

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Doctorado en Derecho

## **Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador**

José Francisco Chalco Salgado

Tutora: Claudia Storini

Quito, 2019





### **Cláusula de cesión de derechos de publicación del trabajo de tesis**

José Francisco Chalco Salgado, autor de la tesis titulada: “Hiperpresidencialismo y Principio Democrático en Ecuador” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctor en Derecho en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

De la misma manera, cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autoría de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, noviembre de 2019

José Francisco Chalco Salgado



## Resumen

Desde la comprensión que las sociedades conservan objetivos inacabados, entre los cuales se encuentran la búsqueda por el mejoramiento de las condiciones que aseguren el reconocimiento y plena vigencia de los derechos, libertades e igualdad, es necesario la discusión sobre el principio democrático como una directriz orientadora para materializar configuraciones jurídicas y políticas que propendan a lograr objetivos de preservación y mejoramiento de la dignidad humana, no como un punto de llegada, sino comprometiendo un punto de partida; es decir, como un nuevo centro en la discusión hacia el progreso horizontal de la sociedad.

Así, el principio democrático abraza a la organización estatal y su población, es la búsqueda por visibilizar y cumplir con las demandas sociales, diversidad y complejidad social en la cual se insertan las dificultades propias al rendimiento de la democracia y república, y en donde el vínculo sociedad y poder político no desatienda a la dualidad que éstos han de conservar. La democracia tiene que abandonar un rol estricto que mire únicamente a las mayorías sin sintonizar con quienes no ostentan poder político. Ha de mirar a lo diferente que habilite el reconocimiento y materialización del pluralismo. En esta línea, se plantea una revisión a la ruptura de la democracia mayoritaria desde las minorías, a la vez que la propuesta de una democracia dialógica y deliberativa que subyugue al reduccionismo monista o de grupo.

También se profundiza sobre la república y presidencialismo en su sentido puro, con el objetivo de observar los elementos y principios que animaron éstos a limitar al poder en armonía con el orden democrático y respeto a la dignidad humana. En esta línea se hace un acercamiento comparativo desde las características institucionales del presidencialismo andino que indican en varios casos distancias con el sistema original propuesto en la Constitución estadounidense de 1787.

Finalmente, el presidencialismo ecuatoriano genera debate. Su evolución histórica llega a mostrar una siempre desbordante entrega de competencias entorno al Ejecutivo en una dinámica por reforzarlo. Así, de la mano de este análisis, surge la profundización en la urgencia y necesaria tarea por delimitar un concepto jurídico del hiperpresidencialismo que se determinó en la Constitución del Ecuador de 2008 como un desvío hipertrófico al sistema presidencial puro, convirtiéndose ello en el estudio central de esta investigación; pues la democracia se debilita y está en riesgo ante la configuración de un inconveniente hiperpresidencialismo ecuatoriano que construye una hegemonía presidencial.



## Dedicatoria

*A la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador,  
la cual, por pensar diferente, mirar al Sur y forjar una reflexión crítica,  
tuvo que afrontar una lucha histórica del aparato estatal inclinado en su contra  
llegando a ser una víctima más del hiperpresidencialismo ecuatoriano.*

*En su defensa y homenaje.*





## Agradecimientos

*A, Claudia Storini.  
No fueron únicamente las horas de discusión académica y trabajo.  
Fue el entregarme su talento y amistad. Creer en mí y  
la necesidad de profundizar la democracia.  
Imperecederamente en el corazón.*

*A, César Montaña Galarza.  
Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.  
Por sus esfuerzos, ejemplo y guía para que esta tesis llegue,  
en medio de tanto camino e ilusión.*

*A, Francisco Salgado Arteaga.  
Artífice de esta realidad,  
a quien debo no únicamente cada palabra escrita, sino aún más,  
los sueños y camino transitado.  
Impecable maestro y amigo que se mantuvo siempre al lado, juntos, para  
construir la ilusión que hoy se hace realidad.  
Íntegro mentor.*

*A, mis padres.  
Incansables artesanos de los principios que animan mi vida.*



## Tabla de Contenidos

<i>Introducción</i>	13
<i>Capítulo Primero:</i>	19
<i>Principio Democrático, República y Presidencialismo</i>	19
<b>Presentación del capítulo</b>	<b>19</b>
<b>1. El principio democrático</b>	<b>20</b>
1.1. El principio como norma constitucional	21
1.2. Un principio global	24
1.3. Principio democrático como voz mayoritaria	27
1.4. Principio democrático: una ruptura desde las minorías	30
1.5. La democracia en crisis y la solución deliberativa	36
<b>2. La república</b>	<b>62</b>
2.1. La república como no monarquía	62
2.2. Características del alcance republicano	65
2.3. República y democracia: la diada que frena al poder	86
2.4. La república en América	98
<b>3. Presidencialismo originario</b>	<b>116</b>
3.1. Las razones y fundamentos para su configuración	116
3.2. Características del presidencialismo originario: repaso y contradicciones	122
<b>Síntesis del capítulo</b>	<b>197</b>
<i>Capítulo Segundo:</i>	203
<i>Presidencialismo en América Latina e Hiperpresidencialismo en Ecuador</i>	203
<b>Presentación del capítulo</b>	<b>203</b>
<b>1. El personalismo presidencial y la fluctuación lejana a la raíz</b>	<b>204</b>
<b>2. Presidencialismo andino</b>	<b>219</b>
2.1. Entre libretos comunes también hay diferencias	219
2.2. Presidencialismo andino contemporáneo: su configuración	224
2.3. Una mirada global a la discusión	303

<b>3. Una desviación hegemónica hacia el hiperpresidencialismo</b>	<b>306</b>
3.1. Fortalecimiento histórico al presidente y desbordado presidencialismo ecuatoriano	310
3.2. Características del hiperpresidencialismo	330
3.3. La propuesta de eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y el bicameralismo en el Ecuador	386
<b>Síntesis del capítulo</b>	<b>389</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>397</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>429</b>

## Introducción

La tradición democrática del Ecuador ha estado conformada por una serie de procesos que muestran la inconformidad social respecto a las estructuras jurídicas y políticas que se han establecido. Es un país que no ha transigido con una estructura constitucional permanente, ha tenido veinte constituciones y el desarrollo de los procesos jurídicos y políticos hacia su interior, no han implicado precisamente un perfeccionamiento con cada documento constitucional. Si se quiere, el número de constituciones que ha tenido el Ecuador no refleja conexión armónica con los principios e instituciones que se han generado en el mundo con la finalidad de frenar al poder político en beneficio de la población.

Las constituciones son instrumentos políticos y jurídicos no acabados al igual que la democracia, están en permanente construcción y desarrollo en virtud de su asentamiento y puesta a prueba del rendimiento que llegan a tener dentro de un Estado. El caso ecuatoriano no es la excepción, de ahí que se han promulgado, reformado y derogado constituciones que en muchos casos estuvieron a la altura de las circunstancias históricas, pero en otros, claramente indicaron un intento desenfrenado por afianzar exclusivamente al poder político convirtiéndose así en herramientas para éste ajenas o lejanas a la sociedad.

El hiperpresidencialismo es una consecuencia de ello. De una Constitución que desatiende a su sentido de protección a la población y que se llega a establecer en un marco jurídico que sirve al poder. La Constitución del 2008 fundamenta el nacimiento de un sistema hiperpresidencial que genera una hipertrófica configuración orgánica al interior del Estado, llegándose a abandonar a los principios republicanos, democráticos y al propio presidencialismo originario o puro que fueron conducentes a limitar y frenar al poder; entonces el hiperpresidencialismo se convierte en un sistema que configura una suerte de máximos y blindajes a favor del Ejecutivo y mínimos para otros poderes del Estado entre los cuales se llega a debilitar profundamente al Poder Legislativo.

La pluralidad, diversidad, representatividad y sentido democrático es anulado en el hiperpresidencialismo por el desarrollo de un diseño constitucional que advierte un desequilibrio de poder y monismo decisorio; no es exagerado señalar que el hiperpresidencialismo se acerca al autoritarismo y cada vez más, se encuentra en los márgenes de la democracia.

El presidente, al interior del Estado, puede generar procesos conducentes a afianzar su gobierno, imagen y personalismo en el poder, pues se presenta una lógica de hegemonía del cargo presidencial; a la vez, la propia Constitución debilita al Poder Legislativo el cual no únicamente que pierde espacio, sino que sus esenciales competencias de legislación y fiscalización se ven condicionadas por poderes ajenos, y aún más por parte del propio presidente.

Pero la Constitución como un instrumento que se constituye en fuente del hiperpresidencialismo traslada competencias de naturaleza legislativa a otros órganos que se crean como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a detrimento y deterioro de la Asamblea Nacional. Se traen y mutan diseños del parlamentarismo como la cesación recíproca de funciones o denominada muerte cruzada, con la finalidad de siempre habilitar más poder entorno al presidente, nunca para frenarlo, pues ante la disolución del Legislativo es el Ejecutivo quien se quedará gobernando sin fiscalización y expidiendo decretos leyes, además las condiciones para que opere la voluntad del presidente para disolver al Legislativo son estrictamente discrecionales generándose en consecuencia un detrimento en la comprensión del principio democrático.

Así, el hiperpresidencialismo se convierte en un sistema inconveniente y que no sirve para afianzar y profundizar la democracia y república en el país; al contrario, la debilita y llega prácticamente a suprimirla. Desatiende a todo principio democrático que mire a la diversidad, pluralismo, complejidad social y respeto a la dignidad humana, para convertir al presidente de la República en jefe de Estado, jefe de gobierno y además único motor de centro de la vigencia democrática del Estado.

Entonces, ¿de qué manera y bajo qué circunstancias, el hiperpresidencialismo como situación anómala en democracia, que exagera al presidencialismo tradicional, puede quebrantar los pilares centrales del principio democrático?.

Para responder a esta pregunta se parte del análisis que existe una vertiginosa tarea por encontrar instituciones, principios y diseños constitucionales adecuados para la población, con los cuales los Estados no deban desatender que la sociedad no se compone por iguales; hay distancias, diferencias, visiones de país e inquietudes, existe una organización social dispar y heterogénea; las acciones conducentes a encontrar una sintonía homogeneizadora que invada la comprensión de la diversidad, simplemente es un error. La búsqueda del consenso no es un espacio común al que se llega con prontitud y sin esfuerzo, implica el miramiento al tejido social con sus connotaciones propias y al

entorno mismo de las garantías como mecanismos idóneos que se han desarrollado para el reconocimiento y respeto a la dignidad humana.

En este sentido, las sociedades en donde no se ha llegado a asegurar un espacio suficiente, y a la vez necesario, de respeto a los derechos humanos, tienen objetivos que aún están por cumplir, desatender al reconocimiento de fórmulas que miren a la diversidad como un abordaje para el respeto a la dignidad implica un retroceso.

Los derechos no se han adquirido de una vez por todas, el poder político permanentemente los acosa, los debilita y en muchos casos llega a anularlos bajo la argumentación más cercana a los intereses de turno y, claro a la vez, más lejana a las razones que animan al respeto de los diferentes grupos sociales que existen al interior del país. ¿Es entonces el principio democrático un instrumento que permite orientar la acción política, de gobierno y de la sociedad al interior del Estado? En realidad, se trata de un principio orientador o directriz que no debe ser tenido como un punto de llegada, sino que compromete un punto de partida para el afianzamiento de los estándares sociales y políticos más coherentes por el respeto al ser humano. Pues, las diferentes construcciones políticas y jurídicas, el Derecho en sí, deben servir como herramientas conducentes a la transformación social; por lo tanto, el principio democrático debe habilitar, animar y advertir el mejoramiento de las condiciones al interior de los Estados.

En esta línea, el principio democrático ha pasado de ser exclusivamente una voz mayoritaria o respeto a éstas para optar por un rol decisivo hacia mirar a las minorías que carecen de poder político, así como para también encontrar arreglos institucionales que permitan una sociedad dialógica que mire en el debate, transparencia, discusión, cuestionamiento, empoderamiento de la cosa pública, publicidad y deliberación un mecanismo idóneo para el desarrollo y mejoramiento de las relaciones. Entonces, la propuesta de una democracia deliberativa no se agota en sí misma, implica una cercanía con los dispositivos más efectivos para mejorar el índice de injerencia de la población en el gobierno por la búsqueda de cubrir sus necesidades y lograr el respeto a la diversidad.

En este mismo orden de ideas, no se puede desatender que la democracia es a la república, como la república es a la democracia. Afirmación ésta que implica la comprensión que ambas configuraciones jurídicas y políticas se complementan para lograr mejores condiciones en búsqueda de los derechos, libertades e igualdad en los países; en efecto, las características republicanas: separación de poderes, responsabilidad de los gobernantes, alternancia en el poder, elección de representantes y representatividad, son principios transversales a la organización social que posibilitan

establecer frenos formales y materiales al poder para el respeto a la persona, evitando de esta manera la intromisión del poder político en esferas sociales, lo cual de otro modo significaría el debilitamiento a la población y sus formas de expresión. El principio democrático no es ajeno a este objetivo, se complementan y fortifican desde la formulación de instituciones y diseños constitucionales conducentes a permear a la población en el interés de lo público y respeto a su complejidad social.

La república, democracia y sistema presidencial que se implantó en América a través del proceso de unificación estadounidense de 1787 muestra un decisivo intento por precautelar los objetivos compartidos entre república y democracia; pues este diseño constitucional determinó características celosas del respeto a los principios directrices con la implementación además de un sistema de gobierno presidencialista que supuso el desarrollo de características en conformidad con la atención de los principios republicanos, sin el menoscabo de algún poder al interior del Estado pese a la entrega de competencias a favor del Ejecutivo que a la final siempre fueron limitadas y en conformidad a los ideales hacia evitar despotismo y autoritarismo.

Pero el presidencialismo originario o puro de nacimiento estadounidense que sirvió como modelo para el desarrollo del constitucionalismo en América Latina, no fue traído a este espacio del Continente de forma idéntica a las regulaciones y espíritu de su configuración; siempre se determinó mayores atribuciones y competencias en torno al presidente. Así pues, desde los procesos de independencia de las colonias latinoamericanas se mantuvo una posición conducente a admitir y privilegiar la actividad de un líder monista que se acercaba al caudillismo civil y militar.

En el caso de los países andinos: Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador, la distancia es aún mayor respecto al sistema presidencial originario, pues sus regulaciones indican contradicciones y a la vez cercanías entre ellos, lo cual se fundamenta inclusive en su propia historia, territorio, luchas, lazos comunes, filosofía andina y procesos de independencia que fueron llevados de la mano del Libertador Simón Bolívar, generando todo ello que se pueda analizar trasplantes jurídicos diseñados en una suerte de intereses comunes que se han ido estableciendo en un presidencialismo andino contemporáneo y que no es uniforme aunque advierte un rostro similar: el fortalecimiento al presidente de la República.

El caso ecuatoriano se distancia de los Estados andinos. Las constituciones del Ecuador han mostrado intentos regulatorios de un diseño institucional hacia privilegiar los intereses del poder político y en muchas de ellas se han establecido mayores



competencias en torno al presidente. También se han determinado intentos por limitar o atemperar las atribuciones presidenciales desde el desarrollo de competencias compartidas con el Legislativo o bajo la figura de controles recíprocos que se van diseñado, pero siempre las estas constituciones que señalaron límites fueron la excepción. Cabe mencionar que las últimas constituciones ecuatorianas han demostrado una notoria ambición por incrementar un presidencialismo desbordante. Finalmente, la Constitución ecuatoriana del año 2008 forja y configura un diseño orgánico que habilita el acrecimiento de atribuciones entorno al presidente y debilitamiento del Poder Legislativo convirtiendo al sistema de gobierno ecuatoriano en un hiperpresidencialismo que se lo define desde su comprensión, análisis institucional y determinación de las características que fundamentan su estructura poniendo en tensión a la república y principio democrático.

Es esta la propuesta que se propone en la siguiente investigación de tipo dogmático jurídico que usará el método exegético y sistemático conducentes a un análisis efectivo de la problematización planteada.

El capítulo primero analiza al principio democrático mirándolo a éste como un principio directriz u orientador al interior del Estado que se irradia a todo el aparato estatal y tejido social. Igualmente, se determina el tránsito de la democracia de mayorías hacia la ruptura democrática desde las minorías. Se propone una teorización y reflexión sobre el nacimiento de configuraciones constitucionales que permitan el acercamiento a materializar una democracia deliberativa no de mínimos, sino de procesos dialógicos en los cuales la sociedad sea activa protagonista, todo ello como sustento de un principio democrático que abrace a lo plural, diverso y diferente, en tutela de la dignidad humana.

En este mismo capítulo se propone un acercamiento a la república como una forma de gobierno que surge para complementar a la democracia, se revisan sus características y principios que han sido desarrollados a lo largo de la historia constitucional hasta llegar a implementarse por primera vez en el continente americano a través de la Constitución de Estados Unidos de 1787; luego se analiza al sistema presidencial puro u originario que se diseña en esta Constitución, así se profundiza en cada una de sus características, problematizaciones y contradicciones que muestras sus relaciones más significativas entre sí, de esta forma se comprende el alcance del presidencialismo y el diseño de este sistema en relación a la república y democracia.

El capítulo segundo se acerca a Latinoamérica y finalmente a la región andina, para desde la base de sus diferencias y similitudes históricas, políticas y sociales, señalar que el presidencialismo establecido en la Región claramente difiere del que surgió en

Estados Unidos, pues adquirió formas y aspectos propios a su realidad que lo exponen como un sistema que atendió a entregar siempre mayores competencias al presidente.

En este capítulo se hace una revisión comparativa de las características del presidencialismo en los estados de Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador con la finalidad de comprender al sistema presidencialista contemporáneo que se diseña e institucionaliza en las Cartas Fundamentales de estos países.

El caso ecuatoriano es el centro del análisis de este capítulo. Se revisa el desarrollo histórico del constitucionalismo del Ecuador desde las características institucionales más determinantes del presidencialismo; se mira su evolución desde la primera Constitución de 1830 hasta llegar a la última del año 2008. El hiperpresidencialismo ecuatoriano es contextualizado y definido en una esencia jurídica que evita el constreñirse al discurso político, pues se profundiza en este sistema calificado como degenerativo del presidencialismo puro para comprender que desde su surgimiento en la Constitución de 2008 ha supuesto características, diseños y condiciones constitucionales que implican un asentamiento de poder en torno al presidente de la República a detrimento o reducción de otros órganos y poderes al interior del Estado. Finalmente, el hiperpresidencialismo convoca un análisis, problematización y reflexión desde el principio democrático y república, en consecuencia, en el respeto a la dignidad humana y reconocimiento de la diversidad.

## Capítulo Primero: Principio Democrático, República y Presidencialismo

La crisis de la democracia no es una crisis de su denominación: es de su naturaleza, de su estructura, de sus componentes y de sus principios; es decir: *de la metafísica de la democracia*.

*María Isabel Puerta Riera*

### Presentación del capítulo

El presente capítulo aborda la comprensión del principio democrático desde el análisis y profundización de las teorías que sobre democracia y tipos de normas constitucionales se han determinado. Procura acercarse al principio democrático atendiendo a la definición de éste en distancia con las normas reglas y valor, presentando al lector las tensiones del entendimiento de la democracia como construcción social que facilita la clásica gestión y pronunciamiento de las mayorías, pero a la vez presentando la preocupación teórica y social sobre el espacio para quienes no ostentan el poder político de turno, que no son mayoría, y requieren de un tratamiento propio, dando espacio a lo que se ha llamado: una ruptura desde las minorías.

En esta línea de análisis, se aborda al principio democrático como un principio global que enmarca en sí una preferencia prioritaria o fundamental para la convivencia social al interior de los Estados. Se señalan soluciones a las dificultades que trae la democracia actual dentro del crecimiento de las organizaciones sociales vibrantes que se animan por el reconocimiento de su diversidad. Se discute la denominada crisis transversal de la democracia, que implica la desconexión entre los ideales democráticos y la realidad sociopolítica que enfrentan los Estados en donde quizá, la pérdida de los sustantivos democráticos por la victoria de sus adjetivos, cada vez tiene mayor presencia. A estos fenómenos y tensiones que se revisan, se plantea la propuesta de una solución deliberativa o dialógica para una democracia en la cual se asiente el sentido de una construcción optimizadora y constitutiva al interior de la sociedad hacia la profundización de los procesos democráticos y la satisfacción de las necesidades que la población reclama más allá de los intereses del poder político de turno.

La forma de gobierno republicana como no monarquía, sus características, visión que acompañó su construcción originaria, definición y esencia por frenar al poder

político, es el siguiente punto de revisión en este capítulo, ello, con la finalidad de señalar la estructura fundamental de la concepción republicana y sus elementos que no pueden ser alterados para beneficio del poder.

Cómo la república se implementa en el continente americano y con qué elementos y caracterizaciones ésta llega por primera vez a América permite cuestionar la cercanía a la construcción teórica o su distancia conceptual y práctica en la puesta en funcionamiento de la misma a través de la configuración constitucional. Luego, la relación democracia y república como fórmulas jurídicas y políticas por definir el espacio de acción del poder político y encontrar sus límites y frenos guarda especial tratamiento en este capítulo.

Finalmente, el origen del sistema de gobierno presidencial y las razones que condujeron a su establecimiento en el continente americano se convierte en especial estudio en donde se miran las características de lo que se ha denominado *presidencialismo originario o puro*, buscando presentar con la mayor cercanía la configuración propia al presidencialismo teórico para encontrar sus límites, tensiones, amplitud y restricciones.

### **1. El principio democrático**

Las sociedades han iniciado desde mucho tiempo una tarea inconclusa, misma que consiste en la búsqueda por construir amplios consensos jurídico políticos que permitan, en mayor grado, generar Estados armónicos a la comprensión de la pluralidad, complejidad social y sintonía con el respeto a la dignidad del ser humano en su entorno.<sup>1</sup> Tarea ésta, que implica la búsqueda permanente por un orden democrático como fórmula de construcción continua, aunque no ideal, pero sí conforme a la esfera del deber ser.

Las primeras discusiones respecto al término soberanía introducido por Jean Bodín, estuvieron pensadas en caracterizar a ésta como una cualidad de tipo absoluto y perpetua aunque en ese momento de su construcción exclusivamente enmarcada en la búsqueda por acentuar poder a favor del monarca francés quien hacía frente a las guerras religiosas de la época.<sup>2</sup> Pero esta cualidad, a lo largo del proceso evolutivo de su comprensión y profundización ha pasado de estar en las manos del gobernante hasta ubicarse claramente en una construcción de esencia popular, o si se quiere, ha dejado de ser una cualidad exógena a la población para convertirse en una de tipo interno que ya

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2012). 12.

<sup>2</sup> Jean Bodin, *Los seis libros de la república*, trad. Pedro Bravo (Madrid: Tecnos, 2000). 289.

fuese sostenida desde el propio pensamiento de Rousseau.<sup>3</sup> Así, es precisamente el concepto de soberanía el que fija el inicio del tratamiento de lo que será el principio democrático, como una mirada hacia la sociedad en su diversidad y no homogeneidad de la misma, como una realidad de múltiples y diversos a respetar y observar.<sup>4</sup>

Ahora bien, no es menos cierto que esta soberanía popular, pese a gozar de adeptos y defensores, no puede ser válida o al menos, efectivamente materializada si a ella no se suma una “cultura política que muestre afinidad con ella”.<sup>5</sup> En efecto, aunque exista una marcada cercanía entre la soberanía popular y el principio democrático, el tratamiento de este último advierte disímiles posiciones al respecto.

### 1.1. El principio como norma constitucional

Los principios en el Derecho son una consecuencia propia del ordenamiento jurídico y de la comprensión que el Derecho no es sinónimo de Ley, sino que la coherencia de este saber se fundamenta en la no correspondencia exclusiva normativista que se asienta en una visión lógica, sino en el miramiento a los mandatos de optimización de tipo general –principios generales- del Derecho que se pueden llegar a aplicar, inclusive, ante el defecto de una ley. Como menciona García de Enterría, toda obra de interpretación y aplicación del Derecho, así como la de construcción científica del mismo, no puede realizarse sino contando con principios.<sup>6</sup>

En este sentido, la democracia no se encuentra exclusivamente en una dimensión política, al contrario, es parte sustancial de la comprensión jurídica; se convierte en un término de relevancia jurídica desde la dimensión de los tipos de normas constitucionales. Las disposiciones constitucionales están clasificadas en reglas, valores y principios. Las normas reglas son entendidas como aquellas que poseen una estructura típica y conocida que llegan a agotarse en sí mismas, conservan una construcción lógica, alcanzando el

---

<sup>3</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Contrato social* (Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2007). 46. En su texto, partiendo de mirar a la soberanía como un ejercicio de voluntad general, escribe: el cuerpo político –población- es el soberano, y éste no puede enajenar alguna parte de sí mismo, pues sería aniquilarse así mismo.

<sup>4</sup> Véase esto en: Pablo Marshall Barberán, «La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional», *Valparaiso, Chile*, Revista de Derecho, 2 semestre (2010). 248. Julio Abellán, *Juan Bodino: soberanía y guerra civil confesional*, Historia de la teoría política, Fernando Vallespín; Rafael del Aguila; Elena Beltrán Comp. de Fernando Vallespín; 2 (Madrid: Alianza Ed, 1995). 209 – 253.

<sup>5</sup> Jürgen Habermas, «La soberanía popular como procedimiento», *Cuadernos Políticos*, 57 (s. f.). 16.

<sup>6</sup> Eduardo García de Enterría, *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*, 1a ed, Cuadernos Cívitas (Madrid: Cívitas, 1984). 221.

extremo efectivo de cumplirse o no cumplirse.<sup>7</sup> Su eficacia, como mencionada Vila Casado, es directa y tienen aplicación inmediata.<sup>8</sup> Entonces, se podría sostener que las reglas conservan una estructura lógica, un hecho con una determinada consecuencia, se agotan y llegan a ser un mandato de cumplimiento. Se puede sostener que la regla tiene una forma jurídica tal que permite en mayor medida garantizar la seguridad jurídica por su existencia relacionada a una hipótesis y consecuencia.

La norma valor, implica un concepto axiológico relacionado con la ética, filosofía y moral, su contenido llega a ser amplio, integrador y no limitativo o cerrado.<sup>9</sup> Su eficacia es indirecta o interpretativa, en sentido que son grandes pilares sobre los cuales se levanta todo el pensamiento y construcción constitucional de un Estado. En esta reflexión, es posible mencionar que los valores son el catálogo filosófico axiológico para desde ellos comprender el sentido y finalidad de las normas que forman parte de un ordenamiento jurídico en específico. Llevan consigo “(...) preferencias prioritarias y *fundamentadoras* de la convivencia colectiva.”<sup>10</sup> Es decir, su construcción atiende a la gran orientación que el Estado ha tomado, de ahí que este tipo de norma, generalmente y con normalidad se encuentran en los preámbulos de las constituciones, luego su papel es fundamental por cuanto estas grandes líneas axiológicas se desbordaran en lo principios que los lleguen a concretizar.

Por su parte, la norma principio es aquella que puede ser definida como optimizadora para la comprensión e interpretación del Derecho. Llegan a ser como señala Storini, un mandato de optimización que se incorpora a fin de lograr una profundización del alcance de los derechos de las personas; irradiándose entonces, a todos los actos del poder político e incluso de particulares en una sociedad.<sup>11</sup> Se puede sostener que cumplen una función constitutiva del ordenamiento jurídico y no cuentan con un supuesto de hecho y una inmediata consecuencia dentro de la estructura lógica aprendida para la norma

---

<sup>7</sup> Rodolfo Luis Vigo, *Interpretación constitucional* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1993).68 - 70.

<sup>8</sup> Iván Vila Casado, *Nuevo derecho constitucional: antecedentes y fundamentos* (Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002). 336.

<sup>9</sup> Vigo, *Interpretación constitucional*. 68-70.

<sup>10</sup> Vila Casado, *Nuevo derecho constitucional*. 334.

<sup>11</sup> Claudia Storini y Marco Navas, *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social*, Nuevo derecho ecuatoriano 3 (Quito, Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013). 153.

regla.<sup>12</sup> De hecho, este tipo de norma constitucional es un concepto fundamental sobre el que se apoya todo razonamiento o pauta para la interpretación.<sup>13</sup>

En esta misma construcción de acercamiento a la norma principio, Robert Alexy manifiesta que son normas destinadas a ordenar que algo se realice en la mayor medida posible.<sup>14</sup> Entonces, los principios mantienen una construcción de peso e importancia.

La norma principio conserva su trascendental importancia jurídica y práctica por cuanto llega incluso a resolver problemas que pueden suscitarse por reglas injustas o por falta de ellas, así se podría sostener, que las normas principio auxilian a la búsqueda de sociedades más armónicas y defensoras de la dignidad humana.<sup>15</sup>

Dworkin hace una división de las normas principio en razón de las diferencias que éstas mantienen por su naturaleza, así: norma principio de directriz política, y norma principio en estricto sentido. Las primeras, suponen un estándar que propone objetivos a ser alcanzados como sociedad o comunidad, observando hacia una orientación y forma de actuación; las segundas, hacen referencia al valor superior al que están vinculadas a tutelar para los casos específicos.<sup>16</sup>

Ahora bien, la norma principio y su definición ha estado sujeta a constantes discusiones teóricas que han enfrentado a positivistas y nuevos naturalistas, o simplemente a contrarios del positivismo puro. Por ejemplo, Kelsen sostuvo que una norma que no contenga una construcción hipotética, o sea que no sea una regla, no es aplicable y debe ser expulsada del sistema jurídico.<sup>17</sup> En la misma línea, Bobbio menciona que la clasificación de las normas principios lleva a un engaño y confusión, por lo cual dice el autor es mejor hablar exclusivamente, en genérico, de normas.<sup>18</sup> Por supuesto que

---

<sup>12</sup> Claudia Escobar, «El rol de las reglas en la era de los principios», en *Teoría y práctica de la justicia constitucional*, Justicia y Derechos Humanos (Quito: Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, 2010). 215-216.

<sup>13</sup> Vila Casado, *Nuevo derecho constitucional*.332.

<sup>14</sup> Robert Alexy, «Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica», *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 5 (1988). 143.

<sup>15</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino* (Quito, Ecuador: Huaponi Ediciones, 2016).44.

<sup>16</sup> R. M Dworkin, *Los derechos en serio* (Barcelona: Ariel, 2002). 72-73.

<sup>17</sup> Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho* (Buenos Aires: Eudeba, 2010), <http://site.ebrary.com/id/10378445.111>. El autor escribe que, para considerar al derecho como un sistema de normas válidas es necesario que exista hipótesis en la construcción de una norma, y sólo entonces el Derecho sería realmente una ciencia jurídica. De hecho, llega incluso a sostener que sólo la hipótesis de una norma permite conferir un sentido jurídico a los materiales empíricos que se presentan al examen del jurista, y así considerarlos como formato de un sistema de normas. En el estudio propuesto por Kerlsen, claramente se distancia cualquier comprensión de una norma principio como válida, debida y parte de un ordenamiento jurídico, por cuanto la validez estaría exclusivamente delimitada por la configuración lógica de la norma que venga acompañada de una hipótesis; luego, que sea regla.

<sup>18</sup> Norberto Bobbio, *Teoría general del Derecho* (Bogotá: Temis, 1987). 239.

estas teorías han sido refutadas por el propio Dworkin, Alexy y Vigo en atención y fundamentación a los argumentos aquí expuestos.

Se asumirá que los principios tienen un sitial trascendental en la construcción constitucional de los Estados; partiendo de la clasificación desarrollada por Dworkin es pertinente referirse a los principios como directrices políticas orientadas a generar un estándar que haga miramientos a trascendentales objetivos a ser alcanzados como comunidad al interior de un Estado. Incluso, esta afirmación llega a ser tan precisa en lo tocante a sostener que los principios serían canales idóneos para el mejoramiento del grupo social, pues al determinarlos como directrices políticas, se puede sostener que los mismos llevan un rol implícito que no desatiende a los requerimientos sociales y a las necesidades colectivas.

Así, después de los regímenes fascistas en diferentes Estados europeos, y sobre todo en la Alemania nazi, tras las secuelas que éstos dejaron en el conjunto del sistema jurídico alemán, tuvo que ser por vía de la aplicación directa de principios cómo el Tribunal Constitucional Federal logró corregir los abusos jurídicos que se habían establecido previamente.<sup>19</sup> Entonces, cabe afirmar que los principios corrigen fallas de los sistemas jurídicos, siendo la construcción jurídica que permite llegar a rebasar dificultades connaturales a la vigencia de normas injustas o vacíos normativos.

En esta realidad, se puede afirmar que los principios desempeñan un rol protagónico en el sostenimiento de la armonía al interior de los Estados, habilitando la cercanía a los objetivos estatales y dinamizando la vigencia y actualidad del ordenamiento jurídico. Los principios no necesitan de un desarrollo normativo secundario, pues están dotados de una fuerza normativa suficiente que irradian la obligatoriedad jurídica para su cumplimiento.

## **1.2. Un principio global**

El principio democrático es una garantía global. Cuando se enuncian las cualidades del principio democrático hay que acercarse a la clasificación realizada por Dworkin respecto a los principios como directriz política, dejando de lado a los principios en estricto sentido.<sup>20</sup> El principio democrático abarcaría una órbita de comprensión de la población en general, desde sus grandes preocupaciones e intereses. Se presentaría como

---

<sup>19</sup> Hans Joachim Faller, «Cuarenta años del Tribunal Constitucional Federal Alemán», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 34 (1992). 129.

<sup>20</sup> Dworkin, *Los derechos en serio*. 72.



un estándar de los objetivos que las sociedades quieren llegar a alcanzar; pudiéndose incluso señalar, que es un principio diseñado para atender y resolver los conflictos sociales existentes.<sup>21</sup> Es un principio que caracteriza y propugna al Estado constitucional y a la totalidad del Derecho como una cuestión de extraordinaria relevancia.<sup>22</sup>

El principio democrático así, es un principio de tipo general y amplio, pero a la vez fundamental en el funcionamiento de los Estados, conserva una categoría jurídicamente operativa en el ordenamiento jurídico. Pues, el principio democrático parte de una complementariedad suficiente para interrelacionarse con instituciones jurídicas existentes, actuaciones del poder político y definiciones al interior de una sociedad.<sup>23</sup> Este principio llega a concretizarse en la propia constitución manteniendo de esta manera dimensiones en el ámbito político y jurídico que se irradian de manera transversal.

Ahora bien, se puede advertir que el paradigma democrático no sólo supone una preocupación propia hacia el interior de los Estados, sino que cada vez más, desde la construcción de los derechos humanos y la edificación de un sistema internacional que tutele un marco común de respeto a este concepto, se convierte en una intención por proteger y materializarla inclusive desde los esfuerzos e intereses internacionales.<sup>24</sup>

En consecuencia, se permite la incursión de una normatividad supraestatal que habilite el control y responsabilidad internacional en búsqueda de un régimen democrático para cada sociedad; pues la relación derechos humanos y democracia no es débil, a tal punto que se puede afirmar que “(...) la democracia garantiza las luchas por los derechos humanos, y éstos garantizan a su vez la democracia.”<sup>25</sup>

El preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos determina que para proteger los derechos de la persona y la dignidad humana, es fundamental el diseño de un Estado que atienda al respeto de las libertades, igualdad, justicia y paz; siendo el camino para este objetivo el Derecho como un medio para adquirir orden

---

<sup>21</sup> Como menciona Rafael del Águila, en la misma democracia ateniense la vida comunal era crucial. El individuo llevaba consigo un suerte de permanecer en conjunto y nunca aislado, pues la búsqueda siempre ha sido por el aumento de los lazos políticos y personales; en esta lógica lo realmente trascendental siempre ha sido el aumento de la sensación de *comunidad*, los poderes autónomos quedaron replegados para otro momento y lo único que realmente se hacia relevante era la cristalización de una práctica democrática entorno al bienestar ciudadano y la unidad social. Rafael del Águila Tejerina, ed., *La democracia en sus textos*, El libro universitario 001 (Madrid: Alianza Editorial, 1998). 22.

<sup>22</sup> Manuel Aragón, «La eficacia jurídica del principio democrático», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24 (1988). 28-29.

<sup>23</sup> *Ibid.* 29.

<sup>24</sup> Beatriz M. Ramacciotti, «Hacia un Derecho internacional de la Democracia», *Agenda Internacional*, 27 (2009). 96.

<sup>25</sup> Joaquín A. Mejía, «El papel de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias latinoamericanas», *Revista IDH*, 49 (2009). 204.

público y bienestar en una sociedad democrática.<sup>26</sup> Entonces, la democracia así, se convertiría en una necesidad de tipo político, social y jurídico hacia el propósito de que ésta sea una garantía tangible y eficaz para asegurar el respeto a la dignidad humana.<sup>27</sup>

El principio democrático es un término que guarda connotación y relevancia en el tejido social hacia lograr las necesidades trascendentales de los seres humanos, entendiendo al mismo como un eje articulador por la defensa de los derechos humanos ante las amenazas del poder político.<sup>28</sup>

Sostener que la democracia implica protección a los derechos humanos y fundamentales no es exagerado.<sup>29</sup> El proceso de afirmación internacional de los derechos humanos conserva un nexo indisoluble con la necesidad de la humanidad por lograr liberarse definitivamente de violaciones a sus derechos a lo cual se vio abocada en las guerras mundiales; cuestión que implica un reto irrenunciable para los Estados.<sup>30</sup>

Si las garantías se encuentran dentro del marco de tutela por el deber ser del derecho, antes que el ser del derecho; y además, se entiende a las garantías como criterios de corrección o ajuste de los actos al interior del Estado,<sup>31</sup> se puede sostener entonces que el principio democrático es una garantía global que permite una sintonía entre el poder político y la población, limitando la intervención exagerada del poder, a fin de impedir que éste pueda anular los derechos de las personas. Como señala Ferrajoli, en sí la democracia debe ser entendida como una garantía no para un grupo de derechos o prestaciones, sino para todos los derechos al interior del Estado y además, hacia su exterior en razón de una garantía de tipo global.<sup>32</sup> En contexto con esta afirmación se han plasmado en varios instrumentos internacionales exigencias a cumplir por parte de los

---

<sup>26</sup> Véase sobre esto: Asamblea General de las Naciones Unidas, «Declaración Universal de los Derechos Humanos» (1948). Organización de Estados Americanos OEA, «Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José» (1969). Asamblea General de las Naciones Unidas, «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos» (1966). Organización de Estados Americanos OEA, «Carta Democrática Interamericana» (2001).

<sup>27</sup> Juan Carlos Velásquez Elizarra, «La construcción del Estado de Derecho Nacional e Internacional a partir del desarrollo democrático y la reforma del Estado», en *Estado de derecho internacional*, ed. Manuel Becerra Ramírez y Nuria González Martín (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012). 80 – 81.

<sup>28</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: teoría del garantismo penal* (Madrid: Trotta, 1995). 948.

<sup>29</sup> Isabel Villaseñor, «La democracia y los derechos humanos: una relación compleja», 4, *Foro Internacional*, 55 (2015). 1135.

<sup>30</sup> Antonio E. Perez Luño, *Los derechos fundamentales* (Madrid: Tecnos, 2004). 42-43.

<sup>31</sup> Jheison Torres Ávila, «La teoría del Garantismo: poder y constitución en el Estado contemporáneo», *Revista de Derecho*, n.º 47 (2017). 149

<sup>32</sup> Luigi Ferrajoli, «Sobre los derechos fundamentales», *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 1, n.º 15 (1 de enero de 2006), doi:10.22201/ijj.24484881e.2006.15.5772. 115 – 116.

Estados en donde se revela la altísima preocupación de la comunidad internacional por el mejoramiento de la calidad democrática hacia el interior de los países.<sup>33</sup>

Entonces, el principio democrático como objetivo y directriz de las sociedades cumple una función intrínseca en la búsqueda por mejorar las condiciones sociales y la vigencia de los derechos humanos en los Estados. Es una garantía global cuya vigencia y cumplimiento no se constituye en una exclusiva preocupación hacia el interior de los países, sino además es una obligación proveniente de compromisos internacionales que los Estados han adquirido para garantizar la armonía y convivencia pacífica de sus nacionales.

### 1.3.Principio democrático como voz mayoritaria

El principio democrático, tendencialmente ha sido definido desde la comprensión de una democracia clásica, es decir se afianza como un principio convocado a señalar reglas y procedimientos que promueven y garantizan, en amplio sentido, la participación igualitaria para la toma de decisiones colectivas de las mayorías.<sup>34</sup> Se afianza hacia una visión estrictamente cercana a lo etimológico, en donde su significado *demos*: población y *kratos*: poder se convierte en el centro de la comprensión.<sup>35</sup>

Dahl manifiesta, que la evolución de las sociedades ha llevado a pensar en una democracia que ha pasado de la decisión exclusiva de la unanimidad, hacia una norma que sólo será válida en tanto provenga de la voluntad mayoritaria.<sup>36</sup> O como Sartori

---

<sup>33</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos en distintas sentencias y opiniones consultivas que ésta ha desarrollado, es expresa y permanentemente protectora de la democracia como una garantía para el correcto funcionamiento de los Estados en armonía con las personas y la protección a sus derechos en una intención por cumplir los acuerdos y compromisos internacionales que se han alcanzado. Por ejemplo, la Corte ha sostenido que los convenios en materia de derechos humanos “(...) propician el *fortalecimiento de la democracia* y el pluralismo.” Político. Véase en: Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, No. 184 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de agosto de 2008). parr. 141. En este sentido, efectivamente los cuerpos normativos que se han producido en esta materia permiten profundizar las instituciones políticas propias de un Estado democrático que ha de atender a libertades, igualdad y reconocimiento de la diversidad. A tal punto llega a ser esta claridad, que este Tribunal de Justicia Internacional en materia de derechos humanos, ha manifestado que al interior de los Estados se debe garantizar y proteger con esfuerzo, a quienes son defensores de los derechos humanos, como una intención por el fortalecimiento de la democracia. Véase en: Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, No. 192 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de noviembre de 2008). parr. 83.

<sup>34</sup> Aragón, «La eficacia jurídica del principio democrático».17.

<sup>35</sup> Ibid. 3.

<sup>36</sup> Robert Alan Dahl y Leandro Wolfson, *La democracia y sus críticos*, 1. ed, Paidós estado y sociedad 8 (Barcelona: Ed. Paidós, 1992). 193-194.

sostendría que precisamente el término mayoría supone: “(...) regla de la mayoría o conjunto de los más.”<sup>37</sup>

En efecto, si por un momento se mira las teorías originarias sobre la concepción de democracia y los efectos que esta produce en las sociedades, se puede señalar que autores como Rousseau pensaron en una democracia de homogéneos como la construcción que únicamente funcionaría es en cuanto exista consenso, se articule y funcione desde la unanimidad.<sup>38</sup> Esto lleva a mirar que el concepto democrático trasladado y accionado como un principio, está articulado hacia el posicionamiento y actuación en un primer momento por la unanimidad, y solo en un segundo momento, cual proceso de miramiento a la imposibilidad fáctica de esta anterior intención, hacia el triunfo de las mayorías. En este orden de ideas, en el Derecho Romano y en posterior momento en la Edad Media, se consideró que el criterio de las mayorías era el camino más idóneo para la formación de la decisión colectiva.<sup>39</sup> La acción e incluso la omisión tenía sentido en cuanto provenga de la voluntad mayoritaria.

Se dice que el principio democrático cumple un rol *legitimador* de la voluntad mayoritaria, para sólo entonces, admitir la posición que surja o provenga desde los grupos mayoritarios.<sup>40</sup> Así, el principio democrático se convertiría en un principio que adquiere sentido y se materializa con la decisión de las mayorías expresada por actos de sufragio,

---

<sup>37</sup> Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política* (Madrid: Alianza, 2002). 53.

<sup>38</sup> Rousseau pensó a la democracia como una clara posibilidad de lograr la unanimidad al interior del debate social; desde la dimensión del ejercicio parlamentario y la discusión social. Pues, su propuesta en el texto del Contrato Social, es encontrar una sociedad que por una constitución o contrato, pueda desarrollarse y perfeccionarse abandonado la sola verticalidad proveniente de la voluntad del monarca, es decir afianzando una participación social, pero en la visión de su teoría, llevando a la unanimidad que mira a sociedades homogéneas. Jean-Jacques Rousseau, *Contrato social* (Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2007). 131.

<sup>39</sup> En Roma se estableció un sistema extraordinariamente complicado que fue evolucionando, pero todas las magistraturas eran electas por asambleas populares, en estricto sentido lo que guardaba importancia y preminencia en las elecciones que realizaran estas asambleas, fue la definición de los electos a través del voto de la mayoría. A lo largo del periodo conocido como la Edad Media, entre otras características propias de la estructura y funcionamiento político, se restauró la monarquía hereditaria o electiva, existiendo un importante dominio de una visión teocrática de la organización política. Es entonces como la iglesia toma poder y el Papa es quien designaba a varias personas que ocupen cargos hacia el interior. Pero siempre bajo criterios mayoritarios, pues como los autores han recogido para explicar este fenómeno, el propio Papa era electo desde una voluntad mayoritaria; diversos cargos igualmente se determinaban por la votación que hiciera un colegio designado previamente en donde los elegidos provendrían de un proceso de votación mayoritaria. Ahora bien, hay que notar que los colegios electorales llevaban consigo la exclusiva misión de realizar la designación de autoridades por voluntad mayoritaria, pero estos, al momento, no encarnaban una comprensión de soberanía o símil concepto, al contrario, una vez realizada su misión la soberanía radicaba exclusivamente en el Papa y el colegio electoral debía obedecer sus decisiones en lo posterior.

<sup>40</sup> José Jiménez Sánchez, «Principio democrático y derecho a decidir», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 19 (2014): 212.

o también, por el origen de las decisiones que pueden provenir de la acción de gobierno, parlamento o autoridad *mayoritariamente electa*.<sup>41</sup>

Hobbes sostuvo que las leyes civiles son “(...) para los súbditos aquellas reglas que el Estado las ha ordenado de palabra o por escrito (...) para que se las utilice en distinguir lo justo de lo injusto (...)”.<sup>42</sup> Luego, el concepto de justicia desde temprano momento, giró en torno a la voluntad que define una regla en cuanto ésta es realizada desde la base y consideración a la aprobación mayoritaria.

La democracia occidental ha mantenido su comprensión del principio democrático desde las precisiones que ya introdujera Aristóteles sobre ella, pues se parte de la comprensión que ésta es el gobierno de muchos, de la población libre, pero siempre en su *mayor parte*.<sup>43</sup> De ello, no resulta del todo ajeno señalar que el principio democrático atendería a una fuerza efectiva que mire exclusivamente a la posición y definición de las amplias mayorías, de la mayor parte de la sociedad, de quienes en un momento determinado constituirían la masa social decisoria.

Así, como señalaría Przeworski, la democracia desde su origen y cuando se torna en una importante discusión teórica, tendió a mirar un proceso evolutivo de representación que observó que el poder supremo se encuentra en la voluntad del pueblo desde un deseo popular y de mayoría.<sup>44</sup> Quizá, el mismo término *interés general* conlleva a una carga conceptual hacia mirar exclusivamente a amplios sectores y grupos de la población, en donde de alguna manera la fórmula numérica es más trascendental que las particularidades de los grupos sociales, es decir que la fórmula comprensión de lo diverso.<sup>45</sup>

Ruiz Valero dice que el principio democrático ha respondido a una definición de la democracia como reglas y procedimientos que promueven y garantizan la más amplia participación de la ciudadanía con carácter igualitario.<sup>46</sup> En consecuencia, de una ciudadanía de iguales, en la cual el concepto que engloba es el de una mayoría gobernando, de la voluntad general que pueda definir las acciones del poder. Posición

---

<sup>41</sup> Francisco Rubio Llorente, «El principio de legalidad», *Revista española de derecho constitucional*, 39 (1993). 36.

<sup>42</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán* (Bogotá: Editorial Skla, 1982).226.

<sup>43</sup> Aristóteles, *La política*, Todos los clásicos (Madrid: Nuestra raza, 1934). 147. 157.

<sup>44</sup> Adam Przeworski, *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010). 36, 38-39.

<sup>45</sup> Patricia Funes, *Las ideas políticas en América Latina* (Colegio de México, 2014). 157.

<sup>46</sup> José Ruiz Valerio, «Estado de derecho: el principio democrático vs. el control jurisdiccional en América Latina», en *Neoconstitucionalismo y estado de derecho*, ed. Pedro Torres Estrada (México: Limusa, 2006). 187.

ésta, a la que Sartori la acompaña en su obra, cuando llega a criticar lo que él denomina *masocracia* como un fenómeno peligroso que habría que evitarlo, ya que implica un gobierno de masas en generalidad, pero que no son precisamente quienes llegan a gobernar en la realidad.<sup>47</sup>

A manera de conclusión, el principio democrático como una voz mayoritaria responde a las construcciones teóricas históricas que se han generado sobre la comprensión de la democracia; de este modo conservando una esfera de *decisionismo* de mayoría en cuanto suponga que quienes ostentan poder o las posibilidades fácticas de expresarse y manifestar, son exclusivamente los que puedan determinar la marcha del Estado, es decir las mayorías deciden. Así, es una visión articulada a la densidad electoral que se traduce no únicamente en el acto de sufragio sino además en las decisiones posteriores, de lo que Aristóteles ya denominaba la búsqueda de muchos en el gobierno, de *muchos más que pocos*.<sup>48</sup> Entonces, ¿en dónde se encuentran los pocos?.

#### **1.4. Principio democrático: una ruptura desde las minorías**

Cabe anotar que en este acápite el entendimiento de minorías que se hace no versa sobre aquellas de tipo *controlantes* que Sartori las define como las integradas por la clase dirigente del poder político o lo que se denomina como “minorías dotadas de poder de control sobre un universo de potenciales controlados (...)”;<sup>49</sup> sino contrariamente, sin negar que un líder pudiera en un momento determinado convertirse en una minoría por el nulo respaldo incluso de sus propios seguidores iniciales, la apreciación que se propone de minoría, trata de los excluidos del poder político, quienes no son la mayoría que gobierna y triunfa en el proceso electoral, aquellos que se encuentran exceptuados por sus opiniones, expresiones, cultura, pensamiento, afinidades, desarrollo de su personalidad en atención a una visión distante o si se quiere, diferente a la de la mayoría que se impone en la realidad política imperante en el Estado. Es decir, se trata de un concepto y alcance mayor respecto a las minorías.

De este modo, pensar al principio democrático desde la voluntad general propuesta por Rousseau, no supone un sinónimo de voluntad de la mayoría.<sup>50</sup> El principio

---

<sup>47</sup> Giovanni Sartori et al., *Qué es la democracia?* (México: Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, 1993).. 20.

<sup>48</sup> Aristóteles, *La política*. 11.

<sup>49</sup> Sartori et al., *Qué es la democracia?* 96.

<sup>50</sup> Juan E. Méndez, «Los derechos fundamentales como límite al principio democrático de la voluntad mayoritaria», en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la*

democrático no puede estar limitado por las mayorías presentes, ello sería entregarle un valor intrínseco a las mayorías futuras de una sociedad a menoscabo de la sociedad actual, presente y global.<sup>51</sup> Es decir, las protecciones de las mayorías para las solas mayorías, se convertiría en un error que no se fundamenta en el espíritu de su razón de ser del principio democrático.

Esta visión sostiene que una norma justa no lo es por cuanto ella provenga de la aprobación mayoritaria del órgano competente para hacerlo, pues aquello sería pensar en una esencia procedimental o de seguridad jurídica, y el principio democrático implica un abordaje mayor, pues al contrario del criterio mayoritario, busca anclar un fenómeno propio a la existencia de un pacto social por el cual el poder político asume compromisos colectivos, de armonía y reciprocidad con la sociedad, ciertamente tratándose de valores políticos en donde la justicia material llega a ser lo más significativo.

Es ahí, en donde el principio de las mayorías “(...) no convierte lo injusto en justo (...)”.<sup>52</sup> Al contrario, podría decirse que existiría una validación o legitimación automática que no miraría al tejido social y los matices de una población heterogénea.

La construcción de un principio democrático que observe más allá de las mayorías y quienes aprueban o generan una regla, permitiría forjar un *derecho legítimo*,<sup>53</sup> consiguientemente implicaría desarrollar un concepto de amplitud que logre mirar más allá de la exclusiva normatividad.

Quienes sostienen que el principio democrático afín a las mayorías tiene que ser repensado y advertido como un peligro social, lo hacen en base a las argumentaciones que son traídas por Peces Barba, las cuales servirán para fundamentar su posición: primero, el principio de las mayorías frente a la modificación por la mayoría; segundo, la

---

*calidad de la democracia en América Latina*, ed. Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta, y Jorge Vargas Cullell (Argentina: Homo Sapiens, 2003). 283.

<sup>51</sup> Ruiz Valerio, «Estado de derecho: el principio democrático vs. el control jurisdiccional en América Latina». 209.

<sup>52</sup> Gregorio Peces-Barba, «El principio de las mayorías desde la Filosofía del Derecho», Anuario de la Facultad de derecho de Alcalá de Henares, 3 (1994), <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/6045>. 46-47.

