilibrio y el manejo del poder político; además y fundamentalmente porque congrega a los representantes más cercanos y directos a la ciudadanía; por ser la institución que debate, construye consensos y decide sobre las leyes que gobiernan la sociedad y además porque es la institución fiscalizadora que es la encargada de equilibrar el poder del Ejecutivo.

8. La consolidación de una democracia representativa requiere de una Función Legislativa sólida, capaz de cumplir con sus funciones y competencias o responsabilidades constitucionales: Ósea, que sea capaz de representar genuinamente a la ciudadanía, legislar rigurosamente fiscalizar a las otras funciones del Estado; y es ahí en donde cobra importancia enfocar el tema de la Función Legislativa como una institución compleja para cuya comprensión es necesario conocer que establece la norma, es decir dicta reglas generales y uniformes que reciben el nombre de leyes, de ahí radica su importancia superlativa.

9. Al Congreso le corresponde, además llevar a cabo funciones adicionales tanto o más importantes que la legislativa, financiera en cuanto a aprobación del Presupuesto General del Estado, administrativa, constituyente de expresión política y de representación y de control político.

10. Dentro de la práctica política el Congreso Nacional realiza las funciones parlamentarias sin tener una interrelación directa en el

manejo de información, archivos, determinación de tareas, duplicidad de funciones, es por ello que se hace impostergable la creación de una estructura organizacional y administrativa que partiendo de un marco conceptual global permita abordar con amplitud la complejidad de fortalecer la vertiente interior es decir los procesos consustanciales al funcionamiento de una organización como el Congreso que abarcan tres grandes campos: el de las funciones parlamentarias que incluye fundamentalmente el proceso de formación de la ley, la función fiscalizadora, presupuestaria y de representación.

11. El Congreso está en una crisis institucional que cada vez es más notoria; es una crisis que abarca, si no todos, casi todos los aspectos fundamentales del órgano legislativo; se cuestiona hoy la Institución en sí, su mecánica de trabajo, el sistema de escoger a sus miembros, la idoneidad de las personas que la componen y un sin número de aspectos que van desde la legitimidad de su composición hasta su papel como parte de la estructura gubernamental en el proceso de toma de decisiones.

12. El diagnóstico ha hecho evidente que se trata, fundamentalmente, de una crisis de poder más que de una crisis de eficiencia y, en consecuencia, de un problema que no se circunscribe a los procedimientos y a los métodos legislativos; sin embargo, si no nos preocupamos de los problemas funcionales, organizativos, operativos y administrativos, estas deficiencias sin lugar a dudas repercuten a corto, mediano y largo plazo a una mayor pérdida de credibilidad y en el desencadenamiento de una progresiva desnaturalización de su esencia, como lo muestran el sin número de manifestaciones en contra del Congreso Nacional.

13. Es ahí en donde se vuelve fundamental el desarrollo institucional para fortalecer al Congreso como la Institución que es actor y condición central de la democracia representativa y principalmente para este estudio en el área de gestión en tanto en y cuanto a plantear una propuesta de creación y consolidación de esa estructura organizacional y administrativa que le permita interrelacionar esta con los sistemas de legislación, administrativa de control y de información y el referido a la creación de una cultura organizacional que implica los valores y actitudes que se deberían ejercer en la Institución.
14. El Congreso Nacional necesita como institución plantear una propuesta de modernización del Congreso Nacional en primer término con carácter de gestión es decir estructural y de funcionamiento; y, en segundo término con carácter institucional, esto es una reforma constitucional y orgánica profunda; buscando construir de esta manera mayores niveles de legitimidad requisito sine qua non para el cumplimiento de sus funciones.
15. El Congreso Nacional para cumplir con sus tareas de legislar atendiendo las aspiraciones y necesidades de los Ecuatorianos, fiscalizar para garantizar la correcta gestión del Estado y designar autoridades de su competencia; necesita consolidarse sobre la base de una estructura organizacional que le permita ser el soporte del trabajo legislativo.
16. El Congreso Nacional del Ecuador en cumplimiento del mandato constitucional y legal debe producir leyes, acuerdos y resoluciones teniendo como base la participación ciudadana a través de las Comisiones Especializadas Permanentes; ejercer su control político

con mecanismos de su competencia de manera oportuna y para ello necesita el apoyo de una organización administrativa operacional, técnica, profesional, eficaz y eficiente y solidamente estructurada.