<sup>53</sup> Luigi Ferrajoli sostiene que más allá de mirar la vigencia y validez de una norma por ésta provenir de la autoridad competente y con el cumplimiento de las formalidades que el ordenamiento jurídico puede demandar para este fin, es primordial mirar a lo sustancial, concepto que el autor lo detalla como el deber ser constitucional que va más allá de las propias apreciaciones kelsenianas que ya se han establecido en este trabajo. Es un vínculo a que el derecho legítimo es el que se construye en sistemas políticos no absolutos o de mayorías, sino desde el observar el respeto a los derechos constitucionales no de un grupo o una masa, sino de toda la población. Se podría decir, que allí y solo entonces, se estaría en un sentido democrático real. Véase en: Luigi Ferrajoli, *Los Derechos y sus Garantías: conversación con Mauro Barberis* (Bologna: Trotta S.A., 2016). 106.

posibilidad de rebasar los límites en relación a los destinatarios; y tercero, los contenidos tocables.<sup>54</sup>

En primer lugar, el principio de las mayorías frente a las modificación por la mayoría, constituye el peligro permanente de que quienes ostentan una mayoría reflejada al interior de un órgano con capacidad decisoria, puedan establecer por cuenta propia y en imperio de la mayoría que dicen representar, modificaciones a regulaciones que *salvan* o *auxilian* precisamente a las mismas mayorías; es decir se habilita incluso la potestad de anular protecciones futuras a nuevas mayorías que pudiesen desarrollarse al interior del cuerpo social. Sería como un intento por anular a las mayorías desde las propias mayorías; haciendo un paralelismo, se convertiría en lo que Stuart Mill advirtió como “(...) no es libertad renunciar a la libertad (...)”;<sup>55</sup> en este sentido, la supuesta legitimación de una mayoría serviría para generar inclusive actos en contra de las mismas mayorías o futuras agrupaciones mayoritarias, entonces aquello constituye una incuestionable tensión.

En este sentido, serían las mayorías bajo el discurso de la mayoría y la visión que justifique su acción y presencia, la que soslayaría las virtudes del sistema y ordenamiento que se han previsto para éstas. Implicaría un abuso que pudiese desnaturalizar protecciones, bajo el argumento que lo relevante será exclusivamente la voluntad mayoritaria que se imponga y pueda decidir.

En segundo lugar, la posibilidad de rebasar los límites en relación a los destinatarios, refiere a las cuestiones que interesan desde lo que se estableció como principio directriz que mira a los grandes objetivos que abraza el Estado.<sup>56</sup> La posibilidad que se rebase los límites en relación a los destinatarios es un peligro que se encasilla en la posibilidad de ignorar a las minorías sociales e incluso políticas; pues éstas podrían perder derechos por la permanencia de una activación política que observe exclusivamente a mayorías homogéneas desde sus intereses, necesidades y propia cosmovisión, sin espacio a conciliar la racionalidad de la toma de decisiones con grupos de minoría de tipo religiosa, étnica, racial, sexual, política y de otros tipos.

En tercer lugar se encuentra lo relativo a los contenidos intocables, que supone que tanto valores y principios establecidos en una sociedad pueden ser modificados y

---

<sup>54</sup> Peces-Barba, «El principio de las mayorías desde la Filosofía del Derecho». 51-53.

<sup>55</sup> Jhon Stuart Mill, *Sobre la libertad* (Madrid: Alianza Editorial, 1970). 180.

<sup>56</sup> Desde la teoría de Ronald Dworkin, se había señalado en este trabajo que el principio democrático se centraría en la clasificación de un principio directriz o principio objetivo, que tiene como fin desarrollar estándares para que la organización del Estado funcione atendiendo a los mismos.



tensionados por las mayorías, impidiendo ello que se garantice una efectividad jurídica de ellos por cuanto su existencia estaría bajo dependencia de las acciones del grupo mayoritario, si se quiere, implica deshabilitar una protección incorporada al ordenamiento jurídico para introducirlas a éstas en el *regateo político* de la mayoría.<sup>57</sup>

En consecuencia, estos peligros implícitos al principio democrático de las mayorías, constituyen la fragilidad de conservar una teoría exclusiva como reflejo a la defensa de la voluntad mayoritaria; incluso como se ha dejado sentado, podría llegar a forjar una colisión entre derechos de las minorías y decisión mayoritaria, siendo cada vez más necesario el establecimiento de autolimitaciones.<sup>58</sup>

Y es que tal parece ser, que se vuelve algo urgente avizorar métodos que impidan el autoritarismo de quienes, bajo el velo y protección de la elección, creen estar legitimados para desatender a los grupos sociales que no se encuentran afianzados en un *blindaje* mayoritario.<sup>59</sup> Entonces, el contenido del principio democrático estaría conformado por la capacidad de éste para operar, como se dejó señalado desde el criterio de Dworkin, como un principio orientador y objetivo de tipo directriz, suponiendo por lo tanto que no puede inviabilizar las diferencias y realidades propias a cada sociedad, mismas que no están inmersas en una única mayoría globalizante.

El principio democrático que rebase a establecerse en el campo exclusivo de la voluntad mayoritaria, implicaría acercarse en mayor grado al posicionamiento de quienes fundamentan a la democracia plural en la cual se ratifica la existencia de diversos grupos y multiplicidad de formas de asociación.<sup>60</sup> Parece que sólo entonces, es real señalar que este principio puede operar como uno de tipo material, hacia la búsqueda de fórmulas integrativas del conjunto social sin miramientos selectivos o dispares.

Su contenido viene afianzado por la misma idea de democracia que las constituciones proclaman, siendo entonces un legitimador del Estado y del Derecho.<sup>61</sup> Pues, el Derecho y sus operadores han de respetar a este principio en toda la construcción estatal; como se ha establecido ya, desde la mirada por concebir a un principio de orden

---

<sup>57</sup> Regateo político es un término que utilizó Rawls para sostener que existen construcciones jurídicas y sociales que están fuera de la negociación política, cálculo de intereses o discusión mayoritaria, como por ejemplo, los derechos de las personas. Véase en: John Rawls, *Teoría de la Justicia* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006). 39.

<sup>58</sup> Méndez, «Los derechos fundamentales como límite al principio democrático de la voluntad mayoritaria». 283.

<sup>59</sup> *Ibid.* 287.

<sup>60</sup> José Nun, *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Nueva edición revisada y ampliada, Claves del siglo XXI (Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual, 2015). 43.

<sup>61</sup> Aragón, «La eficacia jurídica del principio democrático». 32.

colectivo que no se hace desde una selectiva distorsión de la realidad que observe a mayorías, sino desde la comprensión de enlazar a todos los grupos sociales, y aún más a quienes no ostentan poder político.

Aragón manifiesta que hay un riesgo real cuando se determina que el principio democrático puede ser atribuido como exclusiva facultad del legislador para desarrollar normativamente a la constitución de un Estado; pues si se parte de la premisa que en el parlamento de un Estado quienes determinan la producción de una norma son los legisladores que pertenecen a las fuerzas políticas mayoritarias que pueden incidir en la aprobación de una norma, supondría que las solas mayorías definirían la democracia al interior del Estado, siendo ello una afirmación riesgosa, limitativa e indebida.<sup>62</sup>

Por su parte, otros autores son categóricos en manifestar que la teoría de un principio democrático de mayorías tiene que ser urgentemente rechazada desde su mismo origen, en cuanto la democracia no se reduce a la decisión mayoritaria, aún menos cuando a través de este criterio se podría trastocar o limitar los derechos fundamentales de los individuos.<sup>63</sup> Incluso, hay quienes manifiestan que no se puede confundir al principio democrático por el *soberanismo* que distorsiona a la correcta comprensión que en las sociedades debe existir un funcionamiento armónico o dinámico entre mayorías y minorías, entre quienes ostentan el poder y quienes no lo tienen, entre los *muchos* y los *pocos*.<sup>64</sup>

Precisamente como una protección a la población respecto del poder exagerado que podrían concentrar las mayorías, desde la (in)comprensión del principio democrático, o quizá, como un ejercicio necesario para materializar al principio democrático que engloba una visión más allá del triunfo de un grupo mayoritario, se generan en las sociedades mecanismos de protección contramayoritario que intentan garantizar la defensa a quienes no ostentan el poder al interior de un Estado.<sup>65</sup>

Así, el principio democrático no solo consistiría en una formación procedimental de las reglas de elaboración de una voluntad mayoritaria, sino que se encarnaría en el sistema político y jurídico de un Estado de tipo democrático para lograr la supervivencia de un régimen calificado como tal; implicando el respeto a la dignidad humana, una visión de bienestar de la población, la ejecución y consecución de los intereses sociales y, ante

---

<sup>62</sup> Ibid. 38.

<sup>63</sup> José Tudela Aranda, «El derecho a decidir y el principio democrático» 37 (2016). 480.

<sup>64</sup> Ibid. 480.

<sup>65</sup> Ruiz Valerio, «Estado de derecho: el principio democrático vs. el control jurisdiccional en América Latina».189.

todo, la protección y respeto a las minorías desde la verificación y mejoramiento de las condiciones en las que éstas se encuentran.<sup>66</sup>

Aunque este contenido democrático pueda ser tenido en muchos casos como una visión idealista, no se puede colegir una democracia real sin que exista previamente un de tipo ideal, es decir inspiración para la debida actuación al interior de los Estados sin que se contraponga con los objetivos aquí definidos.<sup>67</sup>

Así, el contenido que se entrega al principio democrático, a todas luces, parece ser más cercano a la realidad social, en la cual se observa al proceso de acceso al poder y toma de decisiones como uno de tipo desigual, por cuanto parece ser que la toma de decisiones, en una visión mayoritaria, siempre permanecería en un contexto elitista y de dominación que desatiende al pluralismo que intenta siempre distanciarse de la posición clásica de democracia para reconocer la vigencia de múltiples grupos desventajados e incluso desorganizados para hacia la actividad política.<sup>68</sup> En consecuencia, la mayoría como una fórmula para el funcionamiento del aparato estatal y las sociedades, implican élites que están en el poder y toman decisiones; luego, desde lo que se menciona aquí, estas élites “no son un valor, sino un *dis-valor*”.<sup>69</sup>

A manera de conclusión, se puede decir que el principio democrático no es *soberanismo mayoritario*, tampoco implica triunfo exclusivo de quienes ostentan poder político de turno, y aún menos una protección consecuente y exclusiva a las mayorías; pues, se hace necesario el funcionamiento armónico y dinámico entre mayorías y minorías, entre los *muchos* y los *pocos* como comprensión para la profundización del principio democrático que implique el reconocimiento y respeto a la dignidad humana desde el cumplimiento de intereses sociales que aseguren condiciones suficientes para alivianar las desigualdades de mayorías políticas, sociales y culturales que generan un orden elitista capaz de desvanecer el entendimiento de lo diverso al interior del Estado.

Es entonces una propuesta hacia abrazar la diversidad, entonces sostener que el principio democrático entiende de pluralismo y multiplicidad de formas de asociación y convivencia, su materialización se encuentra en la ruptura del blindaje que ampara

---

<sup>66</sup> Gabriel Mora Restrepo, «La dimensión axiológica del principio constitucional democrático», *Revista de actualidad jurídica*, 6 (1997). 307.

<sup>67</sup> Sartori, *Elementos de teoría política*. 31.

<sup>68</sup> Eduard Gonzalo y Ferran Requejo, «Teoría Política», en *Manual de Ciencia Política*, ed. Miguel Caminal Badia (Madrid: Tecnos, 2015). 287-288.

<sup>69</sup> Sartori et al., *Qué es la democracia?*. 96.

irrestringidamente a un grupo mayoritario, para abrir su tutela y amparo a grupos sociales minoritarios.

En esta línea, se puede sostener que la democracia eleccionaria o mayoritaria es una fórmula lesiva a los derechos de todas las personas, pues como se estableció, la mayoría incluso lleva consigo la ventaja de poder anular a la propia mayoría presente y futura; igualmente podría rebasar los límites democráticos; y finalmente, es ésta la que en un ejercicio, legitimado por ser mayoría, estaría abocada a modificar valores y principios establecidos en una sociedad, condenando a éstos a una transitoriedad y dependencia puesto que su existencia se vería condicionada por las acciones del grupo mayoritario; entonces, en una especie de regateo mayoritario antes que de aseguramiento de la dignidad de las personas y los derechos humanos como fundamento mismo de los objetivos que pretende la democracia.

El principio democrático rebasa la visión de una formación procedimental de reglas en donde la voluntad mayoritaria puede imponerse; llega a encarnar de esta forma, el respeto a lo diverso y la dignidad de todos como base del Estado democrático. Luego, no es erróneo plantear mecanismos de protección contra mayoritaria en beneficio de las minorías que han sido y corren el riesgo de seguir siendo invisibilizadas.

## **1.5. La democracia en crisis y la solución deliberativa**

### **1.5.1. Una crisis transversal**

La crisis de la comprensión democrática se presenta en base a diferentes elementos que indican una desconexión entre ideales pretendidos por la democracia y la realidad social y política dentro de cada Estado. Sin duda, esta es una verdad que no puede ser exógena al análisis que se viene desarrollando.

Las clasificaciones que sobre democracia se han hecho en la doctrina constitucional y política, cumplen un rol sistémico como una ayuda pedagógica para la comprensión del alcance y dimensión democrática; empero se alejan de la razón sustantiva de su definición y orientación, logrando ello que exista lo que ha criterio de De Sousa Santos se denomina: “la pérdida de los sustantivos críticos.” por conducir los esfuerzos hacia atender exclusivamente los adjetivos o clasificaciones.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup>Boaventura De Sousa Santos, «Epistemologías del Sur», Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social, 16 (septiembre de 2011). 25.

Efectivamente, pese a la serie de sistematizaciones que sobre democracia se han realizado, hay que atender a lo fundamental y sustantivo que parte del entendimiento de las razones que motivan su existencia, sin menospreciar a los ideales perseguidos y configuraciones que habilitan profundizar el alcance democrático dentro de las sociedades.

La crisis o disminución del desempeño de la democracia no es ajena a los problemas sociales. La afección al tejido social parte de una población en constantes contradicciones que cada vez más se encuentra aislada de la discusión de sus problemas y realidades, impidiendo ello que se despierte del letargo con la finalidad de encontrar su esencia y sentido.<sup>71</sup>

La crisis democrática puede ser analizada desde los elementos y razones que verifican el aminoramiento de su sentido; así a la crisis se la puede revisar por el cúmulo de variantes que fomentan una convergencia de motivaciones que han llevado a una sociedad con problemas concretos de confianza en la estructura misma de la democracia. Las respuestas a la crisis son también un debate importante que no ha dejado de lado la búsqueda de soluciones y respuestas que habiliten al mejoramiento del rendimiento democrático dentro de los Estados. La mayoría de autores sostienen que son dos los grandes fenómenos desde el siglo XX como responsables de la crisis, por un lado, la irrupción de los totalitarismos y por otro, “(...) la formación de democracias liberales.”<sup>72</sup>

O'Donnell manifiesta que la democracia atraviesa crisis por un bajo desempeño de los denominados regímenes democráticos, en los cuales las elecciones son menos justas y las libertades carecen de seguridad, abocándose los Estados a no entregar respuesta a la profunda desigualdad, mostrando deficiencias y corrupción extendida. Por su parte, la ciudadanía más allá de lo estrictamente político no ha logrado tener una tarima que le permita influir decididamente en los asuntos públicos. Igualmente, señala que la población carece de confianza en las instituciones democráticas centrales como legislatura, partidos políticos y judicaturas.<sup>73</sup>

En efecto, la crisis de la democracia se acentúa por la vigencia cada vez más notoria, de gobernantes autoritarios que contorsionan a la población limitando su participación a la exclusiva elección de representantes derivando ello en una esencia

---

<sup>71</sup> Nun, *Democracia*. 13 – 16.

<sup>72</sup> Marcel Gauchet, «La democracia. De una crisis a otra», en *Democracia sin ciudadanos*, ed. Victoria Camps (España: Trotta, 2010). 184.

<sup>73</sup> Guillermo O'Donnell, «Las crisis perpetuas de la democracia», *Polis*, 3, n.º 1 (2007). 13 – 16.

democrática intrascendente, en la que ningún sentido parece tener los criterios de la población o de la sociedad organizada ante la vigencia de un sistema representativo que entiende canalizar por sí sólo a las demandas ciudadanas.

Autores también definen que la crisis actual de la democracia se fundamenta en el abandono de su esencia, espíritu y principios que la animan, afectando aquello a la libertad y justicia, convirtiéndose de esta forma la democracia en una construcción meramente instrumental para los más perversos fines.<sup>74</sup> Esta corriente, entiende la crisis de la democracia, como efecto directo de la desunión entre razón o conciencia y el mundo o vínculo ontológico. Así, esta posición que parecería más cercana al cumplimiento de una cuestión filosófica sobre la democracia, no puede ser inadvertida ya que muestra que uno de los conductos a la crisis de la democracia es la actuación de funcionarios y obtentores de poder político desde una línea distante a la razón práctica y sustancial de la democracia.<sup>75</sup>

Bergua manifiesta que la democracia se encuentra en crisis por factores que se atribuyen a contradicciones que ponen en riesgo la esencia democrática desde el sentido que las alternativas a elegir en un Estado jamás serán mirando a las diversas expresiones o necesidades de la población, sino que responden a jerarquías o mayorías que se imponen en la legitimación de los intereses al interior del sistema democrático. Además, la personalización de las instituciones u organizaciones que promueven el ejercicio político, se distancian de los intereses colectivos o fundacionales para colarse exclusivamente en los ideales o afinidades de la persona que lidera el grupo u ocupa un sitio de dirección en él llegando siempre a debilitar a la democracia. El autor sostiene que la falta de credibilidad de los partidos políticos y grupos sociales han llevado indiscutiblemente a la crisis de la democracia.<sup>76</sup>

En este mismo orden de ideas, hoy en día la exclusión social se establece como una clara problemática del entendimiento democrático que alude a un fortalecimiento de estructuras y no de la población y su organización espontánea, llevando incluso a la

---

<sup>74</sup> Francisco Rivero, «La crisis de la democracia», Cuadernos Unimetanos, 2, n.º 35 (enero de 2005). 37.

<sup>75</sup> La medición democrática no puede desatender a los efectos y fenómenos propios de la sociedad, es decir interesa cada realidad y contexto socio político para su contextualización, sin embargo no se puede desatender el sentido de los elementos y factores que han llevado al debilitamiento del principio democrático y la comprensión misma de una democracia horizontal que involucre no únicamente una razón instrumental, sino a la razón sustantiva.

<sup>76</sup> José Angel Bergua, «La crisis de la democracia y la auto organización anárquica», Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, 2003, doi:<http://webs.ucm.es/info/nomadas/>.

desarticulación de la solidaridad interna.<sup>77</sup> Santori determina que las mayores dificultades democráticas hoy se presentan en la imposibilidad práctica que la población pueda influir en procesos políticos afines al desarrollo legislativo, anulando de esta forma la posibilidad real de participar e incidir; además, por la invisibilización de las sociedades multiculturales en donde siempre se sacrifican intereses y visiones de quienes se encuentran en los márgenes sociales por cuanto carecen de reales mecanismos para que sus intereses y necesidades puedan ser parte del calendario político y las decisiones del poder.<sup>78</sup>

Entonces, la democracia encuentra sus más grandes dificultades en la imposible tarea de lograr una mediación entre población e instituciones políticas diseñadas, contradictoriamente para interpretar la voluntad de la primera, es decir de la población. Aquello empieza a vislumbrar una crisis democrática que halla su raíz en la carente sintonía entre la dualidad de representantes y representados, gobernantes y gobernados, luego parece estar atada indiscutiblemente esta crisis en una dificultad real que podría ser también llamada como la *crisis de representatividad*.<sup>79</sup>

Pero esta crisis de representatividad distorsionaría la comprensión de las dificultades globales que se atañen a toda la concepción democrática; por ello en las democracias se pueden distinguir cuatro paradojas que desarticulan su pureza poniendo en alto riesgo la permanencia y solución a los conflictos que se presentan en los Estados. Así en primer lugar, el contraste entre democracia considerada tradicionalmente como el régimen adecuado para pequeñas y grandes organizaciones; segundo, el contraste entre la eficacia del control democrático y el aumento desproporcionado de la burocracia del Estado; tercero, el contraste entre incompetencia del ciudadano situado frente a problemas cada vez más complejos y la exigencia de respuestas de tipo técnico que terminan siendo accesibles sólo a especialistas; y finalmente, el contraste entre el presupuesto ético de la democracia, autonomía del individuo y la sociedad de masas.<sup>80</sup> Estas contradicciones de la democracia se convertirían en características propias a ella, si se quiere, que parten de

---

<sup>77</sup> Nun, *Democracia*. 123.

<sup>78</sup> Emilio Santoro, «¿Está la democracia adaptada a las sociedades multiculturales (al pluralismo identitario)?», en *La democracia en bancarrota*, ed. José Estévez Araújo y Giovanni Messina (España: Trotta, 2015). 83 – 84.

<sup>79</sup> Giovanni Messina, «De la gobernabilidad a la gobernanza: los caminos del vaciamiento de la democracia», en *La democracia en bancarrota*, ed. José Estévez Araújo y Giovanni Messina (España: Trotta, 2015). 93.

<sup>80</sup> Norberto Bobbio, «La crisis de la democracia y la lección de los clásicos», en *Crisis de la democracia*, de Giuliano Pontara, Salvatore Veca, y Norberto Bobbio (Barcelona: Ariel, 1985). 14.

ella misma y nacen como consecuencia de su funcionamiento o interés de funcionamiento en la sociedad, pero que a la vez, desarrollan situaciones tales que “(...) amenazan con derrocarla.”<sup>81</sup>

También se sostiene que la democracia atraviesa por una crisis que sigue dos vertientes o que implica dos dimensiones. Por un lado, la crisis de las instituciones democráticas; y por otro, la crisis de los principios fundamentales del sistema democrático.<sup>82</sup> La primera se dice que es de tipo estructural, en la cual se cobija la serie de diseños constitucionales que implican una sustracción del poder político en manos de quienes ostentan una mayoría que puede *aplastar* a las voces disidentes que no se han alineado con la orientación política mayoritaria de turno. La segunda, crisis de principios fundamentales, atiende a la limitación y eliminación de la participación ciudadana como un problema que se evidencia por la carencia de mecanismos y espacios efectivos para realizarla, en la cual la voluntad mayoritaria y la representatividad democrática parecen abstraerse de la complementariedad participativa que nace desde la sociedad.

Sin duda, la democracia, pese a no tener una lógica de enemigos declarados o adversos en concreto, mantiene peligros que no pueden ser desatendidos en cuanto ellos producen efectos en las sociedades desde el punto de vista de la efectividad que se logra con los principios y elementos de la democracia.

En este sentido Ferrajoli determina que en la actual era de la globalización, pese a la terminación de los bloques mundiales y división ideológica que existió por mucho tiempo, aparecen nuevas dificultades que se anotan como intenciones por debilitar a la democracia. Señala que se encuentra una crisis de la democracia por la *personalización y verticalización* de la representación política por la que el ejecutivo de los Estados ha sido reforzado a descrédito de los legislativos, ello, dentro de sistemas de gobierno que favorecen claramente a mayorías de turno que se muestran como la máxima expresión de la voluntad social; este fenómeno trae consigo una debilitación de los sistemas de partidos políticos y de los instrumentos de adhesión social. En esta línea anota además el autor, que el presidencialismo comúnmente es visto como un diseño tendiente a profundizar esta crisis.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Ibid. 14.

<sup>82</sup> Gurutz Jáuregui, «Crisis de la democracia y derecho», Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria, n.º 23 (s. f.). 78 – 80.

<sup>83</sup> Luigi Ferrajoli, «La crisis de la democracia en la era de la globalización», ed. Manuel Escamilla Castillo, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, n.º 39 (2005). 37 – 39.



Un segundo factor de la crisis democrática para Ferrajoli, se encuentra en la ampliación de la confusión y concentración de los poderes; el clásico principio de separación de poderes públicos ha perdido la necesaria separación entre la esfera pública y privada generándose así que los poderes públicos y económicos se mesclen, llegando a imponerse la primacía del mercado sobre los de la sociedad agrupada en el Estado. Finalmente, un tercer elemento de la crisis atiende a la falta de legalidad ordinaria y constitucional que trae consigo el paradigma del Estado de Derecho como un límite a los poderes internos de la mayoría e incluso, del propio mercado; así, se afecta a estos límites y se pierde la sintonía propia a una democracia de frenos a los poderes hacia el interior del país.<sup>84</sup>

Aún más, las variables analizadas y la confrontación de lo que se puede llamar una crisis de la democracia, se establecen con permanencia desembocando en dificultades sociales propias a la no cercanía o, distracción con la democracia en su más ideal sentido, pues las sociedades cambian y los fenómenos propios a su cultura, realidad, contexto y dinámica marcan un sentido muy propio que difícilmente puede ser analizado desde la generalidad, sino que implican el miramiento a estas particularidades; luego, en un mundo en mutación, la crisis de la democracia parece no ser una cuestión inentendible, al contrario, se manifiesta como una verdad que espera respuestas y alternativas que impliquen si es necesaria la derivación a nuevas formas de comprensión de las manifestaciones sociales en donde se procure el pluralismo, la real participación y respeto a la dignidad humana, concebida ésta, desde las voces que la comprendan en la diversidad.<sup>85</sup>

La representatividad por sí, desconectada del sentir social y sus preocupaciones, ha transitado también por un amplio desconcierto traducido en una crisis de representación que lleva a advertir que, con ella, se construye un concepto de democracia de gobernantes, antes que de una democracia de la población.

Sobre esto, Bobbio sostuvo ya la necesidad por recuperar no una democracia de tipo cuantitativa en la que importe los votantes y los cargos de representación que con el ejercicio de sufragio se generan, sino las puertas que se encuentran abiertas para la participación rebasando *ritos* electorales.<sup>86</sup> Pues, la crisis anotada parece ser más que una

---

<sup>84</sup> Ibid. 37 – 39.

<sup>85</sup> François Gaucher, «Crisis de la democracia en un mundo en mutación», 106, Revista de estudios políticos, 1959.

<sup>86</sup> Bobbio, *El futuro de la democracia*. 79.

*crisis per se*, un conflicto desencadenado por la serie sucesiva de problemas que surgen en los Estados, desarrollada por el problema democrático de la incomprensión del rol de la representación política y de otros factores como por ejemplo que el parlamento es la “(...) sede del debate racional en el que se busca y encuentra la verdad a través del intercambio de ideas entre hombres sabios y buenos que elaboran las leyes como manifestaciones de la soberanía nacional materializada en la voluntad única y uniforme (...)”.<sup>87</sup> Además de ello, las dificultades de la representación en crisis, atiende a la desnaturalización de la dualidad entre representantes y representados por cuanto el gobernante al interior de un país parece atender exclusivamente a una línea partidista más que a un cumplimiento de intereses o fines sociales.

Así, incluso en época de la Guerra Fría se determinó que la democracia no era el fin de los problemas políticos, sino tan sólo una forma distinta de enfrentarlos y encontrar solución a los mismos, pues aunque “(...) la amenaza totalitaria parecía haberse ido, el nuevo régimen y su promesa de representar más fielmente los intereses e inquietudes de la sociedad, no parecía cumplirse plenamente.”,<sup>88</sup> de este modo, la brecha entre gobernados y gobernantes se acentuó más inclusive ante los intereses de pelear las más crueles acciones del poder político que fueron reclamadas por toda la sociedad.

Y es que, efectivamente, la transformación social no proviene desde el poder, sino desde las fuerzas que residen en las partes inferiores de la sociedad, entendiendo a éstas como las relaciones puras de la población en donde los intereses conviven entre ellos, intereses y preocupaciones por una mejor realidad no individual sino de la colectividad dentro de su propia complejidad.

En este contexto, los gobernantes que han perdido la sintonía con la población y desde las esferas de poder ejercen sus acciones y creen mantener legitimidad democrática por sí, en cuanto provienen de una mayoría o cómoda coyuntura política, debilitando las raíces democráticas que pretenden una profundización de la participación social no exclusivamente desde el poder político, sino desde las esferas sociales. Incluso, la crisis de representación podría dar paso al surgimiento de populismos muy propios a los

---

<sup>87</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, «La participación como respuesta a la crisis de la representación: El rol de la democracia participativa», 90, Revista de Derecho Político, agosto de 2014, doi:<http://portal.uasb.edu.ec:8888/login?url=https://search.proquest.com/docview/1564428157?accountid=8308>. 180.

<sup>88</sup> Roberto García Jurado, «De la crisis de la democracia a la crisis de los partidos políticos», Política y Cultura, 2017, <http://portal.uasb.edu.ec:8888/login?url=https://search.proquest.com/docview/2007441686?accountid=8308>. 204.

momentos de inestabilidad política, económica y social.<sup>89</sup> A la falta en sí de sintonía entre gobernantes y gobernados.

Sin embargo, de lo mencionado, hay que señalar que la crisis de la democracia representativa o de tipo indirecta, trajo consigo que hacia los años ochenta se introdujera progresivamente el modelo de participación de la sociedad en los Estados. Esta salida fue una respuesta al aislamiento social que se había producido por parte de la administración del poder político, entonces como manifestación social por la que se incorporó una especie de legitimación permanente en la toma de decisiones a través de mecanismos tales como: la consulta popular, iniciativa ciudadana, presupuesto participativo, consejos consultivos, audiencia pública y otros.<sup>90</sup>

Ahora bien, la crisis de la democracia no sería respecto a su denominación, aquello consistiría en una simplista fórmula para encontrar responsables y responsabilidad; entonces, se sostiene que la crisis democrática proviene de la incompreensión de su naturaleza, estructura, componentes y principios, lo que Puerta denomina: *la metafísica de la democracia*.<sup>91</sup> Así, hoy en día parece ser que las realidades de tipo político, económico, cultural y social en general, no son las mismas que inicialmente existieron con el advenimiento del concepto democrático, sino que al contrario, han mutado y rebasado el entendimiento inicial; obligando ello, a repensar los nuevos contextos y proponer de esta manera la re significación de la democracia, lo que a la vez no suponga alejarse de sus cimientos y estructura.

Esta realidad lleva a pensar en nuevos mecanismos que afiancen una ciudadanía o población que no esté *cuarteada*, que no haya sido debilitada y trastocada en los más nobles intereses de un Estado protector de derechos y libertades, intereses éstos que se alcanzarían exclusivamente con un empoderamiento social de los procesos políticos, económicos y precisamente de la cotidianidad pública.<sup>92</sup>

Como se ha mencionado ya y siendo necesario ratificarlo, la democracia debe ser reinventada o pensada desde una real participación, en donde se incluyan las voces que

---

<sup>89</sup> Juan Santiago Ylarri, «Populismo, crisis de representación y democracia», Foro, Nueva época, 18, n.º 1 (2015). 184.

<sup>90</sup> María Laura Eberhardt, «Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción», Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 33 (2015), doi:10.12795/araucaria.2015.i33.04. 84.

<sup>91</sup> María Isabel Puerta Riera, «Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea», Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, XXIII, n.º 65 (abril de 2016). 38.

<sup>92</sup> José Estévez Araújo, «La ciudadanía cuarteada», en *La democracia en bancarrota*, ed. José Estévez Araújo y Giovanni Messina (España: Trotta, 2015). 41 – 44.

provienen desde la ciberdemocracia, la democracia mundial y la cosmocracia, las cuales mostrarían el deseo de reestructuración democrática que no pierda de vista los grandes componentes y principios de ella; en este sentido, en los nexos que deben existir entre: sociedad y poder, realidad estatal y relación social, procurando además decisiones públicas y transparentes, reconocimiento de mecanismos de vigilancia y seguimiento social, responsabilidad de la gestión pública y real incidencia social en la toma de decisiones.<sup>93</sup>

De hecho, la clásica confusión de la democracia como sinónimo de elecciones o generación de procesos electorales para designar a las autoridades del Estado, ha llevado consigo a que se inserte en la conciencia social esta limitativa apreciación que materializa graves consecuencias. Pues, ante la vigencia de crisis económicas que afectan severamente a la población, o el debilitamiento de la imagen del gobernante por el deterioro de la confianza brindada desde sus electores, inmediatamente, se genera el hecho que la población también pierda al mismo tiempo la fe en la democracia; es decir, “(...) si para los electores la democracia es tan sólo elegir a un presidente que ofrezca buenos resultados, cuando los resultados sean malos no sólo perderán apoyo los presidentes, sino también la misma democracia.”<sup>94</sup> Entonces, se presenta una dificultad estructural de la concepción respecto a democracia, poniendo en riesgo la institucionalidad de ésta y su vigencia como una forma de Estado que propende a la realización y vida en armonía de las sociedades en donde todos los objetivos y voces al interior sean escuchadas y respetadas.

Del mismo modo, los partidos políticos pese a ser una de las instituciones más importantes de la democracia representativa por cuanto concretan y conectan los intereses de la sociedad con las estructuras del Estado en una suerte de eslabón sociedad y Estado, también han llegado a experimentar crisis.<sup>95</sup> Luego, la democracia de partidos o el sistema de partidos políticos, ha sido debilitado por las críticas que señalan a ésta como un mecanismo que ha reducido a la democracia, ello, por la tendencia de los partidos políticos hacia mantener un líder único que gobierne las organizaciones hacia su interior como un núcleo íntimo de administración, definición de la política y teorización de la

---

<sup>93</sup> Puerta Riera, «Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea». 39.

<sup>94</sup> Ludolfo Paramio, «Frustración de los electores y crisis de la democracia» (Seminario del IFE Transición y consolidación democrática: el contexto internacional y la experiencia mexicana, México, 18 de febrero de 2003). 4.

<sup>95</sup> García Jurado, «De la crisis de la democracia a la crisis de los partidos políticos». 204 – 205.

actividad política a desarrollar.<sup>96</sup> Todo esto, hace que surjan ciudadanos pasivos en la definición y participación social.<sup>97</sup> A la par, produce el surgimiento de una serie de movimientos ciudadanos que buscan terminar con el vigente sistema democrático para una profundización y regeneración del mismo.<sup>98</sup>

La globalización también marca un punto de inflexión en la comprensión de la democracia, pues la creación de órganos pertenecientes a la comunidad internacional con potestades para tomar decisiones en asuntos internos de interés público de los Estados, y que además, confluye en una tensión con la concepción de soberanía, es un punto del también denominado quebrantamiento y puesta en duda de la democracia.<sup>99</sup> Además, estos procesos, aunque llamados en muchos casos de integración, reflejan problemáticas que muestran falta de sintonía con las realidades sociales e incluso, con las propias normas fundamentales que se han desarrollado en los Estados como son sus constituciones, las cuales en muchos casos provienen de procesos democráticos de tratamiento, aprobación y difusión pero que en nombre de procesos supranacionales de integración, se ven invadidas por decisiones externas que no atienden ni siquiera, a respuestas representativas o legitimadas democráticamente.<sup>100</sup>

La democracia ha sufrido una serie de críticas y deserciones que la colocan en un sitio de crisis. El poder oculto o la invisibilidad de éste, que hace que desde el gobierno se muestre exclusivamente lo que interesa a éste, diseñando una especie de simulación

---

<sup>96</sup> Eberhardt sostiene que: los partidos políticos, otrora, fueron competentes insoslayables de las democracias representativas de tipo moderno en cuanto representantes claves de las divisiones de la sociedad en términos de intereses sectoriales y de propuestas de conducción social. Así también, manifiesta que las nuevas inquietudes sociales que han ido tomando cercanía con el debate público como: género, medio ambiente, globalización y modernidad, no encuentran ninguna forma de expresión o materialización de los intereses de la población en los partidos políticos tradicionales, lo que ha llevado a que este desafío social y político no haya contado con atención y en consecuencia, se genere una lejanía entre la población y la institución de los partidos políticos. Eberhardt, «Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción». 91 – 92.

<sup>97</sup> Roberto Rodríguez, «El triunfo y la crisis de la democracia liberal», *Política y Sociedad*, 50, n.º 2 (2013), doi:dx.doi.org/10.5209/rev\_POSO.2013.v50.n2.38989. 663 - 665.

<sup>98</sup> Ramírez Nárdiz, «La participación como respuesta a la crisis de la representación: El rol de la democracia participativa». 184.

<sup>99</sup> Rodríguez en su análisis sobre la crisis de la democracia de tipo liberal, manifiesta que las transformaciones asociadas a los procesos de globalización han desarrollado fenómenos sociales de condicionamiento selectivo de los movimientos de la población. Así, las múltiples entidades internacionales que son desarrollados por los países en el contexto internacional y que el autor señala: ONU, UNESCO, OTAN, MERCOSUR, CELAC, han venido a asumir decisiones y políticas que antes eran consideradas como propias para los Estados, recobrando estos órganos un trascendental papel en la determinación de los pueblos e incluso, en el destino social, político y económico de los pueblos. Véase: Rodríguez, «El triunfo y la crisis de la democracia liberal». 670.

<sup>100</sup> César Montaña Galarza, *Problemas constitucionales de la integración*, 2013. 59.

que impida indicar la verdad hacia la población, es una práctica que deslegitima e invade el interés social que busca una democracia de transparencia e *intenciones de buena fe*.<sup>101</sup>

En este sentido, la publicidad de los actos públicos es una cuestión decisiva que se ve cada vez más lejana, en efecto se han desarrollado fórmulas de todo tipo que conducen a reducir los espacios relevantes de un Estado democrático que transparente y muestre su accionar. Por otro lado, cabe decir que, bajo un discurso de transparencia y permanente información a la población, también se puede desarrollar lo inverso, un *Estado de propaganda* que invada al tejido social y muestre una realidad distorsionada plasmada exclusivamente en imaginarios que buscan ser retrasmittidos desde el poder político para sus intereses logrando confusión, verdades a medias y legitimación atemporal en el poder.<sup>102</sup>

Es imperativo decir que las contradicciones son propias a las realidades sociales y políticas, no son un problema en sí; la dificultad se presenta cuando las contradicciones ponen en riesgo la estructura base y esencia de algo, en este caso de la democracia. Por ello, es pertinente que las contradicciones propias a la complejidad social y las variaciones políticas no supongan el quebrantamiento sistemático de los impulsos democráticos que convierta a éstos, en banales fórmulas discursivas que no lleguen a materializarse por culpa de una visión hegemónica que invada a las realidades disímiles en el mundo.

Lo que se quiere plantear es que los mecanismos para rebasar la crisis democrática pueden hallarse en la reconciliación del derecho con el individuo, y la observación y respeto a la dinámica social e histórica con las formas políticas de cada Estado; luego, el mecanismo más idóneo para el respeto al ser humano será la existencia de individuos en colectividad con libertad y el respeto a los fundamentos de los derechos humanos, entendiendo que no se trata de un discurso nada más, sino de mecanismos que deben ser ilustrados, conocidos y protegidos desde los aparatos estatales, empero, los instrumentos o caminos para lograrlo serán las discusiones y vicisitudes del análisis posterior a concretar o materializar.<sup>103</sup>

Como se colige de la revisión de lo denominado crisis de la democracia, ésta presenta distintas variaciones y complicaciones propias a su existencia y vigencia contextual en los Estados; las determinaciones sobre su crisis y dificultades son propias a un desarrollo histórico que ha buscado condensar de la mejor manera los ideales y fines

---

<sup>101</sup> Bobbio, «La crisis de la democracia y la lección de los clásicos». 23.

<sup>102</sup> Marcelo Dotti A., *Los rufianes del gran poder* (Ecuador, 2017). 229 – 233.

<sup>103</sup> Gauchet, «La democracia. De una crisis a otra». 197 – 198.

que ella persigue, empero es fundamental aclarar que los problemas democráticos no van a ser globalizantes, si se quiere, dependerá mucho de la formación y caracterización de la democracia en distintos escenarios y ante las diferencias culturales, políticas, económicas y sociales de uno u otro país; sin embargo, con el fin de poder desarrollar este acápite es necesario que se mire a la crisis de la democracia abordada hasta aquí, como una preocupación global que teóricamente serviría para identificar las dificultades y proponer una respuesta que de algún modo suponga rebasar las demandas sociales y organizativas a las que convoca lo que se ha denominado una *crisis transversal de la democracia* que implica a todo contenido abordado y por abordar.

### 1.5.2. Solución deliberativa

Ante la crisis de la democracia y sus innegables causas que radican en la clara desconexión entre las estructuras del Estado, el poder político y la población, surge la necesidad de abordar posibles soluciones que permitan palear a esta crisis. Pues, la democracia lejos de ser un término que sirva para implantar regímenes autoritarios o verticales revestidos de legitimidad, debe ser una formulación que permita pensar a ella desde una concepción propia a su tiempo y a las dificultades que surgen permanentemente, en donde la misma democracia, sea comprendida más allá de un modelo y pueda situarse en un modo de vida social.

En este afán se encuentra por un lado el posicionamiento hacia mejorar la calidad democrática a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana, la que posibilite reconducir el fenómeno de ruptura entre gobernantes y gobernados acercando a la vida pública al ciudadano, aumentando su formación cívica, mejorando el intercambio de información de tipo pública y revalorizando la democracia desde la participación de ésta en asuntos de gobierno y en las ejecutorias de control comunitario al poder.<sup>104</sup> Claro, todo ello sin desatender a la democracia representativa, buscando un efecto de complementariedad y armonía con la participación en la cual se conduzca a “(...) trabajar ambos ámbitos: el de la calidad de la representación política y el de la calidad de la participación directa en procesos concretos alrededor de políticas concretas.”<sup>105</sup> Se configura entonces, como la búsqueda por pasar de ciudadanos pasivos a ciudadanos

---

<sup>104</sup> Ramírez Nárdiz, «La participación como respuesta a la crisis de la representación: El rol de la democracia participativa». 196 – 197.

<sup>105</sup> Fernando Pindado, «Gobierno local y participación ciudadana», *Intervención Psicosocial*, 13, n.º 3 (2004). 312.

activos o *participativos*, vislumbrando a la participación como un medio para alcanzar finalidades concretas de la población y satisfacer en consecuencia las urgencias que se demandan desde el cuerpo social.<sup>106</sup>

Aunque la participación como un instrumento que trae consigo responsabilidad y transparencia,<sup>107</sup> no logra corregir los errores profundos que se pueden hallar en una democracia, coadyuva a mejorar a ella y solucionar problemas que se han desarrollado a lo largo del tiempo por causas propias a la crisis de representación, sin embargo parece quedarse exclusivamente en la órbita de mecanismos que configuran una actuación participativa de la sociedad, mismos que siempre estarán para quienes se interesan en el asunto público, sin activar al tejido social en su máximo grosor y expresión; luego efectivamente, se convierte en un reto el determinar formas inclusivas que promuevan una real injerencia e interés de la sociedad en la política gubernamental y toma de decisiones relativas a la población.

Incluso, si se quiere, los mecanismos de participación tienen dificultades al momento de ser implementados. Eberhardt señala que estos mecanismos participativos podrían ayudar a profundizar la democracia con una agenda política coherente a sus objetivos, y a la vez también mejoraría las medidas para impugnar decisiones impopulares tomadas por las autoridades; sin embargo, a la vez de estas determinantes ventajas, puede ser un instrumento para fomentar el aumento del poder y la discrecionalidad del ejecutivo en “(...) detrimento de otros mecanismos de intermediación y representación (...)”,<sup>108</sup> esto, en el sentido que quien active los mecanismos de participación con conocimiento de causa y con facilidad será ampliamente el ejecutivo del Estado ya que cuenta con un aparato institucional que le permite desarrollar o impulsar a la participación.

Entonces, la participación aunque dependa de los contextos políticos, económicos y sociales, no puede ser vista como fórmula que no tenga que rebasar desafíos hacia radicalizar intereses sociales y no ser simplemente un instrumento de grupo que busca espacios de poder e intereses en la intervención de la sociedad; pues, como se puede anticipar, la democracia participativa también ha encontrado tropiezos en virtud de los cuales, bajo el discurso de ella se puede generar liderazgos temporales en organizaciones

---

<sup>106</sup> Michele Carezis, Alina Rosa Tous, y Daniella Undreiner, «Participación ciudadana apostó... y ganó», *Anales de la Universidad Metropolitana*, 2, n.º 1 (2002). 20.

<sup>107</sup> Alberto Campos Jiménez, «Perspectiva europea de la participación ciudadana», *Aletheia Cuadernos Críticos del Derecho*, 2016. 20.

<sup>108</sup> Eberhardt, «Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción». 104.



y estamentos sociales que afectan a la real participación que materialice una sociedad activada y empoderada de su rol dentro del Estado.

Autores tienen una posición crítica respecto de la construcción uniforme de la participación ciudadana, diciendo que ella habilita el surgimiento de movimientos sociales como una respuesta funcional del neoliberalismo con la finalidad de mantener la estabilidad que garantice la reproducción de la tasa de ganancia del orden social capitalista.<sup>109</sup> Igualmente, parece ser que la participación ciudadana no encajó plenamente en los intereses sociales, por cuanto es precisamente desde el poder político cómo se construyen y determinan espacios y mecanismos de participación para la sociedad; generándose consiguientemente, dificultades de concentración y determinación vertical de los espacios de participación, obstaculizando la tarea de lograr concienciación social de los procesos participativos.<sup>110</sup>

Ahora bien, en el afán por presentar una nueva construcción de la democracia con dimensiones y variaciones propias a solucionar los problemas que ella ha presentado, se muestran una serie de alternativas y propuestas que configuran una democracia que pretende ser legitimadora de la intervención de la sociedad en los asuntos de Estado. En esta corriente e intento, si se quiere, emancipador de la democracia estrictamente representativa o denominada por autores como de *modelo liberal*, nace la llamada democracia postliberal, social, postsocialista o radical, real, disputatoria y de la liberación.<sup>111</sup> Todas ellas, encuadrando un horizonte que funde y profundice un modelo sociológico de democracia, en la cual la población se convierta en el actor fundamental indistintamente de la situación funcional que los miembros de ésta tengan o mantengan en el Estado.

La respuesta que se plantea como una solución que revaloriza el rol de la población y su influencia en los asuntos públicos, es la democracia deliberativa. La

---

<sup>109</sup> Juan Carlos Monedero et al., «Participación ciudadana y democracia Una revisión de las mejores experiencias iberoamericanas», Documentos de trabajo Instituto Complutense de Estudios Internacionales, n.º 1 (2013). 17.

<sup>110</sup> Bauman manifiesta que la política debe pasar por un amplio proceso de deconstrucción, por el cual se mire nuevas formas de ejercer los derechos de la población y que los intereses de ella sean realmente atendidos por un Estado que no pretenda directamente controlar el ejercicio de la actividad de los ciudadanos; pues a criterio del autor, es el mismo poder político quien utilizando el aparato estatal entrega a la población una agenda de elecciones, tareas y pensamientos a mantener, imposibilitando así un proceso propio del tejido social en donde gobiernen efectivamente las necesidades o preocupaciones que nacen del cuerpo social del Estado. Zygmunt Bauman, *En busca de la política* (Fondo de Cultura Económica, 2015). 81 – 83.

<sup>111</sup> Oscar Mejía Quintana y Carolina Jiménez, «Nuevas Teorías de la Democracia: de la democracia formal a la democracia deliberativa», Colombia Internacional, n.º 62 (julio de 2005). 15 – 16.

deliberación en la democracia llega a ser tan antigua como la propia democracia. En Atenas hacia el siglo v a.C., constituía una herramienta indispensable de control ciudadano sobre los asuntos públicos. La deliberación propia de Atenas, terminó con la influencia y surgimiento de la democracia de tipo representativa o indirecta en la cual se miraba que los representantes condensaban y se convertían en ejecutores de la voluntad del electorado; a ello se sumó que en la época, los críticos de la deliberación manifestaron que ésta era un mecanismo de desarrollo demagógico, en cuanto con la deliberación se manipulaba a la población.<sup>112</sup> Pero al frente de este posicionamiento también existieron voces hacia manifestar que la deliberación es un importante instrumento para llegar a tomar mejores decisiones para el Estado. Ahora bien, esta afirmación no puede excluir del análisis el hecho que, en la época de revisión, no toda la población era considerada como ciudadanos.

La deliberación se desarrolla como fórmula por la cual la toma de decisiones tiene que ser exclusivamente en cuanto ésta surja de procesos que las legitimen, estos procesos como el resultado de la deliberación dentro en un escenario político que esté integrado por ciudadanos libres, iguales y racionales y sean éstos quienes puedan discutir sobre los objetivos y fines de las decisiones que se concretan. A criterio de Habermas, la deliberación es la fuente que “toma en cuenta la pluralidad y diversidad (...)”,<sup>113</sup> habilitando razones de tipo moral. De esta forma, la deliberación supone la conexión entre: consideraciones pragmáticas, compromisos, discursos de auto entendimiento, discursos de justicia e información suficiente que permita acercarse a una decisión acertada y fundamentada.<sup>114</sup>

Habermas manifiesta también que es fundamental dotarle de legitimidad a la democracia, y para ello, el camino es un procedimiento ideal para que los ciudadanos fundamenten sus decisiones dentro del Estado democrático de Derecho que permita traducir los intereses sociales en decisiones políticas en base a la razón práctica que supone “(...) pasar de los derechos humanos universales, de la substancia ética concreta de una determinada comunidad, a las reglas del discurso y a las formas de argumentación.”<sup>115</sup> En este sentido, el procedimiento deliberativo parece necesitar de la

---

<sup>112</sup> Yebraíl Haddad Linero, *La democracia deliberativa: perspectiva crítica*. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita., 2006). 11.

<sup>113</sup> Jürgen Habermas, *Facticidad y Validez* (España: Trotta, 2005). 358.

<sup>114</sup> Haddad Linero, *La democracia deliberativa*. 13.

<sup>115</sup> *Ibid.* 24.

puesta en marcha de una institucionalización de principios y condiciones de comunicación que se fundamenten en las opiniones públicas para influir directamente en la producción legislativa y gestión administrativa del Estado.

La realización de la voluntad del poder político constituido y la formación de su opinión debe pasar por un proceso de legitimidad democrática en la que interactúa la población sobre lo que debe realizarse al interior del Estado con sus propias formas de manifestación discursiva. Aunque la población directamente no tenga potestades o atribuciones constituidas que le permitan tomar decisiones, es parte de una estructura comunicativa de la esfera pública que incide directamente a través de la influencia que genera por medio de presiones y opinión pública influyente, misma que claro, no llega a regir al sistema político, pero sí a dirigirlo.<sup>116</sup>

Es así como para Habermas la voluntad de un gobierno legítimo se conforma desde dos espacios: los institucionales, que determinan las estructuras del poder y el funcionamiento propio de éstos; y, los que provienen de la opinión informal en espacios de tipo no institucional. Tal es así el criterio del autor, que llega a manifestar que la democracia deliberativa concibe una relación centro-periferia, en donde el centro está conformado por la administración o gestión de gobierno, jueces y la voluntad desarrollada en el parlamento, elecciones y partidos políticos; y, en los márgenes o periferia, se entendería la vigencia de una esfera pública que se compone de asociaciones, sociedad civil organizada, sindicatos, asociaciones culturales y otros con capacidad de forjar opinión pública.<sup>117</sup>

De esta forma, la deliberación en los procesos políticos es una especial clase de discusión que busca encontrar la seria y atenta “(...) ponderación de razones a favor y en contra de alguna propuesta o bien, a un proceso interior en virtud del cual un individuo sopesa razones a favor y en contra de determinados cursos de acción.”;<sup>118</sup> comprendiendo la necesidad de una discusión como acto racional, serio y cuidadoso en donde se abarcan razones suficientes que afiancen y se legitimen en sí mismo.

Se puede entonces sostener que la democracia deliberativa propuesta, es aquella que surge luego de un proceso discursivo fundamentado, argumentado y racional en

---

<sup>116</sup> Habermas, *Facticidad y Validez*. 377.

<sup>117</sup> Dorando Michelini, «Deliberación. Un concepto clave en la teoría de la democracia deliberativa de Jürgen Habermas», *Revista anual del Grupo de Investigación de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*, junio de 2015. 60.

<sup>118</sup> James Fearon, «La deliberación como discusión», en *La democracia deliberativa*, ed. Jon Elster (España: Gedisa, 2001). 88.

espacios públicos y no en acciones privadas o íntimas del individuo. La sola existencia de procesos deliberativos, ajenos a la imposición de la fuerza o simple negociación de intereses políticos, dota a los procesos de construcción de las decisiones políticas y de gobierno, de una legitimación democrática y valor intrínseco en cuanto se respeta su naturaleza formativa.<sup>119</sup>

Ahora bien, claramente se convierte en un imperativo el definir con precisión qué se entiende por democracia deliberativa desde una postura que asiente aceptar una verdad inequívoca que mire la realidad de los Estados respecto al amplio crecimiento de las poblaciones y desde la comprensión que la toma de decisiones colectiva entre millones de personas es imposible; de hecho, ni en la propia Atenas se logró ello convirtiéndose los espacios deliberativos realmente en asambleas que buscaban persuadir y deliberar entre los interlocutores del debate en público ante los ciudadanos atenienses.<sup>120</sup>

Así, la democracia deliberativa podría advertirse como una construcción política y social que permite a los individuos entregar valor a sus posiciones que nacen como resultado del diálogo entre quienes pueden ser potencialmente afectados por una decisión del poder político.<sup>121</sup>

En efecto, la democracia deliberativa propone la existencia de procesos ciudadanos que involucren a la población en la toma de decisiones y generación de la voluntad política, pero desde la visión que la población que participa, sea la cual puede llegar a ser afectada por la decisión. Esta influencia que se desarrollaría con la democracia deliberativa será por medio de argumentos racionales e imparciales.<sup>122</sup>

Sintomer denomina como *mini-públicos* deliberativos a quienes entran en el proceso de formulación discursiva a debatir sobre asuntos de su interés, siendo entonces, aquella población perteneciente al cuerpo social que proviene de una muestra de selección y con capacidad para formular opiniones, evaluar, juzgar e incluso decidir en nombre de una comunidad y en ausencia de la plenitud de todos sus miembros.<sup>123</sup> En este sentido, desde la formulación del autor, claramente se identifica que el sentido de la democracia representativa y actuación u opinión en nombre de otros, no se abandona del todo.

---

<sup>119</sup> Jon Elster, «La deliberación y los procesos de creación constitucional», en *La democracia deliberativa*, ed. Jon Elster (España: Gedisa, 2001). 133.

<sup>120</sup> Jon Elster, *La democracia deliberativa* (España: Gedisa, 2001). 13 – 19.

<sup>121</sup> Mark Warren, «La democracia deliberativa», en *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, ed. Francisco Berlín Valenzuela (México: Porrúa, 2002). 26.

<sup>122</sup> Elster, *La democracia deliberativa*. 21.

<sup>123</sup> Yves Sintomer, «Sorteo y política: ¿de la democracia radical a la democracia deliberativa?», *Revista Internacional de Filosofía*, n.º 72 (2017), doi:<http://dx.doi.org/10.6018/daimon/295531>. 399

Cohen, defiende que el concepto de democracia debe ser siempre muy amplio y abstracto precisamente para que permita su vigencia en sociedades multiculturales y en las cuales existe claramente heterogeneidad de sus miembros, define a la democracia deliberativa como decisiones políticas que surgen desde un proceso de decisiones colectivas vinculantes que establecen “(...) condiciones de razonamiento libre y público entre iguales que son gobernados por las decisiones.”,<sup>124</sup> ello, siempre que se garantice en un primer momento como menciona el autor, la premisa de un trato recíproco de iguales como fundamento y necesaria condición para el desarrollo deliberativo.

El proceso deliberativo, no es exclusivamente una cuestión de índole política, sino social, que permite el peso de las razones y criterios que desde la población se vierten sin trastocar la necesidad de involucrar a las partes interesadas en el proceso de decisión. En efecto, el valor que acompaña al proceso deliberativo es comprender que “Donde hay ruido puede haber plática. Donde hay deliberación puede haber aceptación. Donde hay aceptación hay legitimación. Y donde hay legitimación hay estabilidad y orden.”<sup>125</sup>, mostrando de tal manera que la deliberación se convierte en una forma ideal de construcción colectiva de posicionamientos y voluntades.

La materialización o vigencia de esta democracia deliberativa, atiende a lograr concretar que la estructura institucional del Estado y sus instituciones democráticas puedan “(...) cultivar la opinión pública, asegurando que existan esferas públicas robustas.”;<sup>126</sup> logrando así, que se generen espacios reales de participación política, opinión y asociación entre los distintos actores del tejido social para sólo entonces, encaminar una incidencia importante de éstos en el Estado y sus funcionarios por intermedio de infraestructura y fuerzas comunicativas que infieran la creación innovadora de distintos mecanismos, incluso institucionales para facilitar los objetivos perseguidos con la democracia deliberativa hacia el interior de la sociedad y en respuesta a las grandes demandas poblacionales.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Joshua Cohen, «Democracia y libertad», en *Democracia deliberativa*, ed. Jon Elster (España: Gedisa, 2001). 236.

<sup>125</sup> Warren, «La democracia deliberativa». 26.

<sup>126</sup> *Ibid.* 30.

<sup>127</sup> Autores manifiestan que la democracia liberal ha desarrollado formas de participación de la sociedad en los asuntos públicos, a través de: audiencias públicas, cuerpos legislativos y mecanismos de petición; sin embargo, la democracia deliberativa debería pretender llegar a un estadio mayor de influencia y profundización, en la cual se desarrollen fórmulas innovadoras y creativas para la tarea dialógica que se propone, así: dependencias ejecutivas o la generación de procesos deliberativos permanentes a fin de contar con las personas involucradas en las decisiones de gobierno. *Ibid.* 31.

En el mismo sentido, Cohen manifiesta que es necesaria la idea de una *poliarquía directamente deliberativa* que supone que los ciudadanos sean directamente quienes dirigen y materializan el

Entonces, la propuesta deliberativa sin duda, rebasa el sólo entender que se busque propiciar la idea de parlamentos deliberativos; pretende la vigencia de una opinión pública sólida que los autores denominan como: la cercanía entre el principio participativo y el principio de excelencia, logrando así que exista un diálogo necesario entre las esferas que ostentan poder político y la población.<sup>128</sup> Además, lo que se denomina bienes no excluyentes y acumulables de la democracia deliberativa son de tres clases: primero, políticos por los cuales esta democracia es una forma para mejor gobernar; segundo, éticos en tanto que con el proceso deliberativo se llegará a mejores decisiones en el ámbito ético como moral; y finalmente, epistemológicos que asegura la producción de decisiones que son más racionales que aquellas realizadas únicamente por los denominados expertos.<sup>129</sup>

En este sentido, influenciado por el pensamiento deliberativo desde Habermas y buscando nuevas propuestas que aviven y materialicen este tipo de democracia, Cohen propone que la opinión política no se realice exclusivamente en el legislativo como lo sostiene el primero, sino que habrá que profundizar a ésta para que se genere desde un trabajo en *unidades sociales* interesadas en los temas de discusión suponiendo análisis y elevadas propuestas desde lo local a lo nacional, con la clara intención de influir en el poder político.<sup>130</sup>

Hay quienes sostienen que la deliberación debe ser dialógica y proponen la adopción de esta variable como una actividad social que tiende a dar y recibir razones frente a una problemática situada en donde la solución provendría de la cooperación fundada y motivada en razones; ello, profundiza la publicidad de la deliberación y la toma de decisiones como una esfera pública de conocimiento y transparencia.<sup>131</sup> Esta formación deliberativa parece encontrar, por sobre todo, solvencia y dependencia en la responsabilidad de gobernantes, entendida como la capacidad de respuesta de éstos a las

---

proceso de institucionalización de las soluciones por ellos encontradas para los problemas que aquejan al grupo social, y que rebasando la exclusiva promoción de ideas y pensamiento buscando ser influyentes en el gobierno, puedan éstos inmediatamente ejecutar o institucionalizar las soluciones por ellos encontradas a los problemas. Joshua Cohen y Charles Sabel, «Directly-Deliberative Polyarchy», *European Law Journal*, 3 (diciembre de 2012), doi:<https://doi.org/10.1111/1468-0386.00034>. 316 - 318.

<sup>128</sup> Ana de Miguel Álvarez, «Participación, deliberación y excelencia (en la esfera pública y en la esfera privada). En torno a la filosofía política de John Stuart Mill», *Revista de Filosofía Moral y Política*, 44 (junio de 2011). 79 – 80.

<sup>129</sup> Warren, «La democracia deliberativa».

<sup>130</sup> Haddad Linero, *La democracia deliberativa*. 30.

<sup>131</sup> James Bohman, *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy* (Londres: Mit Press, 1996). 28 – 32.

exigencias de la sociedad que permita mostrar un compromiso suficiente con los intereses generales de quienes a través del diálogo interactúan con los asuntos del poder político.<sup>132</sup>

Ahora bien, la democracia deliberativa no ha estado ajena a críticas que pretenden señalar sus dificultades y vacíos para el correcto funcionamiento en las sociedades. Una primera posición crítica atiende a que ésta desatiende a las realidades sociales que se conforman de diversidad, desigualdad, pluralismo y complejidad. Estas variaciones de la realidad social, que ha propósito podrían profundizarse y ser aún mayores desde el contexto de uno u otro país, son vistas como obstrucciones a la materialización de la democracia deliberativa, lo que además conlleva consigo una imposible asociación comunicativa de tipo puro en la donde la característica de igualdad se presenta. Otra crítica, que se sitúa en relación con la citada, manifiesta que hay profundas diferencias humanas que hacen que existan preferencias, creencias, capacidades, estilos y etnias heterogéneas que hacen que la igualdad sea cada vez más lejana y netamente un elemento de discurso, pero sin claras opciones de concretización.<sup>133</sup>

Hay un relevante sector que manifiesta que la democracia deliberativa no cumple más que una tarea discursiva en las sociedades. Así, Habermas ha sido sujeto de diferentes críticas que señalan que su argumentación o fundamentación generada en realidad supone una posición “(...) tibia, aunque no desechable, vía de acción política.”<sup>134</sup> que abarca la acción espontánea de la sociedad y que ello de alguna manera implicaría una posición de espera hacia el hecho que la sociedad civil por sí misma se organice, cree movimientos sociales e intente incidir en el poder político.<sup>135</sup>

Igualmente, se plantea el problema que Negri denomina: *indeterminación de la arena de deliberación*, el cual implica que no se ha llegado a señalar con precisión el espacio del debate deliberativo, si éste debe ser en instituciones privadas, públicas o en medios de comunicación. El autor manifiesta que un segundo dilema es la tendencia hacia una *estructura de representación desigual*, con la que se plantea un amplio riesgo para lograr un debate organizado y comunicativo, favoreciendo en la práctica exclusivamente a ciertos actores sobre otros.

En efecto, la crisis de la representación democrática no deja de ser una preocupación que convoca a tensiones y cuestionamientos desde la teoría de la

---

<sup>132</sup> Haddad Linero, *La democracia deliberativa*. 32 – 33.

<sup>133</sup> Ibid. 88 – 93.

<sup>134</sup> Aníbal D`Auria, «Un camino hacia la democracia deliberativa», en *Ciudadanía y costos sociales*, ed. Susana Bonetto y Teresa Piñero (Madrid: Dykinson, 2004). 52 – 53.

<sup>135</sup> Ibid. 52.

democracia deliberativa, pues el sufragio visto como exclusiva fórmula democrática que ha permanecido en la conciencia social, se acomoda a una versión elitista del proceso democrático, en donde la deliberación estaría reservada a un grupo de responsables e ilustrados gobernantes.<sup>136</sup>

Un tercer problema propuesto por Negri, es la carencia de *arreglos institucionales* que habiliten una correcta deliberación más allá de la línea analítica de la teoría deliberativa, es decir no se han pensado claras y contundentes configuraciones dentro de las estructuras estatales que rebasen la mera discusión para lograr una influencia real,<sup>137</sup> en donde influya y se mire por sobre todo, a los procedimientos de la construcción de la voluntad, siendo entonces, más importante el camino de la producción volitiva y la discusión, antes que en sí la decisión gubernamental; pues el antecedente permitiría engranar con las demandas sociales.<sup>138</sup>

Todas las críticas señaladas, encuentran respuesta desde los defensores de la democracia deliberativa, en virtud de un posicionamiento hacia la necesidad de comprender lo que se ha denominado *pluralismo razonable* capaz de permitir que se conciba que los ciudadanos son distintos y guardan diferencias con otros, empero pese a esta realidad, las razones que fundamentan el debate no deben estar conforme a temas de moral o religión propia a la cosmovisión de los individuos, sino exclusivamente desde los derechos de las personas y ejercicio de razonabilidad para su defensa.<sup>139</sup> Esta posición se contradice con la defendida por Warren, quien anota que incluso por medio de la deliberación, se puede tratar asuntos de índole moral, logrando además, que éstos lleguen a ser mutados por cuanto son parte connatural de la política.<sup>140</sup>

Existen también quienes proponen un marco activo de regulación deliberativa que permita la directa incidencia de la población en los asuntos del poder político desde lo que se denomina el control multisituado de constitucional. Este permite que sea la población quien ejerza *soberanía de control constitucional* por la creación de instituciones deliberativas masivas que son: jornadas deliberativas o referéndum

---

<sup>136</sup> Gauchet, «La democracia. De una crisis a otra». 183.

<sup>137</sup> Juan Negri, «Democracia Deliberativa: Una crítica», PostData, 20, n.º 2 (octubre de 2015). 395 – 411.

<sup>138</sup> Warren, «La democracia deliberativa». 36.

<sup>139</sup> Haddad Linero, *La democracia deliberativa*. 93.

<sup>140</sup> Warren, «La democracia deliberativa». 34 - 36.



deliberativo; y además a través de instituciones deliberativas micro que son: micropúblico informativo, micropúblico guía y sondeo deliberativo.<sup>141</sup>

Respecto a las instituciones deliberativas masivas: las jornadas deliberativas constituyen la potestad de la población que ante la sanción de normas infraconstitucionales de tipo general y relevante para el Estado democrático de Derecho, exista un momento previo en el cual la población pueda deliberar y pronunciarse respecto a las mismas. Los referéndums deliberativos suponen que cuando una disposición infraconstitucional tenga conflictos de legitimidad política por la contradicción de posiciones sobre ella entre los tribunales supremos o constitucionales con la población, sea la sociedad en general quien resuelva la disputa y permita superar el conflicto.

Con atención a las instituciones deliberativas pequeñas o micro: El micropúblico informado implica la formación de una comisión constitucional ciudadana que revise la constitucionalidad de proyectos de leyes enviados por el poder legislativo del Estado y los decretos del presidente; y además, un tribunal ciudadano que revise las sentencias de inconstitucionalidad que emiten los tribunales o salas de constitucional del país. Por otro lado, el micropúblico guía, intenta constituirse en un mecanismo consultivo conformado por un *minipúblico* que permite recabar opiniones ciudadanas sobre temas políticos que se encuentran en controversia. Finalmente, el sondeo deliberativo, es en el cual se reúne por sorteo un pequeño grupo de ciudadanos que son invitados durante días o semanas a deliberar sobre una cuestión de índole política en controversia, teniendo la obligación de desarrollar un dictamen o informe que gozará de la característica de ser vinculante.<sup>142</sup>

En este mismo orden de ideas, se sustenta que ante la serie de dificultades anotadas, siempre se impondrá una deliberación que produzca y sea el resultado de los mejores argumentos que avale el triunfo de compromisos y razones de soporte como fundamento de la mejor decisión política.<sup>143</sup>

Estas razones expuestas y lo tratado permite señalar entonces que la democracia deliberativa se identifica como el conjunto de principios, reglas y axiomas que determinan el proceso por el que un grupo de personas en condiciones de libertad, igualdad y racionalidad participan en la toma de decisiones colectivas sobre los temas que pueden ser afectados. Este espacio será público, argumentativo, transparente, provisto de

---

<sup>141</sup>Nicolás Emanuel Olivares, «Democracia deliberativa y control de constitucionalidad: En defensa de un diseño multisituado», *Revista de Derecho*, 47 (2017). 196 - 198

<sup>142</sup> *Ibid.* 197 - 198.

<sup>143</sup> James Johnson, «Argumentos en favor de la deliberación. Algunas consideraciones escépticas», en *Democracia Deliberativa*, ed. Jon Elster (España: Gedisa, 2001). 218 - 220.

información suficiente a los participantes, institucionalizado, que tiene como intención satisfacer necesidades a través de la solución de conflictos en todos los niveles de la administración del poder político.

Sin duda es un modelo de democracia que permite señalar y rescatar elementos a su favor como son: primero, permitir el acceso a información que con antelación podría estar siendo privilegiada para un grupo de personas que ostentan poder político; segundo, generar la toma de decisiones desde un proceso de profunda racionalización que incluya superar las limitaciones prácticas de la argumentación limitada; tercero, entregar legitimidad en la toma de decisiones desde la implementación de resoluciones que han provenido de un proceso de discusión, análisis y si se quiere, construcción colectiva, dotando así de un *aspecto* de profunda democratización de la política pública y gestión administrativa; cuarto, cumple una tarea educadora que rescata la calidad intelectual de los participantes desde la comprensión de la construcción de decisiones de gobierno y el conocimiento de los aspectos que antes estaban reservados para el poder político.

Cabe señalar además, que la democracia deliberativa atiende a un marco temporal de vigencia del proceso, es decir no puede ser resultado de una continuidad perpetua que no lleve a la conclusión resolutive, consiguientemente produce una decisión; en este sentido, permite la participación social que no solo legitima las actuaciones del poder, sino que por sobre todo facilita la celeridad en la respuesta a los intereses, preocupaciones y necesidades del grupo social que buscan ser satisfechas por parte de ciudadanos, si se quiere, comunes, de a pie.<sup>144</sup>

En la búsqueda por lograr una ruptura del candado de la mayoría o hegemonía de ésta, la democracia deliberativa propone la variación de minorías y mayorías en cuanto nunca van a ser ellas un continuo grupo definido de la población, sino que se encontrarán en cambio a partir de los temas que serán debatidos o tratados, imposibilitando, que se consolide un solo grupo en el proceso deliberativo. También sustenta la defensa de ciertos derechos que no pueden ser soslayados, como son la libre e igual participación de la población en la discusión y toma de decisiones, habilitando así a que los participantes puedan justificar sus posturas desde el ejercicio racional de justificaciones. Todo esto desde un contexto de entrega de mayor información al conjunto, lo que permite condiciones de igualdad y obviamente, la toma de mejores decisiones.

---

<sup>144</sup> Warren, «La democracia deliberativa». 38.

Tal parece, que aunque se busca lograr una relación de iguales para el proceso deliberativo en la sociedad, ésta siempre necesita de la coexistencia de la representación política, misma que de inicio, como menciona D'Auria sería “(...) contraria al requisito de simetría entre los interlocutores afectados por las medidas a tomar”,<sup>145</sup> lo que lleva a pensar que quizá un importante avance podría ser el mejoramiento de la ingeniería y funcionamiento de la representación, pero que sin duda no puede reducirse al debate de gobernantes o representantes, sino que tiene que avanzar hacia la profundización de la interrelación con el electorado.

Los medios de comunicación también constituyen un instrumento necesario en el proceso deliberativo, por cuanto en ellos se garantiza la discusión de temas relevantes de interés para la población, sin embargo, se debe procurar el cuidado en la distribución de estos medios en la sociedad a fin que no supongan debates superficiales y desatiendan al sentir colectivo fijándose exclusivamente en élites discursivas a la hora de reflexionar o debatir sobre aspectos. En este sentido, las organizaciones sociales mantienen un valor trascendental por cuanto son indispensables para la participación de la sociedad civil; por ello, habrá que dotarles de garantías suficientes que habiliten su funcionamiento en condiciones de libertad y respeto a su estructura. La visión deliberativa, acompaña la idea sobre que la ley deje de tomar prestada la legitimidad moral de los procesos deliberativos, y sea realmente la población la actora fundamental de las decisiones al interior del país. De hecho, las razones que se producen como legitimantes del Derecho llegan a ser acciones comunicativas orientadas al entendimiento que asegure regular la convivencia.<sup>146</sup>

Pero además, la apuesta será por encontrar un medio que facilite responder a la pregunta que Laclau formula y llama relevante: “¿cómo respetar la voluntad de los representados, dando por sentado que tal voluntad existe en primer lugar?”.<sup>147</sup>

En este afán, es fundamental la realización de procesos deliberativos en los distintos estamentos de la sociedad, lo que posibilite materializar una cultura deliberativa por medio de la institucionalización de asambleas y espacios de democracia deliberativa en los diferentes niveles, en este objetivo, el empleo de herramientas tecnológicas y jurídicas son un soporte para el surgimiento de respeto y consideración a las entidades

---

<sup>145</sup> D'Auria, «Un camino hacia la democracia deliberativa». 52.

<sup>146</sup> Ibid. 51.

<sup>147</sup> Ernesto Laclau, *La razón populista*, 1. ed, Sección obras de sociología (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2015). 207.

territoriales que surjan en la construcción deliberativa. Pues, como dice Warren “Las instituciones funcionan democráticamente cuando hacen difícil que las partes dominantes impongan sus voluntades. Cuando otras formas de poder son bloqueadas, las partes pueden acudir al argumento (...)”.<sup>148</sup>

Luego, la democracia deliberativa tiene que servir como un ideal permanente en los espacios de decisión del gobierno. Podría ser también una fórmula para devolverle atributos a la ciudadanía en la búsqueda por rebasar los déficits de una población sin incidencia.<sup>149</sup> Así, la profundización democrática pasa por reconocer que mientras en los autoritarismos reina la amenaza, secretismo y desinformación, en las democracias debe funcionar lo opuesto: igualdad de oportunidades para participar y tomar decisiones, y deliberación y consenso; entonces, efectivamente, correspondencia entre la ingeniería política y las razones que sustentan el surgimiento democrático y la organización estatal. Ahí, en la propuesta a lograr, no se puede desatender la necesidad de obtener y revalorizar pilares importantes de la organización estatal que pueden ser útiles, por ejemplo la descentralización suficiente que apunte a una supra influencia social desde lo local, siendo aquello un intento por mirar lo común e importante del tejido social específico desde la cooperación. Propuesta ésta, que necesitaría de la relevante autonomía y capacidad decisoria de los gobiernos locales que faculte potestades legislativas, jurisdiccionales y constituyentes que lleguen incluso a terminar con la falta de simetría en las relaciones con el Estado central.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Warren, «La democracia deliberativa». 33.

<sup>149</sup> Rius manifiesta en su obra *El ciudadano sin atributos*, que la teoría de Habermas, implica una afirmación y búsqueda de influencia sobre la necesidad de hacer frente a los Estados que han silenciado a la población; en efecto, pese a ser el autor crítico de la pureza y efectividad de la teoría de la democracia deliberativa, manifiesta que el *ethos de la ciudadanía* puede verse materializado y simbolizado en la profundización democrática que puede alcanzarse desde el mejoramiento de la calidad de las decisiones democráticas, rebasando en este sentido el sólo mirar a la ley y su estricto cumplimiento. Igualmente sostiene que este proceso reflexivo para la formación de la voluntad política tendría inclusive una mayor posibilidad de influencia y mejoramiento democrático, desde el uso de las redes informáticas que podrían incidir en la capacidad ciudadana de expresión y discusión. Mercè Rius, «El ciudadano sin atributos», en *Democracia sin ciudadanos*, ed. Victoria Camps (España: Trotta, 2010). 31 – 32.

<sup>150</sup> D’Auria manifiesta que la única forma por la cual se puede alcanzar una real democratización y mejoramiento de la ingeniería democrática del Estado, es por vía de lo que éste denomina *municipalización del Estado* que permita abrir amplios espacios de diálogo y deliberación desde los espacios cercanos a la población y sin mirar únicamente a los intereses de élites nacionales que se divorcian con la realidad de los espacios menores del territorio. Lo que él denomina como administración pública cooperativa supondría entonces, que los socios son exclusiva y predominantemente los municipios; siendo además administraciones que llegan a satisfacer los principios cooperativos clásicos con una base de organización democrática propuesta por cada socio municipal en donde lleguen éstos a ser tratados y considerados como iguales. D’Auria, «Un camino hacia la democracia deliberativa». 58 – 59.

Así, se trataría que la democracia debe mirar una vez más a sus raíces, en donde lo que importa y la configuración que ella debe atender no suponga exclusivamente el sentido de libertades individuales o sufragio. Pues, en el primer caso es atender una posición liberal que suplanta el sentido clásico de una potencia colectiva que permite autogobernarse; y en el segundo caso, refiere a detener los esfuerzos en la amplificación de un gobierno representativo que podría hacer olvidar las razones propias de la democracia, en cuanto lejos de desarrollar un autogobierno social, conduce a la pérdida del control colectivo que sobre el poder político se debe realizar.<sup>151</sup>

En estos objetivos, no se puede desatender que los retos globales de la actualidad invitan a repensar la democracia y sus conductos, desde un flujo de nuevos mecanismos que habiliten la puesta en marcha de caminos para la participación e incidencia de la población en la cosa pública; de hecho, la internet y las creaciones sociales como redes de vinculación o *redes sociales* están “(...) jugando un papel cada vez más relevante para articular todo tipo de iniciativas ciudadanas”,<sup>152</sup> facilitando ello incluso, el llegar a pensar en nuevos mecanismos, antes no vistos, que pueden permear el hermetismo del poder político y así procurar espacios para articular la deliberación y comunicación ciudadana deseable. Luego, efectivamente, en la actualidad se podría profundizar la democracia con las propias creaciones sociales, lo que lleva a mirar que no es del todo desacertado la propuesta deliberativa que moviliza y acciona al tejido social.

Empero, frente a lo sostenido hasta aquí, tampoco se puede desatender que las realidades de cada Estado rebasan a los intereses formulados en la teoría; sin embargo en cuanto estos principios e intenciones propuestas, sirvan como insumos para la profundización y flujo democrático que haga mirar a la población entendiendo que ella es el sustento de acción del poder político, las razones han superado los imposibles edificando la incidencia de la sociedad más allá de mayorías o minorías, con el horizonte hacia una rotación de las élites decisorias, facilitando una clara comprensión de la esencia democrática, en donde incluso, la deliberación llega a ser un canal que permite solucionar los conflictos en sociedades altamente polarizadas por sus contextos culturales y sociales.

Es fundamental mencionar, que si por un momento desde la concepción teórica del Derecho, se llega a sostener que el procedimiento democrático es aquel que permite presentar a las decisiones políticas y al ordenamiento jurídico como producto del pacto

---

<sup>151</sup> Gauchet, «La democracia. De una crisis a otra». 184, 190 – 191.

<sup>152</sup> Miguel Carbonell, *La vida en línea: el impacto de las redes sociales en todo lo que hacemos*, 2014. 29.

social, o si se quiere, como “(...) obra de todos y cada uno de los sujetos (...)”,<sup>153</sup> deberá entonces diseñarse mecanismos que se fortalezcan por la legitimidad y actuación de la población en la construcción de éstos.

En este contexto, las disonancias propias a la democracia provienen de su estructura y razón de ser altamente social, en donde lo trascendental no es el consenso o acuerdo por sí sólo, sino que este sea el resultado de pensados ejercicios deliberativos que intensifiquen la actuación de la población.<sup>154</sup> La democracia es una tarea pendiente, no se agota en su definición y análisis de posibles soluciones, pues son precisamente ello: análisis y apuestas por concretar una mayor profundización de elementos y principios que habiliten su entendimiento y materialización.

La formalidad democrática debe rebasarse a fin de evitar la desconexión entre las instituciones políticas y la razón del Estado: la población; para ello, la exigencia deliberativa se convierte en un instrumento importante hacia democratizar al país y forjar espacios de discusión y concienciación de la política pública, no desde un cuerpo elitista y desconectado, sino desde las exigencias ciudadanas y de base. Además, se procuraría mantener a la población informada, lo que habilita transparencia, y como apoyo a este fin, se fomentaría participación informada en donde las razones ameritan procesos participativos de discusión, reflexión y educación<sup>155</sup> abarcando así elementos trascendentales en el desarrollo social de los Estados; en este sentido, se fomentaría hacia la igualdad y libertad que son principios fundamentales a cumplir y por los que se esfuerza la democracia.

## **2. La república**

### **2.1. La república como no monarquía**

Pese a los diferentes y numerosos abordajes que sobre la república se han realizado desde su comprensión etimológica y la organización propia en cada contexto

---

<sup>153</sup> Luis Prieto Sanchís, *Apuntes de teoría del Derecho* (Madrid: Trotta, 2015). 36 – 37.

<sup>154</sup> Daniel Gamper, «Ciudadanos creyentes: El encaje democrático de la religión», en *Democracia sin ciudadanos*, ed. Victoria Camps (España: Trotta, 2010). 137 – 138.

<sup>155</sup> En el ámbito educativo como un espacio de profundización y formación que trae consigo la democracia deliberativa, Olivares sostiene: que hay que pensar en formas de promoción de la deliberación ciudadana a través de procesos de formación deliberativos informales, en los que se forjen permanentemente las preferencias políticas de la ciudadanía en general. Así, determina que los espacios de formación educativas tanto de primaria, secundaria y universidad son fundamentales para resaltar y fortalecer las virtudes cívicas y los debates políticos. Además, plantea la necesidad de que existan instituciones educativas en virtudes políticas y mecanismos de protesta deliberativa que estén debidamente justificados. Olivares, «Democracia deliberativa y control de constitucionalidad: En defensa de un diseño multisituado». 199 – 200.

social e historia en la que se inserta, es necesario delimitar lo que se entenderá por ésta y las implicaciones que aquí se la dará.

El origen latín de *res publicae*: cosa pública, enmarca la dimensión de este término que ya desde su concepción más inicial muestra una construcción y razón orientada al empoderamiento y apropiamiento social de lo público; contiene en su origen la interiorización que lo público pertenece a la población y no a un grupo limitado que administra el Estado u ostenta poder político.<sup>156</sup>

En este intento de acercamiento, tampoco es menos cierto que la república ha estado sujeta a variados análisis, tratamientos y discursos teóricos que pretenderían dirigirse hacia un mismo fin: decir que esta forma de gobierno busca la felicidad y armonía entre la población, de manera lejana a lo exclusivamente limitativo de las clases gobernantes o élites que mantienen la administración del Estado.<sup>157</sup>

Pero hay que partir de un punto de acuerdo sobre la comprensión de la república, el cual sentará las bases posteriores del análisis que se procurará.

Para el entendimiento de la república, pese a la multiplicidad de criterios de su origen, formación y características que sobre ella se han dicho en la teoría, se verá a ésta como la antítesis a la monarquía;<sup>158</sup> además se tendrá por aceptado que la conformación y estructura gubernamental de la república es contraria y goza de distinciones profundas con la forma monárquica.

Las diferenciaciones que se han desarrollado en la doctrina respecto a república y monarquía surgen por la manera especial en la que una y otra emplean instrumentos estatales para conseguir finalidades, además por elementos singulares respecto a la titularidad del poder político y la naturaleza del jefe de Estado.<sup>159</sup> Borja detallaría que el núcleo diferenciador entre ambas formas de gobierno residirá en la ordenación de las magistraturas, la manera en que se ejerce poder político y el carácter del jefe de Estado.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional* (México: Fondo de Cultura Económica, 1991). 115.

<sup>157</sup> Platón en su obra denominada precisamente “La República”, señala que esta forma de gobierno busca la felicidad de toda la sociedad, y que la misma no sea el patrimonio de un minúsculo grupo de particulares; y de esta manera fundar un gobierno dichoso en donde lo común sea para todos y no exclusividad de nadie. Además el autor dice que del gobierno dependerá la buena gestión y que se alcancen los objetivos en donde toda la comunidad participe de la felicidad del Estado. Platón, *La república* (Barcelona: Editorial Vosgos, 1977). 123.

<sup>158</sup> Oskar Georg Fischbach, *Teoría General del Estado*, cuarta (Barcelona: Labor S.A., 1949). 163.

<sup>159</sup> Giuseppe De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, 1. ed, Instituto de investigaciones jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, núm. 197 (México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México : Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004). 90. 103.

<sup>160</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 113.

La república llega como una respuesta a la monarquía, con la clara intención de rescatar principios y formas de organización del poder que no habían sido advertidos en la monarquía. Así, se puede afirmar que la república propende a fijar que todas las funciones al interior del Estado se ejercen por vocación, aptitud y responsabilidad, alejándose de criterios de herencia para ocupar cargos públicos.<sup>161</sup> Consiguientemente, la naturaleza del jefe de Estado y la forma en la cual los órganos y sus títulos se organizan, muestra ya una clara diferenciación con la monarquía. Como menciona Jellinek, la república surge en oposición a la monarquía, desde el criterio: *no monarquía*.<sup>162</sup>

Cabe anotar una precisión. Las formas de gobierno república y monarquía en su estado más puro no son una realidad inmutable, es decir han ido variando y obteniendo modulaciones que las hacen adquirir modificaciones propias a su contexto en las que éstas se desarrollan. Adquirirán particularidades en atención a las disposiciones constitucionales que cada Estado ha establecido, la actuación de la administración de justicia, los controles al poder, la personalidad de sus líderes, o incluso, a la cultura de la población estudiada partiendo de la afirmación que no existen *transculturadas* conducentes a globalizar el conocimiento y análisis de las realidades políticas y sociales.<sup>163</sup>

Las formas de gobierno revisadas hasta aquí llegan a relacionarse en alguna medida con la forma de Estado en la que éstas se asientan, pues dependerá de la estructura que el Estado ha tomado hacia su interior: *democracia o autocracia* y en base a ellas buscar la consecución y materialización de las características de cada forma de gobierno; en el mismo sentido, dependen también de los elementos de un Estado: poder político y territorio, tanto en una división de desconcentración o concentración político jurídico, *federalismo o unitarismo*. Es decir, su relación es complementaria, no ajena a la estructura integral del Estado.

En efecto, no se podría desatender la relación cercana o si se quiere, intrínseca, que existe entre las formas de gobierno y las formas de Estado, se complementan, forjan y desarrollan unas a otras.<sup>164</sup> Por estas razones se puede afirmar que hay formas de gobierno de tendencia republicana y de tendencia monárquica, con el afán de no comprometer una concepción cerrada que mire núcleos y no realidades propias a cada sociedad.

---

<sup>161</sup> Adolfo Posada, *Tratado de Derecho Político* (Madrid: Preciados, 1893). 340.

<sup>162</sup> Georg Jellinek, *Teoría general del Estado* (México: Fondo de Cultura Económica, 2012). 617.

<sup>163</sup> Boaventura De Sousa Santos, ed., *Derecho y Emancipación* (Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012). 185 – 186.

<sup>164</sup> De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*. 98.



Dicho lo anterior es importante tomar una postura que permita establecer qué se entenderá por república. Como se dejó ya señalado, la forma de gobierno influye y complementa directa e indirectamente en la forma de Estado y viceversa, como un todo dinámico de reciprocidad funcional y determinación mutua.

Partiendo de estas premisas, se puede decir que en la república el jefe de Estado es transitorio y proviene de elección popular, cuestión ésta que diferirá en la monarquía, por cuanto en ella el jefe de Estado es de naturaleza vitalicia y proviene de la herencia sanguínea para ocupar el trono.<sup>165</sup> La república es una forma de gobierno en que se ejerce el poder político limitadamente, con responsabilidad y de forma alternativa, en la cual el gobernante es electo por la población para un periodo determinado y con atribuciones limitadas. Ello ha llevado a que la república sea vista como un gobierno en el que incluso resaltan ideales de libertad e igualdad en la vida de la comunidad.<sup>166</sup> Entonces, se puede advertir que la república guardaría sintonía con el principio democrático.

La república reemplaza a cualquier fuente de desigualdad para introducir una nueva forma de observar las diferencias sociales y lograr una aproximación a ellas aminorando distancias; pues lo más relevante es el ordenamiento jurídico antes que la autoridad o jefe supremo, lo que importa es un conjunto normativo que sea para todos sin atender a grupos o élites al interior del país.<sup>167</sup>

Consecuentemente, la legitimación en la república difiere de forma transcendental a la que se desarrolla en la monarquía; en la primera, la legitimación proviene del consenso mayoritario de la población expresado en forma de elección; en la segunda, dependerá de la vía de sucesión de la corona, en tanto sea la persona elegida desde la dinastía familiar para ocupar el trono, es decir desde la legitimidad que se configura en el seno de la élite monárquica.

## **2.2. Características del alcance republicano**

Fijada la comprensión que se asumirá de república, es necesario señalar cuáles son las características de esta forma de gobierno; todo ello desde una interpretación que mire a la república como garantía propia para la libertad e igualdad de las personas,

---

<sup>165</sup> Mario Bernaschina González, *Manual de derecho constitucional*, vol. 1 (Chile: Editorial Jurídica, 1955). 282.

<sup>166</sup> Philip Pettit, *Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno* (Barcelona: Paidós Ibérica, 1999). 150 – 151.

<sup>167</sup> Régis Debray, *La república explicada a mi hija* (México: Fondo de Cultura Económica, 2002). 8-9.

teniéndola además como construcción jurídica y política que permite la priorización de una visión democrática hacia el interior de la sociedad.<sup>168</sup>

Ya desde el pensamiento de Montesquieu se puede destacar que en el gobierno republicano ha prevalecido una cercanía hacia la búsqueda de principios democráticos que alejen la mirada exclusiva alrededor de un grupo selectivo que gobierne, sino que concentre su acción y objetivo en la población global.<sup>169</sup> Además, debe quedar claro que la república ostenta características cercanas a las propias de la democracia y siempre la fuerza política del jefe de Estado estará condicionada y limitada por una debilidad jurídica predeterminada que se genera por los principios o características que la república atañe.<sup>170</sup>

Finalmente cabe mencionar que se reconoce la existencia de una pluralidad de conceptos entorno a la república y sus diferencias en la concreción histórica, es decir se comprende que con el miramiento a la historia hay diferentes entendimientos respecto a lo que es la república, sin embargo se puede advertir rasgos esenciales y asumir la identificación de características predominantes que permiten tomar una postura respecto al alcance republicano; en este sentido sus características son: separación de poderes, sistema representativo, elección popular de los gobernantes, alternancia en el poder y, responsabilidad jurídica de los gobernantes. El análisis de cada una de estas características que se convierten en principios orientadores, permite un acercamiento a la forma de gobierno republicana, pero además encontrar la significación de éstas en cada realidad social.

a. Separación de poderes:

Surge como respuesta por la búsqueda de evitar la concentración del poder que en la monarquía, se encontraba exclusivamente en manos del monarca absoluto, llegándose a establecer así como una de las características más importantes y fundamentales del gobierno de tipo republicano.<sup>171</sup> Los tres poderes que se establecieron en esta división son: legislativo, ejecutivo y judicial, aunque en un primer momento Locke plantease la división en dos poderes conocidos como primarios: *legislativo y ejecutivo*, y secundarios:

---

<sup>168</sup> Gerardo Pisarello, ed., *Un largo Termidor: Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático* (Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012).

<sup>169</sup> Charles Louis de Secondat Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (Madrid: Tecnos, 2002). 19 – 24.

<sup>170</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 637.

<sup>171</sup> Jorge Francisco Malem Seña y Hugo Seleme, «Patologías de las división de poderes», Cuadernos de Filosofía del Derecho, 36 (2013). 276 – 279.

*el federativo*.<sup>172</sup> Todo ello partiendo de una máxima: que el poder constituyente establece diversos poderes constituidos.<sup>173</sup>

La separación de poderes desarrolla en sí un sistema de equilibrio de fuerzas al interior del Estado, se suele conocer como una suerte de balance de poderes en donde se genera una distribución equilibrada y ecuánime de atribuciones, responsabilidades y deberes entre los distintos órganos del Estado, con la búsqueda que ninguno rebase a otro, permitiendo todo ello que se garantice la libertad a los ciudadanos y la eficiencia de la gestión administrativa.<sup>174</sup> Montesquieu al respecto sostiene:

Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.<sup>175</sup>

Heller, declarando la importancia y significación de la división de poderes al interior de los Estados, dice que ésta constituye una realidad política de máxima importancia práctica en la organización de tipo democrático de un Estado; además manifiesta que la división de poderes es una garantía de los derechos fundamentales de los miembros de la sociedad.<sup>176</sup>

El fraccionamiento de la autoridad pública o división de poderes, evita así el despotismo que invalida a la comprensión de la realidad del tejido social llegando a suprimir los derechos de la población; pues en una concentración de poderes se anula a los derechos de las personas por el limitativo miramiento parcial y mayoritario de quien ostenta poder, llevando incluso a una fácil invisibilización de las minorías.

---

<sup>172</sup> Al estudiar la división de poderes no se puede desatender su origen histórico, en el cual se reconoce a John Locke como el propulsor originario de esta construcción política y jurídica. Aunque en su obra distinguió la vigencia únicamente de dos poderes, éstos claramente establecieron diferenciaciones significativas entre el legislativo y ejecutivo, delimitando sus competencias y la fundamental búsqueda por la libertad que esta teoría persigue. Véase: John Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* (Tecnos, 2010). 143.

<sup>173</sup> Juan José Solozábal, «Sobre el principio de la separación de poderes», *Revista de estudios políticos*, 24 (1981). 226.

<sup>174</sup> Reinaldo Chalbaud Zerpa, *Estado y política: derecho constitucional e instituciones políticas* (Caracas: Alvaro Nora Librería Jurídica : Liber, 2011). 79.

<sup>175</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*. 107.

<sup>176</sup> Hermann Heller, *Teoría del Estado* (México: Fondo de Cultura Económica, 1992). 266.

Esta teoría de poderes separados, se ha convertido en palabras de Dahl, en un verdadero axioma a la edificación republicana.<sup>177</sup> O como mencionaría Heller, en un respeto a las libertades de las personas para su normal desarrollo como virtud estatal.<sup>178</sup>

Ahora bien, en un primer momento se ha señalado que por la separación de poderes existe un fraccionamiento que genera equilibrio y entrega equitativa de roles a los órganos estatales precautelando la libertad y derechos de la población; pero la división de poderes permite también que los distintos poderes se precautelen entre sí, pues esta configuración política y jurídica diseña que los órganos estatales que están dotados de atribuciones puedan entre ellos mismos, por sí, controlarse, evitando que surja una desproporcionada entrega de *fuerzas* a los diferentes órganos estatales.

Así surge de esta característica republicana una efectiva fórmula para que *el poder detenga al poder*, haciendo que entre los propios poderes se impongan límites hacia cualquier tendencia dirigida al abuso que pudiese existir por parte del poder político de turno.<sup>179</sup> A esta singularidad se la conoce con el nombre de la fórmula de pesos y contrapesos o *cheks and balances*, misma que tiene como principal objetivo que los poderes se frenen entre sí, sin que prevalezca uno sobre otro, limitándose a realizar exclusivamente las potestades encargadas a cada órgano en las disposiciones normativas vigentes al interior del país.<sup>180</sup>

Esta formación teórica, que como se ha dicho supuso la necesidad por limitar al poder e identificar a la libertad individual como una prioridad estatal, llega a convertirse en trascendental diseño para el surgimiento de constituciones que en su regulación velarán por la correcta y pronta determinación de la separación de poderes, siendo un baluarte en las intenciones primarias del objetivo republicano: evitar la concentración de poder y el absolutismo.<sup>181</sup> Entonces, si se evita concentración de poder se está procurando una visión más democrática de la construcción estatal, en donde no únicamente se mire a un grupo, sino que se observe a la diversidad social que pueda existir en su interior.

Aunque la separación de poderes, como se ha visto, es una característica propia de la república, no es menos cierto que por la naturaleza cercana de la construcción republicana con la inspiración democrática y sus objetivos, se convertiría además en

---

<sup>177</sup> Dahl y Wolfson, *La democracia y sus críticos*. 38.

<sup>178</sup> Heller, *Teoría del Estado*. 225.

<sup>179</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 120.

<sup>180</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 544.

<sup>181</sup> Jackisch, Carlota, «Teoría de la distribución de poderes», en *División de Poderes* (Ciedla, 1994). 7 – 8.

importante principio y fundamental elemento de cualquier constitución democrática moderna;<sup>182</sup> de hecho, en ella descansa la necesidad que los órganos que integran los diferentes poderes tengan una actividad definida.

En consecuencia, con la teoría de la separación de poderes se determina las competencias que tendría cada órgano hacia el interior del Estado. El poder legislativo está encargado de la producción de normas jurídicas de rango legal generales y abstractas, además es quien mantiene una competencia primordial fuente principal del equilibrio y contrapesos que es desarrollar un rol de controlador político al interior de la república.<sup>183</sup>

El poder ejecutivo tiene dos actividades diferentes, por un lado las de gobierno que consisten en la actuación conforme a los objetivos políticos desde las realidades más importantes a obtener respuesta en los ámbitos interno como externo; y por otro lado, la de administración o gestión que supone accionar al aparato estatal para la consecución de los objetivos estatales, si se quiere, se podría sostener que esta atribución estaría anclada a toda acción que no suponga un desempeño propio del legislador ni del juez, es decir como una competencia de tipo residual.<sup>184</sup>

El poder judicial será el que mantiene la atribución para concretizar en casos particulares el ordenamiento jurídico del país como parte de una actividad de tutela judicial estatal en casos de conflicto que se presenten y ameriten resolución o administración de justicia.

El principio de separación de poderes también conserva una categoría de atribuciones exclusivas, en consecuencia excluyentes; pues cada órgano al que se le ha entregado atribuciones para su actividad mantendrá una estructura adecuada que permita realizarlas y especializarse en cada una de ellas.<sup>185</sup> Para este fin, el poder legislativo es considerado como el primer poder que condiciona a los otros como un órgano electivo de voluntad popular, conformación plural y máxima representatividad; el ejecutivo permitirá el funcionamiento ininterrumpido del Estado; y el judicial estaría encargado a un grupo de magistrados especializados en conocimientos jurídicos y que además, conforme señalan los autores gocen éstos de ciertas garantías de estabilidad e inamovilidad que

---

<sup>182</sup> Manuel Gámez Mejías, «La división de funciones como superación de la división de poderes en Alemania desde 1750 a 1918 y su influencia en la República de Weimar», Cuadernos de derecho público, 18 (2003). 53.

<sup>183</sup> Miquel Caminal, «Representación y Parlamento», en *Manual de Ciencia Política*, ed. Miquel Caminal, cuarta (España: Tecnos, 2015). 553.

<sup>184</sup> Solozábal, «Sobre el principio de la separación de poderes». 231.

<sup>185</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 536 – 537.

reconozca el cumplimiento de sus funciones a fin de no generar dependencia de tipo político.<sup>186</sup>

En el orden de ideas planteado, esta característica republicana también determina que los poderes deben actuar con independencia interna y externa que preserve la capacidad autónoma en la toma de decisiones de los distintos órganos y funcionarios entre los cuales se ha fraccionado el poder. Por independencia interna se entiende a la no sujeción de funcionarios a disposiciones u órdenes que sus superiores realicen al margen del ordenamiento jurídico; por independencia externa se entenderá a la tutela a que ningún otro poder ajeno al órgano estatal puede influir o interferir en la toma de decisiones que son atribución exclusiva del órgano que debe realizar el acto.<sup>187</sup>

Sin duda, la mayor preocupación de los distintos tratamientos que sobre materia de independencia de los poderes se han generado, atienden a observar las garantías propias al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales sin dependencia a otros órganos de índole externa.<sup>188</sup> Sin embargo, no se puede desatender que este principio de independencia de poderes genera tensiones no exclusivas respecto al poder judicial, sino recurrentes y permanentes con otros poderes, en donde la intervención ajena de un poder sobre otro puede llegar a ser decisivo en la estabilidad, certidumbre y respeto a las libertades y democracia de los Estados.<sup>189</sup>

Dicho lo anterior, no se puede decir que la separación de estos poderes sea cerrada, hermética y absoluta, en sentido que la teoría no se refiere a una clausura de la colaboración o participación de los diferentes poderes en los asuntos que por competencia y atribución refieren a otro. Si se quiere, hay un significativo grado de complementariedad que habilita el funcionamiento del Estado sin obstrucciones, logrando una útil conexión

---

<sup>186</sup> Oswaldo Lara Borges, Andrea Gastagnola, y Aníbal Perez-Liñan, «Constitutional Design and Judicial Stability in Latin America, 1900-2009», *Política y Gobierno*, 19, n.º 1 (2012). 14.

<sup>187</sup> Jorge Chaires Zaragoza, «La independencia del poder judicial», *Boletín mexicano de derecho comparado*, 37 (2004). 526.

<sup>188</sup> Véase al respecto: Lara Borges, Gastagnola, y Perez-Liñan, «Constitutional Design and Judicial Stability in Latin America, 1900-2009». Valentín Thury-Cornejo, *Juez y División de Poderes hoy* (Buenos Aires: Ciencia y Cultura, 2002). Santiago Basabe-Serrano, *Jueces sin toga: políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*, 1era. edición, Serie ATRIO (Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador, 2011). Covadonga Ferrer Martín De Vidales, «Independencia Judicial y Estado Constitucional. El Gobierno judicial», *Teoría y Realidad Constitucional*, 38 (2016).

<sup>189</sup> Santiago Basabe-Serrano, Simón Pachano, y Andrés Mejía Acosta, «La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)», *Revista de Ciencia Política*, 30, n.º 1 (2010).

entre los poderes gracias a la participación conjunta de los órganos estatales, convirtiéndose así en lo que autores han llegado a denominar: *separación-cooperación*.<sup>190</sup>

En efecto, esta cooperación surge única y solamente en tanto sea la constitución del Estado la que fije la participación de un órgano distinto en la actividad de otro, llevando ello a que exista materias sobre las que puede cada poder tratar en su interior. Así, se puede manifestar que existen competencias exclusivas y como tales excluyentes a otros poderes, siendo parte de una visión a que el poder que mantiene estas atribuciones es un órgano completo y dotado de competencias para ello. Además, habrían competencias concurrentes, por las cuales dos o más poderes se apoyan en sí mismos y con otros para el cumplimiento de una función, siendo parte de una visión a que el poder que tiene sus atribuciones llega a ser incompleto y necesita de la actuación de otro para perfeccionar el acto.<sup>191</sup>

Luego, lo que interesará entonces es una independencia de los órganos entre sí para lograr, como menciona Fischbach, una separación absoluta pero relativa a la vez, que permita una participación recíproca y respetuosa entre los órganos estatales y sus titulares.<sup>192</sup> Al respecto se puede decir que:

De acuerdo a la teoría constitucional dominante, las actividades estatales fueron divididas en tres campos separados, cada uno de ellos asignado a un *body of magistracy*: el ejecutivo al presidente, el legislativo al Congreso y el judicial a los tribunales. En cada uno de estos campos se concedió al respectivo detentor del poder autonomía y monopolio de acción, no pudiendo ser violado este ámbito por ninguno de los otros detentadores del poder. Este fue el principio de la especialización en el ejercicio de las funciones estatales asignadas. Sin embargo como se era absolutamente consciente de que un aislamiento rígido de las funciones conduciría necesariamente a bloqueos permanentes entre los diferentes detentadores del poder, paralizando así el proceso político, se exigió que en ciertos puntos de contacto, exactamente determinados, los detentadores del poder independientes deberían ser de tal manera coordinados, que sólo a través de su cooperación alcanzaría validez constitucional la específica actividad estatal asignada al correspondiente detentador del poder.<sup>193</sup>

Hay que anotar, como se ha dicho, la república que se analiza es aquella que se contrapone a la monarquía en su esencia más pura; pues hoy podría encontrarse también una división de funciones en la monarquía, pero aquello atenderá en realidad a una necesidad gubernamental hacia responder a la complejidad de gestionar el aparato estatal

---

<sup>190</sup> Flavia Freidenberg y Simón Pachano, *El sistema político ecuatoriano* (Quito: Flacso, 2016). 51.

<sup>191</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 121.

<sup>192</sup> Fischbach, *Teoría General del Estado*. 152.

<sup>193</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución* (Barcelona: Ariel, 1982). 132.

por lo que se hace necesario separar actividades; por su parte la república que se revisa y de la cual se detalla su característica fundamental de separación de poderes, surge como una respuesta hacia desconcentrar el poder que se halla en un primer momento en manos de una sola persona: el *monarca*, quien en virtud de sus potestades decisorias de alto rango e inapelables, supone una fuerza interna de tipo monista hacia las esferas internas del Estado.

Se podría sostener finalmente a manera de conclusión de esta característica, que la separación de poderes se convierte en una trascendental característica y principio propio de la concepción republicana, que ante todo atiende a la búsqueda por garantizar las libertades y derechos de la población, eficiencia y especialidad de la administración pública anulando cualquier intento de despotismo.

b. Sistema representativo:

Los planteamientos actuales sobre la representación podrían conducir a sostener una discusión sobre las formas de representación que hoy en día pudiesen existir en las realidades de cada Estado, por ejemplo respecto a la representación de la sociedad por distintos actores como los medios de comunicación, la opinión pública o el mismo hecho de la existencia o no de representación política de la población sin que medie un proceso eleccionario. Sin embargo ello no será objeto de esta propuesta y exclusivamente se mirará a la representación política que nace como característica republicana en respuesta o antítesis, como se ha dicho ya, a la monarquía en su sentido más puro.<sup>194</sup>

Esta característica es una fórmula republicana por la cual se determina que la población está gobernada por funcionarios que provengan de ella misma, en una intención hacia que se produzca un vínculo estrecho entre la autoridad pública y la sociedad bajo criterios de dualidad e identidad. Montesquieu sobre la representación determina:

Puesto que, en un Estado libre, todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 1. ed, Política y derecho (México: Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Política y Derecho, 1996). 257 – 265.

<sup>195</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*. 109.



Jellinek manifiesta que la representación “(...) es la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona.”.<sup>196</sup> Así, el sistema representativo implica un lazo directo entre el mandatario y mandante por una construcción hacia mirar a la población como el elemento más importante de la composición estatal y el cual llega a determinar que la actuación del gobernante es en nombre de los gobernados.

Su razón teórica descansa en la comprensión que la población es quien ostenta el poder, pues es la fuente legitimadora y soberana al interior, misma que a través de procedimientos eleccionarios determina quién será la autoridad pública y sobre ésta se guarda atribuciones suficientes de control y fiscalización desde la población; ello como derivación del reconocimiento que es la población la que tiene derecho para realizar una multiplicidad de actos de manera directa, pero que por la densidad poblacional, el crecimiento de los Estados y las complejidades propias a la gestión gubernamental; encarga sus potestades a una autoridad pública para que sea ésta la que actúe por ella y ejerza una serie de actuaciones en *representación de la población*, si se quiere, logrando subsanar la ausencia de una sociedad entera o completa gobernando inmediata y directamente, y convirtiéndose consiguientemente la representación en base de la legitimación con la que cuentan los poderes estatales.<sup>197</sup>

Entonces, hablar de un sistema representativo encarna el hecho que la población conserve una jerarquía frente a los gobernados, por cuanto éstos últimos provendrán de los primeros, lo que lleva inclusive a una dependencia política de los elegidos respecto a sus representados. Borja dice:

La teoría de la representación en materia política es ante todo una elaboración jurídica que responde a motivos axiológicos, ligados a la preservación y garantía de ciertos valores indispensables para la pacífica, justa, armónica convivencia humana. Considerados los gobernantes como representantes de los gobernados, de suyo nace para los primeros la ineludible obligación de velar por el bienestar de los segundos, y para éstos, el derecho de fiscalizar la gestión pública de aquéllos. Este es el sentido y la utilidad social de la teoría de la representación, y aunque en cierto aspecto sea una simple ficción jurídica creada con propósitos de libertad y respeto a las prerrogativas de los gobernados, bien vale la pena seguirla manteniendo, defendiéndola de la agresión totalitaria que a pretexto de “crisis del Estado”, de “crepúsculo de la ley” o de “ocaso de los dioses jurídico-políticos”, pretende sustituir el racionalismo republicano por la mitología fascistoide. La representación es una de las características sustanciales del gobierno republicano.<sup>198</sup>

<sup>196</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 506.

<sup>197</sup> Thury-Cornejo, *Juez y División de Poderes hoy*. 220 – 221.

<sup>198</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 127.