17. El Congreso atraviesa por una de las mayores crisis institucionales de la historia y que ésta es una oportunidad para replantear su organización interna en proyección a tecnificar, consolidar y optimizar el quehacer parlamentario como eje fundamental del trabajo de los Señores y Señoras Diputados, representantes del Pueblo Ecuatoriano; en el cumplimiento de sus funciones de legislación y fiscalización.
18. El Congreso Nacional necesita reformar los procesos administrativos internos, fortaleciendo su estructura parlamentaria a través de proyectos de modernización que le permitan optimizar los recursos económicos pero y sobre todo su talento humano.
19. El Congreso Nacional debe trabajar en la consecución de la excelencia en el quehacer legislativo teniendo como base fundamental la profesionalización y tecnificación del quehacer diario parlamentario.
20. El Congreso Nacional al delimitar su estructura podrá ser receptor de fondos de cooperación internacional para implementar los procesos de modernización que necesita para consolidarse como la primera función del Estado.

21. Una vez consolidada su estructura orgánica administrativa se deberá canalizar su aplicación en base a principios de equidad, justicia y transparencia.
22. El Congreso Nacional en la actualidad no goza del apoyo y simpatía ciudadana principalmente por la inexistencia de canales de comunicación directa entre ellos y la Institución; originando desde el desconocimiento de las funciones de esta función del Estado hasta la forma de hacer efectiva su participación en el tratamiento de proyectos de ley que busquen consolidar sus justas aspiraciones.
23. Tomando en cuenta que los señores y señoras Diputadas necesitan para el cumplimiento de sus funciones de personal de apoyo de su confianza y que para ello el Congreso Nacional define claramente la existencia de dos clases de funcionarios legislativos permanentes y ocasionales; sin dejar a un lado ésta consideración se deben marcar claramente los límites de injerencia de los actores políticos en la administración parlamentaria.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iii
CAPITULO I -----	1
ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES -----	6
1.1. ANTECEDENTES -----	6
1.2. MARCO TEÓRICO-----	10
CAPITULO II -----	27
PRINCIPALES DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES QUE PRESENTA LA FUNCIÓN LEGISLATIVA -----	27
CAPITULO III -----	35
PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS QUE ORIENTAN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UNA ESTRUCTURA ORGANICO ADMINISTRATIVO PARA EL CONGRESO NACIONAL-----	35
CAPITULO IV -----	52
PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA ESTRUCTURA ORGANICO ADMINISTRATIVO PARA EL CONGRESO NACIONAL.-----	52
4.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA. -----	52

4.2. JUSTIFICACIÓN. -----	58
4.3. PROCESO Y METODOLOGÍA. -----	65
4.3.1 DIAGNOSTICO.-----	66
4.3.2. ANÁLISIS FODA.-----	66
4.3.3 SOLUCIONES.-----	66
4.4. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL BASE DEL CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR -----	66
4.5. HIPÓTESIS. -----	73
4.6. DESARROLLO DE MATRICES. -----	74
4.6.1. MATRIZ DE IDENTIDAD.-----	74
4.6. 2. MATRIZ DE SITUACIONES POSITIVAS. -----	77
4.6.3. MATRIZ DE SITUACIONES NEGATIVAS.-----	79
CAPITULO V -----	81
ESTRUCTURA LEGISLATIVA PROPUESTA -----	81
5.1. PERSONAL DEL CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR ---	81
5.2. ORGANIGRAMA PROPUESTO -----	88
5.2.1. ESTRUCTURA POLÍTICA-----	88
5.2.2. ESTRUCTURAS PARLAMENTARIA Y ADMINISTRATIVA. ---	89
5.2.3. ESTRUCTURA PARLAMENTARIA -----	89
5.2.4. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA. -----	90
5.3. PROPUESTA ORGÁNICO FUNCIONAL. -----	90
5.3.1. DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO NACIONAL -	90
5.3.2. SECRETARIO GENERAL ADJUNTO PARA ASUNTOS PARLAMENTARIOS-----	95

5.3.3. SECRETARIO GENERAL ADJUNTO PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS-----	98
CAPITULO VI -----	101
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: -----	101