En consecuencia, el sistema representativo es una construcción más política que jurídica, que habilita que los actos que realiza el gobernante sean actos realizados, inspirados y en razón de los gobernados como menciona Badeni, pues “esta representación no equivale a la representación jurídica, sino que es de naturaleza esencialmente política. Ella no traduce mandatos individuales o de ciertos grupos sociales orgánicos, sino una representación de carácter global emanada del cuerpo electoral, en el cual se sintetizan y convergen los múltiples intereses y necesidades de la comunidad.”<sup>199</sup>

Consiguientemente, no se puede concebir que exista un sistema representativo en donde no provenga el gobernante de un proceso de elección popular, pues la fuente legitimadora de su autoridad es la población; de ahí que esta característica republicana guarde un íntimo nexo con el principio de elección de los gobernantes o electividad.

Igualmente, cualquier lejanía entre las medidas o gestión gubernamental ejecutada que desatienda a un diálogo entre gobernante y sociedad, supondría anulación de la representatividad. En efecto, no puede existir un gobierno que invisibilice a la población y sus necesidades, pues bajo el sentido de la representación se actúa permanentemente por otro y para otro. Todo ello enmarca señalar que la autoridad pública tendrá que habilitar fórmulas suficientes para la dinámica de diálogo y participación con la población, aún más en sociedades en donde la complejidad social se convierte en un elemento de análisis a no ser desatendido.<sup>200</sup>

Si etimológicamente el término representar quiere decir *presentar de nuevo, hacer presente algo* o alguien que no está presente, se podría sostener que es la fórmula que habilita a que los gobernantes puedan actuar en el nombre de la población, empero no se debe desatender, como se ha dicho, la exigencia de un permanente diálogo y asociación recíproca que ha de existir con la población, pues además de esta representación política surgirían condiciones de responsabilidad de los mandatarios hacia sus mandantes, significado último, que puede calificarse incluso como efecto principal de esta característica.<sup>201</sup>

Aunque se puede sostener que históricamente fue el parlamento inglés el primero en utilizar la teoría de la representación política como una intención de mantener un órgano legislativo que provenga de una conformación diferente a la naturaleza del

---

<sup>199</sup> Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, 2a. ed. actualizada y ampliada (Buenos Aires: La Ley, 2006). 984.

<sup>200</sup> Bobbio, *El futuro de la democracia*. 72 – 73.

<sup>201</sup> Sartori, *Elementos de teoría política*. 257.

monarca;<sup>202</sup> aquí, únicamente interesará mirar al principio de representación como una construcción de tipo republicana que llegase al proceso revolucionario norteamericano y francés con una intención de enmarcarse en el concepto de representación que se amplíe a todos los poderes del Estado tanto legislativo, ejecutivo y judicial, asumiendo la esencia de dualidad y vínculo común que deben conservar los gobernantes con la población, y a la vez, la representación a una colectividad para que se actúe en nombre de ésta y bajo las consecuencias de lo que será en lo posterior, la responsabilidad política y jurídica de los ostentadores de poder político.

Finalmente, en la monarquía se niega el principio de representación en tanto el monarca ejerce un poder de tipo originario o patrimonial, teocrático o divino, anulando cualquier relación, vínculo o lazo de dualidad entre la población y el monarca; por ello, el sistema representativo se convierte en una característica per sé, de la forma de gobierno republicana en la cual la figura de un monarca, no existe.

#### c. Elección:

Mantiene estrecha relación con el sistema representativo. Se convierte en una singular característica de la forma republicana, en cuanto todo gobernante proviene de la voluntad mayoritaria de la población, misma que se expresa a través de un proceso eleccionario que habilite la manifestación de este consenso decisorio.

Sustituye la legitimidad monárquica que consistía en que el gobernante puede ser tal en cuanto provenga de la línea hereditaria que le habilita para tal fin, es decir en cuanto se corresponda con las leyes de la corona que determinen el orden sucesorio para ser monarca; ahora con la república, la legitimidad se convierte en el brazo angular sobre la que descansa posteriores teorías relativas a democracia y frenos al poder, así se remplace a los lazos hereditarios y de dinastía por la entrega que hace la población al gobernante

---

<sup>202</sup> Giovanni Sartori dice: “La emergencia política moderna del tronco de la experiencia medieval es un proceso que merece la pena seguirse para captar lo gradual del mismo en la historia política inglesa de la segunda mitad del siglo XVIII (...) pero para captar la distancia de la representación moderna frente a la medieval conviene mirar, por el contrario, a la Revolución francesa. Esta distancia no se caracteriza únicamente por el repudio del mandato imperativo, sino también por la disposición de la Constitución de 1791 en la que se declara que los representantes nombrados por las circunscripciones no representan a una circunscripción particular, sino a la nación entera.” Igualmente, el autor afirma lo que se ha dicho, que es precisamente la representación republicana la que adquiere una construcción debida como un mecanismo para asegurar canales entre mandantes y mandatarios, pues manifiesta: “La representación moderna refleja, en efecto, una transformación histórica fundamental. Hasta la Gloriosa Revolución Inglesa, la declaración de independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa, la institución de la representación no estaba asociada con el gobierno.”. Ibid. 258-263. Por su parte Jellinek manifiesta que la idea de representación política fue claramente concebida y aceptada en Inglaterra como una fórmula exclusiva para el parlamento. Jellinek, *Teoría general del Estado*. 511.

de un mandato que se fundamenta en la elección de la persona titular de gobierno. Cuestión ésta, que en la monarquía es imposible desde la naturaleza misma de su existencia en tanto en ella habría un derecho propio del monarca para ser gobernante por sucesión.<sup>203</sup>

La elección se torna significativa en la construcción compleja de los Estados, pues por la densidad poblacional y a fin de materializar el sistema representativo se desarrollan procesos electorales en los que la masa poblacional que puede sufragar elige su gobernante.<sup>204</sup> Es innegable que esta característica republicana atiende a procesos de cuerpos mayoritarios de la población, entendiendo por estos a la masa social que en primer momento está habilitada para elegir y además que logre conformar una mayoría suficiente como para que un gobernante de su preferencia pueda ser designado entre la totalidad de opciones.

Ahora bien, esta realidad también se ve moldeada desde los diferentes sistemas electorales que se han ido formando en los marcos constitucionales y legales de los Estados; pues las fórmulas proporcionales que surgen como extensión del sufragio y progresiva democratización de los sistemas políticos tienden a desarrollar espacios para que las voces minoritarias de la población, pese a no conformar una masa mayoritaria de electores, también pueda con su voto cumplir el propósito de esta característica republicana.<sup>205 206</sup>

Pese a esta realidad y moderna construcción democrática en los Estados, únicamente se mirará a la elección como una característica republicana que permite la elección de los gobernantes desde la población por parte del consenso mayoritario, en cuanto implica que la soberanía abandonaría un estadio de mera ficción para materializarse al ser la población quién ejerza el gobierno desde la selección de sus representantes.<sup>207</sup>

Es fundamental revisar a esta característica republicana como una potestad y deber a favor de la población, para que ésta pueda elegir y en consecuencia ser un elector de su gobernante; como dice Torrens, no se trata de un potestad de votar sino de elegir, “(...)

---

<sup>203</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 586.

<sup>204</sup> Alicia Hernández, «MONARQUÍA-REPÚBLICA-NACIÓN-PUEBLO», en *Ensayos Sobre La Nueva Historia Política De América Latina: Siglo XIX*, ed. Guillermo Palacios (México: Colegio de México, 2008). 166.

<sup>205</sup> Sartori, *Elementos de teoría política*. 288.

<sup>206</sup> Xavier Torrens, «Elecciones y Sistemas Electorales», en *Manual de Ciencia Política*, ed. Miquel Caminal (España: Tecnos, 2015). 470.

<sup>207</sup> Heller, *Teoría del Estado*. 266.

la distinción entre elector (persona capacitada para votar) y votante (elector que ejerce efectivamente el derecho al sufragio) es sustantiva.”;<sup>208</sup> lo que conduce a vislumbrar el valor y significado de esta característica que se afianza como una habilitación, es decir como una aptitud de la forma de gobierno republicana que, como se ha dicho, supone una respuesta al absolutismo monárquico y las intenciones por traducir el poder del rey, en la imposibilidad que la población pueda designar a su autoridad.

Determinar que la monarquía supone negación del principio de electividad es cierto, pero a la vez no se puede afirmar ello sin hacer algunas precisiones necesarias. En la forma de gobierno monárquica no existe elección del jefe de Estado *monarca*, pues sus potestades de ejercicio gubernamental no las recibe desde la población mayoritaria, sino por herencia de manera vitalicia y trasmite a su sucesor al morir. Sin embargo, pudiesen existir derivaciones electivas en la monarquía, como cuando el monarca es designado entre miembros de su familia a través de un órgano especial para este fin denominado: colegio electoral, mismo que después de cumplida su tarea eleccionaria se convierte en un órgano que cumple funciones determinadas hasta finalmente perder existencia jurídica.<sup>209</sup>

También en la monarquía de tipo parlamentaria, el monarca como jefe de Estado proviene de una dinastía y legitimidad de herencia para el cargo, empero los miembros del parlamento tienen un origen distinto al ser designados por un proceso eleccionario en el que participa la población, luego habría elección y parecería estar presente la característica de elección que se ha detallado como propia de la república.<sup>210</sup>

Pero, se ha considerado a estas dos posibilidades electivas como una excepción a la regla sobre inexistencia del principio de elección en la monarquía;<sup>211</sup> sin embargo como se ha establecido ya, para los fines investigativos de clarificar las características de la república, exclusivamente se mirará a ésta y a la monarquía en sus condiciones y formas

---

<sup>208</sup> Torrens, «Elecciones y Sistemas Electorales». 480.

<sup>209</sup> Jellinek anota que: existen monarquías electivas, mismas que durante las luchas por la sucesión al trono, al existir un obstáculo o desaparecer la dinastía, pueden aparecer autoridades electivas temporales o interinas que incluso podrían no tener un carácter monárquico intrínseco, sino que éstas estarían conformadas con el fin de cumplir con la misión de designar quién será el sucesor del trono, una vez realizada esta función pasarían a encontrarse en una situación de subordinados del trono. Jellinek, *Teoría general del Estado*. 602 - 603. Cuestión ésta, que a todas luces se desvincula del sentido de la característica de electividad que pretende la república, pues en ella la masa electoral no desaparece o se subordina al gobernante, al contrario mantiene potestades de control, fiscalización e incluso destitución, por cuanto la teoría del mandato implicaría un *simple encargo* que no elimina la soberanía que descansa en la población.

<sup>210</sup> Joaquim Lleixmà, «Gobierno», en *Manual de Ciencia Política*, ed. Miquel Caminal (España: Tecnos, 2015). 264 – 265.

<sup>211</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 133.

puras que reflejen con precisión los contrastes entre una y otra, si se quiere, examinándolas en un sentido abstracto que no invalide el objetivo de análisis y comprensión planteado.

En consecuencia, el proceso eleccionario de directa voluntad general de la población implica el reconocimiento de la soberanía de la población por un lado, y además de la importancia que el poder político de turno tiene que provenir de la razón de ser de los Estados, como es, el cuerpo social.<sup>212</sup>

Las elecciones permiten entonces concretizar al sistema representativo y legitimar al gobernante, cumpliendo con la finalidad inicial que planteara la república en un acercamiento a la población y empoderamiento de las instituciones políticas para la sociedad. Luego, como se anunció en un principio, la complementariedad entre la democracia y la república es real.

d. Alternancia:

Consiste en dos dimensiones fundamentales: la renovación periódica de quienes ejercen cargos de naturaleza electiva y representativa, y la prohibición de reelecciones inmediatas.

La renovación periódica de quien ejerce funciones como jefe de Estado es una característica trascendental de la república, pues la intención es concretizar un límite en el tiempo que genere consecuentemente el cambio permanente y periódico de quien es la autoridad pública, por ello, este principio se ha extendido a todo funcionario que proviene de elección popular y ejerce poder político, aunque como se ha señalado ya, interesará mirar exclusivamente respecto del poder ejecutivo y su máximo titular a fin de proseguir en una línea discursiva que permita mirar a la república como una forma de gobierno que niega o rechaza a la monarquía.

Así, como se ha establecido con antelación, la república tiene en sus raíces conceptuales la determinación que el gobernante no es de naturaleza vitalicia como ocurre con la monarquía, luego quien ejerza el gobierno lo hará con un límite en el tiempo y cumpliría un periodo específico para mantenerse en el poder político.

Esta característica establece así, un valor fundamental a fin de cimentar una forma de gobierno distinta a la monarquía, si se quiere, concretiza una ruptura política y jurídica para dar paso a una nueva que busque transitar hacia el respeto a los derechos de la

---

<sup>212</sup> Posada, *Tratado de Derecho Político*. 312.

población, pero a la vez, en un sentido más cercano al principio democrático. Pues, la alternancia al igual que las otras características revisadas, no es un principio exclusivo de la república, sino que trasciende hacia una dimensión de cercanía democrática. Meza sostiene:

El valor fundamental de la alternancia política es que no sólo cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa. No es sólo un cambio de individuos, programas o ideologías, sino una modificación en la distribución del poder acompañado de una introducción de controles institucionales a la discreción gubernamental, generar incentivos para hacer políticas públicas más eficientes y equitativas, incitar a los políticos a satisfacer de manera más efectiva los intereses de sus representantes y contribuir a disminuir la incertidumbre asociada a cualquier proceso de transición.<sup>213</sup>

La alternancia parte, como se ha mencionado, de generar una ruptura a la naturaleza vitalicia del gobernante monárquico, pero a la vez de la misma mirada que interesa a la república: evitar despotismo, profundizar libertades y desarrollar condiciones de eficiencia administrativa; para ello, suprime la posibilidad que los gobernantes puedan permanecer en el cargo por largos periodos sin límites como una necesidad imperiosa; de tal forma que la renovación periódica es el eje conductor que habilita a no concentrar poder y así eliminar peligros propios a un ejercicio continuado de la autoridad pública de naturaleza electiva, es decir de la autoridad que proviene de un proceso eleccionario que al contrario de mantenerse indefinidamente en el cargo, tendrá que permitir consolidar un sistema de alternancia en el poder. Consecuentemente, se trata de una visión diferente del ejercicio del poder político, en la cual el gobernante no llega a encontrar o diseñar fórmulas para mantenerse en el cargo, sino que buscará posiciones y acciones conducentes a profundizar la alternancia en el poder político.

Ahora bien, la alternancia no puede estar aislada a una comprensión limitativa que únicamente observe a ella como un condicionamiento a los periodos de gobierno; sino que además implica un principio que prohíbe las reelecciones inmediatas. Esta dimensión llega a tutelar que los gobernantes no se perpetúen en los cargos pudiéndose producir así, una renovación de esfuerzos, equipos y trabajo.

Las leyes prohíben la reelección inmediata de los funcionarios que desempeñan funciones públicas representativas. En esta forma impiden que ellos se perpetúen en sus cargos, con grave peligro para las libertades públicas y la eficiencia administrativa, y además

---

<sup>213</sup> Rosendo Bolívar Meza, «Alternancia política y transición a la democracia en México», Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, 6, n.º 12 (diciembre de 2013). 35.

propician el advenimiento de nuevos hombres, nuevas energías, nuevas ideas, nuevas iniciativas en el servicio de la comunidad.<sup>214</sup>

Consecuentemente, la alternancia se convertiría en una necesidad republicana que traduce la necesidad social de mantener una renovación periódica en los cargos públicos, sin que la sociedad se vea inmiscuida en el dominio de una élite política que pudiera mantenerse indefinidamente en el poder.

En esta línea, por un lado la libertad y por otro, la eficiencia pudiera verse como finalidades de la alternancia que llevan a garantizar y concretizar: libertades públicas, una administración renovada y con profundización de la buena gestión, finalmente logrando, nuevas miradas con respecto a la administración pública para que ésta no se vea enfrascada en el inmovilismo o rutina propia de la esfera de gestión.

La necesidad del cambio político como vía de renovación democrática se enfatiza con mayor medida en momentos de coyuntura marcados por crisis económicas y sociales, albergando así la esperanza de un sector de la ciudadanía, que con la emergencia de una nueva clase política será posible un mejor futuro para los sectores sociales más vulnerables. Esperanzas que muchas ocasiones toman fuerza ante el surgimiento de casos de mala gestión administrativa del Estado.<sup>215</sup>

Se puede afirmar que la alternancia nace como una característica republicana conducente a *combatir* la permanencia vitalicia del monarca y a garantizar libertades, derechos y eficiente administración; pues en el sentido más puro de la monarquía, no existe rastro que en ella un monarca o jefe de Estado, haya actuado durante un periodo de tiempo entendiendo a la renovación como una necesidad organizativa a cumplir y a la cual éste haya observado.<sup>216</sup>

La alternancia mantendría un lazo indiscutible, aunque no condicionante, con la democracia y la generación de una esfera propia de reconocimiento y respeto a la población, lo que sin duda se vincula aún más con el sistema representativo que ha de guardar una dualidad entre gobernantes y gobernados. También, propone la participación de distintas fuerzas políticas en el Estado que lleguen a dinamizar la acción y el surgimiento de proyectos renovados y política pública diferente. Autores señalan que la alternancia “(...) refiere a la observación que se ha hecho acerca de la posibilidad de aplicar (...) el principio de la rotación de las diversas fuerzas políticas en el control del

---

<sup>214</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 136.

<sup>215</sup> Jean-Paul Vargas, «La alternancia desde el pluralismo democrático», *Revista de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas Universidad Centroamericana*, 20 (2016). 73.

<sup>216</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 604 – 606.



aparato del gobierno (...).<sup>217</sup> Participación de diferentes fuerzas políticas que supone la mejor forma de interpretación de la diversidad social hacia el interior; en efecto, la república interpone en primer momento el aislarse del pensamiento y acción de uno para confluir en la cohesión social a través de la actuación política que no elimine a los criterios y actividad de la población en sus distintos contextos sociales, mirando efectivamente al tejido social.

Hay que hacer una precisión. La república con el principio de alternancia en el poder, no está buscando que todos los funcionarios de un Estado sean cambiados periódicamente, únicamente se refiere a los que ostenten cargos de representación y elección popular, pues lo contrario sería coadyuvar a generar un *spoils system*<sup>218</sup> que perjudica a la seriedad, eficiencia, permanencia y buena gestión en la administración pública, así, el principio será que todo funcionario distinto a una elección popular y representación goza de estabilidad burocrática bajo los lineamientos que configuran la comprensión de una carrera administrativa.<sup>219</sup>

En el mismo orden de ideas, los derechos de las personas logran materializarse y llegar a una efectividad en cuanto hay una alternancia en el poder; pues aquello implica además una fórmula suficiente para que se entregue una nueva mirada sobre las necesidades y realidades de la población observando además a lo que las sociedades reclaman y desean desde una nueva óptica.

Los derechos de la población se concretizan por distintas vías, la articulación que desde el poder político se pueda realizar sobre ellos se torna relevante. Además, la participación y posibilidad de la población para incidir en el gobierno de turno y optar por dirigir al aparato estatal es un derecho consustancial a la vida en sociedad. En consecuencia con lo mencionado, la alternancia *vivifica* y entrega sentido a las intenciones republicanas como forma de gobierno contraria a la monarquía, teniendo como objetivo principal impedir la permanencia atemporal en el cargo de un gobernante

---

<sup>217</sup> De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*. 8.

<sup>218</sup> En gobierno y política se utiliza el término *spoils system* para referirse a la práctica de realizar una denominada *fiesta política* o reparto del *botín político*, por el cual el grupo de personas que ganan una elección, en lo posterior a su victoria entrega distintos cargos del poder político burocrático a personas afines, simpatizantes y amigos desatendiendo a criterios de merecimiento e independencia de la elección con el reparto de cargos públicos. Véase en: Christopher Fenlon, «The Spoils System in Check? Public Employees' Right to Political Affiliation & the Balkanized Policymaking Exception to § 1983 Liability for Wrongful Termination», *Cardozo Law Review* Yeshiva University, 30 (mayo de 2009). 2295-0 2296. Roy Gardner, «A Theory of the Spoils System», *Public Choice*, 54, n.º 2 (1987). 171 - 185.

<sup>219</sup> Germán Puentes González, «La carrera administrativa ¿anhelo o realidad?», *Desafíos*, 11 (2004). 60 – 67.

de elección popular. La monarquía es negación de la alternancia, por ello el estudio de esta característica siempre ha de remitirse a comparar los gobiernos monárquicos en su sentido más puro frente a las razones republicanas que fundamentan el cambio periódico y surgimiento de una eficiente administración que garantice libertades de la sociedad, a la vez que oportunidades del cambio de la visión política de un Estado, prioridades y necesidades que una sociedad puede adquirir o construir en el tiempo.

e. Responsabilidad de gobernantes:

Si como se ha venido sosteniendo, la república es la oposición a la monarquía, entonces tiene sentido que se diga, que en la república se busca que los funcionarios que se encuentran en cualquiera de los tres poderes del Estado sean responsables y contraigan obligaciones a responder ante la población, por sus actos realizados en el ejercicio de las magistraturas que ostentan. Cuestión ésta, que en la monarquía no sucede puesto que el rey guarda responsabilidad exclusiva ante Dios y su familia, no en un contexto de responsabilidad jurídica.

Por gobernantes se debe entender a quienes ostentan un cargo de dirección y titularidad sobre un órgano estatal. Así, la responsabilidad de los gobernantes también atiende a la dualidad que se configura entre gobernantes y gobernados por el principio de representatividad. Entonces como se ha dejado señalado, al existir un lazo indisoluble e indiscutible entre población y gobernantes y estos últimos, actuar en nombre de la población, es innegable la responsabilidad que surge en el ejercicio de las funciones de los gobernantes en atención a los principios de la teoría del mandato, en la cual el mandatario está convocado a responder por sus actos ejecutados en la representación política.

Explicar al principio de responsabilidad de los gobernantes y servidores es hacerlo desde la comprensión que, al gobernante o *mandatario*, se le ha entregado un *mandato* por parte de la población *mandante*, mismo que debe ser cumplido y acatado con las consecuentes consideraciones a observar respecto de la teoría del mandato. Pues, al existir un mandato se acepta que el gobernante o mandatario acepta ejecutar el mismo con todo cuidado y disciplina, llegando a ser responsable de todo tipo de culpa o dolo que pudiera presentarse en su gestión. Además, el mandatario deberá ceñirse a los términos del mandato y dar cuenta a sus mandantes de todo lo ejecutado.<sup>220</sup> Luego, la responsabilidad

---

<sup>220</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*.

del gobernante parecería una característica intrínseca a la existencia de un mandato popular que tiene sentido y razón en la forma de gobierno republicana.

Si se hace eco de la teoría planteada por Jellinek respecto a que el sistema representativo no es exclusivamente un vínculo político sino además jurídico, se puede colegir las consecuencias en el Derecho y no exclusivamente las connotaciones políticas, de la actuación de un gobernante;<sup>221</sup> cumpliéndose de esta manera, la trilogía que propone Sartori sobre el sistema representativo: dimensión mandato, idea de representatividad o semejanza, e idea responsabilidad;<sup>222</sup> esta última, idea responsabilidad, será la que interesa.

La dimensión de la responsabilidad propia de los gobernantes republicanos se asienta en la determinación jurídica y política que surge a raíz del vínculo que los mandatarios mantienen con la población, pues de otra forma no tendría cabida esta característica. Así, la responsabilidad que pudiese presentarse por las actuaciones de los funcionarios serán de tipo civil, administrativo y penal, teniéndose en cuenta que estos controles jurídicos en nada desatienden a la responsabilidad política que puede sobrevenir y de la cual también serán sujetos a responder.

En este orden de ideas, se convierte en trascendental característica relacionada a la responsabilidad de gobernantes la separación de poderes e independencia de ello, y en especial la independencia del poder judicial. Pues, la posición que ocupa este poder en los procesos de gobierno y desarrollo político al interior del Estado es fundamental, mantiene una situación única y especial; como diría Loewenstein la independencia de poderes implica una libertad de tipo individual, pero la independencia judicial es una libertad de todo control interorgánico a realizar a cualquier detentador del poder; es por ello que la intervención en el poder judicial conllevaría a una serie de afecciones, pero además a la eliminación o *anulación de la responsabilidad de los gobernantes*.<sup>223</sup>

Ahora bien, esta preocupación sobre el poder judicial y la importancia de la independencia y libertad de su funcionamiento, en nada desatiende el también protagónico rol que desempeña el poder legislativo con su facultad fiscalizadora que confluye como importante instrumento de medición de la responsabilidad del gobierno.<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 521 – 524.

<sup>222</sup> Sartori, *Elementos de teoría política*. 257.

<sup>223</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 304 – 305.

<sup>224</sup> Caminal, «Representación y Parlamento». 553 – 555.

De lo anotado, que en los Estados se haya buscado establecer fórmulas que permitan, en mayor o menor medida, diseñar procesos tendientes a condenar la irresponsabilidad de gobernantes y a la vez procurar el respeto al ordenamiento jurídico y la población desde la eliminación de la corrupción o incumplimientos de planes de gobierno en la realidad de los Estados.<sup>225</sup>

En la normalidad, cuando se determina una responsabilidad jurídica y política en contra de un funcionario, sucede que ésta incluye a varios tipos de responsabilidad, pudiendo señalarse consecuencia de tipo político y administrativo por la falta de probidad en el desempeño del cargo de representación, pero también, en un segundo momento se puede llegar a sostener que los actos de los gobernantes son productores de consecuencias civiles y penales. En estos supuestos, es el legislativo quien determina la primera responsabilidad y autoriza a los tribunales *independientes* de justicia el procesamiento a fin de señalar las consecuencias judiciales de la actuación del gobernante.

La teoría de la responsabilidad de los gobernantes así lo determina cuando se mira los procesos de establecimiento de ella al interior de los Estados.

Cuando se combinan ambos tipos de responsabilidad, el parlamento juzga primero la conducta oficial del funcionario acusado y luego lo pone a disposición del respectivo tribunal para la acción de jugar las consecuencias civiles y penales de sus actos celebrados con ocasión o por consecuencia del desempeño del cargo. En esta forma se hace efectiva la responsabilidad de los gobernantes dentro del sistema republicano, aparte de que existen maneras indirectas de juzgar la responsabilidad por medio de la opinión pública, partidos políticos, medios de comunicación colectiva y otros instrumentos de acción popular no menos eficaces.<sup>226</sup>

En la república se busca que la acción de gobierno no suponga una negación o configuración contraproducente a la población o si se quiere, que no sea un mecanismo para dejar espacio a la impunidad o supresión de libertades y derechos de las personas, al contrario, interesa como forma de gobierno que no se invada al cumplimiento de las funciones de los gobernantes pero que a la vez, se garantice que éstos administren y gestionen debidamente el aparato estatal alejados de intereses personas o de grupo, cumpliendo entonces con la tarea de representatividad que la población les entregó por vía de mandato. Para este fin, se han diseñado órganos y procedimientos de control y responsabilidad.

---

<sup>225</sup> Rafael Bustos Gisbert, «Corrupción Política: Un Análisis desde la Teoría y la Realidad Constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 25 (2010). 106 – 108.

<sup>226</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 139.

En el mismo sentido, en razón del principio de igualdad de las personas ante el ordenamiento jurídico de un país, los funcionarios públicos no pueden inobservar a las responsabilidades comunes a todo ciudadano por la ejecución de actos en su vida particular. Asumir esta postura jurídica en un Estado es también mirar a la realidad republicana, por cuanto en una monarquía se eliminan las responsabilidades de tipo penal que puedan generarse por los actos privados de los monarcas.<sup>227</sup>

En esta línea, la característica de responsabilidad es propia al gobierno republicano y permite mostrar una vez más la diferenciación fundamental que existe con la forma de gobierno monárquica; ya Posada sostenía que mientras en la monarquía el jefe de Estado es una persona irresponsable, en la república “(...) todos los funcionarios son responsables.”;<sup>228</sup> y efectivamente, en la monarquía el rey es jurídicamente irresponsable a tal punto que se podría afirmar que su ubicación es externa al contexto normativo del Estado, pues *el honor de la corona* llega a tener un interés superior frente a cualquier proceso de responsabilidad que se pueda iniciar en contra del monarca.

Esta afirmación aún se recoge en constituciones de distintos Estados en los cuales la forma de gobierno vigente es una monarquía constitucional o parlamentaria, por ejemplo la Constitución de España determina: “La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad.”;<sup>229</sup> La Carta Fundamental de Bélgica dice: *La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables*, “La persona del Rey es inviolable; sus ministros son responsables.”;<sup>230</sup> La Constitución de Suecia sostiene: *The King or Queen who is Head of State cannot be prosecuted for his or her actions* “El Rey no podrá ser sometido a juicio por sus actos”.<sup>231</sup>

Las citadas disposiciones constitucionales muestran la esencia de la monarquía como forma de gobierno en la que la responsabilidad jurídica no es propia al jefe de Estado, sino que pudiera ésta llegar a recaer en otro tipo de funcionarios, pero respecto del rey se asume para él un entorno de privilegios a su favor.<sup>232</sup>

---

<sup>227</sup> Ibid. 139 – 140.

<sup>228</sup> Posada, *Tratado de Derecho Político*. 397.

<sup>229</sup> España, «Constitución de España» (1978). Art. 56.3.

<sup>230</sup> «Constitución de Bélgica» (1944). Art. 88.

<sup>231</sup> Suecia, «Constitución de Suecia» (1974). Capítulo 5. Art. 6.

<sup>232</sup> En muchas regulaciones al interior de los Estados, se detalla la figura del *refrendo*, por la cual se hace responder a otras personas de la actuación ejercida por el rey; siendo en consecuencia una fórmula que diseña la responsabilidad jurídica de otros miembros directos del gobierno ante el parlamento. Rosario Serra Cristóbal, «Las responsabilidades de un Jefe de Estado», *Revista de estudios políticos*, 115 (2002). 164 – 165.

Finalmente, se puede concluir que la responsabilidad de los gobernantes es una cualidad republicana que determina un cambio significativo en la forma de comprender a la organización y gobierno, haciéndose imperativa la actuación responsable que han de observar los gobernantes con la población. Para este fin, la república ha pormenorizado una serie de mecanismos efectivos para el control a los gobernantes, sin que se desarrolle privilegios tradicionales hacia el poder político de turno, impidiéndose de esta forma, además, una desconexión entre la dualidad gobernante y gobernados propia al sistema representativo republicano, mismo que en el caso de la monarquía es vacío y no existe.

Como se ha visto, la monarquía conserva aún particularidades de su estadio más puro, en el cual no se ha fijado aún la necesidad de comprender principios y características republicanas que permitan diseñar una forma de gobierno que habilite la responsabilidad jurídica del jefe de Estado hacia el interior del país. Entonces, la república se convierte una vez más, en una importante forma de gobierno que facilita el diseño de estrategias políticas y jurídicas, denominadas principios o características, que se convierten en garantías a la libertad de las personas, reconocimiento a la diversidad y rechazo a un gobierno exclusivo de minorías, por cuanto busca que la población cuente con instrumentos y mecanismos que la proteja del abuso del poder político.

### **2.3. República y democracia: la díada que frena al poder**

El contenido democrático es amplio y dependerá sin duda, de las distintas posiciones que los autores tomen sobre él. Su desarrollo y profundización puede atender a posiciones ideológicas, momentos históricos, intenciones metodológicas de tratamiento, estructura de los Estados y su equilibrio entre las formas de Estado y de gobierno, o simplemente, principios o valores mayor o menormente enfocados en el contexto de uno u otro análisis. De hecho, es real que no hay una democracia en abstracto, sino que ésta se genera y configura en situaciones concretas.

Se podrían sustentar diferentes conceptos respecto a la democracia, es más, hasta sería correcto sostener que es un concepto no acabado y en permanente desarrollo; sin embargo, se tomará una postura metodológica de tratamiento a fin de utilizar aquí, las definiciones y aproximaciones que exclusivamente interesarán para demostrar la relación vigente entre república y democracia, en base a los principios y características que se han delimitado.<sup>233</sup>

---

<sup>233</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *Igualdad democrática y no discriminación*, 2014. 6.

Se puede afirmar que la república es para la democracia y a la vez también, que la democracia es para la república. En efecto, como se ha visto con la construcción republicana, sus características y elementos determinantes, se busca establecer y diseñar un marco de protección y respeto al ser humano en garantía de las libertades y autónomo desarrollo de la personalidad; principios y características éstas, que no le son ajenas a la forma de Estado democrática. Entonces, precisamente es aquí en donde encuentran sintonía y acompañamiento mutuo tanto la república como la democracia.<sup>234</sup>

La república es una forma de gobierno que reconoce la realidad social y política en virtud de la cual la población no se encuentra en una sumisión al gobernante de turno. Empero, ello no es del todo claro desde las diferenciaciones y realidades que pueden irse presentado en cada Estado, aunque sí se puede mantener esta premisa como un ideal y objetivo republicano.

Fischbach menciona que la comprensión sobre democracia ha venido marcadamente acompañada de una construcción que ya se hiciera desde el proceso revolucionario francés de 1789, en el que se puso en debate que la democracia tiene una íntima relación con el reconocimiento a que es la población la que conserva la capacidad decisoria y soberana hacia el interior de los Estados, pasando de ser una suerte de súbditos del monarca de turno, a actores fundamentales del desarrollo social y político de los Estados.<sup>235</sup>

Si se puede manifestar que la democracia por su parte supone la búsqueda por concretizar los derechos de las personas y su libertad, entonces la similitud entre república y democracia se explica; pues la naturaleza de la república en principio, es un instrumento para evitar como se ha visto, la concentración de poder en manos de una sola persona o grupo, concibiendo a esta desviación como una afección directa a las libertades y derechos humanos de las personas asociadas en el Estado.<sup>236</sup>

En la actualidad no existe un sentido de la democracia como *el gobierno del pueblo* en su plenitud, sino que más bien atiende a aceptar que “(...) una democracia en grande ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de transmisión del poder.”<sup>237</sup> Por su parte, en la construcción republicana, es la propia

---

<sup>234</sup> Fischbach, *Teoría General del Estado*. 157.

<sup>235</sup> Ibid. 157.

<sup>236</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 618.

<sup>237</sup> Sartori, *Elementos de teoría política*. 29 – 30.

población quien entrega la representación periódica y limitada a un gobernante de turno desde la teoría del encargo de la administración del poder político. Entonces, se vincula una vez más la visión democrática actual con la teoría republicana.

Así mismo, si se parte que la democracia pretende como esencia, generar un proceso político que equilibre las distintas fuerzas pluralistas que se encuentran al interior de una sociedad estatal como una garantía ideal para el libre desarrollo de la personalidad humana;<sup>238</sup> entonces se convierte en relevante, el principio republicano de separación de poderes, que precisamente, busca desarrollar una participación horizontal, equilibrada, con cooperación de las distintas tendencias y fuerzas al interior del Estado en donde se mire además al pluralismo y a la diversidad, sin conservar una línea vertical autoritaria en los asuntos de gobierno. Así, una vez más se correspondería la democracia y la república.

Bobbio manifiesta que lo diferenciador de democracia y una no democracia, es que la primera supone un “(...) conjunto de reglas de juego (...) que han sido mucho más elaboradas a través de siglos de pruebas y contrapruebas.”<sup>239</sup> La no democracia, se encontraría en las fronteras, precisamente sin el desarrollo histórico de configuraciones y mecanismos que permitan afianzarla para el bienestar social.

Borja establece tres condiciones que han de verificarse en las sociedades para medir su democracia: libertad, igualdad y cultura popular.<sup>240</sup> Posición, que con profundización de variables respecto a libertad, es también ratificada por Dahl.<sup>241</sup>

Loewenstein sostiene que, al analizar la libertad, se debe partir de la comprensión que sobre ésta se tiene en las dimensiones de libertades civiles, económicas y políticas. Las primeras son relativas a la protección respecto a una privación de la libertad arbitraria, inviolabilidad de domicilio, tutela contra registros o confiscaciones, secreto y libertad de correspondencia, libertad de residencia y libre decisión; las segundas, son referentes a libertades fundamentales desde la autodeterminación económica: profesión, actividad

---

<sup>238</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 27.

<sup>239</sup> Bobbio, *El futuro de la democracia*. 74 – 75.

<sup>240</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 87.

<sup>241</sup> El autor dice que existen ocho requisitos para considerar a un país como democrático. Anota el autor que el principal es que todos los ciudadanos deben contar con libertad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestarlas individual y colectivamente, así como recibir por parte del Gobierno igualdad de trato. Además manifiesta que estas igualdades se ven materializadas en ocho criterios que son libertad de asociación libertad de expresión, derecho al voto, derecho de elegibilidad para cargos públicos, derecho de los líderes políticos a competir por el voto, elecciones libres e imparciales, libertad de información con pluralismo y existencia de instituciones cuyas políticas sean dependientes del voto y otras formas de expresión de las preferencias. Robert Dahl, *La Poliarquía* (Madrid: Tecnos, 1989). 14 – 15.



económica, competencia, propiedad, disposición y contrato. Finalmente, las libertades políticas son las que tratan sobre la participación del individuo en los procesos políticos al interior del Estado, revisando en consecuencia lo que atiene a libertad de asociación, reunión y voto.<sup>242</sup>

La libertad es la potestad autónoma y sustantiva de las personas para actuar y realizar distintas manifestaciones que estas consideren pertinentes, como expresión, difusión, opinión, pensamiento, credo, asociación e incluso, elección. Es la ausencia de impedimentos y constricciones para que la población pueda actuar con capacidad suficiente y posibilidad de decisión.<sup>243</sup> Si se quiere, la libertad es vista como un derecho fundamental a ser protegido, implicando el reconocimiento al interior de los Estados de un orden jurídico a respetar sin que existan poderes absolutos que rebasen los límites propios al respeto a la población en ejercicio de sus facultades de carácter autónomo.<sup>244</sup>

Este abanico de libertad tendría como efecto una consecuencia que involucra responsabilidad de los gobernantes por todo acto que estos realizan; pues se medirá que sus acciones u omisiones no tiendan a aminorar, restar o eliminar el derecho fundamental a la libertad.<sup>245</sup>

En el mismo sentido se puede sostener que a través de la libertad es cómo se logra un ejercicio responsable de la población con respecto a la cosa pública; pues ésta permite que la sociedad sin condicionamiento o limitaciones de algún tipo pueda interesarse, actuar y opinar sobre los temas que antes pudiesen haber estado reservados exclusivamente a un grupo minúsculo de personas; así anula trabas al control social que sobre el aparato Estado y la actuación de los gobernantes tiene que existir desde la sociedad. De hecho, se llega a considerar que la libertad se constituye como un derecho fundamental de control al poder político. Al respecto Loewenstein manifiesta que la libertad es un muro de protección en favor de la sociedad:

Por medio de este muro que protege de las intervenciones de cada uno y de todos los detentadores del poder, los destinatarios de poder pueden aspirar a su felicidad personal, en el supuesto de que el ejercicio de sus derechos no viole los derechos de los demás, que están igualmente dotados del derecho de auto determinar su vida. Estas zonas protegidas fijan límites que no podrán ser sobrepasados por el poder estatal. Pero, a la inversa, estas zonas constituyen un ámbito en el que se puede movilizar la actividad política de los destinatarios del poder, a partir del cual dicha actividad será llevada al proceso político.

---

<sup>242</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 391.

<sup>243</sup> Sartori, *Elementos de teoría política*. 144- 145.

<sup>244</sup> Ferrajoli, *Los Derechos y sus Garantías: conversación con Mauro Barberis*. 146.

<sup>245</sup> Mariona Tomás, «Democracia», en *Manual de Ciencia Política*, ed. Miguel Caminal Badia (Madrid: Tecnos, 2015). 110.

Son los instrumentos para que la voluntad del pueblo pueda formarse desde abajo y realizarse de esta manera en el proceso político.<sup>246</sup>

De esta forma, es como efectivamente, la libertad es una condición sustantiva en la edificación de la forma de Estado democrático, pues no puede existir un reconocimiento de una sociedad como tal, sin antes observar a un abanico de espacios autónomos de actuación y funcionamiento de la población; como se mira del pensamiento de Loewenstein, la determinación de la libertad dota a la sociedad de protecciones, correlaciones y controles frente al poder político.

Todo lo mencionado tiene que ser valorado y analizado, pero no se puede dejar de sostener que, la profundización de la democracia al interior de los Estados no únicamente está acompañada de una corriente por la libertad, pues las denominadas *reglas de juego por la democracia*,<sup>247</sup> han de enfocarse en cambios tendientes al avance y radicalización democrática, en donde los instrumentos constitucionales de los Estados establecerán procedimientos y formas que puedan modificar las regulaciones sobre la libertad, claro, siempre atendiendo a máximas jurídicas como es el principio de progresividad y no restricción.

La libertad lleva a hablar de un proceso democratizador. En efecto, “(...) si una democracia no acepta poner en discusión sus propias reglas, es otra cosa (...)”, menos democracia.<sup>248</sup> La democracia implica condiciones de libertad para los individuos y sociedad, no puede estar estructurada exclusivamente desde un punto de partida ciego a las diversas manifestaciones y muestras sociales naturales a la complejidad social que influyen directamente en la calidad democrática.

Luego, es la libertad una de las condiciones más significativas que viabiliza a la propia comprensión de democracia y de república. En esta línea, la república bajo los principios de separación de poderes, alternancia, elección y responsabilidad de gobernantes, busca que la libertad de la población sea un sustantivo de la acción del poder político, en donde se mire a la sociedad sin desatender a la complejidad y heterogeneidad de los pueblos. La república como se ha visto, llega con la finalidad de ser clara contradicción a la monarquía la cual con el absolutismo y concentración de poder anula todo espacio de libre desarrollo de las personas en los Estados. Así, la república se presentaría como una forma de gobierno en cuya configuración interesa, lo que ha criterio

---

<sup>246</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 392.

<sup>247</sup> Bobbio, *El futuro de la democracia*. 74 – 77

<sup>248</sup> *Ibid.* 77.

de Jellinek se denomina el órgano primario del Estado, que es la población como su centro.<sup>249</sup> Luego, el lazo de unión entre república y democracia es indisoluble.

La siguiente condición planteada es la igualdad. La igualdad constituye el mismo valor que se entrega a cada ciudadano y su actuación dentro del Estado; es decir, se fundamenta en que tendrá idéntica consideración y aprecio la opinión de una u otra persona, al igual que los actos que estas desarrollen. Autores han clasificado a la igualdad en diferentes fórmulas desde lo que interesa a la democracia.<sup>250</sup> Sin embargo, al concepto de igualdad no se lo debe mirar exclusivamente desde una esfera liberal, sino transitar hacia una nueva concepción que comprenda las desigualdades sociales y complejidades de índole social.

Así, pese al reconocimiento que existen diferentes clasificaciones, conceptualizaciones y particularidades sobre las cuáles se puede profundizar la igualdad, aquí se verá a ella como un trato coherente y propio para personas en idénticas condiciones, ampliando además su comprensión hacia la búsqueda de que con la igualdad se logre un aminoramiento de las distancias de quienes no se encuentran en *idénticas condiciones*, a través de lo que se denomina igualdad sustancial o material que pretende reducir las diferencias y trato discriminatorio que pudiese presentarse por las distinciones propias a las sociedades.

Es así que la democracia vela por condiciones y espacios de igualdad que no limiten o soslayen los derechos de las personas y su existencia misma.<sup>251</sup> Ahora bien, el concepto de igualdad, pretende abandonar las realidades sociales y sus propias complejidades que muestran una cada vez más lejana cercanía a este principio por las condiciones socioeconómicas que se instauran en el tejido social, pero tiene una mirada como objetivo o ideal, precisamente como lo es la propia democracia, en sentido de un

---

<sup>249</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 621.

<sup>250</sup> Sartori ha clasificado siete tipos de igualdad propia a un Estado democrático: igualdad jurídico-política, que refiere a los derechos jurídicos y políticos que cada miembro de una sociedad los posee permitiendo oponer resistencia al poder político; igualdad social, que versa sobre la importancia social que se debe entregar a cada persona sin ningún tipo de discriminación; igualdad de acceso, que infiere la visión a cada miembro de la colectividad con las oportunidades similares de ingresar y ascender por méritos en el tejido social; igualdad de partida, se la mira como una potestad de mismo comienzo para todos, sin que exista un privilegio alguno que afecte a la posibilidad de que exista un *mismo comienzo*; igualdad económica relativa, es la que supone que se presente en la sociedad una misma riqueza para todos los miembros, sin que se genere una diferencia radical, sino que al contrario exista cercanía en la capacidad económica; igualdad económica radical, sobre la inexistencia de un poder económico para una sola persona; e, igualitarismo total, que implica la identidad entre toda la población al interior del Estado. Sartori et al., *Qué es la democracia?*. 180 – 182.

<sup>251</sup> Mauricio García Villegas, «La democracia constitucional: entre la libertad y la igualdad», *Estudios Políticos*, 7-8 (1995). 145.

principio que permita la construcción de distintos espacios políticos y sociales para desarrollarse en mayor grado, es decir como una inspiración, o como la propia igualdad lo es, un objetivo no acabado.<sup>252</sup>

La igualdad sustancial o material, es un rasgo común que caracteriza a las sociedades ideales; aunque el concepto de ella sea cercano a una visión iusnaturalista, ésta no abandona que las sociedades deben valerse de estos principios para el orden social y así alcanzar mínimos de convivencia y respeto, de consideración y desarrollo.<sup>253</sup> La democracia comprende de esta forma las variables propias a la igualdad, buscando reafirmarla y subsanar vacíos o debilidades de ésta. La república por su parte, no hace omisión a la atención que se tiene que entregar a los distintos grupos sociales que cohabitan, pues un fundamento primordial será entender que todos los ciudadanos son iguales y por esa razón, pueden llegar a ocupar, todos, cargos públicos y una vez que hayan llegado a éstos no abusar o utilizar al poder en contra de la sociedad diversa; lo anotado por cuanto la igualdad está presente como un principio que también es perseguido en la república, el cual se busca alcanzar desde el establecimiento de una relación formal entre los miembros del cuerpo social.<sup>254</sup>

En la democracia la igualdad se convierte en un *valor condición* inseparable que busca profundizar el desarrollo de las sociedades con la observancia a mínimos de respeto a la condición humana y la similitud entre nacionales; pues no se puede sostener que en las nuevas formas de asociación y la dinámica moderna de los Estados, en donde se mira con mayor presencia la participación de grupos distantes en realidades y condiciones socioeconómicas, este ánimo por lograr igualdad sea suprimido, al contrario, será un objetivo permanente que se apega al respeto humano en su más amplia comprensión y diversidad.<sup>255</sup> Incluso, se puede plantear que los existentes procesos de reconocimiento de la interculturalidad son resultado de la búsqueda por defender el tratamiento símil.<sup>256</sup>

La igualdad es vista por autores más que como un principio, como un atributo esencial y propio al ser humano.<sup>257</sup> El reconocimiento de éste en el contexto internacional

---

<sup>252</sup> José Francisco Jiménez Díaz, «Igualdad y Democracia: Reflexiones desde las teorías democráticas», en *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas* (España: ACMS, 2015). 880.

<sup>253</sup> Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad* (Barcelona: Paidós : I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1993). 94.

<sup>254</sup> *Ibid.* 54.

<sup>255</sup> Agustín Squella Narducci, «Democracia e igualdad en América Latina», Cuadernos de Filosofía del Derecho, 4 (1987). 378.

<sup>256</sup> Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 32.

<sup>257</sup> Hernán Salgado Pesantes, *Lecciones de derecho constitucional*, 4. ed. actualizada, Colección profesional ecuatoriano (Quito: Ediciones Legales, 2012). 67.

es permanente y no ha excluido la defensa como preocupación internacional a la par de la democracia en los países;<sup>258</sup> incluso, se ha detallado que constituye una finalidad de Estado velar por la libertad e igualdad de sus individuos, para sólo una vez concretado este paso, alcanzar un mejor nivel y calidad de vida hacia el interior.<sup>259</sup>

La república como la forma de gobierno, profundiza la igualdad y permite la vigencia de un Estado que se organice limitando al poder y reconociendo el valor de cada individuo hacia su interior, en donde no se abandone la singularidad y diversidad, pero a la vez garantizando la inexistencia de segregaciones de tipo político, ideológico o gubernativo; pues, en la república al distribuirse y no concentrarse el poder, se reconoce un campo de participación de las personas en condiciones de igualdad y no discriminación. Aunque quizá, esta afirmación claramente sea una construcción utópica en la verificación de las realidades sociales.

Con la garantía del principio de alternancia en el poder, se estructura un sistema que habilita a que las distintas fuerzas al interior de los Estados puedan llegar a ser gobierno sin que se presente una distinción limitativa o discriminatoria entre ellas, al contrario, se pretende que puedan ir ocupando diferentes cargos las fuerzas y grupos políticos que en un momento determinado hayan estado ajenos al poder en virtud de las tendencias políticas que triunfan coyunturalmente al interior del Estado.<sup>260</sup>

Así también, la característica republicana responsabilidad de gobernantes, hace que éstos no únicamente ejecuten actos u omitan su realización en virtud del grupo de apoyo mayoritario al que representa su gobierno; implica además, la realización de una gestión gubernamental responsable en la que mire a la sociedad como iguales, constituyéndose las necesidades sociales siempre en prioridad indistintamente del grupo poblacional, ideológico, económico o político al que pertenezcan. La misma transparencia y publicidad de los actos, entiende que el tratamiento a la sociedad es de iguales en cuanto merecen información y rendición de cuentas sobre la gestión de gobierno.

---

<sup>258</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su amplia jurisprudencia, ha desarrollado estándares que determinan que los Estados miembros del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos deben observar parámetros y criterios democráticos que permitan el disfrute de los derechos de las personas, siendo uno de ellos la igualdad. Corte IDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela (22 de junio de 2015). Parr. 143. Corte IDH, Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia (1 de diciembre de 2016). Parr. 178.

<sup>259</sup> De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*. 97.

<sup>260</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 136.

La elección de los gobernantes como característica de la república, es un principio que entiende que en principio, cualquier persona perteneciente al grupo social puede acceder a funciones de gobierno, alejándose de un elitismo social y político que atempere o incluso llegue a anular a la igualdad de la población ya sea por condiciones familiares o dinásticas o, socioeconómicas.<sup>261</sup>

Pero en el análisis que se viene sosteniendo, no se puede pasar por alto la necesidad de conectar a las dos condiciones democráticas propuestas por Borja, libertad e igualdad. Ellas, no se encuentran distantes y ajenas, pues como se afirmó en un principio: *la república es a la democracia y la democracia es a la república*, precisamente así se corresponden también la libertad e igualdad, siendo factible afirmar que la libertad es a la igualdad y la igualdad a la libertad.

El único nexo social y políticamente relevante entre libertad e igualdad se confronta allí donde la libertad se considera como aquello en lo que los hombres, o mejor, los miembros de un determinado grupo social, son o deben ser iguales, de ahí la característica de los miembros de ese grupo de ser igualmente libres o iguales en la libertad: no hay mejor confirmación de hecho de que la libertad es la cualidad de un ente, y la igualdad un modo de establecer un determinado tipo de relación entre los entes de una totalidad, a pesar de que la única característica común de estos entes sea el hecho de ser libres.<sup>262</sup>

Precisamente, se pone en manifiesto que los Estados democráticos y republicanos, no se encuentran en una visión exclusiva por privilegiar una condición o característica de su denominación como república y democracia; al contrario, buscarán el mayor acercamiento posible, como ideal y objetivo, a los principios, valores y características que los definan como tales, inclusive, pese a las permanentes tensiones que puedan surgir a lo largo de las disputas y enfrentamientos institucionales internos que puedan tensionar el sentido más puro tanto de la forma de Estado democrático y la forma de gobierno republicana.<sup>263</sup>

Ahora bien, de lo revisado se puede sostener hasta aquí, que tanto la libertad como la igualdad, son condiciones que afirman, revalorizan y sustentan la vigencia de un Estado democrático, pero a la vez que están presentes en una forma de gobierno republicana; de hecho, ya se había sostenido en líneas anteriores que los objetivos de la república son

---

<sup>261</sup> Gonzalo y Requejo, «Teoría Política». 277.

<sup>262</sup> Bobbio, *Igualdad y libertad*. 56.

<sup>263</sup> Rodrigo Díez Gargari, «Constitucionalismo y Democracia: una tensión inevitable», en *Constitucionalismo Progresista: Retos y Perspectivas*, ed. Roberto Gargarella (México: Universidad Autónoma Nacional de México, 2016). 196.

materializar y proteger la libertad de los ciudadanos y además la igualdad de la población ante ellos mismos y aún más, ante el poder político de turno.<sup>264</sup>

Finalmente, la cultura popular es una de las condiciones de la democracia que también las determina Borja en su clasificación. El autor hace referencia a cultura popular respecto a la posibilidad permanente que la población acceda a información de tipo pública que permita a la población desarrollar espacios claros de control social y toma de decisiones de forma responsable y en libertad.<sup>265</sup>

El acceso a la información pública toma sentido y se convierte en una característica democratizadora de los Estados por el giro que implica al reconocer que el gobierno no se encuentra exclusivamente en las manos de quienes gobiernan, sino al contrario, partiendo que la democracia implica el *poder del pueblo* se determina que los asuntos públicos deben estar en manos de este último, siendo de conocimiento y acceso sencillo de la población; así como anota Gauchi “(...) el derecho de acceso a la información pública constituye uno de los pilares esenciales para el funcionamiento de la democracia.”,<sup>266</sup> por lo que debe ser transparente y en condiciones de igualdad el acceso a ésta.

La calificación de una información como pública se la realiza desde el contenido, llevando ello incluso a que sea posible que la misma no se encuentre exclusivamente almacenada en archivos públicos estatales, sino en registros privados de quienes actúen bajo potestad estatal.<sup>267</sup>

El acceso a la información pública abre un lazo permanente de comunicación entre las estructuras del poder político que gestionan el aparato estatal y la población, eliminando distancias, incomunicación o supresión del sentido de dualidad: mandantes y mandatarios, y el principio de representatividad republicano. Igualmente, este derecho a la información se sustenta en la democratización al interior del país, pues cumple un rol trascendental en el desarrollo de mecanismos que posibilitan la comprensión que el poder reside y lo mantiene la población, generando lo que a juicio de Jellinek sería un vínculo o relación jurídica y participación en la vida política del Estado.<sup>268</sup>

---

<sup>264</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 617 - 619.

<sup>265</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 87.

<sup>266</sup> Verónica Gauchi Risso, «Derecho de acceso a la información pública», *Métodos de Información*, 3, n.º 5 (2012). 168.

<sup>267</sup> Gabriela Melo Flores, «Acceso a la información pública», en *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, ed. Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Soliz (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013).

<sup>268</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 389.

Entonces, la posibilidad que la población de manera permanente y sin restricciones más que las previamente establecidas y calificadas por el ordenamiento jurídico del país, pueda acceder a información de tipo público sobre cuestiones de interés social respecto al Estado, es una configuración que encarna democracia en un Estado.

Uno de los indicadores objetivos de la calidad democrática de una sociedad es la transparencia de sus instituciones públicas. Ello sólo es posible a través de una adecuada protección, constitucional o legal, del derecho de acceso a la información pública, entendido *como un instrumento para el control democrático del ejercicio del poder*. El derecho de acceso garantiza, en este sentido, la responsabilidad y la rendición de cuentas de las instituciones públicas, previene frente a la arbitrariedad de la Administración, *posibilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas, garantiza el ejercicio de otros derechos* y constituye uno de los pilares de un gobierno abierto a sus ciudadanos. Como corolario del derecho a la información, el derecho a saber favorece una opinión pública informada e ilustrada. En democracia, la ratio última de las leyes de acceso a la información debe ser el máximo acceso posible.<sup>269</sup> (cursivas son del autor)

Como menciona Dahl, el acceso a la información de tipo pública, asiente mantener una relación directa con el mejoramiento de las condiciones de igualdad en los Estados, pues parece ser que la igualdad no se alcanza desde acciones aisladas o reconocimientos del poder que no se materialicen, sino desde una construcción permanente de condiciones que optimicen este fin.<sup>270</sup>

Desde la comunidad internacional también se han determinado estándares sobre el significado y alcance del acceso a la información pública, así se ha establecido que ésta implica una garantía de igualdad y libertad propia a las sociedades democráticas; también, se ha sostenido que se debe profundizar los mecanismos que permitan su desarrollo y mejor alcance social.<sup>271</sup>

Ahora bien, si como se ha dicho, la república guarda una relación fundamental por lograr que los funcionarios del Estado sean responsables jurídica y políticamente de su gestión, el vínculo que enlaza el acceder a información pública respecto de la transparencia y principio de responsabilidad republicano, se convierte en una realidad y razón fundamental para que el acceso a información pública se materialice y tome sentido.

Por ello, no es impreciso sostener que el acceso a la información pública permite garantizar una profundización democrática y republicana en los Estados; habilita mirar

---

<sup>269</sup> David Estrella Gutiérrez, «Derecho de acceso a la información pública», *Eunomía: Revista en Cultura e la Legalidad*, 6 (2014). 186.

<sup>270</sup> Dahl y Wolfson, *La democracia y sus críticos*. 141.

<sup>271</sup> Al respecto puede verse: Corte IDH, Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil (24 de noviembre de 2010). Parr. 229. 28/11/19 12:58:00



no únicamente al concepto general desarrollado sobre democracia y república, sino que armoniza y complementa a cada una de las características de la democracia y república que se han revisado.

Así, la cultura popular o acceso a la información pública, integra a las condiciones democráticas de libertad e igualdad de la población desde la potestad que entrega a la población para la elección, decisión, capacidad de opinión y expresión desde la autonomía de su propia capacidad que puede formarse al mantener y conservar información de tipo público que no sea privilegio de un grupo y que permita consiguientemente que sea la población la que tenga suficientes elementos para discernir y no ser víctima del abuso o maquillaje de gestión que puede provenir desde el poder político.

En el mismo sentido, como se ha mencionado, faculta a que la igualdad democrática al interior del Estado se profundice, pues, supone que no exista un selecto grupo de personas que mantengan exclusivo conocimiento de información estatal, sino que puedan todos conocer sobre asuntos públicos aminorando de esta manera las distancias de información y posibilidades de desarrollo del grupo social, cuestión ésta que se tornaría en una brecha al carecer la población de símiles condiciones de acceso a información pública. Así, tanto la libertad y la igualdad democrática se materializan y dinamizan con la cultura popular o acceso a información, y a la vez el acceso a la información pública se sustenta en cuanto se reconozca un Estado en donde está en vigencia las libertades e igualdades democráticas.

Autores han vinculado a tal nivel esta relación entre república y democracia llegando a diseñar nuevos caminos que avizoran las características de unas y otra como una virtud para las sociedades futuras, señalando que sólo en la sintonía de éstas se puede lograr Estados y gobernantes que no desatiendan o busquen dominar arbitrariamente a la población.<sup>272</sup>

La república y la democracia se relacionan. Los intereses democráticos son a la vez intereses republicanos, y las preocupaciones republicanas se configurarían también como propias a la democracia; luego, no se puede entender a una república en la cual la libertad, igualdad y acceso a la información pública no sean intención de su forma organizativa del poder, pues ello garantizaría que no exista concentración de poderes y despotismo, y aún más conduce a evitar el retorno a regímenes absolutistas.

---

<sup>272</sup> Philip Pettit, «De la República a la Democracia», *Revista Internacional del Pensamiento Político*, 4 (2009). 47 – 55.

## 2.4. La república en América

La forma de gobierno republicana desde los discursos teóricos y las construcciones que sobre ella se hicieran, se materializa y llega a América con el proceso de la independencia de las antiguas Trece Colonias Inglesas a finales del siglo XVIII. El funcionamiento y las características que ella trajo a partir del proceso de unificación de las antiguas colonias que conformarían en los posterior el Estado Federal de Estados Unidos, se hace fundamental en el tratamiento de esta forma de gobierno y la comprensión de la configuración y virtudes de su articulación en el Estado.

En Europa, pese a existir denominación de Estados como republicas, éstos no lo fueron en su estricto sentido como sí sucedió en América, por cuanto en Europa existió siempre un desarrollo monárquico que imposibilita la comprensión de una forma de gobierno republicana en su sentido más estricto; así, se centrará el estudio únicamente en el contexto americano.<sup>273</sup>

Se puede afirmar que el término república ha sido utilizado con mucha inexactitud a lo largo del tiempo, con el único fin de detallar distintas fórmulas de organización política que se diferencian de la monarquía y la aristocracia. Ahora bien, como se ha dejado establecido en líneas anteriores, interesará la república en la que se vea la formulación y adecuación de las características que ya se estudiaron: separación de poderes, sistema representativo, elección de gobernantes, alternancia y responsabilidad de los gobernantes; entonces efectivamente a una república que suponga negación de la monarquía.

---

<sup>273</sup> Aunque la realidad establecida es así, cabe señalar que existe una interesante relación entre los más antiguos filósofos y sus criterios sobre la república, mismos que de alguna manera llegan a coincidir con las más relevantes determinaciones que sobre esta forma de gobierno se establecieron; ello, en una búsqueda por encontrar una forma de organización política que permita limitar los excesos del poder político y entregar a la población herramientas suficientes para mejorar sus condiciones y defenderse de abusos que pudiesen generarse al interior de una sociedad. Por ejemplo: Platón en su obra denominada precisamente “La República” señala que esta forma de gobierno busca la felicidad de toda la sociedad, y que la misma, no sea el patrimonio de un minúsculo grupo de particulares. De esta manera fundar, un gobierno dichoso en donde lo común sea para todos y no exclusividad de nadie. Además, el autor dice que del gobierno dependerá la buena gestión y que se alcancen los objetivos en los cuales imperativamente toda la comunidad participará de la felicidad del Estado. Platón, *La república*. 123.

En el mismo sentido, existieron sociedades que se denominaron repúblicas, pese a que en su estricto sentido estas no lo fueron, así: Holanda, Polonia, Venecia se denominaron repúblicas, sin embargo éstos no guardaban correspondencia con la construcción republicana que se iniciara desde el pensamiento de Montesquieu y otros autores abordados; pues más bien se tratarían de monarquías, aristocracias, o gobiernos hereditarios que fueran desarrollándose a lo largo del tiempo con diferenciaciones y variaciones a la monarquía en su sentido más puro.

Para un análisis de la república en su estado más puro y con la intención de revisar cada una de las características que aquí se han planteado y en seguimiento a las teorías que sobre ella se hubieren construido, es imperioso examinar a ésta en el origen que tuviera en el continente americano; así estudiarla desde su incorporación o configuración en Estados Unidos, por cuanto es aquí en donde tuvo sus primeras raíces, si se quiere, de forma automática con el surgimiento del nuevo Estado y la unión de las antiguas Trece Colonias Inglesas; pues desde el proceso de independencia y la separación definitiva que éstos antiguos territorios tuvieron con Inglaterra, en el naciente Estado de la unión se estableció una forma de gobierno diferente, que negó el establecimiento de formas tiránicas de poder, luego no existió una monarquía.

Pese a lo señalado, cabe anotar que una permanente corriente que existió en la época fue aquella que estableció temores por la tiranía, absolutismo, despotismo y concentración de poder; luego, estos criterios y realidad política hizo que se facilite a que en forma inmediata se diseñe un aparato estatal cuya regulación se afine a la forma de gobierno de concepción republicana. Es por ello que el significado práctico y teórico de la doctrina republicana se mira desde Estados Unidos.<sup>274</sup>

La inspiración estadounidense se tradujo en una búsqueda por encontrar una sintonía entre soberanía y, ejercicio y titularidad de la misma, la cual ya se había precisado desde el proceso de la Revolución Francesa en el sentido que la misma descansa exclusiva y excluyentemente en la población y no, como en un inicio se sostenía, en un gobernante o grupo minúsculo de poder dentro de la sociedad.<sup>275</sup>

El compromiso republicano estadounidense, no implica o pretende decirse que sea perfecto, sino que exclusivamente sirve para analizar y demostrar el ingreso de la república a América, si se quiere, como una promesa por establecer mecanismos y procedimientos que cumplan con los ideales de libertad, respeto al ser humano y frenos al poder; seguramente, como se verá, con una serie de debilidades y conjeturas propias a los errores políticos del tiempo e incluso al funcionamiento de los Estados, sin que por ello se desacredite el sentido de las instituciones y regulaciones que en este país se establecieron y son materia de estudio. Estrictamente aquí interesará determinar las condiciones iniciales que sobre la forma de gobierno republicana se tuvieron en el continente de América; pues, al igual que varios autores lo han calificado, no puede

---

<sup>274</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 136 – 137.

<sup>275</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*. 12.

despreciarse el valor educativo de observancia que el modelo político estadounidense presenta al mundo.<sup>276</sup>

No es por menos que la Constitución estadounidense recibiera en el estudio teórico del constitucionalismo evaluaciones que la tildan de relevante e influyente para la edificación del constitucionalismo mundial. Su importancia para la apreciación constitucional, influencia y aporte a las garantías propias hacia la defensa de los derechos de las personas, así como de instituciones políticas y jurídicas de la humanidad, han recibido elogios significativos que no pueden pasar desapercibidos sin un acercamiento, aún más en el interés de este apartado sobre la república en el continente americano.<sup>277</sup>

La construcción de una república que entendiera elementos, principios y características que se materialicen en un Estado en una línea de fortalecimiento a la democracia, se observa en el esfuerzo estadounidense por confluir esta teoría en su Constitución; empero, se hace fundamental identificar y evaluar los cambios y regulaciones que ésta trajo desde los criterios que se pueden obtener de *El Federalista*<sup>278</sup> como necesaria referencia a los discernimientos que gobernaron el pensamiento de la época y los detalles de las regulaciones constitucionales de la mano de Hamilton, Madison y Jay quienes han llegado a ser denominados los Padres Fundadores que influyeron directamente en el nuevo diseño constitucional estadounidense; en consecuencia sus apreciaciones, dimensiones e incluso apoyo al proyecto constitucional originario, cobijan la comprensión del desarrollo de la Constitución de la Unión.

Madison, en los estudios que realizara en la época de la independencia y surgimiento de la Constitución del Estado Federal de los Estados Unidos, determinó las

---

<sup>276</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 139.

<sup>277</sup> Rodolfo Piza Rocafort, «Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina», en *La Constitución Norteamericana y su influencia en Latinoamérica*, de Thomas Buergenthal, José Mario García Laguardia, y Rodolfo Piza Rocafort (Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987). 55 – 57.

<sup>278</sup> Los aportes y regulaciones que la Constitución de Estados Unidos trajera en el proceso de unificación de las Antiguas Colonias Inglesas, se explicaron en artículos de opinión y comentarios que fueron difundidos; así se establecieron en un análisis jurídico y político, las soluciones y contribuciones que a las distintas preocupaciones sociales traía la mentada Constitución, a tal punto que llegó a popularizarse entre la sociedad su contenido y evocando inclusive prestigio nacional que se reflejara en el apoyo de la población. Estos comentarios y análisis se escribieron en forma de artículos publicados en la ciudad de Nueva York en tres periódicos por los Padres Fundadores: Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay. Una vez que se recopilaran los artículos y se presentara en forma de libro, recibió este texto el nombre de *El federalista*. Sin duda, ésta constituye una obra fundamental al momento de revisar el escenario político y las regulaciones esenciales que se introdujeran en la Constitución estadounidense, con la posibilidad de conocer el contexto, intención regulatoria y motivaciones que la fundaron. Alejandro Hamilton, Santiago Madison, y Juan Jay, *El Federalista* (México: Fondo de Cultura Económica, 1957).

ventajas de constituirse como una república que comprenda el respeto a la población y su voluntad, pues como afirma, se trataría de concebir que el gobernante sólo puede provenir de la población que lo elige o designa, pues sólo entonces, se estaría profundizando la comprensión republicana.<sup>279</sup>

Convencido de la necesidad de instaurar una forma de gobierno republicana que aminore las distancias sociales y evite cualquier imperfección propia a la configuración del aparato estatal, Hamilton señaló que las libertades de tipo civil se garantizan y se tornan relevantes por medio de gobiernos republicanos que las respeten.<sup>280</sup> De hecho, la Constitución naciente señala: “Los Estados Unidos garantizan a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos (...)”.<sup>281</sup> Así, la Constitución reafirmó el posicionamiento por configurar una república en su más amplio sentido, sin puntos medios en el discernimiento de la misma.

En este orden de ideas, inclusive se desprende del espíritu de la construcción republicana originaria en Estados Unidos, que sus características y principios sirvieron de fundamento para eliminar cualquier vestigio o intento de concentración de poder que pueda anular el libre y normal funcionamiento de las Antiguas Colonias Inglesas que se establecían como un nuevo Estado Federal. Pues, la comprensión de libertades, igualdad, supresión del despotismo y división entre las colonias, fue el fundamento trascendental para marcar la necesidad de cobijarse en una forma de gobierno republicana; motivando ello a la agrupación y desarrollo del pacto social suficiente que abrace este interés.<sup>282</sup>

El naciente Estado debía además encontrar mecanismos que permitieran afianzar la unidad entre todos los individuos y los territorios, siendo importante preocupación de este proceso, la igualdad.<sup>283</sup> Pues, la Constitución de Estados Unidos que nace con la

---

<sup>279</sup> Madison en sus estudios sostuvo: “Podemos definir una república, o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un período limitado o mientras observen buena conducta. Es esencial que semejante gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella; pues si no fuera ése el caso, un puñado de nobles tiránicos, que lleven a cabo la opresión mediante una delegación de sus poderes, pueden aspirar a la calidad de republicanos y reclamar para su gobierno el *honroso título de república*. Es suficiente para ese gobierno que las personas que lo administren sean designadas directa o indirectamente por el pueblo, y que la tenencia de sus cargos sea alguna de las que acabamos de especificar; ay que, de otro modo, todos los gobierno que hay en los Estados Unidos, así como cualquier otro gobierno popular que ha estado o pueda estar organizado o bien llevado a la práctica, perdería su carácter de república.”. Ibid. 159.

<sup>280</sup> Ibid. 32 – 33.

<sup>281</sup> Convención de Filadelfia, «Constitución de Estados Unidos» (1787). Art. 4, cuarta sección.

<sup>282</sup> Richard Abernathy Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*, 5th ed (México: Limusa, 1989). 61 – 66.

<sup>283</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 34 – 35.

Convención de Filadelfia de 1787, fue el resultado de un proceso de amplia discusión para introducir la vigencia de un Estado republicano y federal que abarque además, un sistema presidencial de gobierno.<sup>284</sup> Cabe señalar que varios Estados periféricos y sus representantes se negaron a ser parte de la ratificación de esta Constitución por cuanto sostuvieron que ésta no recogía derechos fundamentales. Para lograr la unidad y salvar el proceso federalista se convocó a un Congreso en 1791 que aprobó las diez primeras enmiendas que se adicionaron a la Constitución, mismas que permitieron la unidad plena de lo que sería la completa integración federal.<sup>285</sup>

Entonces, la realidad estadounidense reviste una serie de objetivos, por un lado, lograr la unión de las Antiguas Colonias Inglesas y el fortalecimiento del sentimiento común que permita establecerse como un Estado; además, la necesidad de desarrollar un proceso de unidad en confederación y posterior federación; también, la reivindicación de principios democráticos; luego, frenar al poder; y finalmente, desarrollar una forma de gobierno de tipo republicana. Y es que la literatura ha sido repetitiva en señalar que, en el Continente, “(...) no sólo los Estados Unidos forman una república, sino también una confederación.”,<sup>286</sup> que como tal cumple varios fines en los cuales la unidad de sus Estados periféricos miembros y la cohesión social, se convierten en objetivos por alcanzar.

Todo lo anota indica una realidad política y jurídica de análisis detenido, en donde la finalidad no será mirar cada particularidad y problematización de ellas; sin embargo no se puede desatender del todo a las mismas, pues el examen de Estados Unidos implica siempre recordar que la complejidad de los fines perseguidos en la organización estatal de este país son complejos por cuanto no únicamente importó la construcción republicana, sino además configuraciones relativas a materia territorial para el desarrollo de su objetivo de Estado Federal que agrupe a otros estados periféricos.

Ahora bien, Montesquieu en sus estudios sobre la necesidad de frenar al poder político y establecer nuevas fórmulas jurídicas y políticas que ayuden a la población, pensó en la república federal como un instrumento suficiente para la unidad, la fortaleza del Estado y la confianza de la población que permita combatir a cualquier poder ajeno o

---

<sup>284</sup> Rosalie Targonski, ed., *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos* (Estados Unidos: Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos, 2000). 19 – 21.

<sup>285</sup> Hernán Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Primera (Quito: Ediciones Legales, 2012). 27 – 28.

<sup>286</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (Madrid: Alianza Editorial, 2002). 178.

externo que pretenda menoscabar la independencia estatal, constituyéndose esta teoría, en camino y fundamento a seguir desde el nuevo Estado.<sup>287</sup>

De hecho, los Estados Unidos, ante las dificultades propias a la gestión gubernamental de las Antiguas Colonias Inglesas, los temores a la invasión, los permanentes intentos hacia la separación y fracaso del proyecto unificador y la tensión propia al post conflicto armado de la guerra por la independencia, interpretó la necesidad institucional de crear una organización sólida y perene que conduzca al fortalecimiento del Estado, y para ello el federalismo y republicanism era una tarea impostergable por observar.<sup>288</sup>

Incluso se pensó en que la forma de gobierno republicana, sería una significativa estrategia para abarcar el mejoramiento en la conducción y manejo de las relaciones diplomáticas del Estado, siendo una tarea por no escatimar el generar procesos de negociación externa que aseguren el respeto internacional al nuevo Estado. Luego, el contexto internacional fue una preocupación por atender, y así se diseñó una estructura institucional y política que permita agilidad y coherencia en el manejo de las preocupaciones tanto internas como internacionales para el nuevo país.<sup>289</sup>

a. La separación de poderes

Los Estados Unidos desarrollaron en cumplimiento de las teorías republicanas, un sistema muy cerrado y a la vez, claramente configurado de separación tripartita del poder.<sup>290</sup> En él se establecieron límites, independencia y no injerencia de un poder en otro; pero a la vez, se previó mecanismos suficientes que habiliten a una coordinación o cooperación de las facultades de uno y otro para lograr eficiencia y no obstrucción en la administración pública.<sup>291</sup>

La Convención de Filadelfia en la que se definió la nueva Constitución, determinó al principio de separación de poderes como una invariable configuración para

---

<sup>287</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*. 91 – 93.

<sup>288</sup> Carmen De la Guardia Herrero, «Hacia la creación de la República Federal. España y los Estados Unidos: 1783 - 1789», *Revista Complutense de Historia de América*, 27 (2001). 64 – 66.

<sup>289</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 239 – 241.

<sup>290</sup> Los criterios que autores han señalado respecto a la trascendencia e importancia para el constitucionalismo desde la Carta Fundamental de Estados Unidos es tal, que incluso se ha sostenido que ésta llega a ser una extraordinaria Constitución que se creó para el pueblo de los Estados Unidos junto a un sistema *especial y único*, que se fundamenta, por sobre todo, en la separación e independencia de poderes, la cual contempla además limitaciones en el ámbito interno para lograr equilibrios suficientes sin que se genere rupturas del orden político al interior. Al respecto, puede verse: Warren E Burger, «La Constitución de los Estados Unidos de América», *Revista chilena de derecho*, 13, n.º 1 (1986). 177.

<sup>291</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 138 – 139.

la edificación del *rule of law*,<sup>292</sup> señalando a ésta como principio y fundamento determinante de lo que surgiría en el diseño constitucional como una forma de gobierno republicana; pues sólo entonces, se podría concretizar un Estado capaz de adquirir estabilidad y sentido de libertad.

En este mismo sentido, los Padres Fundadores, señalaron que el Poder Legislativo debía ser una autoridad predominante al interior y por consecuencia, tenía inclusive que contar con facultades que aseguren de manera efectiva la protección a su independencia frente a otros poderes. En este orden de ideas, se promulgó el principio de equilibrio de los poderes, pero a la vez de pesos y contrapesos, ambos, con la intención de permitir controles entre los poderes al interior del Estado evitando que se anulen las garantías que impiden la vigencia de un poder abusivo, despótico e ilimitado.<sup>293</sup> Madison, al respecto en sus escritos siempre fundamentó que la mejor fórmula para combatir a la concentración de poder era un equilibrio del poder.<sup>294</sup>

Así, como se ve, la concepción inicial de la separación de poderes reconoció la importancia en proteger libertades, independencia y no opresión a la población y agentes sociales desde el poder político. La visión que lideró el establecimiento de este principio como garantía e imperativo a cumplir, se mira también en las teorías desarrolladas por Madison, quien en la época del impulso constitucional estadounidense sostuvo que era fundamental evitar cualquier rezago de despotismo o concentración de poder, por cuanto podía ello fácilmente equipararse a la desviación de la forma de ejercer el poder político anulando derechos y libertades, pues “(...) la acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o

---

<sup>292</sup> Éste, supone el principio por el cual el Estado debe ser administrado con acatamiento y sumisión al ordenamiento jurídico. En un estricto cumplimiento y sentido a la ley. Es un principio que atiende a observar y delimitar las atribuciones de los gobernantes, funcionarios y población en sí, debiendo éstos siempre actuar y convivir de conformidad a la ley. Se a este término en la traducción castellana al léxico jurídico, como: Estado de Derecho.

<sup>293</sup> George W. Carey, «La separación de poderes en los Estados Unidos de Norteamérica Pasado y Presente», ed. Ramón Punset Blanco, *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* 5 (2009). 134.

<sup>294</sup> Madison dice en sus estudios que: “Con el fin de fundar sobre una base apropiada el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales, que hasta cierto punto se reconoce por todos los sectores como esencial para la conservación de la libertad, es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia y, consiguientemente, estar constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás. Si este principio se siguiera rigurosamente, requeriría que todos los nombramientos para las magistraturas supremas, del ejecutivo, legislativo y el judicial, procediesen del mismo origen, o sea del pueblo, por conductos que fueran absolutamente independientes entre sí. Quizá este sistema de constituir los diversos departamentos resultase en la práctica menos difícil de lo que parece al imaginárselo.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 221



de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía.”<sup>295</sup>

Así, la separación de poderes que Estados Unidos adoptó, siempre fue afín a la necesidad de afianzar los postulados de Locke y Montesquieu que permitiesen comprender que la distribución del poder lograba también una especialización de las tareas de los funcionarios públicos, quienes no sólo que debían actuar como agentes de poder político, sino además como funcionarios dentro de un marco de tareas y especialización.<sup>296</sup> Barker dice que al momento de establecer la separación de poderes en la Convención de Filadelfia, notoriamente, se pensó que ésta se mostraba como una fórmula capaz de clarificar que en todas sus dimensiones, Estados Unidos no podría sobrevivir como una nación democrática, ni como nación siquiera, si no establecía en su regulación interna y existencia política a este principio republicano,<sup>297</sup> es decir, se hacía necesario por las propias condiciones históricas y la realidad política y social del momento de independencia y unificación.

Los Padres Fundadores fijaron, con conciencia sobre las tentaciones de la concentración de poder, que uno de los mecanismos más efectivos para evitar la concentración de poder y luchar contra cualquier rezago de tiranía, sería dotar de instrumentos constitucionales a cada uno de los órganos para protegerse de la intromisión de otros respecto a su independencia y especialización en sus labores.<sup>298</sup>

Estas dimensiones sobre la separación de poderes, que como se analizó anteriormente supuso a la vez el diseño un sistema de equilibrios, correspondencia y limitación entre ellos; buscó que las instituciones del Estado mantengan una experiencia de control y no desviación en su funcionamiento. Así, se configuró de tal manera que evite la concentración, absolutismo o acrecimiento de poder a descrédito o demérito de otro, implantando consiguientemente un modelo de independencia y funcionamiento

---

<sup>295</sup> Ibid. 204 – 205.

<sup>296</sup> Ana Valero Heredia, «Federalismo y state law en los Estados Unidos: el papel de la “conferencia nacional de comisionados para uniformar la legislación de los estados”», Revista para el Análisis del Derecho, 2010. 4.

<sup>297</sup> Robert S. Barker, «Separación de poderes en los Estados Unidos: resumen y actualización», *Ius Et Veritas*, 12 (1996). 13.

<sup>298</sup> Los Padres Fundadores Hamilton o Madison, según el Federalista, sostenían que: “(...) la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en todos, deber ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto. Quizás pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto para reprimir los abusos del gobierno.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 220.

orgánico que garantice un sistema efectivo para el rendimiento institucional. El principio de este equilibrio propio a la tradición estadounidense, se denomina: *check and balances*.<sup>299</sup>

Continuando con el orden de ideas, el principio de separación de poderes llega a ser tan profundo y necesario en la realidad republicana estadounidense, que se mira incluso, por los efectos y garantías que produce como una virtud que profundiza y cimienta la vida de la democracia al interior.<sup>300</sup> Pues, el modelo de gobierno que se estableció, conjugó el sistema de frenos y contrapesos que posibilitó blindajes y controles entre poderes como medio suficiente para eliminar y combatir a los excesos de las mayorías coyunturales que dominan un gobierno; y además detalló, un presidencialismo que supuso entregarle amplias potestades y competencias al Ejecutivo dentro de toda la organización del Estado. Sobre esta última característica, *presidencialismo*, se volverá más adelante.

Pisarello señala que “(...) el modelo político que se diseñó, basado en un sistema de frenos y contrapesos checks and balances que favorecía al Ejecutivo, Senado y al Poder Judicial, tenía como objetivo, principalmente, conjurar los excesos de la multitud que amenazaban el orden económico (...);”<sup>301</sup> llevando aquello a que las distintas fuerzas al interior del naciente país, llegasen a estar de acuerdo en la configuración de este modelo que llegara como una especie de respuesta a los requerimientos del proceso histórico que en la época tuvo desarrollo.

Así, la intención por separar los poderes de una manera clara o en mejor sentido, categórica, que entregue a cada órgano capacidad autónoma de decisión y funcionamiento independiente siempre debe ser contrastada con el contexto y la realidad de lo que en el transcurso del tiempo y su búsqueda por mejorar el funcionamiento ha ido presentando particularidades. Por ejemplo, pese a la determinación constitucional sobre separación de poderes e independencia entre ellos, en lo posterior y con el funcionamiento del Estado, fueron los partidos políticos quienes mantuvieron un rol predominante para materializar

---

<sup>299</sup> Rafael Jiménez Asensio, «Los frenos del poder (Una introducción al principio de separación de poderes y al control de las instituciones en los sistemas constitucionales)», Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, 99-100 (diciembre de 2014). 1768.

<sup>300</sup> Aimée Figueroa Neri, «Separación de poderes públicos y entidades fiscalizadoras superiores», Revista de Derecho Foro. Universidad Andina Simón Bolívar, 18 (2012). 32 – 33.

<sup>301</sup> Pisarello, *Un largo Termidor: Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. 72.

y concretar la profundización este principio; llegando incluso en la dinámica política a conectar a los poderes diseñados originariamente como independientes.<sup>302</sup>

La definición de los alcances y atribuciones de cada uno de los poderes sí fue una constante en el texto constitucional, a tal punto que se sostuvo siempre la independencia y no injerencia en ellos por parte de otro, pero además se entregó un significativo rol al Poder Judicial como garante de control al interior, y, conservando de esta forma un protagonismo que permita su funcionamiento adecuado, a tal punto que no tardó en establecerse por parte del juez John Marshall, la capacidad de los jueces para declarar la inconstitucionalidad de las leyes dictadas por el Poder Legislativo.<sup>303</sup>

La Constitución de Estados Unidos, en sus secciones pertinentes a la separación de poderes determina:

Art. 1, sección primera: Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes. Art. 2, sección primera: Se deposita el poder ejecutivo en un presidente de los Estados Unidos (...). Art. 3, sección primera: Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo.<sup>304</sup>

Lo visto hasta aquí debe relacionarse con una preocupación continua de los constituyentes de Filadelfia, quienes sostuvieron la necesidad por generar regulaciones que den a luz mecanismos de garantía para las minorías. Pues, la Constitución de Estados Unidos, que introdujo el constitucionalismo contemporáneo con características propias de un constitucionalismo formal, escrito, federalismo, presidencialismo y república; ingresó también una inquietud respecto a las minorías y su protección. Aquello, lleva a sostener que no es del todo extraño y desatinado que esta intención de protección a las minorías precisamente podía ser resuelta y sustentada desde la configuración republicana

---

<sup>302</sup> Jackisch sostiene que las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo se ven condicionadas no precisamente al diseño institucional únicamente, sino a la lógica del funcionamiento interior con la vida y desempeño de los partidos políticos en el Estado. Así, señala: “En el desarrollo de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en Estados Unidos han tenido un papel relevante los partidos políticos. En efecto, los poderes independientes por decisión constitucional fueron unidos en parte por la existencia de partidos políticos, los cuales se transformaron en una correa de transmisión para transformar el liderazgo político del jefe de gobierno en influencia sobre el congreso. Pero de hecho, esto no siempre ocurre. En primer lugar porque para un funcionamiento sin fricciones del mecanismo del poder debería existir una férrea disciplina partidaria, que en este preciso caso no suele darse, de manera tal que el presidente difícilmente pueda imponer su voluntad, aun contando con la mayoría.” Jackisch, Carlota, «Teoría de la distribución de poderes». 27.

<sup>303</sup> Patricio Alejandro Maraniello, «La declaración de inconstitucionalidad de oficio en los sistemas difusos», Anuario Iberoamericano de justicia constitucional, 15 (2011). 302.

<sup>304</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art 1, primera sección. Art. 2, primera sección. Art. 3, primera sección.

que el Estado adquiriera, imprimiendo así la búsqueda por resolver y mejorar la situación de éstas, en el espíritu finalista de la forma de gobierno republicana introducida en Estados Unidos.<sup>305</sup>

Por ejemplo, como cita Jellinek, se configuró un mecanismo de reforma constitucional por el cual, la voluntad exclusivamente de la mayoría no era suficiente para la modificación del texto; pues el procedimiento fijado consiste en que las minorías puedan con facilidad *dificultar* cualquier cambio, en cuanto se necesita el asentimiento de los dos tercios de las cámaras del Poder Legislativo, y además, para la ratificación las tres cuartas partes de las Legislaturas de los Estados, mostrándose así una fórmula que ya en 1787 buscó el amparo a la voluntad de las minorías que pudiesen verse perjudicadas por la carencia de poder político mayoritario de turno.<sup>306</sup> Sobre este tema, con profundidad se volverá en lo posterior al revisar el sistema presidencial.

Empero, hay que hacer un matiz necesario. Como se ha mencionado al inicio de este análisis, la Constitución de Estados Unidos de 1787 que surgiera del proceso constituyente de Filadelfia, no es un instrumento perfecto; verbigracia, pese a determinar una forma de gobierno republicana, reconocimiento de libertades, igualdades y democracia en sí, también incumplió con materializar estos objetivos en forma expresa, por ejemplo distinguió entre *free personan, indians y other persons*;<sup>307</sup> mostrando aquello, como se insiste, que no cumple con ser un diseño acabado, pero que sin embargo a la época, muestra el establecimiento de una república y sus características que importan en este análisis. Entonces, la significancia del abordaje de la Constitución estadounidense no deja de ser relevante para los objetivos que se han planteado y que permitirán examinar y analizar a la forma de gobierno republicana.

b. Sobre la representatividad, elección, alternancia y responsabilidad de gobernantes

Igualmente, en Estados Unidos se reguló al sistema representativo que se materializa con el principio republicano de la elección; ello, con el fin de establecer que los gobernantes generen un vínculo o lazo de dualidad con la población gobernada, desde

---

<sup>305</sup> Jheison Torres Ávila, «Los paradigmas del control de poder y el principio de división de poderes», *Justicia Juris*, 10, n.º 1 (2014). 98 – 99.

<sup>306</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 469 – 470.

<sup>307</sup> De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*. 63.

el entendimiento que es ésta la fuente legitimadora del poder.<sup>308</sup> De hecho, ésta fue precisamente la inspiración que lideró el propio Hamilton.<sup>309</sup>

Los Padres Fundadores pensaron que la república materializaría el sentido representativo como un remedio al gobierno de un grupo minúsculo que reunía exclusivamente a intereses de pequeños sectores sociales con poder, lo que aleja de la comprensión de las distintas realidades sociales confluyen al interior del país.<sup>310</sup>

Esta realidad llevó a que gran parte del debate sobre la representación se constriña en la búsqueda de los mecanismos más idóneos para el fortalecimiento de este sistema; pues, las preocupaciones giraron en cómo entregar una real configuración que habilite la participación de los diversos grupos sociales en la república estadounidense. Es por esta razón que Madison sostuvo que “(...) ampliando mucho el número de electores se corre el riesgo de que el representante esté poco familiarizado con las circunstancias locales y con los intereses menos importantes de aquéllos; y reduciéndolo demasiado, se ata al representante excesivamente a estos intereses, y se le incapacita para comprender los grandes fines nacionales y dedicarse a ellos.”;<sup>311</sup> mostrando así, que el principio de elección y representatividad confluyó como una necesidad en la Constitución, interesando en un segundo momento, el perfeccionamiento del sistema, la ampliación y la validación de la dualidad gobernantes y gobernados. Tocqueville en el análisis sobre la representación y elección de los gobernantes de la naciente República de Estados Unidos ya sostenía que la población goza de un valor trascendental y que no puede existir un gobierno sin que éste venga de la voluntad de su pueblo, incluso, que las aspiraciones de la sociedad son el valor y razón de las ejecutorias de los gobernantes.<sup>312</sup>

---

<sup>308</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 21.

<sup>309</sup> Hamilton sostuvo: “Como el pueblo constituye la única fuente legítima del poder y de él procede la carta constitucional de que derivan las facultades de las distintas ramas del gobierno, parece estrictamente conforme a la teoría republicana volver a la misma autoridad originaria, no sólo cuando sea necesario ampliar, disminuir o reformar poderes de gobierno, sino también cada vez que cualquiera de los departamentos invada los derechos constitucionales de los otros.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 214.

<sup>310</sup> *Ibid.* 39 – 41.

<sup>311</sup> *Ibid.* 50.

<sup>312</sup> Tocqueville dice: “En América, el pueblo nombra al que hace la ley y al que la ejecuta; y él mismo forma el jurado que castiga las infracciones a la ley. No sólo las instituciones son democráticas en su principio, sino también en su desarrollo; así, el pueblo nombra directamente a sus representantes y los elige, por lo general, cada año con el fin de mantenerlos completamente bajo su dependencia. Es, pues, realmente el pueblo quien dirige, y aunque la forma de gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses e incluso las pasiones del pueblo no pueden encontrar obstáculos duraderos que les impidan hacerse oír y obrar en la dirección cotidiana de la sociedad.”. Tocqueville, *La democracia en América*. 255.

En esta línea, la característica republicana que habilita las elecciones periódicas y la representatividad de los gobernantes con sus gobernados, se definió en las directrices y documentos jurídicos estadounidenses; siendo una característica que se implantó en América para experimentar una nueva forma de organizar al poder político y sellar las relaciones de éste con la población, incluso, como un mecanismo de control de tipo inter orgánico.<sup>313</sup>

Lo señalado, por supuesto, desde un punto de partida común que atiende a mirar la participación y expresión de la voluntad de mayorías como manifestación del número más alto de la población, empero, no se podría evaluar la cercana o lejana relación con estructuras de participación de las minorías que habilitan profundizar criterios democráticos; cuestión que no debe ser desatendida.

Ahora bien, las elecciones presidenciales en Estados Unidos se desarrollan con el diseño de un colegio electoral que por compromisarios elige al presidente. Esta configuración constitucional presenta una elección indirecta de la población a su mandatario; generando, inquietudes que han llevado a criticar al modelo estadounidense y la escasa o nula conexión que ello procura entre gobernante y gobernados, por cuanto este modelo diseñado parecería estar configurado desde una lógica de votación elitista, en la que incluso se puede afirmar que lo pretendido por parte de los *Framers* o forjadores de la Constitución, fue “(...) arrancar la elección del presidente de las manos de las mayorías populares y poner esa responsabilidad en manos de un cuerpo selecto de ciudadanos sabios, conspicuos y virtuosos (...)”.<sup>314</sup>

Así, el sistema de elección estadounidense responde a una expresión de cada Estado periférico que designa a representantes de la población encargados en los posterior de elegir a quien liderará al Poder Ejecutivo. Sin duda que esta elección indirecta a todo análisis implica un punto de tensión entre la comprensión de la democracia y república, empero, no es tarea de este trabajo profundizar en la medición de la calidad de la democracia de Estados Unidos, sino como se ha dicho, reflejar y demostrar el entendimiento de los principios y elementos republicanos que en ella se han estableciendo como primer momento en el continente americano.<sup>315</sup>

---

<sup>313</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Ariel, 1976). 326.

<sup>314</sup> Robert Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003).

<sup>315</sup> Sobre la configuración y justificaciones de la existencia del Colegio Electoral que establece Estados Unidos, se volverá al momento de desarrollar las características del presidencialismo originario, y en este particular lo referente a la elección del presidente.

En relación a lo señalado, sería desacertado decir que la Constitución estadounidense es la que funda a la democracia o la república en estricto sentido; el análisis e intentos de que éstas se concreten es mucho anterior, lo que sí hace la Constitución de Estados Unidos es impulsar a que la democracia se materialice y sea una vía hacia mejorar la situación de la población, eliminando el despotismo y cualquier influencia jurídica o política que soslaye a los intereses de sus nacionales.<sup>316</sup> En este sentido Piza dice que el valor de la Constitución de Estados Unidos no fue la creación de la democracia o de la república, sino el impulso que ésta dio desde 1787 al mundo contemporáneo al mostrar una clara comprensión de los más importantes elementos y características de ellas.<sup>317</sup>

Continuando con los principios republicanos que se analizan, la Constitución determinó que debe existir un periodo fijo de gobierno, y respecto a la reelección del presidente la habilitó, disponiendo la posibilidad que éste pueda ser electo consecutivamente de forma incluso indefinida.<sup>318</sup> Ello, ha sido a criterio de autores, uno de los errores más claros de esta Constitución; y así, pese a la intención en separarse de los gobiernos monárquicos y las características vitalicias de los gobernantes, inobservó las dificultades propias al establecimiento de una reelección indefinida.<sup>319</sup>

Quienes pensaron a esta Constitución, en defensa de ella, señalan que la reelección atiende a mirar las claras desventajas del denominado *principio de exclusión* de la actividad pública de la más alta magistratura del Estado, pues un presidente estaría exento de poder continuar en la dirección de los destinos del Estado, pese a haber ocasiones en las cuales éstos muestran capacidad de gestión y confianza de la población. En el mismo sentido, manifiestan que una persona cuando conoce que no puede continuar en el cargo, podría llegar a abusar los últimos días de su mandato; otro argumento, es que se convertiría en una suerte de revanchismos permanentes con el siguiente gobernante quien buscaría exclusivamente realizar una gestión que inobserve las buenas o malas actuaciones de su predecesor con el fin de adquirir popularidad o simpatía del electorado,

---

<sup>316</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 31 – 32.

<sup>317</sup> Piza Rocafort, «Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina». 82 – 83.

<sup>318</sup> Carey, «La separación de poderes en los Estados Unidos de Norteamérica Pasado y Presente». 130.

<sup>319</sup> Alexis de Tocqueville manifiesta: “Así, pues, el principio de la reelección hace más extensa y peligrosa la influencia corruptora de los gobiernos electivos. Tiende a defraudar la moral política del pueblo y a reemplazar el patriotismo por la habilidad. En América, dicho principio ataca aún más de cerca las fuentes de la existencia nacional. (...) El principio de ruina en las monarquías absolutas es la extensión ilimitada e irrazonable del poder real.”. Tocqueville, *La democracia en América*. 205 – 206.

privándole así al país, de la experiencia adquirida; todo lo anotado que llega a anular, a criterio de los *Framers*, la posibilidad que el Estado cuente con una administración estable, responsable y que ya *haya sido probada*.<sup>320</sup>

De hecho, las relaciones de poder y los mecanismos por los cuales éste se ha configurado, siempre serán el centro de gravitación del análisis político, no puede estar aislado, y los matices que se hagan sobre el poder y las fórmulas que se establezcan para que se llegue a expresar, serán sujeto de acuerdos y pactos, que es precisamente lo que la naciente República estadounidense tuvo que realizar; por cuanto, no sólo se buscaba la estructuración del Estado, sino además la unidad de diferentes Estados periféricos o Antiguas Colonias que habían estado separadas y forjarían la Unidad o federalismo en donde el mantener regulaciones que abarquen en mayor medida la simpatía y consentimiento de todos, era la prioridad estadounidense.<sup>321</sup>

La alternancia en el poder detallada como el principio republicano por el que los gobernantes deben mantenerse en sus cargos por un periodo determinado, se cumple; pero, la imposibilidad de reelecciones inmediatas para los funcionarios de elección popular no pareció ser una preocupación central de la formación de la Constitución de Estados Unidos. Así, se impuso el criterio de no impedir la participación continuada de un funcionario que *haya probado capacidad* para el ejercicio del cargo.

Ahora bien, al respecto es preciso anotar, que la revisión realizada atiende al texto original de la Constitución de Estados Unidos, sin embargo es necesario mencionar que con la Enmienda Vigésimosegunda promulgada el 27 de febrero de 1951, la reelección presidencial se limitó a la posibilidad que ésta ocurra por una sola vez.<sup>322</sup> Es decir, más de cien años después de celebrada la Convención de Filadelfia y creada la Constitución estadounidense, se perfeccionó su diseño para acoplarse en mejor medida a los principios republicanos que ésta promovía. Respecto a la reelección presidencial, se detallará en lo subsiguiente cuando se ingrese a revisar las características propias al sistema presidencial originario.

---

<sup>320</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 307 – 311.

<sup>321</sup> Adalberto C. Agozino, *Política y Estado*, 1. ed (Buenos Aires: Dosyuna Ediciones Argentinas, 2009). 148.

<sup>322</sup> El texto de mencionada Enmienda Constitucional es: “*No se elegirá a la misma persona para el cargo de Presidente más de dos veces, ni más de una vez a la persona que haya desempeñado dicho cargo o que haya actuado como Presidente durante más de dos años de un período para el que se haya elegido como Presidente a otra persona. El presente artículo no se aplicará a la persona que ocupada el puesto de Presidente cuando el mismo se propuso por el Congreso, ni impedirá que la persona que desempeñe dicho cargo o que actúe como Presidente durante el período en que el repetido artículo entre en vigor, desempeñe el puesto de Presidente o actúe como tal durante el resto del referido periodo.*”. (cursivas son del autor) Constitución de Estados Unidos. Enmienda Vigésimosegunda, promulgada el 27 de febrero de 1951.



Finalmente, el principio de responsabilidad de gobernantes también está presente en la Constitución de Estados Unidos. Se entiende a éste como una dimensión intrínseca a la república que por el sólo hecho de no existir un monarca, la responsabilidad es parte indiscutible de la configuración de administración del poder político.

El temor a la corrupción fue la razón más trascendental para diseñar una república en donde los poderes tengan límites, pero a la vez, en la cual se establezca que el gobernante puede llegar a ser destituido de su cargo en razón de desatender e inobservar a lo que se denominó, moralidad pública.<sup>323</sup>

La responsabilidad de gobernantes y funcionarios se estableció en la Constitución de Estados Unidos en su artículo dos, cuarta sección: “(...) El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos a ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.”<sup>324</sup> Ello, distanciándose de la concepción monárquica que liberaba de toda responsabilidad jurídica al jefe de Estado o monarca.

El legislativo estadounidense, en el cumplimiento de la teoría de separación de poderes y, haciendo notoria tarea del control parlamentario que éste ostenta, se instituyó como un órgano que tutela el cumplimiento de los valores y ordenamiento jurídico del país, es decir de verificar la responsabilidad de los gobernantes y funcionarios; órgano que además es guardián del cumplimiento de las tareas encomendadas a los servidores del país. Al respecto, la Constitución dice:

6. El Senado *poseerá derecho exclusivo* de juzgar sobre todas las acusaciones por *responsabilidades oficiales*. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.

7. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho (...).<sup>325</sup> (cursivas son del autor)

Estas disposiciones indican el amplio sentido republicano que se adoptó en la nueva Constitución estadounidense, en la cual se convirtió en tarea prioritaria el control a los funcionarios públicos y que éstos no excedan sus competencias y límites. Es decir,

<sup>323</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 321 – 323.

<sup>324</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 2, cuarta sección.

<sup>325</sup> *Ibid.* Art. 1, tercera sección.

interesó encontrar mecanismos eficientes para materializar el cumplimiento de las soluciones a las preocupaciones republicanas.<sup>326</sup>

Dahl manifiesta que en Estados Unidos fue determinante pensar en la responsabilidad de los funcionarios y gobernantes, lo cual se tradujo en la búsqueda del mejor sistema electoral posible que conduzca a generar gobiernos responsables ante sus votantes desde el punto de vista que “(...) los sistemas mayoritarios bipartidistas ayudan a que los votantes tengan gobiernos más responsables porque resultan mejores para simplificar y clarificar las alternativas abiertas a los votantes.”;<sup>327</sup> aunque claro, aquello resaltaría una discusión aún importante que se afianza cada vez más respecto al secundario rol que estaría entregándose, bajo estos criterios, a las minorías y diversidad de la sociedad; pero, como se ha dicho, este no es un estudio por medir la calidad democrática de Estados Unidos, sino, analizar y demostrar la incorporación de las características republicanas en el diseño del Estado y los criterios y experiencia con los que éstas ingresan al continente americano.

Jay, Padre Fundador, mantuvo la línea discursiva que evocaba el valor de la Constitución que entraría en vigencia y que con alto grado de inspiración republicana no podía excluir la responsabilidad de los gobernantes como una parte central de su tratamiento.<sup>328</sup> Así pues, la Constitución de Estados Unidos que se construía como nueva estructura jurídica y política que permita concretar el nacimiento de la forma de gobierno republicana, lo hacía al amparo de una concepción alternativa a la monarquía en la búsqueda por unificar un Estado en federación.<sup>329</sup> Todo ello, mostrando una Carta Fundamental que por mucho, llevaba el talento de pensar en soluciones a los temores que la unión de las Antiguas Colonias podían mantener y a las cuales, se hacía imprescindible entregarles respuestas que aseguraran la continuidad del proceso de unificación en la lógica de un Estado que surgía desde el pluralismo territorial.

---

<sup>326</sup> Loewenstein, *Teoría de la Constitución*. 136 – 139.

<sup>327</sup> Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 111.

<sup>328</sup> Jay dice: “Respecto a la responsabilidad, es difícil concebir cómo podría aumentarse. Todas las consideraciones que pueden influir en la mente humana, como el honor, los juramentos, la reputación, la conciencia, el amor a la patria y los afectos y lazos familiares; constituyen la garantía de su fidelidad. En dos palabras, como la Constitución ha demostrado la mayor solicitud para que sean hombres de talento e integridad, tenemos razones para estar convencidos de que los tratados que concluyan han de ser todo lo ventajosos que las circunstancias lo permitan; y si el temor al castigo y a la deshonra pueden ser eficaces, este móvil de la buena conducta está ampliamente previsto en el artículo relativo a la acusación por delitos oficiales.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 276.

<sup>329</sup> Caminal, «Representación y Parlamento». 539 – 540.

Tocqueville señala una virtud más, al decir que el naciente Estado comprendía el “(...) valor del dogma de la soberanía del pueblo (...)”,<sup>330</sup> siendo para éste trascendental fundamento que llevó a configurar una Carta que vela por libertades y capacidad de expresión de la población sobre los asuntos del poder.

Como se ha visto, el estudio de la inspiración constitucional estadounidense permite observar los principales rasgos de la república y su establecimiento en el continente americano. Ahora bien, pese a desarrollarse en la Constitución de Estados Unidos una serie de postulados y regulaciones que garantizan y enfatizan el carácter republicano del Estado, se debe decir también que la realidad y contexto propio de las Antiguas Colonias Inglesas y el surgimiento de un país Federal impusieron una agenda e impulso propio en el cual destacan particularidades en su estructura política.

Como anota Dahl, “la república de los Estados Unidos no fue creada únicamente por los líderes, ni podría haber sido sostenida por los líderes aislados. Fueron ellos, sin duda, quienes diseñaron un marco apropiado, según pensaban, para una república. Pero fue el pueblo estadounidense y los líderes que respondían a él, quienes garantizaron que la nueva república evolucionara velozmente hacia una república democrática.”<sup>331</sup> Pues, las valoraciones de la población, el tejido social y la evolución que las distintas instituciones van conservado o generado, precisamente en el contexto nacional y local, el escenario de la dimensión y funcionamiento de una forma de gobierno.

Ya se decía en anteriores líneas, la relación que se construye entre la democracia y la república, su sentido, cómo se correlacionan y cimientan mutuamente, será la fortaleza que determine las particularidades de un Estado en su estructura política e intención por cumplir los objetivos más sensibles hacia el bienestar de la población.

Hasta aquí ha sido intención presentar, cómo se fue asumiendo las diferentes características de la forma de gobierno republicana en América llegando a mostrar con ello el origen de la república en el Continente y las mayores preocupaciones que buscaron ser atendidas y resueltas a la época de la introducción de esta forma de gobierno.

---

<sup>330</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 97.

<sup>331</sup> Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 30.

### 3. Presidencialismo originario

#### 3.1. Las razones y fundamentos para su configuración

La Constitución de Estados Unidos no concretó exclusivamente la comprensión de una Constitución suprema en la que se configure a la forma de gobierno republicana y la unión de las Antiguas Colonias Inglesas en una estructura federal;<sup>332</sup> trajo consigo además el establecimiento de un nuevo sistema gobierno que entregaría en distinta forma a los órganos de poder competencias y atribuciones en el Estado.<sup>333</sup>

Esta configuración vendría a modificar lo que hasta 1787 se había conocido como una clásica estructuración del funcionamiento del Estado y el diseño del poder político,<sup>334</sup> pasando a una república presidencial o lo que se ha llegado a conocer también en la doctrina como un sistema de gobierno presidencialista.<sup>335</sup> Se trataría en consecuencia más bien, de un modelo experimental en el cual el funcionamiento del Ejecutivo también está en prueba y descubrimiento dentro del naciente Estado.<sup>336</sup>

El presidencialismo surge, como señala Jellinek, por la necesidad de mantener un símil modelo de gobierno al que existían en las Antiguas Colonias Inglesas que se conformaron como Estados periféricos; siendo entonces, únicamente homologado, o si se quiere, aceptada la más común forma de organización del poder, a nivel de la Unión en atención a las características determinantes respecto de las competencias que se conservarían en torno a un gobernante central o presidente.<sup>337</sup>

Así, el presidencialismo que se originó en los Estados Unidos muestra una serie de características, principios y elementos que delimitan su naturaleza; luego, son precisamente éstos los que permiten conocer y valorar el alcance del pensamiento y teoría de los Fundadores respecto de las fórmulas organizativas del poder político.<sup>338</sup> Entonces, las variaciones y problemas propios a su funcionamiento servirían como base del estudio que alrededor del mundo se hiciera sobre el presidencialismo.

Estados Unidos se erguía como un país que observó, por sobre todo con especial detenimiento, la creación del sistema de separación de poderes que lo desarrolló

<sup>332</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 171 – 172.

<sup>333</sup> Edward S Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual* (Buenos Aires: Fraterna, 1987). 199 – 201.

<sup>334</sup> Pisarello, *Un largo Termidor: Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. 66 – 73.

<sup>335</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 130 – 131.

<sup>336</sup> Michael P Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*, vol. I (Lanham, Md.: Madison Books, 1995). 56.

<sup>337</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 635.

<sup>338</sup> Salgado Pesantes, *Lecciones de derecho constitucional*. 101.

constitucionalmente, lo cual sirvió en lo posterior como inspiración para otros Estados que lo emularon.<sup>339</sup> A la forma de gobierno republicana que asumió Estados Unidos con el cumplimiento del principio fundamental de la separación de poderes, se introdujo la variante por la cual se acentuó el poder que el Ejecutivo tiene al interior, acrecentando sus competencias y entregándole facultades suficientes que permitan a éste administrar al Estado frente a los otros poderes.<sup>340</sup>

En este contexto, la Constitución debió pasar de un federalismo colectivo, por el cual los Estados periféricos retenían mayor autoridad y poder que el gobierno central, a un federalismo directivo, por el que la autoridad Ejecutiva nacional se constituyó fuerte y con capacidad de poder palear las crisis sociales y económicas que el naciente Estado debía ya desde un primer momento enfrentar;<sup>341</sup> causa ésta que justifica también, las razones generales para la configuración del sistema presidencial.

En el entorno de las circunstancias sociales, políticas y económicas en las que el nuevo Estado surgió,<sup>342</sup> las soluciones sobre la naturaleza y atribuciones a entregarse al Ejecutivo se convirtieron en una preocupación no menor y de significativo análisis.<sup>343</sup> “Se debatió cada elemento: los poderes que tendría el nuevo cargo, su periodo de mandato, su título, su renovación y su retirada, y hasta la manera de dirigirse al mismo.”<sup>344</sup> llevando ello a que se diseñe un modelo que afiance poder en el Ejecutivo,

---

<sup>339</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 636 – 637.

<sup>340</sup> Dieter Nohlen, «El presidencialismo comparado», *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, 1 (2013). 7 – 8.

<sup>341</sup> Al respecto, sobre la realidad de las Antiguas Colonias Inglesas y el momento protagónico de la Unión como confederación y después su paso hacia una federación en medio de las dificultades sociales y políticas que ello implicó, Ortiz señala: “(...) la actual Constitución debe contemplarse dentro de su contexto histórico, compuesto por una serie de problemas específicos del siglo XVIII. En primer lugar, los Artículos carecían de mecanismo alguno para forzar a los Estados a que respetasen y acatasen la autoridad del Congreso. Los estados rechazaron pagar la deuda pública común, acuñaron su propio papel moneda, y levantaron barreras aduaneras entre ellos. En segundo lugar, los débilmente cohesionados Estados Unidos habían emitido una gran cantidad de deuda durante su Guerra de Revolución o de Independencia, y la inflación se había disparado. Tampoco los Artículos brindaban ninguna solución colectiva para este problema. Toda decisión tomada por el Congreso tenía que ser ratificada después por todos los estados; de forma que un estado cualquiera podía hacer naufragar la propuesta de legislación común mediante su solo disenso. Tercero, el malestar social era un problema que había provocado gran inquietud entre las clases terratenientes, en las cuales se encuadraban casi todos, si no todos, los Padres de la Constitución. En particular, el problema social de las revueltas de los deudores estaba sirviendo como aviso a las élites acomodadas del país de los peligros de una democracia desde abajo, o de cualquier cosa que no fuera una democracia representativa y deliberativa. En concreto la rebelión de Shay, una revuelta de deudores que tuvo lugar en Massachusetts, se vio como un indicio de que los estados no tenían poder para controlar a sus propias poblaciones, y que se necesitaba una solución común más efectiva para atajar tales rebeliones en el futuro.” David Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?», *Espacio, Tiempo y Forma*, 16 (2004). 20.

<sup>342</sup> *Ibíd.*

<sup>343</sup> Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 74 – 77.

<sup>344</sup> Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 22.

pero además que cuide que éste sea producto de la voluntad popular exclusiva de mayorías combatiendo a los riesgos de la demagogia.<sup>345</sup>

Ahora bien, esta aceptación del modelo constitucional que funda un sistema presidencial en donde las competencias más importantes girarían en torno al presidente, estuvo sujeta a críticos de la época. Por ejemplo, las preocupaciones se concentraron en torno a que, si bien es cierto, que el nuevo gobernante provendría de un proceso electoral y no de herencia, éste se asimilaría en mayor medida a un monarca por las cargadas competencias con las que contaba; otros sostuvieron que las potestades que se entregaban al Ejecutivo podían generar una mezcla de tareas y responsabilidades entre el Legislativo y el Ejecutivo sin una clara precisión o detalle de las mismas; también se formularon inquietudes sobre la existencia de un mandato de duración del periodo presidencial mayor a un año, por cuanto éste podía ser un diseño *peligroso capaz de crear despotismo*.<sup>346</sup>

Las dificultades sobre esta regulación que la Constitución hiciera, en cuanto a la entrega de competencias, definiciones y detalles de los límites del presidente, presentó dificultades cuyo análisis no pude ser desatendido. Hamilton, reconociendo la existencia de críticos respecto al diseño del sistema presidencial y que el mismo debía ser debatido, estudiado y pormenorizado para comprender su alcance, señaló que “(...) difícilmente habrá otra parte del sistema cuya organización ofreciese tantas dificultades como ésta, y

---

<sup>345</sup> Estas causas motivaron a que se establezca, como ya se mostró con anterioridad, un colegio electoral que sea el responsable, por vía de compromisarios de realizar la elección del presidente. Se estableció así un mecanismo, que si bien es cierto, impide la participación directa de la población en la elección del ejecutivo, pero que a criterio de los Padres Fundadores, logra una no dependencia exclusiva del presidente a las mayorías, sino permite a éste contar con una visión más horizontal que observe el peso de las minorías y su participación en el interior del Estado. Al respecto puede verse: Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 267.

<sup>346</sup> Riccardas relata lo siguiente: “La Constitución propuesta tenía entonces sus fuertes defensores, pero también tenía muchos críticos capaces. Elbridge Gerry, que era un delegado en Filadelfia, advirtió que las ramas ejecutiva y legislativa estaban “(...) mezcladas peligrosamente para dar una causa justa de alarma”. George Mason de Virginia, también un delegado, presionó nuevamente para un consejo de estado de seis hombres, formado por dos representantes de cada estado. De esta manera, una región podría estar protegida del abuso ejecutivo y también podría proteger sus intereses. Otro crítico, Jonathan Jackson, argumentó todo lo contrario: el presidente debería ser totalmente independiente del Senado, de modo que podría ser considerado personalmente responsable de las acciones que se llevan a cabo en su administración.”. (Traducción realizada por el autor) Riccardas, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 25. Texto original: “The proposed Constitution then had its strong defenders, but it also had many able critics as well. Elbridge Gerry, who was a delegate in Philadelphia, warned that the executive and legislative branches were “so dangerously blended as to give just cause of alarm.” George Mason of Virginia, also a delegate, pressed again for a six-man council of state, made up of two representatives from each section. In this way, a region could be protected from executive abuse, and could also guard its navigation interests. Still another critic, Jonathan Jackson, argued the very opposite: the president should be totally independent of the Senate, so that he could be held personally responsible for actions done in his administration.”.

acaso contra ninguna se han lanzado inectivas menos sinceras ni han sido criticadas con menos discernimiento.”<sup>347</sup>

De ello se desprende una innegable verdad, el presidencialismo constituyó una configuración que condujo a controversia y tensiones de orden democrático; pero que a la vez, supuso un diseño blindado por los criterios hacia procurar un Estado de unión y desarrollo social que se aleje del gobierno monárquico.

Claramente no se pudo desatender que la inspiración constitucional mantuvo una fuerte influencia por evadir mecanismos o elementos monárquicos de gobierno que conduzcan a concentración de poder. Empero, es real y no se pudo dejar de lado, que existieron voces críticas respecto a que se estaría configurándose un gobierno similar a la monarquía que confiaba amplias y *despóticas* competencias al presidente de la República.<sup>348</sup>

Hay quienes han sostenido por ejemplo, que el presidencialismo estadounidense se inspiró en la monarquía inglesa y las competencias con las que contaba el rey cuando éste mantenía insumos contundentes de poder; diciéndose de esta manera, que el naciente sistema presidencial tendría una estructuración de poder que se equiparara a la monarquía pero en la configuración de una democracia y república; de hecho Needler manifiesta que “(...) el sistema presidencial se basa en el modelo del gobierno británico tal como existió en el siglo XIX, antes de que el rey perdiera todo su poder.”<sup>349</sup>

Luego, efectivamente, las miradas críticas y la atención sobre los peligros del sistema presidencial, supuso el establecimiento de alcances y límites que se configuraren para definir la actuación del presidente. Así, esto parece haber ocupado un importante tiempo en las discusiones del proceso de unión y surgimiento de la nueva Constitución. Pero, los defensores del sistema presidencial señalaron que constituía un error equiparar el sistema presidencial con una monarquía, pues no supone un sistema que entregue un abanico político y social a favor de quien ocupa el cargo presidencial, sino que se sellan los intentos de un Ejecutivo que pretenda rebasar los límites constitucionales y el sentido

---

<sup>347</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 285.

<sup>348</sup> Asael Mercado Maldonado, «Presidencialismo Y Monarquía: Ocaso Y Similitudes», *Nómadas* 29, n.º 1 (2011): 97-113. 97-100.

<sup>349</sup> Martin C. Needler, *Identity, interest, and ideology: an introduction to politics* (Westport, Conn: Praeger, 1996). 119. Texto original: “Inconically both systems originated in the British political system. The presidential system is bases on the model of British government as ir existed in the sixteenth century, before the king had lost all of his power.”.

democrático a través de disposiciones constitucionales que equilibran el poder y lo llegan a controlar.<sup>350</sup>

Aunque el modelo estructural presidencialista encontró críticos, éstos atendieron también a la misma premisa que se estableció con antelación; no existía experiencia alguna sobre el naciente sistema presidencial que se estaba fijando, en consecuencia, las voces al interior eran resultado, en muchos casos, de un desconocimiento del diseño por desarrollarse y los peligros a los que se combatía: la concentración de poder y el absolutismo. Así el presidencialismo nació como una formación jurídica y política a probar en la nueva República; pues, hay que señalar que “(...) los *framers* no contaban con una guía de un modelo relevante republicano.”<sup>351</sup> careciendo entonces, de una propuesta clara para el funcionamiento del Poder Ejecutivo que les permitiera comprender fehacientemente un funcionamiento debido sobre la institucionalidad del Estado.

En este orden de ideas, interesó al naciente país que se defina con precisión una línea de superioridad o poder concerniente al jefe de Estado frente a las Antiguas Colonias o Estados periféricos, pues la debilidad que éste pudiera tener perjudicaría al cumplimiento de los fines nacionales y la cohesión social, siendo una causa de riesgo para la República que en la unión encontraba su mayor fortaleza. Consecuentemente, el presidencialismo que se originaría en el constitucionalismo republicano estadounidense tendría en tal virtud, un formato propio que en lo posterior llegó a ser emulado por otros países.<sup>352</sup>

Para la edificación de este sistema y el otorgamiento de competencias al presidente, fueron decisivas las voces que expresaron la necesidad de contar con un Ejecutivo capaz de administrar y organizar a todos los órganos inferiores, incluyendo a las intenciones políticas y sociales disímiles de las Antiguas Colonias; además centró su interés en la estructuración de su diseño constitucional y en el poder que las Antiguas Colonias que pasarían ser Estados periféricos, conservarían sobre la población y los

---

<sup>350</sup> Jellinek en sus estudios comparativos entre el sistema parlamentario y el presidencialismo, señala que este último no supone en realidad una fuerza jurídica decidora al interior del Estado, al contrario, sería un poder medido, limitado y frenado. Dice: “Se ha afirmado a menudo que el presidente de los Estados Unidos de América tiene más poder que el rey de Inglaterra; mas por débil que puede ser éste en la realidad política, a él es a quien compete jurídicamente la decisión suprema sobre toda modificación de la organización jurídica de su Estado, y esto no le es dado al presidente. La fuerza política de que éste goza no le quita su debilidad jurídica. Jellinek, *Teoría general del Estado*. 637.

<sup>351</sup> Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 75.

<sup>352</sup> Fred Riggs, «Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy», *International Political Science Review*, 18, n.º 3 (julio de 1997). 257.



funcionarios públicos. Al respecto, Madison fue categórico en mencionar que crear un Ejecutivo sin competencias suficientes y capacidad de mando, disposición o gobierno hacia el interior del país, sería equiparable a diseñar “(...) un monstruo con la cabeza bajo las órdenes de sus miembros.”;<sup>353</sup> generando de esta forma, una permanente conciencia respecto al poder que se debía entregar al Ejecutivo, visión que a la vez, se acompañaba por profundas razones que motivaban las atribuciones y facultades diseñadas para el gobierno del presidente.

En este mismo sentido, las intenciones que como se muestran, determinaron el fortalecimiento al Ejecutivo estuvieron radicadas en sostener que se convertía en una cuestión primordial que el presidente pueda contar con competencias que alcancen a entregarle estabilidad, gobernanza y efectividad frente a otros órganos al interior, así “(...) los legisladores de la Unión reconocieron que el Poder Ejecutivo no podría desempeñar digna y útilmente su tarea, si no conseguían darle más estabilidad y más fuerza que las que se le otorgaban en los Estados particulares.”;<sup>354</sup> todo ello, en sintonía con el hecho que el sistema presidencial surgió en la naturaleza de un Estado federal, que como se ha mencionado, requirió propias exigencias para procurar unidad y cohesión.

Pisarello sostiene que el modelo establecido favorece a la separación de poderes y al sistema de pesos y contrapesos; pero a la vez, aunque no se haya determinado un Ejecutivo vitalicio, como fue la intención de varios teóricos de la nueva Constitución estadounidense, sí desarrolló “(...) un presidente fuerte”,<sup>355</sup> con afinada centralidad en el funcionamiento del aparato estatal, pero sin que ello suponga perjudicar el reconocimiento de Estados Unidos como un país que conservó y se estructuró sobre las bases de las características republicana y el principio democrático.<sup>356</sup>

Ahora bien, las relaciones de los elementos estatales: poder político, territorio y población, son fundamentales sobre la existencia de variaciones o mutaciones del presidencialismo originario en el transcurso de la historia y su desarrollo hasta la actualidad; empero en este análisis, interesa exclusivamente lo que la teoría denomina como un *presidencialismo puro*, el cual mostrará sus características, elementos y justificaciones para el establecimiento en la Constitución de Estados Unidos. Ahora bien,

---

<sup>353</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 194.

<sup>354</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 184.

<sup>355</sup> Pisarello, *Un largo Termidor: Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. 72.

<sup>356</sup> Juan José Linz y Arturo Valenzuela, eds., *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*, La crisis del presidencialismo, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) ; Vol. 1 (Madrid: Alianza, 1997). 26 – 28.

cabe aclarar que el estudio de los elementos originarios o del sistema presidencial en sentido puro, no implica negación del reconocimiento de variaciones, matices y cuestiones propias a cada realidad histórica y territorial de la evolución y el acoplamiento de este sistema en razón de esferas de tipo social, económico y político.<sup>357</sup>

En efecto, es innegable que la influencia estadounidense marca también un espacio, a propósito significativo, en el modo y forma de organización del poder que los distintos Estados del mundo han adquirido en sus documentos constitucionales; así es como “(...) para la doctrina de los sistemas políticos comparados, el de los Estados Unidos es el prototipo de un sistema presidencial.”,<sup>358</sup> convirtiéndose en un país que prefija el surgimiento del presidencialismo a contraposición del parlamentarismo europeo y que además, entrelaza y complementa la teoría republicana con la existencia de un presidente como jefe de Estado y gobierno con cualidades propias y atribuciones que la Constitución las estableciera y de las cuales, se desarrollarían en lo posterior hasta la actualidad amplios debates y análisis que no pueden pasar desapercibidos.

### 3.2. Características del presidencialismo originario: repaso y contradicciones

Tal como se había advertido, el sistema presidencial originario o *puro*, surge en la Constitución de Estados Unidos.<sup>359</sup> Pero no es exclusivamente un modelo que mantiene mayores potestades en el Ejecutivo frente a otros poderes;<sup>360</sup> se caracteriza por una serie de condiciones, particularidades y diseños que lo determinan, acentuando una fórmula peculiar para la gestión del poder político y la entrega de competencias a otros órganos

---

<sup>357</sup> Badeni es claro en sostener que el presidencialismo ha adquirido variaciones y nuevas formas de manifestación a lo largo de su existencia en los sistemas políticos de diferentes Estados, pues sus particularidades y rendimiento está condicionado a las relaciones propias del entorno político y social que se desarrolle en el país. Así, se ha clasificado y podría realizarse aún mayores clasificaciones del presidencialismo en atención a las competencias y relaciones entre los órganos estatales, por ejemplo como propone el autor se podría advertir que éste podría ser puro, atenuado y mixto. Empero, estas variaciones atenderán a los elementos de análisis histórico y la profundización que se quiera entregar sobre uno u otro elemento, así también en la doctrina se podría encontrar fórmulas que indican la vigencia de un *semilbid.*. Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1635 – 1636.

<sup>358</sup> Nohlen, «El presidencialismo comparado». 8.

<sup>359</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 30.

<sup>360</sup> Al respecto de la entrega de competencias y atribuciones al presidente del Estado, Ortiz menciona: “Las funciones de la Presidencia de EE.UU., se asemejan en cierto sentido a una colmena, al tratarse de un sistema político jerárquico y altamente organizado de muchas personas trabajando para un jefe. Buena parte del tremendo poder de un Presidente norteamericano se deriva de la naturaleza colectiva del sistema presidencial. Existe una buena dosis de autoridad en manos de cada presidente de EE.UU., a causa de una combinación entre la naturaleza colectiva del cargo, y el enfoque personal que pueda darle al mismo cada nuevo presidente electo. El poder que el sistema le confiere a la persona que ocupa esta posición es obvio y no superado por ningún otro sistema político.”. Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 30.

internos del Estado, para así, lograr una dinámica propia en la gerencia del gobierno; ello, en lo que también se ha dado por llamar criterio auténtico del modelo que la Constitución del naciente Estado implantó y forjó.<sup>361</sup>

La característica determinante del presidencialismo es que quien ostenta el Poder Ejecutivo como su máxima autoridad y líder, es el presidente de la República;<sup>362</sup> se convierte éste en el único y exclusivo representante de la unión de las Antiguas Colonias.<sup>363</sup> Además, de esta manera el poder de gestión o poder ejecutivo, es entregado a una sola persona diferente al Legislativo y Judicial que son órganos integrados de manera plural.<sup>364</sup>

Esta configuración inicial que hiciera el presidencialismo originario o puro ha llevado incluso a sostener que en Estados Unidos, pese a la existencia de separación de poderes y las garantías que ésta trae consigo, “(...) el presidente tendría una clara preeminencia que deriva de las normas constitucionales y de su ejecución autoritaria y sin las garantías características de los regímenes personalistas llamados presidencialismo.”<sup>365</sup> Sin duda estos criterios, propios a los temores de la monarquías existentes en la época y la experiencia mundial que había visto los abusos del poder, tienen como fundamento evitar, corregir los excesos y encontrar en la república y democracia una construcción plural que abarque más allá de la mirada inequívoca y única del monismo decisorio. Así, como respuesta a estas preocupaciones de la época, se sostiene que el presidencialismo se configura como un sistema de gobierno que establece un rígido bipolarismo de presidente-congreso que, podría como se verá en lo posterior, también desarrollar una suerte de conflictos denominados: interorgánicos.<sup>366</sup>

En todo caso, la realidad unipersonal del Poder Ejecutivo marca un núcleo fundamental del sistema presidencialista estadounidense, así pues es coherente manifestar que la capacidad de administrar al Estado y gestionar un poder está exclusivamente en las manos de una persona, convirtiendo a la presidencia de la República en un órgano ajustado a la máxima magistratura con la capacidad de definir las acciones en el marco de sus competencias; pues la autoridad ejecutiva “(...) estará encomendada a un solo

---

<sup>361</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 139.

<sup>362</sup> Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 13 – 15.

<sup>363</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 184.

<sup>364</sup> Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 25.

<sup>365</sup> De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*. 105.

<sup>366</sup> Lleixmá, «Gobierno». 566.

magistrado (...)",<sup>367</sup> quien a la vez sería, a palabras de Loewenstein, el "(...) detentador supremo del poder ejecutivo (...)",<sup>368</sup> pero quien a la vez actuaría armonizado con la forma de gobierno republicana y demás variantes que trae consigo la Constitución estadounidense.<sup>369</sup> Lo señalado, como una suerte de garantía por comprender la vigencia de frenos y debilidades que imposibilitarían un presidente omnipotente.

En efecto, la Constitución de Estados Unidos deposita en una sola persona a la gestión principal del Poder Ejecutivo con las atribuciones y competencias que se revisarán. La Carta Fundamental señala: "Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos (...)".<sup>370</sup> El predominio político del presidente al interior del Estado, si bien es cierto, puede ser visto como una dificultad que implica mecanismos de concentración de poder y dependencia de la política de gobierno exclusivamente a la voluntad de una persona; también prefija que las potestades de éste nacen de la Constitución, luego, no se puede analizar la realidad unipersonal del Ejecutivo en desatención de las cualidades del sistema presidencial estadounidense que viene acompañado de una construcción republicana que no inobserva a sus objetivos más estrictos de esta forma de gobierno: libertad, igualdad, anulación del despotismo y profundización de los procesos de atención a la soberanía de la población.

El presidencialismo puro debe ser contrastado, o si se quiere, observado de la mano de los límites que la Constitución fijó para el Ejecutivo sobre la base de los objetivos republicanos y democráticos anotados. Estos límites, que conservan un amplio sentido de colaboración entre los poderes, equilibrio y teoría de pesos y contrapesos, son un control no menos importante al poder del Ejecutivo y sobre los cuales se volverá en lo posterior.<sup>371</sup>

Ahora será necesario realizar una revisión de las diferentes características que engloba el presidencialismo originario de Estados Unidos, mismas que han estado sujetas a análisis y pruebas de funcionamiento en el contexto que el centro de gravitación política al interior del país se asienta en el Ejecutivo.<sup>372</sup> Estas particularidades, como se ha mencionado, siempre tendrán matices propios a la formación de un Estado de tipo federal con la singular organización y tensiones que ello implica, pero en todo caso a

---

<sup>367</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 291.

<sup>368</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 326.

<sup>369</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 183 – 185.

<sup>370</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Artículo 2, primera sección.

<sup>371</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 636.

<sup>372</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 139.

continuación se revisarán cada uno de los rasgos distintivos que fueron establecidos en el modelo originario y sobre los cuales se mirará variaciones propias al Estado, virtudes y críticas que se han pronunciado. Cabe indicar que respecto a algunas características a revisar se mostrarán las variaciones de éstas frente al sistema parlamentario puro con la finalidad de determinar el alcance y variación que el presidencialismo trae; igualmente se miraran las críticas que han sido planteadas a la edificación de sus características como una lógica de contradicciones divergentes que invitan a la reflexión.

a. Presidente electo:

La experiencia mundial conocía un jefe de Estado que provenía de una esfera dinástica, en la cual la sangre y línea sucesoria serían las condiciones determinantes para definir a quien le correspondería ocupar la más alta magistratura de dirección del Poder Ejecutivo; pues el monarca, en el absolutismo europeo y luego en la monarquía constitucional y parlamentaria, cumplía un rol de representante de un vínculo con la divinidad y después sanguíneo con la familia gobernante, que se constituyó como fuente legitimadora de su cargo.

Ya se dijo que la república desarrolla el sistema representativo que se materializa a través del principio de elección, el cual permite a la población y voluntad mayoritaria señalar y definir quiénes ocuparan los cargos públicos.<sup>373</sup> Así, en la república configurada en Estados Unidos, la legitimidad nace de la población y ya no por cuestiones de dinastía como en el caso de la monarquía.

El presidente estadounidense proviene de un proceso eleccionario, evitando de esta forma la Constitución cualquier intención que busque que éste sea designado por mecanismos ajenos a la expresión de la voluntad popular; pues la visión republicana predominó pese a las dificultades propias del desarrollo de un modelo constitucional con sus instituciones políticas y mecanismos de funcionamiento que aún no habían sido probadas, sino que partía de la vigencia de teorías sobre las cuales se cimentaba sus criterios, intenciones e inspiración.<sup>374</sup>

Es así que la elección del presidente y Legislativo generaría un continuo vínculo de dualidad: *mandantes y mandatarios*, que posibilite la posterior responsabilidad jurídica

---

<sup>373</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 127.

<sup>374</sup> Pisarello, *Un largo Termidor: Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. 72 – 73.

y política de los gobernantes respecto de la administración del aparato estatal y sus órganos.<sup>375</sup> El presidente debía ser electo desde la población.

El cumplimiento del principio republicano de la elección de los gobernantes, rápidamente fue advertido y se avizó en el Estado. El presidente debía ser un funcionario que responda por su actuación, y este vínculo de responsabilidad jurídica que interesó claramente en la república, tan sólo se podía conseguir con un diseño que fortifique y avive la razón del lazo social con el Estado hacia su interior, es decir del vínculo gobernante y gobernados desde la legitimación electoral.

Dentro de las características principales por las cuales se pudo definir al sistema presidencial, se establece la elección del presidente y legisladores por parte de la población o de un colegio electoral que actúe en nombre de ella; convirtiéndose así en rasgo fundamental que se iniciara con el modelo implementado en Estados Unidos.<sup>376</sup> Ahora bien, todas estas definiciones no fueron resultado de una claridad en la comprensión del nuevo sistema y su funcionamiento, al contrario, supuso importante debate y consideraciones sobre la mejor fórmula a probar para el efecto.<sup>377</sup>

El presidencialismo originario, configuró un mecanismo de elección por el cual el presidente no proviene directamente de la voluntad mayoritaria de la población, si se quiere, no refleja una votación inmediata o nexo entre la población y el gobernante; sino que desde los criterios que motivaron el modelo, se pensó en que se debía entregar un *resguardo o protección* al Ejecutivo respecto a su dependencia directa de los intereses de grupos sociales que voten, mismos que podían ser cambiantes; así, se buscó que esta abstracción del presidente respecto a las intenciones o preocupaciones del grupo que lo

---

<sup>375</sup> Tocqueville sostiene que las intenciones del diseño estadounidense guardó armonía entre el establecimiento de un modelo presidencialista que conservara también principios y características republicanas que lo armonicen; así: “El presidente es un magistrado electivo. Su honor, sus bienes, su libertad y su vida responden sin cesar ante el pueblo del buen uso que haga del poder. El ejercicio de este poder no le hace, por otra parte, completamente independiente: el Senado vigila sus relaciones con las potencias extranjeras, así como la distribución de los cargos, de forma que no pueda ni ser corrompido ni corruptor.”. Tocqueville, *La democracia en América*. 183.

<sup>376</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 32.

<sup>377</sup> Fueron varios los debates que motivaron críticas y miramientos hacia mutar y configurar diferentes articulaciones para la designación, nombramiento o elección del presidente. En efecto, desde la tradición europea conocida, las intenciones claramente se decantaban por el establecimiento de un ejecutivo que provenga de la voluntad de la configuración del parlamento, así, un método distinto era visto como un fracaso anticipado, o quizá como una vulneración a los principios democráticos y coherencia política conocida hasta la fecha. Ortiz relata el pensamiento que en la época existió: “Lo cual nos lleva a considerar otro elemento presente en la creación del Estado y del poder ejecutivo de los EE.UU., cual es el profundo recelo que el ejecutivo despertaba en los americanos en general y en los Fundadores en particular. La ambivalencia de éstos con respecto al poder ejecutivo procedía directamente de un continuado debate político suscitado entonces entre poder ejecutivo frente a poder legislativo.”. Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 21.

elige, permita que el Ejecutivo gobierne para el país y no con las intenciones de contentar exclusivamente a la población que lo eligió.

Hamilton sostuvo que la forma por la cual se nombra al presidente, fue una de las características establecidas por la nueva Constitución que mayores adeptos y simpatías obtuvo; llega a sostener incluso, que las particularidades que se determinaron cuentan con menores críticos u opositores al proyecto republicano frente a otras características que en la Carta Fundamental se establecieron. En efecto, en sus escritos promulgados que tienen como objetivo detallar a la población estadounidense las ventajas del nuevo diseño constitucional, dijo:

También resultaba particularmente deseable en conceder la menor oportunidad al desorden y al tumulto. Este mal no era el menos temible tratándose de la elección de un magistrado que tan importante papel ha de desempeñar en la administración del gobierno como el Presidente de los Estados Unidos. Pero las preocupaciones tan felizmente combinadas en el sistema que estudiamos prometen asegurarnos efectivamente contra estos males. La elección de varios para formar un cuerpo intermedio de compromisarios, ofrecerá mucho menos peligro de agitar a la comunidad con movimientos extraordinarios o violentos, que la elección de uno solo que habría de ser él mismo el objeto final de las aspiraciones públicas.<sup>378</sup>

En el mismo sentido, al realizarse la configuración de la nueva Constitución respecto a la elección del Ejecutivo, se desechó cualquier posibilidad en que éste provenga del Legislativo, por cuánto se consideraba inapropiado que exista una dependencia de cualquier tipo por parte del presidente hacia el congreso como sucedía en Europa; así también confluó una razón de búsqueda de independencia y libre funcionamiento de ambos poderes en el interior del Estado.<sup>379</sup>

Este criterio del cual varios autores se han hecho eco, considera que la elección de un presidente por parte del Poder Legislativo, siempre será una forma de dependencia del primero a este último pese a que el Legislativo pueda ser un órgano naciente de la voluntad de la población; y es precisamente ello lo que pretendió evitar la Constitución estadounidense, aún más cuando ésta, conforme se analizará en seguida, previó la

---

<sup>378</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 289.

<sup>379</sup> Dahl precisa esta intención constitucional, diciendo que ante la serie de inquietudes de la época sobre la designación, nombramiento o elección presidencial, la referencia del parlamentarismo europeo era la menos revisada, pues interesaba un mecanismo diferente por el cual el presidente no tenga ningún tipo de presión por parte del poder legislativo. El autor señala: “De esta manera, la pregunta siguiente sin tener una respuesta clara: ¿por qué, finalmente, no consiguieron adoptar la solución que parecería preferir, un presidente elegido por el Congreso, una suerte de versión estadounidense del sistema parlamentario? La respuesta más habitual y clásica tiene sin duda cierta validez: temían que el presidente pudiera estar demasiado obligado hacia el Congreso.”. Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 78.

posibilidad de reelección del Ejecutivo, pudiendo ser las intenciones de reelección presidencial un medio más para que éste deba mostrar un mayor grado de sumisión o sometimiento a la voluntad del Poder Legislativo; cuestiones éstas que se veían como perjudiciales para la democracia y materialización republicana.<sup>380</sup>

El Ejecutivo mantiene una autonomía relevante frente al Legislativo, pues su elección proviene de un proceso distinto a la designación o investidura que pudiese hacer el parlamento, llevando ello a que la fuente originaria de poder se encuentre exenta de una dependencia orgánica; pues en efecto, a diferencia de lo que sucedería en los sistemas parlamentarios en los cuales “(...) existe una estrecha vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno (...) el presidencialismo se distingue por una separación relativamente fuerte entre el parlamento y el gobierno.”<sup>381</sup> En el parlamentarismo, mientras los integrantes del Legislativo provienen del voto popular, el jefe de gobierno o presidente de gobierno será siempre designado por el acuerdo de las fuerzas políticas al interior del parlamento, debiendo contar con la confianza de este Poder para mantenerse en el cargo y tener continuidad su gobierno, esto reproduciendo además una dependencia o vínculo entre el Ejecutivo y Legislativo que lo llevan a una especie de nexo íntimo.<sup>382</sup>

Autores han manifestado respecto del sistema parlamentario, que al provenir el jefe de gobierno del parlamento, se evitaría la introducción en el mapa político y acción de gobierno del Estado de una persona que desconozca esta área, *outsider político*, que con escaso o nulo conocimiento social y político pueda ponerse al frente del Ejecutivo y realizar la gestión de gobierno; de hecho, sobre esto Tocqueville manifiesta que en el sistema parlamentario se “(...) escoge a uno de sus miembros, que a un extraño (...)”, siendo, a criterio del autor, virtud de referido sistema de gobierno, frente al método de elección popular del presidente que se instaura en el presidencialismo puro estadounidense.<sup>383</sup>

Pese a estas tempranas críticas, en continuación analítica del modelo diseñado para la elección del presidente de Estados Unidos, como se había advertido, el proceso eleccionario se realiza con la intervención de un denominado colegio electoral que cuenta con representantes de la población llamados *compromisarios*.

---

<sup>380</sup> Jellinek, *Teoría general del Estado*. 634 – 635.

<sup>381</sup> Nohlen, «El presidencialismo comparado». 7.

<sup>382</sup> Horacio D. Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*, 1a. ed., vol. II, II vols. (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2011). 330.

<sup>383</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 260.



El colegio electoral es un ente que se articula de forma temporal y no permanente, con la finalidad de paliar los temores que en la época se habrían forjado respecto a la posible dependencia que pudiera darse entre el Ejecutivo y ciertos grupos e intereses de la población que lo eligen. Es decir, el órgano electoral que se establece en la Constitución, busca profundizar o materializar la independencia y autonomía del presidente no únicamente respecto del parlamento, sino por sobre todo, de la población que pudiese incidir en las decisiones y gestiones de gobierno haciendo que el presidente desatienda los intereses u objetivos de tipo nacional. Ortiz al respecto manifiesta que la Constitución estadounidense especifica la duración del mandato y método de elección presidencial que se lo hace en vez de una elección directa de la población por “(...) *los recelos de los Fundadores hacia un ejecutivo demasiado dependiente del deseo popular, así como con sus temores hacia una democracia popular con su potencial riesgo de demagogia por parte del ejecutivo.*”<sup>384</sup> (cursivas son del autor)

Pero el surgimiento del denominado colegio electoral no fue del todo claro, pues inicialmente se plantearon alternativas hacia encontrar una propia a las intenciones de los Padres Fundadores y la cohesión social que ameritaba el naciente Estado.<sup>385</sup>

Dahl al respecto sostiene que los Padres Fundadores siempre se inclinaron por la posición que más favorezca hacia que el Legislativo sea quien designe al presidente del Estado, pero que al final del proceso de la Convención de Filadelfia parece haberse introducido una nueva posición que creó al colegio electoral, extrayendo cualquier posibilidad a que sea el congreso el órgano de designación. Tal parece todo ello en una intención por frenar, como se ha justificado con anticipación, impases de la dependencia Ejecutiva a la legislatura.<sup>386</sup>

---

<sup>384</sup> Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 28.

<sup>385</sup> Alexis de Tocqueville relata algunas de las posiciones que fueron surgiendo al momento de establecer el modelo final de elección del presidente de Estados Unidos. El autor menciona que no fue un camino sencillo que marcó siempre el objetivo, al contrario, se fueron esbozando propuestas y alternativas hasta finalmente llegar al modelo del colegio electoral. El autor expresamente dice: “El problema que tenían que resolver era el de encontrar un modo de elección que, al tiempo que expresare la voluntad real del pueblo, excitara poco sus pasiones y le mantuviera esperando lo menos posible. Primeramente, se dispuso que la simple mayoría haría la ley. Pero resultaba muy difícil obtener esta mayoría sin que se presentaran las dilaciones que se pretendía evitar. Es raro, en efecto, que un hombre reúna, al primer intento, la mayoría de los sufragios de un gran pueblo. Y es más difícil aún en una república de Estados confederados, donde las influencias locales están mucho más desarrolladas y son más poderosas. Para salvar este segundo obstáculo existía un medio: el de delegar los poderes electorales de la nación en un cuerpo que la representara. Este modelo de elección hacía más probable la mayoría, ya que cuanto menos numerosos son los electores más fácil es entenderlos. También ofrecía mayores garantías para una elección acertada.”. Tocqueville, *La democracia en América*. 198 – 199.

<sup>386</sup> Dahl dice: “Una solución obvia – incluso más obvia para nosotros hoy de lo que habría sido en 1787- era permitir que la legislatura nacional aligera al Ejecutivo. De hecho, ésta fue la solución preferida a lo largo de la mayor parte de la Convención. Inmediatamente después del 2

Así, el colegio electoral sería un órgano que no atiende a una votación directa de la población, pero tampoco está inclinado hacia una proveniente del Legislativo; buscando un mecanismo que propone garantizar independencia y autonomía en la posterior toma de decisiones del presidente. El pensamiento de Hamilton orienta las razones del colegio electoral hacia señalar la necesidad de independencia y probidad de quienes conforman esta institución como garantía para mantener al mejor gobernante de todo el Estado.<sup>387</sup>

Para un acercamiento al funcionamiento de este colegio electoral será fundamental transcribir la Constitución estadounidense en su parte correspondiente a la regulación del mismo:

2. Cada Estado nombrará, del modo que su legislatura disponga, un número de electores igual al total de los senadores y representantes a que el Estado tenga derecho en el Congreso, pero ningún senador, ni representante, ni persona que ocupe un empleo honorífico o remunerado de los Estados Unidos podrá ser designado elector.
3. El Congreso podrá fijar la época de designación de los electores, así como el día en que deberán emitir sus votos, el cual deberá ser el mismo en todos los Estados Unidos.
4. Sólo las personas que sean ciudadanos por nacimiento o que hayan sido ciudadanos de los Estados Unidos al tiempo de adoptarse esta Constitución, será elegible para el cargo de Presidente; tampoco será elegible una persona que no haya cumplido 35 años de edad y que no haya residido 14 años en los Estados Unidos.<sup>388</sup>

La Constitución origina al órgano electoral. Además se observa, que el modelo puro, no estableció un condicionamiento hacia que los miembros del colegio electoral tengan que votar por un candidato previamente comprometido; al contrario, claramente se desprende que su actuación era a juicio individual; aunque desde 1796, exclusivamente

---

de junio, a apenas dos semanas de que abriera la Convención, la delegación de Virginia, en la que se contaban las mejores inteligencias y los delegados más influyentes, propuso que el Ejecutivo nacional fuera elegido por la legislatura nacional. (...) En contradicción con la recomendación anterior (...) recomienda que el Ejecutivo sea elegido mediante electores designados por las legislaturas estatales. (...) Dos días más tarde, con nueve estados a favor y sólo dos en contra, los impacientes delegados aprobaron esta solución.”. Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 76 – 79.

<sup>387</sup> Hamilton manifiesta: “Pero la convención se ha protegido contra todo peligro de esta clase, con el cuidado más previsor y sensato. No ha hecho que el nombramiento de Presidente dependiera de una entidad ya establecida, con la que fuera posible entremeterse de antemano con el fin de corromper sus sufragios, sino que la ha asignado en primer lugar a un acto directo del pueblo de América, que se ejerce escogiendo a determinadas personas con el objeto transitorio y único de efectuar la designación. Y se ha excluido de participar en la elección a todos aquellos cuyas situaciones los hagan sospechosos de un excesivo apego hacia el Presidente en funciones. Ningún senador, representante u otra persona que desempeñe un puesto de confianza o que le deje algún beneficio en el gobierno de los Estados Unidos, puede formar parte de los compromisarios. De este modo, sin corromper a la masa del pueblo, los agentes inmediatos de la elección, cuando menos, iniciarán su tarea libres de toda parcialidad indebida. Su existencia temporal y su situación independiente, ya señaladas, ofrecen la expectativa favorable de que se conserven en la misma forma hasta el fin de sus trabajos.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 289.

<sup>388</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Artículo 2, primera sección.

se han convertido los compromisarios o integrantes del colegio electoral en electores disciplinados con la línea de los respectivos partidos políticos de Estados Unidos, al haber pasado a una fórmula actual por la cual los electores provienen de un proceso de elección universal por parte de la población.<sup>389</sup>

Cabe señalar que los miembros del colegio electoral no llegan a ser funcionarios de Estado, cumplen únicamente con su rol de elegir al nuevo presidente y una vez cumplido este papel, dejan de ser electores. Aquello, cumple con la naturaleza temporal del órgano electoral.

Ahora bien, el colegio electoral limita, o con precisión, interfiere y anula el concepto: *una persona un voto*, en cuanto desarrolla un método diferente por el que la población elegiría exclusivamente a personas, compromisarios o electores, que representan a la masa social para definir al máximo mandatario del Estado, sin que sea en su totalidad la población misma quien lo defina. Empero, la configuración del colegio electoral viene establecida por la misma Constitución que es la que delinea este funcionamiento en base a justificaciones que parten en sustentar que la realidad del naciente federalismo hace que la forma de elegir a un presidente tenga que ser por consenso mayoritario de un grupo de electores y dotar de legitimidad al gobernante;<sup>390</sup> ello permitiendo, a criterio de los forjadores, evitar pasiones e intriga en la selección de quien conduciría la totalidad del Estado.<sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> Edward S Corwin dice que los métodos para la designación de los electores del presidente de los Estados Unidos, han sido de los más variados, mostrando siempre dificultades propias a revisar. Así, inicialmente la designación de los electores se lo hacía por la legislatura; luego en lo posterior por la legislatura a través del voto concurrente de las dos cámaras; después fue la población quien determinaba en una elección general; también se dividió la votación de la población en manifestación electoral distrital; se pensó en lo posterior en un sistema por el cual se compartía la votación de la población y la legislatura; también fue por decisión de la legislatura en razón de los candidatos votados por el pueblo; finalmente, se decidió que los electores pertenecientes al colegio electoral debían provenir de un proceso de votación universal originado desde la población. Aquello, a criterio del autor, también ha generado una clara dicotomía en el objetivo de una democracia representativa, pues pudieran darse casos en los cuales el candidato presidencial puede alcanzar el triunfo con bastante menos de la mayoría de la población; en este sentido plantea el siguiente ejemplo: “Imaginemos que Nueva York y Pennsylvania fueran los únicos estados de la unión, y que Nueva York con cuarenta y ocho votos electorales se declarase demócrata por estrecho margen, mientras que Pennsylvania con veintisiete votos electorales y una población un poco más reducida que la de Nueva York se inclinase abrumadoramente por los republicanos. Se elegiría al candidato demócrata, pese a que el candidato republicano tendría el voto popular más nutrido.”. Realidad ésta que ha sucedido en Estados Unidos en varias ocasiones, por ejemplo con la elección de Lincoln en 1860, Wilson en 1921 o Trump en el 2017; presidentes, que obtuvieron una votación menor a la mayoría de la población numérica, pero que alcanzaron mayoría al interior del colegio electoral. Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 202 – 203.

<sup>390</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 362.

<sup>391</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 199.

Si bien es cierto, Estados Unidos fue el primer país en definir un nuevo sistema de elección del presidente que sea opuesto al conocido en ese momento; sin embargo, este método de selección del presidente a través del colegio electoral no ha dejado de tener críticas y miramientos hacia buscar uno nuevo que afiance y determine la elección del Ejecutivo de forma directa y sin intermediarios por parte de la población.

Shugart al respecto sostiene que Estados Unidos ha seguido utilizando el método del colegio electoral mientras que en otros lugares, la tendencia ha sido continuamente hacia buscar procesos con mayor participación social, en los cuales la votación se convierta en un acto decisivo y definitivo, pues como señala el autor “(...) los métodos indirectos plantean la posibilidad de que un candidato pueda ganar el voto popular pero no ser elegido presidente.”,<sup>392</sup> y ello parece desarrollar mayores tensiones con la esencia democrática y las posiciones republicanas.

Y en efecto, estas preocupaciones han llevado a observar que el sistema presidencial originario, no es uno que se encuentre plenamente acabado, y que al contrario mantiene aún dificultades de análisis y mejoramiento para la calidad democrática y republicana.

La votación en Estados Unidos, pese a suponer un avance en la concepción de la legitimación democrática del gobernante frente a la monarquía dinástica, tiene un vicio permanente que aún no ha sido superado y refiere a la elección indirecta del mismo a través del colegio electoral, lo que ha supuesto significativa controversia que no ha dejado de hallarse en análisis y estudio por avizorar la profundización democrática del sistema.<sup>393</sup>

Autores en crítica a esta institución electoral diseñada, sostienen que se trataría de un fracaso que rápidamente la Constitución de Estados Unidos reveló.<sup>394</sup> Igualmente,

---

<sup>392</sup> Matthew Soberg Shugart, «Elections: The American Process of Selecting a President: A comparative perspective», *Presidential Studies Quarterly*, 3, n.º 34 (2004). 632 – 633.

Texto original: “The united States has continued to use its electoral college, while elsewhere the trend has been unmistakably toward methods that are not only popular (voters allowed to vote for presidential candidates) but direct (popular voting is decisive and final). Indirect methods raise the possibility that one candidate could win the popular vote yet not be selected president.”

<sup>393</sup> Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 51.

<sup>394</sup> Dahl sostiene que hubo errores tan trascendentales en la configuración del colegio electoral estadounidense, que llevó a revelar errores tempranos como por ejemplo: “El más grave en su momento, pero también más fácilmente corregido, fue el fracaso de los framers en distinguir adecuadamente entre la elección del presidente y la elección del vicepresidente. En una junta legislativa para designar candidatos celebrada en mayo de 1800, los republicanos habían llegado a un acuerdo unánime sobre las postulaciones de Thomas Jefferson como presidente y Aaron Burr como vicepresidente. Posteriormente, sin embargo, en el Colegio Electoral los votos se dividieron entre cinco candidatos: Jefferson y Burr empataron para presidente con 73 votos cada uno; de los dos candidatos federalistas, el presidente John Adams obtuvo 65, y Charles Cotesworth Pinckney, 64; John Jay, el gobernador de Nueva York, recibió 1 voto. Tal como lo dictaba la Constitución, el desacuerdo fue remitido a la cámara. Jefferson finalmente se impuso con los

aunque las aspiraciones a favor del colegio electoral parecen haberse fijado en torno a la independencia, probidad y capacidad de los electores que conformarían el colegio, la historia del desarrollo constitucional estadounidense ha demostrado que sucedió precisamente lo contrario; pues, los partidos políticos han logrado transformar a los miembros del colegio en electores con agenda partidaria que representan a los intereses de su visión y pertenencia política que marcaría la lealtad a entre electores y partido político, llevando incluso ello a un vicio mayor que ya se anunció, la posibilidad real que el menor voto popular pueda ser insignificante a la hora de concretar votos de la mayoría al interior del colegio electoral.<sup>395</sup>

En todo caso, es innegable que el sistema de gobierno presidencialista mantuvo un carácter de legitimidad democrática, mismo que se miró como un avance y nueva configuración en el mundo; pues, de todos modos, la elección presidencial debía ser popular, aunque indirecta, pero acatando el sentido popular;<sup>396</sup> pues, a la fecha de la creación constitucional no se había conocido un sistema en el cual tanto el Ejecutivo y el Legislativo, a la par, provengan de votación popular, en una lógica de estructura de poder bicéfala.<sup>397</sup> Entonces, sin duda, la regulación del presidencialismo originario constituyó una nueva forma de organizar al poder y de comprender la dinámica que debía existir en la estructura política y social para 1787 entre la población y los gobernantes, siendo estos últimos derivación directa de la voluntad popular, lo que incluso llevó a denominar a este presidencialismo como “(...) una forma particular de democracia.”,<sup>398</sup> pero que sin duda era democracia al fin; o al menos, se inspiraba claramente, con aciertos y desaciertos, con ventajas y desventajas, en un sentido de amplitud democrática que ya era entendida y profundizada en la Constitución estudiada.

#### b. Jefe de Estado y jefe de gobierno

El jefe de Estado es quien se encarga de la representación exterior del país, sus relaciones en el contexto internacional y las actuaciones propias a la derivación de esta potestad, si se quiere, de tipo externa. Así, los jefes de Estado tienen funciones

---

votos de diez de los dieciséis estados. Aquello que los framers no habían previsto –un empate entre dos candidatos- resultaba ahora obvio.”. Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*. 88.

<sup>395</sup> Ibid. 92 – 93.

<sup>396</sup> Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: Paidós, 2002). 24.

<sup>397</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 32.

<sup>398</sup> Piza Rocafort, «Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina». 72.

ceremoniales y representativas para la continuidad y vida de los Estados en el contexto internacional, actúan como símbolo de unidad nacional en países multiculturales o de histórico fraccionamiento y división social.<sup>399</sup>

Por su parte, el jefe de gobierno es quien mantiene una actividad ejecutiva de administración y gerencia del Estado hacia su interior; se encuentra cercano a la actividad política, delineación y cumplimiento de objetivos al interior en el país cumpliendo un papel de negociador y agente de articulación de las distintas fuerzas políticas hacia adentro, es además la autoridad institucional que gobierna y gestiona el aparato estatal articulándolo con los intereses nacionales desde una mirada político social.<sup>400</sup> Así, se podría sostener que la jefatura de gobierno implica la administración o representación del Estado hacia el interior.

El jefe de gobierno tendría un papel protagónico en la administración pública hacia el interior, coordinando y delimitando la visión y orientación político administrativa del Estado, inclusive, planteando las directrices de los cargos políticos.<sup>401</sup>

En el presidencialismo estadounidense, es la misma persona que ejerce el poder ejecutivo quien tiene dos funciones principales, en cuanto ésta es jefe de Estado y a la vez jefe de Gobierno. En consecuencia, esta realidad monista hace que se combine en una persona dos dimensiones de poder, por la cual el Ejecutivo “(...) representa a la nación y al Estado, y al mismo tiempo que es representante de una opción partidaria, es jefe de Estado y como tal representa algo suprapartidario y es también jefe de gobierno y sus decisiones políticas pasan a ser evaluadas en términos de respuestas a las demandas.”<sup>402</sup> De esta manera, la dinámica de su acción es relevante y se fortifica aún más por el origen de su cargo fundamentado en provenir de la voluntad popular y no depender directamente del Poder Legislativo, así, pese a que pudiera mantener armonía y relación política con el Legislativo, el presidente no ejercerá sus atribuciones de jefatura estatal y de gobierno bajo condicionamientos y delimitaciones definidas por el congreso.<sup>403</sup>

En un sistema parlamentario esta realidad varía en tanto que el jefe de Estado será una persona diferente al jefe de gobierno. En este sistema, comúnmente, el jefe de

---

<sup>399</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 97 – 98.

<sup>400</sup> Ibid. 62, 63, 96, 97, 98.

<sup>401</sup> Ana Sanz, «Administración Pública», en *Manual de Ciencia Política*, ed. Miguel Caminal Badía, Cuarta (Madrid: Tecnos, 2015). 623, 629 - 630.

<sup>402</sup> Liliana De Riz, «Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?», en *Reforma Política y Consolidación Democrática*, ed. Dieter Nohlen y Aldo Solari (Carcas: Nueva Sociedad, 1988). 283.

<sup>403</sup> Nohlen, «El presidencialismo comparado». 7

Estado proviene de votación popular, o en el caso de Estados en donde aún existe monarquía éste será el rey o monarca; mientras que el jefe de gobierno siempre será quien provenga de la voluntad del parlamento o legislativo, incluso en algunos casos, con auspicio del monarca en conjunto con las fuerzas políticas al interior del legislativo que es el órgano encado de designar al responsable de gobierno.<sup>404</sup> Entonces, como señala Borja, en el parlamentarismo al jefe de Estado le corresponde una participación indirecta sobre los asuntos de gobierno, por cuanto éste “(...) se encuentra desvinculado de la administración pública (...)”.<sup>405</sup> De hecho, se podría sostener que en el sistema parlamentario hay un “desbordamiento subjetivo y funcional del órgano ejecutivo (...)”,<sup>406</sup> por cuanto se diferencia la jefatura de Estado con la presencia de un rey, emperador o funcionario no dinástico; mientras que la jefatura de gobierno siempre será asumida por un funcionario denominado primer ministro, canciller o premier que proviene de la designación y acuerdo de las fuerzas políticas al interior del parlamento, así, el que sea jefe de gobierno necesitará innegablemente la confianza del legislativo para continuar en el cargo sin que sea cesado en sus funciones.

Entonces queda claro que en el sistema presidencial originario o puro, el jefe de Estado al mismo tiempo que representa externamente al país, es quien dirige la marcha o administración del gobierno desde y hacia el interior, desarrollando de este modo los procesos de gestión propios al aparato estatal para la consecución de los fines centrales propuestos para en el país.<sup>407</sup>

En este orden de ideas, se puede sostener que en el presidencialismo republicano una misma persona ocupa dos cargos “(...) al mismo tiempo que dirige la función ejecutiva representa al Estado.”;<sup>408</sup> entonces, la intervención presidencial tendría relevancia al interior del Estado en una relación con visión internacional que sea diseñada, pues el Ejecutivo no abandonaría su rol protagónico en la representación exterior del país.<sup>409</sup> Esta afirmación lleva a sostener que la figura presidencial combina funciones

---

<sup>404</sup> Es pertinente señalar que se reconoce la amplísima gama de sistemas presidenciales y parlamentarios que se han propuesto en la doctrina en su más general y diversa configuración de sistematización en atención a las realidades de los diferentes Estados; sin embargo, como se ha señalado ya, la intención será mirarlos en su sentido más puro a fin de reconocer y comprender la singularización y delineamiento que tuvieron ambos sistemas desde su concepción originaria; pues, las variaciones y mixturas que existen en cada sistema atiende también a diferentes factores contextuales e inclusive ideológicos que se han producido en cada país, impidiendo ello que se pueda profundizar más allá de los objetivos diseñados en esta investigación.

<sup>405</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 141.

<sup>406</sup> Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 330.

<sup>407</sup> Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*. 97.

<sup>408</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 40 – 41.

<sup>409</sup> De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*. 104.

externas conjuntamente con el liderato nacional interno.<sup>410</sup> Constituye entonces una dualidad de atribuciones que genera una amplia intervención del presidente en la realidad del Estado.

Pues, el Ejecutivo monista en tanto jefe de Estado y gobierno, mantiene prerrogativas potentes y en consecuencia, se convierte en el centro de gravitación política y económica más importante del país.<sup>411</sup> Corwin sostiene que esta realidad jurídica y política, se asemeja a unos poderes de “mando supremo y dirección (...)”<sup>412</sup> que vienen definidos en la propia Constitución estadounidense en atención a procurar un diseño institucional que faculta la actuación presidencial en los roles entregados sobre dirección de gobierno o lo que se correspondería con el ejercicio de administración según refiere Agozino,<sup>413</sup> todas, atribuciones que se revisarán en lo posterior.<sup>414</sup>

En efecto, la configuración de un Ejecutivo que se encargue de la administración pública así como de las acciones ceremoniales hacia el exterior, parece ser que dominó el pensamiento de los Framers,<sup>415</sup> pues, la naciente República presidencial marcó una fórmula de cómo organizar al poder en la cual se entendió que el Poder Ejecutivo supone una construcción política y administrativa relevante con el fin de administrar al Estado y cuyo representante es el presidente, y el que en este sentido se convierte en el “el órgano superior de la función ejecutiva y, como tal, dirige la administración estatal en colaboración con sus ministros que tienen la calidad de secretarios de Estado y demás funcionarios inferiores, cuyo nombramiento y remoción depende exclusivamente de su voluntad (...)”.<sup>416</sup> Esta realidad del presidencialismo originario, permite que el Legislativo se dedique, como interesa en la forma de gobierno republicana,

---

<sup>410</sup> Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 82.

<sup>411</sup> Daniel Casal Oubiña, «La posición política y el estatuto jurídico de los ex jefes de Estado de gobierno. Un estudio comparado: Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Portugal, Francia y Canadá», *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11 (junio de 2016). 161.

<sup>412</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 210

<sup>413</sup> Agozino, *Política y Estado*. 425.

<sup>414</sup> Hamilton considerado uno de los Padres Fundadores, respecto de las competencias del presidente en su calidad de jefe de Estado y de gobierno, sostiene: “La administración del gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del departamento ejecutivo. El desarrollo efectivo de las negociaciones extranjeras, los planes preparatorios en materia hacendaria, la erogación y desembolso de los fondos públicos con arreglo a las autorizaciones generales con arreglo a las autorizaciones generales de la legislatura, la organización del ejército y la marina, la dirección de las operaciones militares, éstos y otros asuntos de naturaleza semejante, forman lo que al parecer se entiende con más propiedad por la administración del gobierno.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 307.

<sup>415</sup> Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 81.

<sup>416</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 141.



exclusivamente a liderar el proceso de formación de la norma legal y la fiscalización del poder público; por su parte el Poder Judicial únicamente se preocupará de las tareas de administración de la justicia.<sup>417</sup>

Autores han denominado a la similitud de competencias unipersonales del Ejecutivo como una *ambigüedad del cargo* presidencial ya que consideran que no se puede diferenciar con precisión las funciones que se desempeñan como jefe de Estado frente a las propias como jefe de gobierno.<sup>418</sup>

Sin embargo, hay que señalar que las potestades provenientes de la entrega de las competencias como jefe de Estado y de gobierno no son discrecionales o indefinidas, sino que están explícitamente determinadas por la comprensión teórica y definición del alcance de una y otra jefatura, así el jefe de Estado es quien tiene una representación externa, mientras que el jefe de gobierno cumple con manifestaciones de tipo administrativo hacia el interior del país.<sup>419</sup>

Ahora bien, no se puede hacer caso omiso a las críticas aún vigentes sobre el modelo presidencial y en particular, a las que se realizan en virtud de la coexistencia de esta doble calidad del presidente como jefe de Estado y de gobierno. Existen quienes han profundizado las debilidades de esta característica señalando que inhabilita la comprensión democrática y obstruye la impersonalidad en el poder, alejando de esta forma la posibilidad de institucionalizar al poder político y lograr que éste no se convierta en un atributo de la persona o individuo; pues autores han manifestado que el presidencialismo es antidemocrático en cuanto supone el fortalecimiento de una persona al interior del país llegando al punto de conducir a que se desarrolle una personificación del poder.<sup>420</sup> Igualmente, se ha señalado que la lógica de un *unilateral executive power* o *poder ejecutivo unilateral*<sup>421</sup> forja desbalances que se profundizan, por un lado en la confusión de las calidades antes mencionadas, y por otro, en las competencias atribuidas al Ejecutivo que lo fortifican frente a otros poderes estatales.

---

<sup>417</sup> Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 427.

<sup>418</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 61.

<sup>419</sup> Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 332 – 333.

<sup>420</sup> Marcelo Alegre, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, ed. Roberto Gargarella (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009). 44, 64 – 65.

<sup>421</sup> Samels en sus críticas al presidencialismo determina que se trata de un *unilateral executive power* – poder ejecutivo unilateral- que desarrolla desbalances frente a otros poderes en el interior del Estado. David Samuels y Kent Eaton, «Presidentialism And, Or, and Versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Furure Research» (Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, 2002). 6.

Todas estas críticas que se han generado entorno al presidencialismo originario encuentran una respuesta en la delimitación de atribuciones que la propia Constitución ha ido señalando, y además en la formulación de configuraciones republicanas que predeterminan límites y controles al Poder Ejecutivo; es decir el presidencialismo se sintoniza con la república y solo entonces puede advertirse el funcionamiento de este sistema sin que se genere máximos a favor del presidente que debiliten a la comprensión de la democracia.

c. Periodo fijo

Otra particularidad propia del presidencialismo que se estableció en Estados Unidos es la que atiende a la duración del cargo presidencial. El sistema presidencial determina que el cargo del presidente será de periodo fijo sin condicionamiento alguno a la confianza o no que éste tenga por parte de órgano externo alguno al Ejecutivo.<sup>422</sup> Es decir, el presidente se mantendría en el gobierno durante el lapso para el cual fue electo, sin que se finalice su cargo por causa alguna que suponga decisión o revisión de otro poder al interior del Estado.<sup>423</sup> Todo ello, como señala Dahl, en la intención definida en el origen constitucional estadounidense por afianzar la independencia del Ejecutivo.<sup>424</sup>

El periodo presidencial establecido en la Constitución estadounidense se fijó en cuatro años y se habilitó la posibilidad de la reelección presidencial indefinida; aquello como muestra diferenciadora con el sistema parlamentario en cuya regulación la confianza que el parlamento entregue al gobierno es fundamental, como se ha dicho, para mantenerse en calidad de jefe de gobierno.<sup>425</sup>

Cabe señalar que, respecto a la reelección presidencial indefinida, se puede manifestar que ella fue voluntad clara de los Padres Fundadores que encontraron en justificaciones de estabilidad al interior del país, las razones de su configuración. También se estableció como razón para la reelección indefinida que tanto el presidente, así como otros funcionarios subordinados a éste, podrían desmejorar su actuación gubernamental exclusivamente mirando a los intereses electorales ante la inminente llegada de la terminación de su mandato, siendo garantía a criterio de los *Framers* que los funcionarios tengan la confianza que podían ser reelectos y continuar en sus cargos, garantizándose de

---

<sup>422</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 32 – 33.

<sup>423</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 201.

<sup>424</sup> Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* 75 – 76.

<sup>425</sup> Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 329 – 330.

esta manera la eficiencia en su gestión. Ahora bien, efectivamente la reelección indefinida se estableció en el presidencialismo originario en la Constitución de Estados Unidos de 1787, empero con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los procesos políticos al interior del país, la Vigésima Segunda Enmienda a la Constitución introducida el 21 de marzo de 1947 y ratificada en 1951, señaló que exclusivamente podía existir una sola reelección para quien habría ocupado el cargo de presidente de la República.<sup>426</sup>

La Constitución de Estados Unidos señala: “1. Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos. *Desempeñará su encargo durante un término de cuatro años* y, juntamente con el Vicepresidente designado para el mismo período, será elegido como sigue:”.<sup>427</sup> (cursivas son del autor)

Esta característica respecto de la duración en función del presidente, ha sido revisada como una de las causas que acompañan a la profundización de la separación de poderes republicana, pues su abanico de efectos hace que el Ejecutivo tenga una relativa armonía en la gestión sin tener que sufrir los estragos propios al debilitamiento que se podría originar por parte del parlamento; pues no será necesario que el gobierno ejecutivo busque las simpatías del Legislativo, reclutando el presidente en sí mismo suficiente capacidad para tomar decisiones que considere propias a la gestión del Estado y con exclusivo miramiento a las prevenciones jurídicas y de responsabilidad gubernamental.<sup>428</sup>

Habría que manifestar que, en el lenguaje del presidencialismo originario, se trataría de la inexistencia de responsabilidad política del presidente ante el Legislativo, exclusivamente habría responsabilidad jurídica ante el país. Luego, no se puede efectivizar una destitución con el voto de censura del sistema parlamentario, pues esta figura no existe y el Ejecutivo se mantendrá en su cargo durante el periodo por el cual fue electo, claramente, al igual que el Congreso por el periodo de elección de sus miembros.<sup>429</sup>

---

<sup>426</sup> El texto de la Vigésima Segunda Enmienda que se introdujo luego de más de un siglo de vigencia de la Constitución de Estados Unidos, señala: “Ninguna persona podrá ser elegida para el cargo de Presidente *más de dos veces*, y ninguna persona que haya ocupado el cargo de Presidente, o ejercido como Presidente, durante más de dos años de un mandato para el que otra persona hubiera sido elegida como Presidente, será elegida para el cargo de Presidente más de una vez. Pero este artículo no debe aplicarse a ninguna persona que ostente el cargo de Presidente cuando este artículo fue propuesto por el Congreso, y no debe impedir a la persona que ostente el cargo de Presidente, o actúe como Presidente, durante el período dentro del cual este artículo entra en vigor, de ocupar el cargo de Presidente o actuar como Presidente durante el resto de ese mandato.”(cursivas son del autor). Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Vigésima Segunda Enmienda. 21 de marzo de 1947. Ratificada en 1951.

<sup>427</sup> Ibid. Artículo dos, primera sección.

<sup>428</sup> Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1636 – 1637.

<sup>429</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 133 – 134.

Lo anotado no puede soslayar que la forma de gobierno republicana también instaure la responsabilidad de los gobernantes, en este sentido aunque el presidente mantenga constitucionalmente un periodo fijo para su gestión o ejercicio del cargo, aquello no implica desatender que podría terminar su función de manera anticipada al periodo por el cual fue electo; aquello, en el sistema presidencial, no atenderá a un voto de censura o falta del voto de confianza del parlamento, sino que se sustentará en causas prefijadas por la Constitución en cuanto versen las mismas sobre el mal ejercicio del cargo o la comisión de delitos que podrán ser señalados por parte del Legislativo en uso de sus facultades de fiscalización y control político.<sup>430</sup>

El control político o protestad de fiscalización con la que cuenta el Poder Legislativo dentro del sistema presidencial, puede ser definido como limitado, excepcional y específico, pues las atribuciones de control que éste ostenta serán en cuanto se cumplan con razones fundadas y, como determina la Constitución de Estados Unidos, debidamente calificadas como tales para iniciar un proceso de destitución o separación anticipada del presidente.<sup>431</sup>

Entonces, la inexistencia de una dependencia del presidente hacia el Legislativo respecto de la duración del cargo presidencial, no puede ser vista como un terreno libre de intervención ejecutiva en donde no exista control alguno por parte de los otros poderes y actores del sistema, pues como se ha mencionado ya, la intención del diseño estadounidense es no apartarse del fortalecimiento y profundización de los principios deseados por la república, y en esa dimensión se hace necesaria la participación del Legislativo como un ente encargado de verificar la responsabilidad del líder presidencial y además, utilizar el sistema de pesos y contrapesos que habilita funciones jurisdiccionales del legislador para poder sancionar e impedir la comisión de actos contrarios al Derecho y deberes de la actuación ejecutiva.<sup>432</sup>

---

<sup>430</sup> La Constitución de Estados Unidos determinó que: “El Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.”. Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Artículo segundo, cuarta sección. Igualmente, la Constitución señala entre las competencias del Senado: “6. El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. *Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos* deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de los dos tercios de los miembros presentes.”.(cursivas son del autor). Ibid. Artículo uno, tercera sección.

<sup>431</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 143.

<sup>432</sup> Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 13.

Tocqueville sostiene que el presidente no llega a ser “(...) completamente independiente: el Senado vigila sus relaciones con las potencias extranjeras, así como la distribución de los cargos, de forma que no puede ni ser corrompido ni corruptor.”;<sup>433</sup> es decir el Poder Legislativo conserva sus atribuciones de fiscalización que son propias a la teoría republicana de separación de poderes y controles recíprocos entre los poderes.

El establecimiento de un periodo fijo del cargo presidencial también ha estado sujeto a críticas de autores en cuanto diferencian al presidencialismo con el sistema parlamentario. Linz sostiene que la *rigidez del cargo* impide que existan soluciones a los momentos de conflicto o crisis política más hostil en la vida de un Estado, manifiesta que la rigidez del cargo o el establecimiento de un periodo fijo inhabilita las posibilidades para modificar el timón de gobierno y en consecuencia palear los enfrentamientos que se pudieran presentar en el país en donde el Poder Legislativo frente al Ejecutivo pudieran llegar a estar confrontados de tal forma que invadan los espacios de gobernabilidad y desarrollo de programas en beneficio de la sociedad, convirtiéndose toda la gestión en una administración de obstáculos por la imposibilidad de cambiar, con agilidad, al jefe de gobierno.<sup>434</sup> Alegre dice que los modos flexibles de resolución de los conflictos de tipo político que se pueden presentar al interior del Estado, se generan con subsanar los impases bajo la ejecución de actos y reajustes en el país, mismos que sólo pueden ser el resultado de no establecer un periodo fijo a los gobernantes.<sup>435</sup>

Linz anota además que, “(...) los presidentes se eligen por un período fijo en el cargo, un período durante el cual están excluidos los tipos de cambios que producen crisis de gobierno y la sustitución de un ejecutivo por otro. Esto supone una rigidez en el proceso político (...)”,<sup>436</sup> lo que parecería a criterio del autor, constituir las razones más fuertes para hablar de una desventaja del periodo fijo del presidente por cuanto ello entorpece la administración y estabilidad política del Estado. Inclusive, se podría llegar a extremos tales por los que se contaría como máximo representante del poder ejecutivo a alguien que pudiera ya haber perdido el respaldo de su propio partido político y de otras fuerzas en el país, imposibilitando en consecuencia acuerdos o diálogos necesarios para superar la crisis de gobierno. Ante estas posibilidades, los autores citados muestran como clara alternativa no establecer un periodo fijo de gobierno y diseñar una configuración

---

<sup>433</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 183.

<sup>434</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 37 – 40.

<sup>435</sup> Alegre, *Teoría y crítica del derecho constitucional*. 48.

<sup>436</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 39.

parlamentaria que suponga la permanencia del jefe de gobierno en el poder exclusivamente en cuanto éste mantenga la confianza del parlamento.

En el mismo orden de ideas, se ha llegado a sostener que la permanencia del presidente en el cargo durante el periodo prefijado por la Constitución, incidiría en el fortalecimiento de tensiones democráticas en tanto, ante una crisis por la cual el ejecutivo pierda simpatía y confianza de la población, éste se mantendría en la presidencia de manera inamovible hasta completar su periodo. Por ello, autores han planteado que al surgir defectos en el modelo del presidencialismo originario, se tendría que pensar en modificar los mismos para satisfacer las exigencias democráticas y realidades políticas de los Estados.<sup>437</sup> Además, hay quienes manifiestan que se presenta una contradicción entre presidencialismo y búsqueda de democracia en un Estado; pues, ante el surgimiento de una férrea oposición en el congreso, no habría mecanismo alguno que inmediatamente permita corregir los errores de la administración del gobierno, llevando ello a un peligro mayor en el cual se pondría en riesgo a la propia institucionalidad, democracia y constitucionalidad de los actos del poder, pues incluso hay quienes han manifestado que en tales circunstancias y con la imposibilidad de cambiar al ejecutivo “un golpe aparece como el único medio para desembarazarse de un presidente incompetente o impopular.”<sup>438</sup> Cabe decir ante estas afirmaciones, que en las democracias actuales se han definido mecanismos que habiliten la posibilidad social, desde la participación ciudadana, de destituir al presidente a través de la revocatoria del mandato, institución que auxiliaría ante las críticas planteadas en la conservación de un sistema presidencial.

Pero los *Framers* destacaron el establecimiento de un período fijo como una virtud del modelo presidencial propuesto, en cuanto se determinó como una ventaja el hecho que el Ejecutivo estadounidense “(...) sólo dependiera para su permanencia en el cargo de la voluntad del pueblo.”<sup>439</sup> sin tener en este sentido que doblegar su acciones o complacer a quienes ostentan espacio o fuerzas de poder y cuyo convencimiento o entrega de favores fuera necesario para obtener la aprobación de mantenerlo en la magistratura presidencial.

Precisamente los criterios que se han desarrollado en contra y a favor, muestran que la configuración que se estableció con el presidencialismo tenía voces disímiles, mismas, que pese a su vigencia y marcada influencia se concretaron en una línea: la

---

<sup>437</sup> Dahl, *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*. 80.

<sup>438</sup> Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 37.

<sup>439</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 290.

fijación de un periodo claro y determinado que permita estabilidad y no dependencia del Ejecutivo hacia otros poderes.<sup>440</sup>

Ahora bien, no se puede desatender a las premisas que ya se dijeron, pues el naciente Estado federal incorporó mecanismos y principios que procuran la separación de la forma de gobierno monárquica en la cual de manera vitalicia y hereditaria existía un jefe de Estado en el poder, luego claramente las intenciones estadounidenses fueron delimitar una fórmula de período fijo del gobernante que procure la alternancia en el mando impidiendo entonces que una sola persona, aún más en un sistema monista ejecutivo, se perpetúe indefinidamente en el poder político.

#### d. El gabinete del presidente

El gabinete ministerial es entendido como el espacio de agrupación de los diferentes ministros que se encargan de áreas de gestión pública en específico. La estructuración de sus funciones y la pertenencia de los mismos a distintos órganos de gobierno, facilita la organización administrativa con especialidad dentro del Poder Ejecutivo.<sup>441</sup>

En el contexto del presidencialismo, es el Ejecutivo quien para el cumplimiento de sus funciones encomendadas contará con la colaboración directa e inmediata de ministros o jefes departamentales quienes llegan a ser vistos como funcionarios de tipo indispensable para la acción del gobierno, pues su rol está fundamentado en el manejo técnico y complejo de las distintas cuestiones de gobierno que les son entregadas y que los hacen necesarios en lo que se ha dado por denominar como la institución ministerial.<sup>442</sup>

Continuando con lo señalado, los ministros o jefes de departamento conforme al presidencialismo puro estadounidense, son colaboradores del presidente que cumplen un

---

<sup>440</sup> Los Padres Fundadores vieron en el establecimiento de un período de gobierno determinado o fijo, varias ventajas que respondían precisamente a los temores de un legislativo que sintonice con la población y en respuesta a ella y sin mirar a la gestión, intente contentarla debilitando al ejecutivo. Igualmente, los análisis realizados por los *framers* indicaron que la subordinación sería una debilidad del presidente y que la intención de la nueva Unión, se basaba en lograr la estabilidad de éste y el entregarle atribuciones suficientes para su gestión. En este sentido, Hamilton es categórico en manifestar que: “(...) La permanencia de cuatro años contribuirá a la firmeza del Ejecutivo en un grado apreciable, que hará de ella un elemento valioso en la organización de ese poder, por otra es insuficiente para justificar alarma alguna por la libertad pública.”. Ibid. 306.

<sup>441</sup> Sanz, «Administración Pública». 633 – 635.

<sup>442</sup> Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1680 – 1681.

papel significativo en las tareas de gestión y cuyo modo de designación atiende a particularidades frente a otros sistemas de gobierno.<sup>443</sup>

Es el presidente quien revisa, detalla y establece los perfiles de cada uno de sus ministros sin que éstos estén obligados a provenir del Poder Legislativo, pues la prerrogativa que se entrega al Ejecutivo descansa en que sea su potestad la determinación de su equipo de colaboradores.<sup>444</sup> Así, generalmente los ministros pertenecerán al partido político del presidente del Estado, en cuyo caso, la lealtad hacia el Ejecutivo es un símbolo permanente que no se excluye en el sistema presidencial, a tal punto que se convierte en una lógica de lo que se llamaría *condición indispensable*.<sup>445</sup>

Pero lo señalado hasta aquí trae consigo una realidad que también se vería como un atributo propio del presidencialismo originario, por la cual esta reunión de ministros o jefes de departamento no es un órgano autónomo y sustantivo como gabinete en sí mismo que goce de personería jurídica definida o capacidad de acción y reacción per sé; al contrario, éste es más bien un espacio de autonomía decisoria del presidente, lo que ha llevado a que se disminuyera la importancia o notoriedad de los ministros en el manejo de la cosa pública, pues la imagen de ellos claramente se ve afianzada en todo caso a la de ser colaboradores cercanos y directos de las directrices, disposiciones y orientación que lidere el presidente. Como determina Borja, el gabinete de los ministros no es un nuevo órgano estatal, sino que se trataría en realidad de un cuerpo extraoficial que no se encuentra determinado en la Constitución y atiende entonces, a constituirse como un órgano de tipo *consultivo* conformado por especialistas en distintas áreas para cumplir los fines y asistir en criterios técnicos de su conocimiento al presidente de la República.<sup>446</sup> Realidad ésta que es inversa en el sistema parlamentario, en cuya configuración la reunión de ministros está prevista en la Constitución con la denominación de gabinete ministerial como un órgano de tipo autónomo y sustantivo.<sup>447</sup>

En el sistema presidencial, los ministros o jefes de departamento se asemejan a secretarios de Estado que hacen de consejeros expertos en materias definidas.<sup>448</sup> Su origen para el nombramiento de su cargo no atiende a una fuente legitimadora que provenga del legislativo o la voluntad de sus fuerzas al interior, más bien se legitiman en cuanto su

---

<sup>443</sup> Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 341.

<sup>444</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 187.

<sup>445</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 218 - 219.

<sup>446</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 142.

<sup>447</sup> *Ibid.* 142.

<sup>448</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 219.



investidura sea el resultado de la confianza y decisión del ejecutivo, pues será éste quien puede removerlos.<sup>449</sup> De hecho, cuando se pensó en el sistema presidencial estadounidense, se anuló cualquier propuesta hacia desarrollar un poder ejecutivo integrado por un *consejo ejecutivo* u órgano alguno de conformación plural, demostrando aquello el interés que tuvieron los *Framers* en forjar un presidente que mantenga en sí mismo, lo que ellos denominaron: *energía* y vigor de atribuciones. Luego, desde la visión del posicionamiento que los Padres Fundadores tuvieron sobre la existencia de un consejo ejecutivo, se puede avizorar el papel que se daría a los jefes de departamento de Estado, en cuanto no conforman ningún órgano independiente o con autoridad propia más allá de la expresamente entregada y legitimada por el presidente del Estado.<sup>450</sup>

La Constitución de Estados Unidos, respecto de las competencias del presidente, dice:

Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con el consentimiento del Senado, *nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos* y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y *a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos* a cuya designación no provea este documento otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios interiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.<sup>451</sup> (cursivas son del autor)

Del texto transcrito, se puede apreciar una singular configuración que se mira como la materialización y búsqueda del perfeccionamiento del mecanismo de frenos republicanos, el diseño del *checks and balances* estadounidense y la estabilidad de la administración, en cuando existe una actividad de coparticipación entre el Ejecutivo y Legislativo en la designación de ministros o jefes de departamento. Pues, se ha previsto una fórmula de interacción por la cual el presidente propone al Senado del país el nombre

---

<sup>449</sup> Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 328.

<sup>450</sup> Hamilton sostuvo que la idea de un consejo Ejecutivo que había sido acogido por las constituciones de los estados periféricos que integraban la Unión estadounidense, supone un origen por el cual se tiene un recelo republicano a que el poder ejecutivo se encuentre en una sola persona y que por ello se hace necesario pensar en la pluralidad de hombres que puedan gestionar la administración pública del Estado; sin embargo de ello, a criterio del autor los inconvenientes serían mayores en cuanto es más sencillo y jurídicamente más posible, frenar y limitar a una sola persona que a la multiplicidad de agentes que mantengan el poder ejecutivo, pues como manifiesta, se trataría de en cualquier situación razonada presentar desconfianza sobre una *única persona* y no al contrario, sobre varios que mantengan potestades y atribuciones. En resumen, sería menos peligroso los excesos de un presidente que de varios miembros ejecutivos que conformen una lógica de consejo ejecutivo de conformación plural. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 302

<sup>451</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Artículo dos, segunda sección.

de la persona a ser nombrada y sólo con el *consentimiento* del órgano legislativo, se procederá al nombramiento definitivo.<sup>452</sup>

Como se colige, se prevé en el texto constitucional estadounidense amplias facultades de designación a los ministros y otras autoridades por parte del presidente, cuidando además las potestades propias del Legislativo para también realizar nombramientos en libertad, de funcionarios de jerarquía inferior a los que son atribución del Ejecutivo.

Las prerrogativas reservadas para el presidente, aunque se encuentran detalladas en el texto constitucional, se consideraron como amplias y ambiguas en muchas ocasiones, por cuanto pese a tenerse escritas, mucho dependió de la autoridad de los presidentes y su capacidad para ejecutar los actos que se habían dispuesto como suyos propios en la Constitución; aún más, ante un Estado que recién surgía y en el cual se realizaba por primera vez un ensayo del modelo constitucional pensado. En esta posición, Ortiz manifiesta que el presidente podía “nombrar y destituir (...) pero no todos los presidentes tuvieron la autoridad necesaria para ejecutar este poder puesto a su disposición.”<sup>453</sup> En efecto, aunque la Carta Fundamental estableció prerrogativas propias al Poder Ejecutivo, según detalla Riccards éstas se fueron conformando y materializando desde el accionar del gobierno e incluso desde la personalidad o acción del presidente.<sup>454</sup> Ejemplos de esta realidad contextual se han ido generando a lo largo de la historia del Estado, en donde la determinación de la personalidad del presidente, su discurso, posición ideológica y estilo de gobierno han marcado las pautas de la conducción e interpretación de las disposiciones constitucionales del sistema presidencial.<sup>455</sup> ¿Acaso la personalidad

---

<sup>452</sup> Esta singular configuración en la cual el legislativo sí participa en la designación de los funcionarios de rango ministerial que integrarían en lo posterior al poder ejecutivo, encontró criterios a favor en torno a que el nombramiento de los funcionarios no podía ser una cuestión exclusiva del ejecutivo por cuanto la coparticipación del ejecutivo y legislativo en esta actividad de designación o nombramiento, supondría un excelente freno sobre un “(...) posible favoritismo de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miradas de popularidad.”. Igualmente, los defensores de este mecanismo de nombramiento de los ministros determinaron que “(...) un hombre que dispusiera él solo de los empleos públicos se dejaría gobernar por sus intereses e inclinaciones personales con más libertad que estando obligado a someter el acierto de su elección a la discusión y resolución de un cuerpo distinto e independiente, y siendo dicho cuerpo nada menos que toda una rama de la legislatura, la posibilidad de un fracaso serviría de aliciente poderoso para proceder con cuidado al hacer su proposición.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 324.

<sup>453</sup> Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 39.

<sup>454</sup> Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 13.

<sup>455</sup> Ortiz sostiene, respecto a las potestades del ejecutivo, que éstas finalmente se matizan y concretan en el ejercicio del cargo; pues existieron gobernantes cuya actuación fue fundamentando y cimentando la comprensión constitucional de las competencias de éstos, por ejemplo: “Jackson expandió el poder presidencial al afirmar que la capacidad de designar y de destituir estaba investida en el Presidente y no requería del consejo ni del consentimiento del

del gobernante aparece como una condición más determinante en el presidencialismo?. La respuesta a esta interrogante resulta difícil de ser respondida, aunque muchas pautas entregan la comprensión de que se formuló un sistema conducente a destacar las acciones y destrezas del presidente, mismas que como se pueden apreciar no estuvieron libres de ser generadas sino en respeto y atención a principios de tipo republicano que limitaron a su ejercicio.

En todo caso, los ministros o jefes de departamento, serían una *cuota* política de apreciación y definición directa del presidente, marcando ello una potestad significativa para el primer mandatario, pues la no proveniencia estricta de los perfiles de estos funcionarios de la voluntad de los miembros del parlamento o, que la permanencia de estos funcionarios en sus cargos no obedezca a la confianza que les entregue el parlamento, sin duda, genera un amplio espacio de decisión y actuación a favor del presidente hacia el interior del Estado, convirtiéndose así en clara posibilidad para que sea el Ejecutivo quien arme su equipo de gobierno sin tener que asumir presiones de voluntades externas a su gestión. Cabe anotar además que los ministros o jefes de departamento, no están llamados a entregar cuentas al Legislativo como un vínculo directo para obtener, lo que en el parlamentarismo sería el voto de confianza, sino exclusivamente en atención a una potestad de control y fiscalización que conserva el Legislativo llegando incluso a ser sujetos de procesos de juicio político o *impeachment* al que todos los funcionarios públicos están avocados.

Lo señalado no resta la posibilidad de negociación y conducción del aparato estatal que puede darse con la presencia de diferentes fuerzas políticas al interior del país, pues con la finalidad de lograr cercanía y entendimientos el Ejecutivo podría designar como ministros o jefes de departamento a miembros de tendencias políticas distintas a la de él, lo que incluso ha llevado a autores como Shugart a sostener que esta situación es una ventaja determinante del sistema presidencial, a partir de la posibilidad de lograr coaliciones entre el ejecutivo y legislativo con la articulación de los partidos políticos que se encuentran conformando el legislativo entregando a sus miembros o simpatizantes

---

Congreso. El Congreso tan sólo debía fiscalizar, pero no ordenar ni participar de ningún otro modo, en lo que era un derecho del Presidente a seleccionar su propio Gabinete, sus ministros, y demás cargos de designación propia.”. Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 41. En similar análisis Riccards manifiesta que el gobierno de Jackson a quien el autor lo llama de tinte populista, tuvo un estilo de cercanía con la población en donde además de la importante votación popular que obtuvo y por la cual llegó al poder, mantuvo siempre la búsqueda por legitimación democrática y un discurso que facilitara este fin. Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 179 – 180.

cargos ejecutivos, ayudando de esta manera a flexibilizar y distender las tensiones en la administración de gobierno y coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo.<sup>456</sup>

Al respecto, el sistema presidencial originario, en la Constitución estadounidense, señala:

*A ningún senador ni representante se le nombrará, durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo, y ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de las cámaras mientras continúe en funciones.*<sup>457</sup> (cursivas son del autor)

Frente al presidencialismo y haciendo un necesario ejercicio comparativo con el sistema parlamentario, en éste último los ministros provienen de las fuerzas políticas al interior del parlamento, por cuanto la intención es atribuir al parlamento el centro de la gravitación política del país.<sup>458</sup> Así, la denominación de gabinete ministerial proviene claramente del origen parlamentario en donde éste es un órgano constitucional del Estado que mantiene competencias y atribuciones propias, siendo todo este órgano el encargado inmediato de la gestión pública o de administración. El gabinete se integra por los miembros del parlamento y de ahí que la expresión de sus acciones refleja fielmente las posiciones, directrices e ideología imperante al interior del poder legislativo.<sup>459</sup> En esta realidad, los ministros al igual que el primer ministro o jefe de gobierno, responden ante el parlamento y son responsables de sus acciones y ejecutorias de manera directa ante el poder legislativo, para sólo entonces, lograr mantenerse en el cargo.

Los ministros que integran el gabinete en el sistema parlamentario, son una proyección directa del parlamento y muy comúnmente llega a conformarse con representantes de los distintos partidos políticos de oposición, para así constituirse en lo que se denomina como un *gabinete de coalición*.<sup>460</sup> Siguiendo el orden de ideas, en este sistema de gobierno, se puede avizorar una dependencia del jefe de gobierno y su gabinete al parlamento, pues ambos “(...) dependen en el desempeño de su cargo del apoyo de la mayoría parlamentaria.”<sup>461</sup> conllevando aquello a afirmar que el liderazgo gubernamental posterior, tanto del primer ministro o jefe de gobierno así como del propio

<sup>456</sup> Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 44 – 45.

<sup>457</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 1, sexta sección.

<sup>458</sup> Borja, *Derecho político y constitucional*. 143.

<sup>459</sup> Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1637.

<sup>460</sup> Rosatti, *Tratado de derecho constitucional*. 330.

<sup>461</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 261.

gabinete, permanecerá ineludiblemente bajo control y condicionamiento constante que provenga por parte del legislativo.

Esta configuración parlamentaria es vista como una ventaja que abriga la potestad de controlar efectivamente la acción de gobierno, por cuanto con el voto de confianza se legitima y habilita permanentemente a que el jefe de gobierno y su gabinete pueda continuar en el cargo y sea como tal, respetado y apoyado por la población y las distintas fuerzas al interior del Estado; incluso, se ha llegado a sostener que al ser la fuente legitimadora de los ministros y el gobierno en sí el parlamento, se logra evitar la existencia de actos de corrupción por cuanto se fortalecen los espacios de control y eficiencia en la gestión, entregando como resultado gobernantes responsables ante la población en cuanto hay un parlamento que sería un instrumento de garantía ética en la estructura del poder.<sup>462</sup>

En todo caso, el sistema presidencial originario no puede ser visto como excluyente de la participación del legislativo en el proceso de formación del gobierno, pues como se desprende de la Constitución estadounidense, se desarrollaron fórmulas que sirvieron de base para que ante un funcionario de rango ministerial propuesto por el presidente, éste deba contar con el consentimiento del Senado.<sup>463</sup> Así mismo pese a entregarle competencias y atribuciones al presidente como buscaban los Padres Fundadores dentro de la organización estatal, también reservaron facultades para que el Legislativo coadyuve a definir las limitaciones del presidente y mutuamente afianzar la forma de gobierno republicana y los fines que ésta persigue.

Igualmente, la potestad atribuida al Ejecutivo para remover del cargo a los jefes de departamento, se ha visto como una virtud del sistema en cuanto facilita la agilidad y mejoramiento de la calidad administrativa en las entidades confiadas a éstos por la celeridad en la remoción y las razones conducentes a sostener que se debe promover a que el Ejecutivo pueda liderar su gobierno con un equipo de trabajo de cercanía y no distante a los objetivos que sean por éste trazados.<sup>464</sup>

Finalmente, esta característica del presidencialismo originario, que afianza a un Ejecutivo con potestades para diseñar su gobierno y sin dependencia absoluta del Legislativo, parece ser una propuesta que se centraría en la colaboración de poderes en la cual se respeta la separación republicana de ellos, pero a la vez, se reconoce la necesidad

---

<sup>462</sup> Alegre, *Teoría y crítica del derecho constitucional*. 51.

<sup>463</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 404 – 405.

<sup>464</sup> Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 36.

de un trabajo *colaborativo* que materialice la teoría de los frenos y controles recíprocos que generan un sistema presidencialista muy propio y nutrido de cualidades que propician un Ejecutivo enérgico pero a la vez, controlado y limitado constitucionalmente por parte del Poder Legislativo.<sup>465</sup>

e. El veto presidencial

El sistema presidencial originario o puro, desarrolla la potestad ejecutiva de veto presidencial. Habrá que decir previamente, que no se niega la existencia de una prerrogativa de veto que recaía en la corona inglesa, pues ésta también poseía esta potestad respecto del Parlamento, empero en este apartado se analiza esta facultad de veto introducida en la Constitución de Filadelfia, dentro de una forma de gobierno republicana y siendo parte de introducción para la configuración del sistema presidencial puro.

El presidente puede sancionar un proyecto de ley aprobado por el legislador a fin de determinar si éste es vetado o rechazado, o en su defecto, habilitado para ser parte del ordenamiento jurídico. Esta posibilidad, permite que sea el presidente quien pueda *paralizar* las leyes aprobadas por el Legislativo cuando éstas lleguen a menoscabar los intereses que el presidente responde y representa, y considera estarían siendo vulnerados.<sup>466</sup>

Aunque, como se ha revisado, las potestades legislativas recaen ampliamente en el Poder Legislativo, la Constitución de Estados Unidos determina un balance y equilibrio de poder desde la intención republicana de los pesos y contrapesos que permita un mutuo control y además, un respeto y colaboración entre los poderes. Así, la potestad de veto del Ejecutivo atiende a lo que se denomina en la doctrina como atribuciones legislativas o de *colegislador* con las que cuenta el presidente.<sup>467</sup> El veto se convierte en una facultad de tipo discrecional que busca en lo posterior, que una ley pueda tener plena vigencia y armonía con los objetivos del Estado, pero bajo un enfoque de efectivo cumplimiento a las leyes que promulga el legislador luego de haber sido analizada la sanción planteada por parte del presidente.

Esta facultad, que es vista como una de tipo legislativa, convierte al presidente en un personero capaz de influir directamente en el desarrollo normativo del país, pues además de la influencia que ejerce en la opinión pública y con la iniciativa de proyectos

---

<sup>465</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 322 – 329.

<sup>466</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 184 – 185.

<sup>467</sup> Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1483.

de ley, también puede vetar el trabajo normativo realizado en el Legislativo, cuando a su juicio éste sea inconveniente para el Estado.<sup>468</sup>

Así, el veto presidencial es visto como una atribución que destaca poder en torno al presidente habilitándolo a convertirse en el centro de gravitación política e institucional más significativa al interior del Estado.<sup>469</sup> Autores han determinado que es una de las facultades más amplias e importantes con las que cuenta el presidente de Estado dentro del sistema presidencial; así, otorga al Ejecutivo potestades para que una medida aprobada por el Legislativo pueda seguir cualquiera de los siguiente caminos: primero, firmada y convertida en ley; segundo, vetada con un mensaje razonado que devuelve al Congreso; y tercero, ante el silencio presidencial, sin realizar ninguna acción, la medida aprobada por el legislador pueda convertirse en ley en el término de diez días.<sup>470</sup>

La Constitución estadounidense, con respecto a la potestad de veto, determina:

4. Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la cámara de origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de 10 días descontados los domingos después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.<sup>471</sup>

Del texto constitucional, efectivamente, se colige la potestad entregada al Ejecutivo en una participación complementaria con el legislador. Pues, se faculta a que éste pueda, discrecionalmente, devolver el texto del proyecto aprobado con las objeciones que considere pertinentes y que deberán volver a ser tratadas por el poder examinador. Esta facultad de veto suspensivo, que constituye una fórmula de control interorgánico a favor del presidente, implica un poder que se entrega al Ejecutivo, pero con limitaciones y balances que no lo convierten en un autócrata.<sup>472</sup>

<sup>468</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 46.

<sup>469</sup> Nohlen, «El presidencialismo comparado». 8.

<sup>470</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 407.

<sup>471</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 1, séptima sección.

<sup>472</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 272 – 273.

En efecto, aunque sea el presidente quien cuenta con la potestad para objetar un proyecto de ley y obstaculizar la puesta en vigencia de la misma, el Legislativo guarda la atribución para conservar su texto original y no acatar las razones alternativas que proponga el presidente, pues con el respaldo de las dos terceras partes de las cámaras del legislativo es factible inobservar el veto presidencial y convertir a la propuesta definitivamente en ley; mostrando así una capacidad de veto del presidente que no es absoluta y con claras posibilidades que su ejercicio sancionatorio a la ley, pueda ser anulado.<sup>473</sup> De hecho, hay factores de tipo político que podrían desempeñar un papel importante en el momento de la ejecución o no de un veto presidencial, y ahí es precisamente en donde se manifiesta que el sistema presidencial estadounidense, pese a establecer pesadas y notorias competencias en torno al presidente, no deja en descuido a otros poderes que son igualmente revalorizados para la vigencia de las características y principios republicanos.<sup>474</sup>

El veto presidencial, permite entonces una participación significativa del Ejecutivo en el desarrollo legislativo, de ello no hay duda, pero a la vez supone la configuración de una competencia que muestra a un presidente atento al cumplimiento de la Constitución y la ley, observando la conveniencia y constitucionalidad de los proyectos que se realizan por parte del Legislativo.<sup>475</sup> Se convierte entonces una suerte de control, verificación y complemento para el surgimiento de las cuestiones de interés general o estatal.

El veto presidencial propio al presidencialismo puro, parece tener amplio sentido en la dinámica por encontrar mecanismos constitucionales que permitan frenar la expedición de disposiciones legales contrarias a la Constitución y a los objetivos de país, proteger al presidente de los ataques que éste pueda sufrir por parte de las cámaras del legislativo, y además, desarrollar un “(...) saludable freno al cuerpo legislativo, destinado a proteger a la comunidad contra los efectos del espíritu de partido, de la precipitación o de cualquier impulso perjudicial al bien público, que ocasionalmente domine a la mayoría de esa entidad.”<sup>476</sup>

En este mismo sentido, la facultad de veto permite que exista, lo que denominaron los Padres Fundadores, una posibilidad de *deliberación* en medida que la

---

<sup>473</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 375.

<sup>474</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 20.

<sup>475</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 60 – 63.

<sup>476</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 312 – 313.



reflexión, análisis y estudio está acompañado no únicamente por las voces del Legislativo, sino además por la orientación y criterios que mantenga el presidente, procurando de esta manera, una producción legislativa conforme a la conveniencia del Estado y que mire también a otros criterios, fundamentos y razones que puedan acompañar su mejor formulación.

En la configuración del veto presidencial se sentaron bases definidas a buscar regular la participación del Ejecutivo, si se quiere, a que el ejercicio de esta atribución no sea abusiva sino limitada; esta visión se puede desprender de las expresiones de Hamilton quien manifestó que el presidente ante cualquier intento de medir sus fuerzas con el Legislativo, deberá entender que este último proviene de un importante tejido de representatividad que no puede ser soslayado; luego, el presidente no entraría en batalla contra un poder democrático y organizado de forma pluripersonal.<sup>477</sup> De esta realidad se comprende que al diseñarse el veto presidencial se lo hiciera como una prerrogativa de tipo limitada, pues no es absoluta en cuanto no llega a anular plenamente la propuesta aprobada por el legislativo, sino que demanda o amerita el retorno de la objeción fundamentada para el tratamiento de ella nuevamente ante el órgano originario que es el Poder Legislativo; de esta forma, se produce un espacio nuevo para la discusión de ciertas objeciones bajo premisas de razonamiento y principios dialógicos.

Si se asienta lo que se ha dicho ya, que el presidencialismo profundiza una independencia política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a diferencia de lo que sucede en el parlamentarismo en el cual existe una suerte de *dependencia mutua*; encuentra sentido sostener que cuando el presidente luego de su elección ha obtenido además una significativa mayoría en el Poder Legislativo, se convierte en lo que llamaría Tsebelis un jugador adicional con veto, que acompaña a las tareas que constitucionalmente fueron encomendadas al Legislativo.<sup>478</sup>

---

<sup>477</sup> En el Federalista Hamilton expresa varias razones por las cuales el veto presidencial es una correcta exigencia establecida en la Constitución de Filadelfia a favor del ejecutivo. Sostiene que no implica un riesgo en la batalla ejecutivo legislativo, por cuanto “La superioridad en importancia e influencia del cuerpo legislativo en el caso de un gobierno libre, y el riesgo que representa para el Ejecutivo el hecho de medir sus fuerzas con esa entidad, garantizan ampliamente que el veto se utilizaría ordinariamente con una gran cautela; y habrá motivo mucho más a menudo para criticar que se aprovecha con timidez que con temeridad. (...) Es evidente que el peligro que verdaderamente recorre es el de que no aproveche su facultad cuando sea necesario, más bien que el de que la ejercite con demasiada frecuencia o en casos que no lo justifican.”. Ibid. 314.

<sup>478</sup> George Tsebelis, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*, trad. José Manuel Salazar, Primera edición español (México: Fondo de Cultura Económica, 2006). 96.

Lo dicho pone en alerta las posibilidades inversas que también podrían presentarse, es decir cuando un presidente no obtiene un significativo respaldo del Legislativo puede llegar a utilizar la herramienta del veto presidencial para una lógica de impase político y confrontación entre el poder llamado a producir la norma de rango legal y el presidente.<sup>479</sup> En el mismo sentido, también podría ser instrumento para la conformación de diferentes coaliciones en la búsqueda por poner en vigencia leyes en materias e intereses de grupo.

La crítica a esta potestad del Ejecutivo ha existido desde el inicio de la Constitución de Estados Unidos, se ha sostenido que con ella se establece una inferioridad del Poder Legislativo frente al presidente, mostrando un desequilibrio estructural al interior del Estado.<sup>480</sup> También se ha manifestado que el veto implicaría el reconocimiento que un solo hombre sea una especie de “virtuoso y sabio (...)”<sup>481</sup> al punto que desatiende la producción del legislativo y la puede objetar. En el mismo orden, se ha dicho que esta atribución presidencial conduce a que el Ejecutivo pueda descartar leyes buenas que se han realizado en el Legislativo so pena de intereses de tipo unilateral que exclusivamente atienden a la voluntad presidencial.<sup>482</sup> En esta misma línea, el entorno de las voces críticas respecto a la atribución ejecutiva de veto, señala que el hecho que descansa en el presidente esta potestad hace que siempre exista la posibilidad por parte de éste de amenazar con su uso cual arma para condicionar políticamente en cualquier tiempo al Legislativo.<sup>483</sup> Además, se suma a la lista de críticas el hecho que produce precisamente esta característica del presidencialismo, una de las razones más contundentes de la colisión gubernamental como resultado de disputas entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo.

Hay quienes han manifestado que con el veto presidencial, el Ejecutivo abandona su rol de ejecutor de las leyes y disposiciones realizadas por el Poder Legislativo, para convertirse en un partícipe o *partner*<sup>484</sup> del proceso de formación legal, lo cual a luz del análisis de los críticos incrementa considerablemente el poder del presidente. Finalmente, la naturaleza discrecional del veto es considerada como un

---

<sup>479</sup> Nohlen, «El presidencialismo comparado». 8.

<sup>480</sup> José Flórez Ruiz, «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina», *Revista Derecho del Estado*, 25 (diciembre de 2010). 151.

<sup>481</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 313.

<sup>482</sup> *Ibid.* 314.

<sup>483</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 408.

<sup>484</sup> El término *partner* proviene del desarrollo de la ciencia política anglosajona, en la cual se ha utilizado calificativos propios a las dinámicas del ejercicio del poder en sus actuaciones de control interorgánico. En este caso, se entenderá a dicho término como: compañero.

amplísimo riesgo de una actuación deliberada que podría cumplir exclusivamente con intereses unipersonales que no se componen por visiones multisectoriales propias a la conformación del Poder Legislativo de tipo plural, reduciendo así a un monismo decisorio que entorpece la comprensión democrática al interior de los Estados.<sup>485</sup>

Pero todas las críticas encuentran respuestas suficientes con el análisis y problematización que estas puedan incitar. En efecto, el veto del presidente no causa un desbalance en el equilibrio de poderes, por cuanto éste no es de tipo absoluto, sino que las objeciones realizadas por el Ejecutivo podrían llegar a ser inobservadas tras la concurrencia o ratificación del texto original por las dos cámaras del Legislativo estadounidense.<sup>486</sup> Aquello supone una condicionante a la atribución presidencial, pues no sería una facultad con materialización inmediata de los intereses del presidente, menos aún supondría una competencia que dificulte el trabajo Legislativo; en estricto sentido, se muestra como lo que interesó en la Constitución estadounidense, como un mecanismo presidencial para complementar y secundar la tarea normativa generando una invitación hacia nuevos espacios de discusión y análisis reflexivo de lo que inicialmente pudo haber sido realizado por parte del Poder Legislativo.

Respecto a que el presidente adquiriría una esfera de notoriedad, poder e incondicionalidad al interior del Estado, se debe decir que aquello no corresponde exclusivamente a la potestad de realizar el veto presidencial, pues el Legislativo también puede oponerse al presidente, más bien, conforme señalan autores, se trataría de un poder propio al presidencialismo pero que nace del ejercicio de otras facultades que lo hacen adquirir un significativo lugar político y jurídico en el Estado; Tsebelis manifiesta que si un “(...) presidente es fuerte en sistemas presidenciales, esto no es debido a su poder para legislar, sino a decretos ejecutivos y al poder para tomar decisiones sobre política exterior y otros asuntos.”<sup>487</sup> Luego, como se aprecia, hay una dinámica de competencias, que no son precisamente las de vetar la ley, entonces son otras atribuciones las que hacen que el Ejecutivo reclute un abanico de influencia directa en el país. Con lo señalado, se colige que la arena política estará marcada en amplia medida por el Ejecutivo, pero no exclusivamente por su participación como colegislador, sino por los papeles que éste

---

<sup>485</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 184.

<sup>486</sup> Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 13.

<sup>487</sup> Tsebelis, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*.

mantiene integralmente para el desempeño de las competencias estatuidas por el presidencialismo originario.<sup>488</sup>

Ahora bien, claro que no se puede negar que el reconocimiento que sea el presidente quien ostente la potestad de veto genere tensión y en muchos casos temor en el Legislativo por las amenazas que el presidente pueda llegar a expresar respecto a un proyecto de ley en tratamiento o que haya sido aprobado; empero, es esta situación o efecto político, precisamente, un elemento intrínseco a la facultad de veto y dinámica política; difícilmente se podría inventar fórmulas conducentes a silenciar o evitar manifestaciones del Ejecutivo sobre sus competencias. Luego, el uso no real del veto, sino exclusivamente como una estrategia disuasoria, se equipararía a una formación de opinión que contribuye al proceso legislativo, pues a la final será el propio Poder Legislativo el encargado de mantener su criterio o proyecto de ley aprobado pese a la sanción o veto que haya sido ejercido por parte del presidente del Estado.<sup>489</sup>

Tocqueville al respecto, anota que el Poder Legislativo siempre será un imperioso órgano en el Estado, con capacidad incluso para ir delimitando *poco a poco* las competencias del Ejecutivo desde la capacidad que tiene para configurar y desarrollar las disposiciones constitucionales, incluso, en una lógica de desarrollo constitucional pudiendo llegar inclusive a despojarle de poder al presidente;<sup>490</sup> lo que incluso se podría mirar como una suerte de automática compensación de poder y equilibrio orgánico de atribuciones al interior del Estado de Derecho.<sup>491</sup>

Por su parte, en el sistema de gobierno parlamentario de tipo puro, el jefe de gobierno no tiene facultad alguna para impedir la vigencia de una ley realizada por el parlamento, de hecho, las facultades de intervención en el proceso de producción de una norma legal son nulas aunque sea el jefe de Estado quien sí las tenga;<sup>492</sup> empero, el jefe de gobierno a través del gabinete ministerial podría ser parte del proceso legislativo, mas no impidiendo con una potestad de veto la facultad de oponerse a la entrada en vigencia de una ley, aún más cuando la continuidad de éste dependerá de la confianza que exprese el legislativo.<sup>493</sup>

---

<sup>488</sup> Flórez Ruiz, «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina». 151.

<sup>489</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 408.

<sup>490</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 184.

<sup>491</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 273.

<sup>492</sup> *Ibid.* 319.

<sup>493</sup> Nohlen, «El presidencialismo comparado». 8 – 9.

En este sentido, se sostiene que el sistema parlamentario llega a ser impensable la posibilidad que el jefe de gobierno intente siquiera, anular una ley realizada por el parlamento, aunque en varios Estados de tipo parlamentario el jefe de Estado sí conserve esta potestad.<sup>494</sup> Esta realidad se desprende de la interdependencia por integración entre el gabinete de gobierno y el parlamento, pues en una situación de disconformidad entre el jefe de gobierno y la ley propuesta por el parlamento del Estado, será el primero, el que deba dimitir.<sup>495</sup>

Entonces, el veto presidencial, como atribución para el presidente, es una facultad originada en la Constitución de Estados Unidos que conserva varios objetivos al interior del Estado. Por un lado, como se ha visto, resguardar la separación de poderes por la cual tanto el presidente y el Legislativo pueden protegerse y cuidar que uno y otro no se apropie de atribuciones que no le competen; ser una facultad que ante todo, protege al presidente de las limitaciones propias a la configuración constitucional que le entrega sus potestades, en cuanto se convertiría en un instrumento de actuación sobre la normativa del Estado cuando a su criterio ésta pueda interferir sus competencias o la orientación del país.<sup>496</sup> En el mismo sentido, esta potestad permite el control permanente por parte del Ejecutivo de aquellas normas de rango legal que se generan en el Legislativo y pueden ser inadecuadas o inconvenientes para el Estado, logrando en consecuencia que exista un nuevo espacio de deliberación y argumentación en el que se incluyan más razones a cuestionar o debatir, en respuesta a los criterios u objeciones que se plantean por parte del presidente y que en consecuencia, supondrán una mirada distinta a las voces mayoritarias que surgieron en un primer momento al interior del Legislativo.

Además, hay que mencionar, que la potestad de veto presidencial se constituye en una facultad reactiva, es decir no de origen, inicial o de primer momento; sino que

---

<sup>494</sup> Se señala que en un sistema parlamentario de tipo puro, el último ejercicio de un rechazo a la ley propuesta por el parlamento fue el realizado por la reina Ana al Scotch Militia Bill en el año de 1707 a través del rechazo *royal assent*, denominación que se da en Inglaterra a la sanción y promulgación de la ley. Igualmente, como en la Constitución de Weimar, se puede sostener que en variaciones del sistema parlamentario se han habilitado mecanismos de participación del presidente republicano en la promulgación de la ley, así por ejemplo la potestad que el presidente retrase a la promulgación, pero con la aprobación del gobierno hasta que exista un referéndum sobre la ley. Véase: Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 271 - 273. Ciertamente estas variaciones de configuración, no implican un estricto sentido parlamentario, al contrario, suponen híbridos en el diseño o intenciones por limitar el poder de los parlamentos y en otros casos, del jefe de Estado; empero, como se ha señalado, el presente estudio corresponde por un ejercicio comparativo con el sistema parlamentario en su sentido más puro y originario a fin de poder identificar las diferencias que enriquecen el tratamiento complementario de este trabajo.

<sup>495</sup> Ibid. 271.

<sup>496</sup> Sebastián Soto Velasco, «El veto presidencial y el Tribunal Constitucional», en *Anuario de derecho público 2015.*, ed. Universidad Diego Portales (Santiago de Chile) (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2015). 203.

supone una participación del presidente en un tiempo posterior a la discusión y aprobación del proyecto de ley por parte del Poder Legislativo, en cuyo contexto, es el presidente quien reacciona o se pronuncia luego de la realización del proceso legislativo de creación normativa.<sup>497</sup>

No se puede negar que la potestad de veto presidencial ha sido diseñada en una forma equilibrada que suponga, la participación compartida del Ejecutivo y Legislativo; pues, no se trataría de una potestad absoluta que anule el trabajo del legislador, al contrario, la evaluación u objeción que realiza el presidente está condicionada a que la misma sea primero, dentro de un plazo establecido taxativamente por la Constitución,<sup>498</sup> y además que no sea rechazada tras el respaldo de las dos terceras partes de ambas cámaras del Poder Legislativo que pudiesen respaldar o mantenerse en el texto original inobservando el veto del Ejecutivo. Es decir, existe una serie de condiciones que equilibran la facultad presidencial y que observan los intereses de la separación de poderes y checks and balances que propone la Constitución estadounidense, ello cuidando que el presidente se convierta en una autoridad o gobernante ilimitado que acapare para sí poder absoluto al interior del país sobrepasando los límites que precautelan los fines republicanos y democráticos que animan.

f. Comandante en jefe

Al presidente se le atribuye el comando en jefe del Ejército y la Marina de los Estados Unidos. Esta designación y responsabilidad se encuentra establecida en la Constitución de Filadelfia.

Las razones iniciales que fundamentaron el establecimiento de esta competencia, fueron los peligros de guerra externa y la separación del Estado federal, para cuyo caso, se convertía en estrategia fundamental dotar de la herramienta de conducción de estos conflictos a una sola persona que pueda discernir en libertad y con amplio conocimiento las acciones a tomar en cada caso particular.<sup>499</sup>

Es por estas razones que Hamilton definía que es fundamental que la autoridad militar descansa en el Ejecutivo, en tanto, a criterio del autor, de todos los cuidados y

<sup>497</sup> Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 50.

<sup>498</sup> La Constitución de Filadelfia, como se ha visto, establece un plazo de 10 días, sin contar domingos o periodos de no sesiones, para que el presidente se pronuncie respecto a objeciones a la ley propuesta por el legislativo. Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art.1, séptima sección.

<sup>499</sup> Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 51.

atención que supone el ejercicio del gobierno, es la dirección de la guerra la que en mayor medida exige atención y que se encuentre en el liderazgo de una sola persona.<sup>500</sup>

La Constitución determina: “1. El presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se llame al servicio activo de los Estados Unidos (...)”;<sup>501</sup> entonces, efectivamente se determina un notorio poder a favor del Ejecutivo sobre la gestión del ejército constituyéndose como su máxima autoridad, lo que incluso lleva a que sea el presidente quien lidere las acciones de tipo militar.<sup>502</sup>

Señalan autores que la jefatura que desempeña el presidente respecto al ejército, podría ser comparable a una atribución similar que se ajusta con la de un monarca, en cuanto implicaría la constante posibilidad que sea el Ejecutivo quien desempeñe las máximas atribuciones en un conflicto armado.<sup>503</sup>

Ahora bien, hay que señalar que la competencia constitucional que se entrega al presidente supone que éste tenga la atribución de mando que está constituida por la facultad de disponer del ejército y distribuirlo al mismo de conformidad con las necesidades que se presenten en el país; pero aquí se presenta una participación con el Poder Legislativo en cuanto sería este último el que está encargado de desarrollar el cuerpo normativo de rango legal que sería el insumo a observar por parte del ejército; consiguientemente, si bien el Ejecutivo tendrá amplias atribuciones como comandante en jefe del ejército, ello no implica que el legislador abandone sus facultades de organización normativa en las cuales será menester una regulación con rango legal de tipo general, sea dicho, disposiciones legales que también tendrán que ser puestas en vigencia luego del proceso de sanción o veto a la ley que realizará el presidente.<sup>504</sup> De lo mencionado, como se ve, se puede manifestar que en el establecimiento del presidencialismo originario se desarrollaron atribuciones compartidas entre el Poder Legislativo y Ejecutivo en materia

---

<sup>500</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 316.

<sup>501</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 2. Segunda sección.

<sup>502</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 210 – 211.

<sup>503</sup> Esta crítica encuentra respuesta en el análisis que realiza Tocqueville al sistema de gobierno y democracia de Estados Unidos, pues manifiesta entre otras razones, que no se podría realizar exclusivamente un análisis teórico de la potestad ejecutiva de comandante en jefe del ejército, sino que se tendrá que mirar la realidad que Estados Unidos carece de problemas extranjeros y además no tiene vecinos, dice el autor. A ello, se debe sumar la realidad que el Océano separa al país y los enemigos no son mayores. Lo mencionado lleva a que el autor sostenga que las prerrogativas con las que cuenta el presidente de Estados Unidos pueden ser reales y fuertes, pero que las circunstancias lo hacen débil. Véase: Tocqueville, *La democracia en América*. 190.

<sup>504</sup> Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1738.

de organización del ejército, una vez más denotando una lógica jurídica de compartir y cooperar mutuamente.

Dicho lo anterior, hay que manifestar que las facultades que la Constitución entrega al Ejecutivo, son exclusivamente en lo tocante a dirección o gerencia del ejército; es decir sobre la capacidad para decidir y dirigir las tropas estadounidenses, mas no para declarar la guerra.<sup>505</sup> En este caso, la declaratoria de la guerra requerirá siempre el pronunciamiento previo del Poder Legislativo que es quien la autorizará.<sup>506</sup> En efecto, se configura también en esta realidad jurídica, una suerte de complementariedad o colaboración interorgánica que descansa en una forma de control del legislador al Ejecutivo. Así, el Poder Legislativo conserva dentro de sus atribuciones la competencia para declarar la guerra, sin que ésta sea en consecuencia facultad excluyente o exclusiva del presidente, sino que al contrario, se convertiría en una competencia combinada o dual.<sup>507</sup>

Aunque, estas premisas son también abordadas por analistas del presidencialismo originario como una prerrogativa que lleva hacia una tendencia del fortalecimiento del cargo presidencial, no se puede mirar a la misma como exclusiva configuración hacia este fin, pues hay diferentes competencias que hacen que el Ejecutivo mantenga notoriedad y existencia influyente al interior del Estado.<sup>508</sup> En la línea de lo anterior, Linz califica a la atribución de dirección o comando del ejército, como una potestad que desarrolla tensiones y muestra a un presidente con excesivo control o fuerza en el interior del Estado, permitiendo así que éste mantenga potestades institucionales trascendentales en la vida del país, e incluso, en la percepción social que se pueda desarrollar, quien además delega ciertas potestades de gestión en esta materia en su secretario o jefe departamental de defensa.<sup>509</sup>

Las razones aquí expuestas respecto a la potestad analizada, hacen ver que el equilibrio es una cuestión consustancial al diseño estadounidense del presidencialismo; en efecto, no se puede negar la intención por equilibrar los poderes y con ello pretender garantizar los máximos intereses del Estado respecto a los principios democráticos y

---

<sup>505</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 376.

<sup>506</sup> Patti Londoño Jaramillo, *Estados Unidos: una visión básica : historia, presidentes, sistema, documentos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2002). 126.

<sup>507</sup> La Constitución de Estados Unidos, respecto de la potestad para declarar la guerra señala expresamente: “El Congreso tendrá facultad: (...) 11. Para declarar la guerra (...)”. Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 1. Octava sección.

<sup>508</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 376 – 377.

<sup>509</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 116.



republicanos, en los cuales se busca no concentrar el poder en manos de una sola persona, quien pese a provenir, en inicio, de elección popular, está convocado a obtener permanentemente un acompañamiento de conveniencia con el Legislativo para así desarrollar las competencias a éste reservadas.<sup>510</sup>

g. Potestad para indultar

Esta es una importante atribución que también se entrega al presidente del Estado, con la cual se le conceden facultades constitucionales en ámbitos jurisdiccionales. Esta institución denominada de gracia o indulto pese a ser muy antigua y de orígenes incluso arcaicos, se mantuvo y configuró en el presidencialismo originario.<sup>511</sup>

Se podría decir que la potestad de indulto se asigna por la condición de jefe de Estado, implicando así una potestad trascendental en tanto se considera al presidente como un representante de todo el territorio estatal, pues este poder constitucional surge en tutela de los intereses del federalismo, tanto así que la procedencia del mismo surge cuando existan violaciones a la ley federal por parte de quien sea el solicitante.<sup>512</sup>

El indulto busca entonces corregir o evitar las consecuencias injustas de leyes ambiguas, drásticas o inhumanas, en cuanto éstas no atienden a determinadas circunstancias políticas, económicas y sociales que se pueden presentar en ciertas personas o grupos humanos, así pues, supone el perdón de la pena de quien haya sido condenado por el cometimiento de un delito.<sup>513</sup> Esta institución consiste entonces, en una potestad constitucional que abarca “(...) el perdón otorgado de manera específica a un individuo que tiene una sentencia penal condenatoria firme. Trae aparejado la extinción de la pena pendiente de cumplimiento y la libertad física del condenado.”<sup>514</sup> Además, aunque suponga una potestad constitucional que abarca la intervención del Ejecutivo en

---

<sup>510</sup> De Riz, «Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?» 283.

<sup>511</sup> Se sostiene que el indulto o gracia es una institución que mantiene muchos años de existencia, tanto en regímenes republicanos como monárquicos. Autores llegan a manifestar que su incursión en los contextos estatales o políticos se asemeja al mismo tiempo de la existencia del delito; por ejemplo, en sociedades primitivas la justicia que se realizó bajo criterios de venganza ante el cometimiento de un delito, el perdón o clemencia se fue desarrollando como un derecho de perdón a favor del reo. Igualmente cabe mencionar que a la institución del indulto, inicialmente, se la consideraba como un atributo propio a la divinidad, la misma que en un inicio es trasladada al rey absolutista como representante de Dios. Véase: Ireneo Herrero Bernabé, «Antecedentes históricos del indulto», *Revista de Derecho UNED*, 10 (2012). 687 – 690.

<sup>512</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 46 – 47.

<sup>513</sup> José Ugaz Sánchez-Moreno, «El indulto para procesados y el perro del hortelano», *Themis: Revista de Derecho*, 18 (1991). 65.

<sup>514</sup> Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1727 – 1728.

las arenas de del Poder Judicial, el indulto no deja de ser un acto de tipo político que es desarrollado por el gobernante.<sup>515</sup>

La Constitución señala sobre las atribuciones del presidente: “(...) estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.”.<sup>516</sup>

En este contexto, la potestad presidencial se comparte también con la prerrogativa para suspender el proceso de ejecución de sentencias en delitos cometidos contra la ley federal. Cabe destacar que del texto constitucional traído, se desprende que la facultad de indultar y suspender la ejecución de las sentencias será siempre y cuando se traten de delitos que supongan la violación a la ley federal y que además, no sean resultado de la acusación por responsabilidades oficiales. Luego, efectivamente demostrándose, que el sistema presidencial originario cuidó los objetivos y características republicanos federales y de responsabilidad de funcionarios y gobernantes en general y además a los intereses de los Estados periféricos.

Hay que decir, que el indulto fue una concesión que realizaba el monarca en tanto se ajustaba a razones que lo habilitaran; luego esta potestad permaneció en torno a quien ostentaba la jefatura de Estado como una clara potestad para él, por lo cual en sistemas parlamentarios se sigue manteniendo esta configuración para que sea el rey o quien haga de jefe de Estado el competente para indultar; en otras variaciones del sistema parlamentario la competencia de indulto recae en ministerios especializados de justicia, pero en la generalidad como una potestad de quien ejerce la magistratura de jefe de Estado.

De esta realidad nace el hecho que varias de las críticas a la potestad presidencial del indulto, encuentren argumentación en las denominadas similitudes entre el presidente y el clásico monarca absolutista, llegando incluso a sostener que entre otras potestades, ésta es una de aquellas que indican un claro apego por concentrar facultades en torno al Ejecutivo y acercarlo así más a un régimen autócrata que democrático en cuanto el gobernante sería un funcionario de características *supremas*.<sup>517</sup>

---

<sup>515</sup> Tomás Ramón Fernández, «Sobre el control jurisdiccional de los decretos de indulto», Revista de Administración Pública, 194 (agosto de 2014). 215.

<sup>516</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 2, segunda sección. Numeral 1.

<sup>517</sup> Maldonado, «Presidencialismo Y Monarquía».

Regresando al contexto presidencial, esta potestad es excepcional, que como se ha visto, pretende evitar la dureza y si se quiere, *la insensibilidad de la ley* penal en casos concretos; así es considerada una facultad de *gracia* que concede el Estado a través de su gobernante, y que como tal conlleva fundadas razones humanas para su activación.<sup>518</sup> La motivación del establecimiento de esta atribución en potestad del Ejecutivo viene del razonamiento de la naturaleza de un ejecutivo monista, que implica consiguientemente una facilidad para el discernimiento de la materialización del indulto o suspensión de la ejecución de una sentencia, pues en el Poder Legislativo de conformación plural, sin duda, tendría una tarea interpretativa o valorativa mucho más dificultosa.<sup>519</sup>

Ahora bien, esta potestad que como se ha dicho, pese a incursionar en ramas estrictamente jurídicas no abandona su sentido político; pues, también se origina en razón de la búsqueda por desarrollar espacios de conceso y paz en Estados Unidos, es decir precisamente mirando su resultado político a favor del gobierno de turno.<sup>520</sup> En efecto, los argumentos que acompañaron a su desarrollo y concreción como atribución presidencial, descansan en la necesidad de entregar al Ejecutivo una inmediata capacidad de reaccionar ante fenómenos o hechos sociales sin que deba esperarse la convocatoria o sesión para el tratamiento por parte del Poder Legislativo; así los Padres Fundadores sostuvieron que “(...) *en épocas de insurrecciones o de rebelión*, hay momentos críticos, en que el ofrecimiento oportuno de indulto a los insurgentes o rebeldes puede restablecer la tranquilidad en el país, que quizás no volverán a presentarse si no se aprovechan.”<sup>521</sup> (cursivas son del autor)

Entonces, esta potestad encomendada al Ejecutivo fundamenta su esencia precisamente en que el jefe de Estado es un símbolo de unión y representación internacional, pero que éste no desatiende a cuestiones propias a su gobierno y gestión que habilitan a rebasar impases o tensiones hacia el interior para retomar la calma y

---

<sup>518</sup> Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 14.

<sup>519</sup> Hamilton justifica que descansa en el presidente la potestad de conceder remisión o indulto y la suspensión de la ejecución de una sentencia, por cuanto manifiesta que el sentido de la responsabilidad pesa más en un solo hombre que podrá atender y prestar trascendental atención a los móviles que aconsejen a proceder de una u otra manera. Dice el autor que “(...) el sentido de responsabilidad es siempre más fuerte, mientras menos se divide ésta (...)”; consideración que atiene al sentido que en el poder legislativo, por la conformación plural, siempre puede prestarse a tergiversaciones y desatención de lo fundamental al momento de tratar un perdón a la pena o suspensión de la ejecución de una sentencia. Así también manifiesta Hamilton que: “Es indudable que un solo hombre prudente y de buen sentido se halla más capacitado, en circunstancias delicadas, para pensar las razones en pro y en contra de la remisión del castigo, que cualquier entidad numerosa.”. Véase: Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 317.

<sup>520</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 220 – 221.

<sup>521</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 317 – 318.

gobernanza del Estado. Es una potestad política y jurídica, cuyas razones y fundamentos lo muestran así; pues se entrega una importante potestad al presidente para que éste discierna en base a una atribución que es esencialmente discrecional y que en una serie de casos además, tiene que se practicada de manera inmediata.

Cabe señalar que la potestad de perdonar o indultar, no implica el olvido del hecho cometido, es decir no se ignora la realidad fáctica y circunstancial del ilícito, sino que permite el restablecimiento de los derechos civiles de una persona condenada.<sup>522</sup>

En este mismo sentido, al ser Estados Unidos un país de tradición jurídica anglosajona en el cual, el desarrollo jurisprudencial y las manifestaciones realizadas por los jueces obtienen valor y preminencia en el ordenamiento jurídico, no se puede desatender que diferentes pronunciamientos de los tribunales de justicia del Estado han ido configurando esta atribución Ejecutiva, llegando incluso de esta manera a introducir la potestad de conmutación de una sentencia por parte del presidente.<sup>523</sup> Sin embargo, como se ha advertido con anterioridad, no interesa revisar el desarrollo jurisprudencial o la mutación que la Constitución estadounidense ha ido teniendo, al contrario, es de utilidad sostener un posicionamiento y acercamiento claro a las características o facultades determinantes del sistema presidencial estadounidense en su origen o sentido puro; luego, no se profundizará sobre las variaciones que los autores han ido anotando por cuanto supondría un tratamiento evolutivo posterior a los objetivos aquí definidos.<sup>524</sup>

Finalmente, la competencia para indultar o perdonar una pena, así como para la suspensión de la ejecución de una sentencia, implica una atribución potente que recae en el presidente del Estado pero que como se ha visto funda sus razones pese a ser una atribución en la rama judicial, en cuestiones de sintonía humanitaria y a la vez política para la convivencia al interior del Estado, lo que asegura inclusive la continuidad del proceso de unión estatal.

---

<sup>522</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 222.

<sup>523</sup> Cowrwin en su estudio sobre la evolución de la Constitución de Estados Unidos señala que en “(...) 1973 la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos por el D.C., sostuvo que la conmutación de una sentencia de muerte por la de prisión perpetua decretada por el presidente Eisenhower en la inteligencia de que el individuo nunca saldría en libertad condicional correspondía a sus atribuciones (...) La Suprema Corte confirmó este fallo.”. Ibid. 221.

<sup>524</sup> Al respecto, sobre la evolución, desarrollo y vigencia de la institución del indulto en sistemas parlamentarios véase: Herrero Bernabé, «Antecedentes históricos del indulto».

#### h. El impeachment

El impeachment o proceso de destitución, es también conocido como juicio político, mismo que se establece como competencia del Poder Legislativo en contra de aquellos funcionarios públicos u oficiales, en mérito de encontrar razones de responsabilidad política en la gestión de los asuntos públicos.

Aunque el juicio político o mecanismo de impeachment en la actualidad se lo estudia como una característica con fórmulas propias que han sido establecidas en el sistema presidencial, éste se originó históricamente en el constitucionalismo inglés bajo la estructura de un sistema parlamentario;<sup>525</sup> pues, como se ha visto ya, el monarca no podía ser juzgado en base de su irresponsabilidad en el cargo, “(...) sus ministros no son tan afortunados; y la historia de Gran Bretaña está repleta por un Parlamento que realiza procesos de impeachment a los ministros de la Corona como una forma de controlar al monarca.”<sup>526</sup>

En Estados Unidos, el juicio político es un proceso que surge por disposición de la Constitución para que sea el Poder Legislativo el que tenga competencia de formular cargos contra determinados funcionarios del gobierno y del presidente en cuanto éstos hayan desatendido el cumplimiento del deber ser en el ejercicio de su cargo, pudiéndose incluso valorar la *mala conducta* del funcionario.<sup>527</sup>

La Constitución estadounidense establece prerrogativas que muestran un sistema celoso entre los poderes, lo que ha hecho que autores manifiesten que no existe ningún tipo de dependencia política o jurídica entre el Ejecutivo y Legislativo; pues la existencia del periodo fijo de los cargos del legislador y del presidente, hacen que este último, el presidente, no dependa del primero y pueda así ser independiente generando una especie de blindaje ante el instrumento de control político por parte del Poder Legislativo que se lo denomina: juicio político.<sup>528</sup>

---

<sup>525</sup> Juan M. Mocoora, «El juicio político como “Medida de salud pública”», *Cuestiones Constitucionales* 30 (1 de enero de 2014): 123-49, doi:10.1016/S1405-9193(14)70461-5. 138 – 139.

<sup>526</sup> Texto original traducido por el autor: “The monarch is never negligent, and on taking the throne is purged of any stain of corruption, including treason. While he can not be found to have violated his trust, his ministers are not so fortunate; and the history of Britain is replete with Parliament impeaching ministers of the Crown as a way of controlling the monarch”. Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 9.

<sup>527</sup> Toni Fine, «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica», en *La protección orgánica de la Constitución*, ed. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Edgar Danés Rojas (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011). 287.

<sup>528</sup> Simón Pachano, «Presidencialismo y parlamentarismo», *Revista Mexicana de Sociología*, 60, n.º 3 (septiembre de 1998). 25.

Así, se sostiene que en el presidencialismo la división de poderes está fortalecida, pudiendo incluso calificarse que en este sistema el Ejecutivo no está obligado a rendir cuentas al Congreso, cuestión ésta que en el parlamentarismo sería condición necesaria para garantizar la continuidad en funciones de los miembros del gobierno.<sup>529</sup>

Al Poder Legislativo se le ha encomendado tareas permanentes así como también esporádicas, en este sentido estas últimas no se cumplen de manera continua, sino en tanto que existan razones y motivos para su ejercicio. Dentro de estas tareas, si se quiere, no permanentes sino esporádicas, se encuentra la facultad de tipo judicial con la que cuenta el legislador y por la que éste controla al Poder Ejecutivo, entregándosele así atribución suficiente para incluso llegar a destituir al presidente y otros funcionarios civiles de los Estados Unidos,<sup>530</sup> materializándose así el juicio político o impeachment.

La Constitución de Estados Unidos que organiza un Poder Legislativo bicameral, con Cámara de Representantes o Cámara Baja y Senado o Cámara Alta, respecto a la facultad legislativa para iniciar procesos de juicio político o determinación de responsabilidades oficiales, señala:

5. La Cámara de Representantes (...) será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.<sup>531</sup>
6. El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.
7. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.<sup>532</sup>

Así, el sustento constitucional de esta potestad claramente muestra, que si bien es cierto, en la Constitución estadounidense se diseñó una república respetuosa de la separación de poderes, ello jamás implicó la desatención a las tareas encomendadas a uno y otro poder; es más, cumple precisamente con un balance y control mutuo que permite apreciar un sistema de equilibrios y preocupación por la responsabilidad de los gobernantes. Entonces, la potestad de juicio político no la realiza el Legislativo

<sup>529</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 133 – 134.

<sup>530</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 331.

<sup>531</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 1. Segunda sección.

<sup>532</sup> *Ibid.* Art. 1, tercera sección.

exclusivamente al presidente y funcionarios de la rama Ejecutiva, sino además a quienes pertenecen al Poder Judicial convirtiéndose así en una consecuencia medular para sostenimiento de los frenos y contrapesos buscados en el sistema presidencial originario.<sup>533</sup>

Se colige del texto constitucional que la facultad de control al presidente y funcionarios, la realiza el Legislativo en un primer momento a través de la Cámara de Representantes convocada exclusivamente a realizar acusaciones políticas, es decir el esta Cámara tendría el sentido jurídico de acusación y capacidad para formular cargos contra el funcionario enjuiciado y sólo con la aprobación de esta primer momento se pasa a un juzgamiento exclusivo que lidera el Senado o Cámara Alta, para cuyo efecto se necesitará el voto de dos tercios de los miembros presentes. Cabe mencionar, que en la Cámara de Representantes es necesario el respaldo de la mayoría de sus miembros en lo que se denomina juicio de residencia para dar paso al juicio político en estricto sentido que se ventilará ante el Senado.<sup>534</sup>

Se convierte entonces en necesaria, la concurrencia de la voluntad de ambas Cámaras dentro del proceso instaurado, y con un punto de trascendental análisis que es la votación de las dos terceras partes de los presentes en el Senado; es decir, facultando o si se quiere, habilitando generosamente a que se materialice, de ser el caso, la voluntad del legislador respecto a la destitución, pues como se colige únicamente se requerirá una mayoría en atención a los presentes.<sup>535</sup> Así, como menciona Tocqueville, mientras una cámara tendría el derecho de acusar, la otra, guarda su derecho de castigar y sancionar.<sup>536</sup>

Igualmente, hay que notar que la regulación de la Constitución de Estados Unidos, tiene un sentido de interés en cuanto establece que quien debe dirigir las sesiones del Senado en caso de juicio político o impeachment en contra del Ejecutivo debe ser el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, mostrando ello, que este proceso de carácter político no desatiende su naturaleza en cuanto se han entregado competencias judiciales al legislador, además conservaría un sentido de brindarle la importancia frente al delicado tratamiento de destitución que haría el legislador, siendo en consecuencia deber y resguardo constitucional el contar con el máximo representante de la justicia del Estado

---

<sup>533</sup> Fine, «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica». 289.

<sup>534</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 331.

<sup>535</sup> Fine, «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica». 289 – 290.

<sup>536</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 165.

para el desarrollo del proceso que podría incluso llegar a concluir con el voto condenatorio en contra del Ejecutivo.<sup>537</sup>

Es pertinente también señalar que la potestad encomendada al legislador para realizar el juicio político, no implicaría en atención a la Constitución estadounidense, un abanico amplio de opciones para que el Legislativo desarrolle injerencias o interpretaciones en ámbitos penales o de otro tipo, pues se limitaría a una valoración estrictamente política que miraría a las consecuencias o efectos de este tipo; mas no podría como se ha dicho, ingresar a evaluar cuestiones jurídicas de fondo las cuales estarían reservadas para los tribunales de justicia ordinarios, mismos que pueden ser convocados a pronunciarse con posterioridad de prosperar el impeachment.<sup>538</sup>

Es decir, el límite de las atribuciones del Poder Legislativo sería precisamente la destitución y, por ende, la condena al funcionario público con la imposibilidad de que éste pueda volver a ser parte de la burocracia estatal, determinando así una consecuencia política amparada en razones de tipo político. Entonces, la inspiración de esta potestad es entregar a un órgano político y no judicial, una capacidad conducente a velar por los intereses del Estado, en cuanto se impida a que quien haga mal uso del poder público continúe en él o pueda regresar en el futuro.

Las razones para que el presidente, vicepresidente y otros funcionarios sean separados de sus cargos también se encuentra detallado en la Constitución, así: culpables de traición,<sup>539</sup> cohecho u otros delitos y faltas graves;<sup>540</sup> entonces, es potestad de la justicia su calificación jurídica de tales, en tanto que el Legislativo comprobará, analizará y fundamentará en términos políticos y cuestionamientos oficiales de gestión. Entonces el juicio político es más “(...) una medida administrativa que un acto judicial.”;<sup>541</sup> pues, aunque pueda suponer una fórmula judicial que cumple rigurosamente un procedimiento a ser atendido y observado en el cual se determina el cometimiento de un delito de tipo común, el objeto es diferente a una sentencia judicial; pues el ánimo de este proceso es estrictamente de responsabilidad política que para tal, se vale de una medida administrativa como la destitución del cargo del funcionario o la imposibilidad que éste

---

<sup>537</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 331.

<sup>538</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 165.

<sup>539</sup> La Constitución de Estados Unidos, detalla que la traición contra el Estado, “1. (...) sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiendo ayuda y protección.”. Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 3, tercera sección.

<sup>540</sup> *Ibid.* Art. 2. Cuarta sección.

<sup>541</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 166.



regrese a ocupar uno en el futuro sin miramientos a otras consecuencias o sanciones en las cuales el Legislativo no será competente.

En relación con lo dicho, el juicio político estaría atendiendo a una finalidad: la responsabilidad de gobernantes; así, Mocoroa señala que no se puede desatender que los gobernantes son sujetos de responsabilidad de tipo difuso e institucional por la cual deben responder, por la primera ante los ciudadanos en la opinión pública y las elecciones; mientras que por la segunda denominada de tipo institucional que es respeto al ejercicio de sus funciones, a través de un impeachment o juicio político ante el Poder Legislativo.<sup>542</sup>

Entonces, este control institucional es además una competencia habitual, es decir que no implica una excepcionalidad en el sistema presidencial. El presidencialismo, se puede decir, desarrolla con precisión la intención de dotar al país de gobernantes y funcionarios responsables que acaten el rigor del ordenamiento jurídico y las prácticas coherentes con el Estado, aún más si se reconoce como se dejó sentado con antelación, que el Legislativo conserva una potestad de fiscalizador al poder público.<sup>543</sup>

Así, el juicio político aglutina una serie de opiniones y razones que hacen percibir el funcionamiento de esta institución como un punto de contacto constitucional entre el presidente y el Legislativo;<sup>544</sup> en el cual, todo el desarrollo del procedimiento de juicio es realizado al interior del Poder Legislativo, como exclusiva y consecuentemente, excluyente competencia de éste.<sup>545</sup>

Ahora bien, si como se ha venido sosteniendo, el presidencialismo implicaría la permanencia del Ejecutivo en su cargo por un periodo fijo y ello es una de las causas de su diferenciación con el parlamentarismo; hay que sostener que la misma no se desvirtúa

<sup>542</sup> Mocoroa, «El juicio político como “Medida de salud pública”». 139.

<sup>543</sup> Respecto al juicio político como una potestad encomendada al poder legislativo, Hamilton señala que se lo hace en virtud de buscar coherencia en el diseño constitucional; pues, por un lado es el Senado un órgano estatal de tipo político que puede observar cuestiones políticas, además es éste el que mantiene una conformación plural y numerosa que podría hacer que sus miembros no sucumban ante el *temor* que pueda ocasionar el llevar a un proceso de destitución a un presidente o funcionarios públicos; además, señala también, que el Senado se convertiría en un activo *contenedor* de los intereses e intenciones que abrazaría la Cámara Baja o Cámara de Representantes quienes tienen la posibilidad de acusar y dicha acusación podría estar condicionada a intereses estrictamente electorales o de grupos políticos que no midan objetividad. Finalmente, dice Hamilton, que esta potestad debía ser establecida en el Senado a fin que los tribunales de justicia puedan mantener imparcialidad y objetividad al momento que les corresponda a ellos juzgar el delito en vía ordinaria, es decir en el caso que el legislativo sancione con la destitución y quede la vía expedita para el tratamiento de la justicia, pues sería un error que sea el poder judicial quien previamente haya sancionado la destitución del cargo. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 278 – 279.

<sup>544</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 132 – 134.

<sup>545</sup> Fine, «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica». 291.

por la posibilidad que el presidente sea destituido por la instauración y conclusión condenatoria del juicio político. Pues, el control político ejercido por el Legislativo a través del juicio político y su resultado, pese a ser una atribución permanente en la capacidad de fiscalización, es una medida de tipo excepcional que implica la confluencia de una serie de circunstancias políticas que habilitan la realización del proceso.<sup>546</sup>

Y es precisamente aquí en donde radica la peculiaridad de establecer un juicio político en el presidencialismo; pues, existe una fuerte potestad que se entrega al Legislativo para evaluar las conductas del Poder Ejecutivo y por supuesto, de su máximo representante; atendiendo ello a un punto de acrecentamiento de potestades a favor del legislador frente a un funcionario que proviene de la voluntad popular. La defensa a esta potestad se enraíza en que ella supone una coherente regulación que materializa la adopción de fórmulas de pesos y contrapesos que distingue a la república y al diseño constitucional estadounidense.<sup>547</sup>

En este sentido, es Linz quien manifiesta que el presidencialismo estadounidense goza de estabilidad gubernamental y política en su interior, sin que se hayan presentado significativas causas de bloqueos a raíz de esta competencia del juicio político que tiene el Legislativo respecto del Ejecutivo; sin embargo, advierte que aquello puede ser a causa de la cultura política y la madurez o institucionalización suficiente de los partidos políticos del Estado, señala además que en otros territorios esta competencia legislativa podría suponer la generación de tensiones irreconciliables y falta de estabilidad para gobernar.<sup>548</sup>

Hay que anotar que la rigidez del establecimiento de un periodo del cargo presidencial, podría desarrollar un debilitamiento del Ejecutivo y la ausencia de procesos de fortalecimiento por parte del Legislativo. Así en el parlamentarismo el voto de confianza que surge desde el parlamento hacia el primer ministro, hace que éste recobre fuerza política y *confianza* en base a la legitimación de su actuación que recibe, frente a ello en el presidencialismo esto no sucede por cuanto el Poder Legislativo no podría actuar, sino exclusivamente a través de juicio político que tiene preestablecidas las razones para su activación.<sup>549</sup>

---

<sup>546</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 32.

<sup>547</sup> Fine, «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica». 294.

<sup>548</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 34 – 36.

<sup>549</sup> Ibid. 38 – 39.

Entonces, con el impeachment se establecerían una serie de instrumentos de control Legislativo,<sup>550</sup> sumándose ésta a la lista de decisiones que el Legislativo toma respecto a nombramientos de funcionarios y embajadores y la ratificación de tratados internacionales que controlan al Ejecutivo.<sup>551</sup>

Ahora bien, aunque la facultad revisada es definida como una amplia potestad del legislador, hay que hacer la siguiente precisión;<sup>552</sup> pues, si bien es cierto el ejercicio del juicio político podría, si se quiere, destruir una de las características fundamentales del presidencialismo que es la continuidad por un periodo fijo del Ejecutivo en el cargo presidencial, ello se relativiza en cuanto la institución política del juicio político es limitada y específica, que como menciona Badeni, no se compara siquiera a la discrecionalidad y amplitud del trámite que por voto de confianza o censura se realiza en los congresos de los sistemas parlamentarios.<sup>553</sup>

En efecto, un claro elemento diferenciador entre el presidencialismo y parlamentarismo radica en que en el primero hay una recíproca independencia del presidente y el Legislativo, misma que nace desde el hecho por el cual el presidente “(...) no está obligado en absoluto a presentar cuentas al Congreso. En el lenguaje del parlamentarismo esto quiere decir que no exista una responsabilidad política que se pudiera hacer efectiva a través del voto de censura o por negarse el Parlamento a apoyar un proyecto legislativo considerado de gran importancia. (...) y el Congreso no podrá destituirle de su cargo.”<sup>554</sup> lo que muestra ser un matiz entre ambos sistemas, pero que

---

<sup>550</sup> Frente a esta afirmación, es importante anotar que hay autores que se inclinan por sostener que el juicio político puede constituir una efectiva fórmula de control desde el legislativo al presidente, en donde se mire a ésta como un instrumento adecuado para lograr la coherencia en el ejercicio del poder y además los valorados pesos y contrapesos. Pero hay que señalar que existen otros autores que han manifestado sus dudas sobre la efectividad del juicio político, llegándolo incluso a comparar a éste con un *espartajo* por cuanto se convierte en un trámite engorroso y poco útil en la dinámica a la que se ven abocados los Estados. En todo caso, el proceso del juicio político también se ha ido desarrollando a lo largo de la vida republicana de los Estados Unidos; así por ejemplo, el Comité Judicial de la Cámara de Representantes estadounidenses, formuló una lista de los delitos que a su criterio debían ser considerados como causas de juicio político. Esta lista ha sido considerada como un precedente a observar en el país, pues en ella se sostiene que el juicio político tiene que observarse cuando exista: presunta obstrucción de la justicia por parte del presidente, presunta violación por parte del presidente a los derechos constitucionales de los ciudadanos, y por presunta incapacidad del presidente para acatar mandamientos emitidos. Es decir, la fortaleza del desarrollo político, será el que permita valorar cómo ha evolucionado esta institución, sin embargo, no se puede desatender que lo que interesará aquí es mirar el originario presidencialismo y cómo éste se estableció en la Constitución de Estados Unidos. Al respecto, véase: Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 263 – 266.

<sup>551</sup> Javier García Roca, «Control Parlamentario y Convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», *Teoría y Realidad Constitucional*, 38 (2016). 72.

<sup>552</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 73.

<sup>553</sup> Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1637.

<sup>554</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 135 – 136.

existe excepción en cuanto el juicio político podría prosperar como fórmula de control político posterior y materializar una destitución del cargo.

Hay que decir que el juicio político implica un proceso formal no partidista para la separación del presidente de su cargo.<sup>555</sup> A la vez, conjetura una particularización significativa del sistema presidencial puro, en cuanto se estaría habilitando la potestad a que el Legislativo cuando existan fundadas razones, pueda destituir del cargo al presidente, pero a la vez, no se faculta a que este último pueda cesar al legislador por razones fundadas; diferenciado así claramente la construcción del sistema presidencial y la bipolaridad que se estableció entre el Ejecutivo y Legislativo.<sup>556</sup>

Además, hay que mencionar como se ha dejado sentado con antelación, que en el presidencialismo el gabinete ministerial no tiene un origen desde el parlamento y como tal no responde a los intereses del Legislativo, sino estrictamente a lo que se haya determinado por parte del Ejecutivo, entonces la continuidad de los ministros o jefes de departamento, tampoco requiere una confianza legislativa sino la del presidente, llevando ello a sostener que el presidencialismo estableció una responsabilidad política de los jefes de departamento o ministros pero respecto al presidente, si se quiere, no son dependientes del legislador y como tales no pueden ser cesados por otra autoridad que no sea el presidente, igualmente, salvo la existencia de un juicio político en el cual la destitución sí implica la participación del Poder Legislativo en el Ejecutivo en una suerte de control político.<sup>557</sup>

Esta fiscalización propia al Poder Legislativo es connatural a su existencia y razón de ser, pues no existe únicamente “(...) en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del gobierno (...) sino también en el procedimiento legislativo, en los actos de aprobación o autorización (...) en la total actividad parlamentaria.”<sup>558</sup>

Finalmente, como se ha dicho, el juicio político no desatiende a la separación de poderes en cuanto luego de un ejercicio de éste es la justicia ordinaria la convocada a particularizar y encontrar responsabilidades y efectos de tipo judicial sobre la actuación del funcionario destituido, dejando a un lado las razones o móviles políticos que

---

<sup>555</sup> Kathryn Hochstetler, «Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur», *América Latina Hoy* 49 (2008): 51-72. 59 – 60.

<sup>556</sup> Lleixmá, «Gobierno». 565 – 566.

<sup>557</sup> Ibid. 568.

<sup>558</sup> Manuel Aragón, *Constitución, democracia y control*, 1. ed, Serie Doctrina jurídica, n. ° 88 (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002). 250 – 251.

generaron la destitución del funcionario, para encontrar, de existir, responsabilidades jurídicas más allá de las políticas y administrativas. Aquello, mostraría un sistema presidencial que pese a encomendar una tarea delicada y contundente en el Legislativo, reserva para el órgano de máxima competencia judicial, el tratamiento de la continuidad de los actos de responsabilidad oficial. Luego, no hay un quebranto de los pilares republicanos y las razones que motivaron en un inicio el desarrollo del Estado republicano que plantea la Constitución estadounidense.

i. Nombramiento a jueces

La Constitución de Estados Unidos cumplió con cuidar varios principios constitucionales y elementos característicos que permitieran desarrollar de la mano de la teoría de Montesquieu, una ambiciosa estructura que profundice frenos al poder político, libertades, igualdades y separación de poderes que haga que al interior del Estado cada uno de estos poderes conserve y ejercite procesos políticos distintos unos de otros; es decir, que sea la estructura constitucional la que permita resguardar la inexistencia de concentración de poder y así, la independencia de cada órgano ostentador de atribuciones.<sup>559</sup>

Frente a esta intención, el diseño constitucional estadounidense determinó variantes y complementos en el ejercicio de los poderes; buscó detallar espacios de conexión constitucional entre los órganos que mantienen poder, para entonces generar mecanismos que no constituyan aislamiento de los poderes entre sí, sino mutuo y recíproco trabajo para alcanzar objetivos constitucionales y estatales. En este sentido, son distintas las manifestaciones por las que se presentan atribuciones compartidas o funciones que muestran a uno y otro poder vinculados, que sería lo que Loewenstein llamaría en mejor forma: interdependencia por coordinación.<sup>560</sup>

Aunque el Poder Judicial está conformado en los Estados por una estructura integral que involucra judicaturas locales o provinciales y la general o nacional, todas, tienen una dinámica propia de funcionamiento y nombramiento de sus titulares. En esta investigación se verá exclusivamente a la conformación y potestades para la designación de los jueces nacionales del Poder Judicial, si se quiere, de la estructura principal y notoria de este Poder, misma que es capaz de incidir en el diseño institucional en la relación con el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

---

<sup>559</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 63 – 64.

<sup>560</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 131.

Así, la Constitución estadounidense establece que es el presidente quien será el responsable del nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo de Justicia del país.<sup>561</sup> Sin embargo, esta potestad presenta consideraciones a ser analizadas, mismas que se circunscriben en el diseño constitucional en virtud del cual se muestra una separación de poderes que implica a su vez recíprocos controles.

La Constitución, señala:

2. Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con *el consejo y sentimiento del Senado*, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, *los magistrados del Tribunal Supremo* y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.<sup>562</sup> (cursivas son del autor)

Luego, como se desprende de la redacción constitucional, esta facultad de designación de los miembros del Poder Judicial, indica un presidente con atribuciones determinantes en el modelo estadounidense, en cuanto es su potestad la selección del perfil profesional e ideológico de quienes integren el órgano de justicia y que además, al necesitar el consentimiento del Senado y más nada, serían funcionarios judiciales que no han pasado por un proceso de selección en el que se pongan a prueba sus conocimientos y competencias por vía de concurso alguno;<sup>563</sup> así se mira la trascendencia de la potestad encomendada al presidente para la designación de las autoridades judiciales.

Estados Unidos creó un Poder Judicial de tipo federal que existiera con la final de hacer cumplir las leyes federales y precautelar así la justicia e intereses de tipo nacional y general; en este sentido el Tribunal Supremo de los Estados Unidos se estableció como un órgano de tipo nacional, es decir para la unidad. Al provenir la designación de los jueces por parte del presidente con el *consentimiento* del Senado, se presentaron dudas sobre todo en lo tocante a la independencia externa con la que contaría este Poder. Frente a estos cuestionamientos, se introdujo la regulación por la cual los miembros designados deben ser además inamovibles y su remuneración no tiene que estar sometida a posterior revisión de la Legislatura.<sup>564</sup>

<sup>561</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 46 - 47.

<sup>562</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 2. Segunda sección.

<sup>563</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 235.

<sup>564</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 210 – 211.

Ahora bien, cabe decir que la forma que se estableció para el nombramiento de los jueces atendió a equiparar esta fórmula al diseño que para la designación de otras autoridades de la unión se introdujo, en cuanto no interesó exclusivamente un tratamiento diferente en esta sección, sino la que la mayor preocupación estuvo enfocada en generar garantías de independencia al Poder Judicial. Como señala Hamilton, lo fundamental fue que el modo de nombrar a los jueces sea el mismo que “(...) para nombrar a otros funcionarios de la Unión en general (...)”.<sup>565</sup>

Cabe anotar que el funcionamiento de los tribunales de justicia estadounidenses respondieron inicialmente, a una serie de dificultades propias a la búsqueda por encontrar mecanismos que no acentúen problemas respecto a los estados periféricos, los cuales veían en la creación de un único tribunal nacional temores con respecto a la reducción de sus competencias decisivas para la solución de los conflictos judiciales en sus territorios; así, como se ha mencionado, el diseño presidencial originario debió afrontar también configuraciones que atendieron a la estructura territorial estadounidense y no únicamente a los deseos constitucionales y políticos de funcionamiento nacional.<sup>566</sup>

Es así, que al entregarle al Poder Legislativo la facultad de acompañamiento en el proceso de designación de los magistrados, y en este particular al Senado como un órgano de menor integración y fluctuación, se busca con la Constitución y su diseño, que la amplitud del país de tipo federal, pueda verse representada en el nombramiento a los jueces; pues sería un mecanismo por el cual el órgano más representativo y democrático de la república se pronunciaría para asentir con el perfil presentado por parte del presidente. En este mismo sentido, el Ejecutivo no sería un poder único en el Estado, sino que estaría condicionado al control que el Poder Legislativo está llamado a realizar a través del Senado como encargado de confirmar los nombramientos de los jueces en una lógica de control político por parte de uno a otro poder; haciendo ello nuevamente ver que se trataría de una competencia exclusiva del presidente, pero que está limitada, condicionada y no llega a ser absoluta.<sup>567</sup>

Aunque el Legislativo sea un órgano plural, de composición multisectorial y diversa, cabe precisar que el Poder Judicial que surge en Estados Unidos, es visto como uno convocado a ser una especie de cuerpo intermedio entre la población y el Legislativo, por cuando éste incluso podría controlar a la autoridad legislativa en la producción de

---

<sup>565</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 330.

<sup>566</sup> Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. 11.

<sup>567</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 262.

normas legales.<sup>568</sup> Es allí, en donde también descansan las justificaciones que se han realizado respecto a que la conformación del Tribunal Supremo de Justicia no debe ser el resultado de mayorías o procesos políticos que se articulen al interior del Legislativo, sino que éste, el Poder Legislativo, deberá únicamente limitarse a la tarea de ratificar o dar consentimiento frente a las propuestas que provienen desde el Ejecutivo.<sup>569</sup>

Cuando se analiza al Poder Judicial, siempre se mira a éste desde su importancia para la profundización de la forma de gobierno republicana, convirtiéndose así en delicada tarea su institucionalización y funcionamiento en la línea de la separación y equilibrio de poderes que no haga sobrepasar a uno sobre otro; entonces, como menciona Corwin, el Judicial tendría una suerte de poderes inherentes e incidentales al interior del país que permiten una actuación fundamental en el control del poder político y la organización estatal en sí.<sup>570</sup> Targonski menciona que el Tribunal Supremo se encarga de una serie de tareas que por sobre todo se refieren a cuestiones propias a la interpretación de la ley y resoluciones del Legislativo, así también en la determinación si los actos realizados por la rama Ejecutiva son conformes a la Constitución.<sup>571</sup>

Como se ve entonces, la tarea del Poder Judicial llega a ser fundamental al interior del Estado para alcanzar los objetivos democráticos y republicanos, en los cuales, se convierte en una articulación necesaria el respeto a la independencia del poder y el otorgamiento de garantías suficientes que coadyuven a este objetivo; cuestión ésta que importó en el surgimiento de la Constitución en atención a su redacción consecuencia de la inspiración republicana.<sup>572</sup> Además, hay que destacar que los límites impuestos a los otros poderes salvaguarda que la sutil técnica de controles recíprocos, no suponga

---

<sup>568</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 85.

<sup>569</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 332.

<sup>570</sup> Corwin detalla que las atribuciones del poder judicial son trascendentales para estos fines, así determina que entre otras potestades están las de: interpretar la constitución, la ley vigente y precedentes judiciales; desarrollar precedentes a ser observados a nivel nacional; juzgar casos de interés nacional; desarrollar remedios de aplicación del derecho, entre otras actividades fundamentales en la continuidad democrática del Estado. Al respecto, véase: Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 267 – 284.

<sup>571</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 85 – 87.

<sup>572</sup> Hamilton señala con precisión en sus estudios sobre la configuración constitucional estadounidense, las virtudes que ella recoge al pensar en un poder judicial como órgano que a la vez limita a otros poderes. En este sentido, manifiesta que el poder judicial no es uno de aquellos que conserve fuerza ni voluntad, pues su actividad es básicamente de discernimiento por la justicia y aplicación del derecho; en este contexto, llega a sostener que incluso necesita del brazo del poder ejecutivo para hacer cumplir sus resoluciones, colocándole ello en una situación de debilidad y posible quebranto ante cualquier intento de abuso de poder. En el mismo contexto, determina que el poder judicial “(...) es el más débil de los tres departamentos del poder; que nunca podrá atacar con éxito a ninguno de los otros dos, y que son precisas toda suerte de precauciones para capacitarlo a fin que pueda defenderse del ataque de aquéllos.”. Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 330 - 332.



injerencia en otro poder, es decir que no afecte a la esencia misma del funcionamiento y condicione la actuación de los órganos al interior.<sup>573</sup>

Es pertinente mencionar, que se puede establecer una propuesta a debatir entre la independencia de poderes y la no injerencia en otro poder. Si se quiere, podrían ser dos categorías propias a una profundización que no es objeto hacerlo aquí, pero que sin embargo, debe ser señalado por cuanto se podría decir que en el caso de la conformación de los Tribunales de Justicia de Estados Unidos, en un primer momento el juez es *dependiente* de la nominación que realice el presidente y la posterior aceptación de la nominación por parte del Senado, luego, se puede sostener que no hay una independencia plena de tipo externo; empero, la medición o evaluación podría ser subsiguiente sobre si pese a esta dependencia en la nominación y final designación interfiere o no en un posterior momento el Poder Ejecutivo o Poder Legislativo en las tareas de los jueces, siendo aquello injerencia en el poder. En consecuencia, implica la no injerencia de poderes una mayor profundización de la autonomía de las labores de los poderes al interior del Estado. Entonces, se podría sostener firmemente, que la intención del presidencialismo puro e incluso, el interés actual de los Estados democráticos y constitucionales, estaría encaminado hacia la no injerencia política, ideológica o de cualquier tipo en otros poderes, en este caso, en la administración de justicia.

Dicho lo anterior se debe sostener que la Constitución, dentro del diseño presidencial y republicano que hace, detalla que la permanencia de los jueces en sus cargos será durante todo el tiempo en el cual éstos *observen buena conducta*. Es decir, no sostiene la existencia de un periodo fijo para el ejercicio de la función; regulación hecha, desde el criterio de entregar estabilidad suficiente a los jueces para que ello aliente un desempeño de independencia completa en apego a la Constitución que delimita las fórmulas para lograrlo, pues ya Hamilton sostenía en la inspiración del debate constitucional que se desarrolló en Filadelfia que “(...) los nombramientos periódicos, cualquiera que sea la forma como se regulen o la persona que los haga, resultarían fatales para esa imprescindible independencia.”.<sup>574</sup>

En efecto, la Constitución sobre lo señalado dice: “Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán, en períodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será

---

<sup>573</sup> Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1741.

<sup>574</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 335.

disminuida durante el tiempo de su encargo.”.<sup>575</sup> Luego, la teoría sobre estabilidad judicial como elemento favorable para el correcto desempeño e independencia de los jueces, señala que ésta es una cuestión que fundamenta el rango de desempeño institucional de los Estados.<sup>576</sup>

Es así que el Poder Legislativo es competente para determinar el número de integrantes del Tribunal Supremo, además vía ley es el encargado de detallar la competencia de ellos para su actuación; aquello sin alterar las determinaciones que ya la propia Constitución estadounidense confiera a favor del Poder Judicial. Igualmente, cabe señalar que la Constitución, como se ha visto, no fija requisitos para los jueces, incluso no es menester su formación como abogados, dejando en libertad la designación y propuesta que haga el Ejecutivo para el consentimiento posterior del Senado.<sup>577</sup>

Así, el presidente es quien acciona al Legislativo para la determinación final de los magistrados a integrar el Tribunal Supremo, pero éste es controlado y medido por un ejercicio de deliberación al interior del Senado; en el mismo sentido, la Legislatura puede diseñar con rango de ley, distintas regulaciones propias al funcionamiento del Poder Judicial; luego esto muestra que parece posible afirmar que no existe una extensa atribución presidencial que asemeje al Ejecutivo con un rango imperial hacia el interior, pues más bien, se coligen fórmulas institucionales que equilibran el poder orgánico y pretenden establecer una clara independencia judicial por las razones previamente expuestas, las cuales además están acompañadas de criterios como el de Tocqueville que manifiestan que la Constitución sin un poder judicial es *obra muerta*.<sup>578</sup>

Hay que observar seguidamente, que entre los intereses de los Padres Fundadores al establecer el mecanismo de nombramiento a los jueces se pensó que la configuración realizada acompañaría a lograr estabilidad de la administración ya que la participación complementaria haría que la designación de un magistrado no sea una obra exclusiva del Poder Ejecutivo, sino que suponga la responsabilidad compartida con el Legislativo y ello afianzaría la imagen del presidente para el ejercicio del gobierno.<sup>579</sup>

---

<sup>575</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 3, primera sección.

<sup>576</sup> Al respecto puede verse a los siguiente autores: Chaires Zaragoza, «La independencia del poder judicial». 526; Oswaldo Lara-Borges y Aníbal Pérez-Liñan, «Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009», *Política y Gobierno*, septiembre de 2012. 5 – 10; Valentín Thury-Cornejo, «La Independencia Judicial en el contexto de la sociedad de medios: desafíos y estrategias», *Dikaion* 20, n.º 2 (2011): 299-325.; y, Lee Epstein, «Some Thoughts on the Study of Judicial Behavior», *William & Mary Law Review*, 57, n.º 6 (2017), doi:h0p://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol57/iss6/3.

<sup>577</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 85.

<sup>578</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 223.

<sup>579</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 326.

En el sistema parlamentario esta realidad varía, o al menos se atempera en el sentido que al gravitar la gestión política y administrativa del país en el parlamento del Estado, es precisamente este último el que posee las potestades más amplias para el nombramiento de los jueces, pues se comparte la designación entre el gobierno y el parlamento, siendo la mayoría de los miembros que integran las Cortes, provenientes de las fuerzas políticas del parlamento.<sup>580</sup> En este sentido, hay una diferencia con el presidencialismo en cuanto la nominación de los jueces no son ya competencia exclusiva del poder ejecutivo, sino que claramente se asientan en los legislativos de los países parlamentarios.<sup>581</sup>

Finalmente queda decir, que el nombramiento de los jueces es un diseño constitucional que no desatiende a los principios que interesan en el constitucionalismo estadounidense respecto a república y democracia, preocupaciones éstas, que se ven consolidadas y atendidas en cuanto el Poder Ejecutivo es limitado y controlado con la actuación del Senado para la ratificación de un perfil propuesto por el presidente; igualmente el Legislativo conserva potestades regulativas sobre el Poder Judicial y a su vez éste último sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo.<sup>582</sup> Lo que a todo análisis mostraría un círculo de controles recíprocos o si se quiere, de frenos suficientes para evitar el despotismo de un poder.

Igualmente, se anota como una ventaja clara del sistema presidencial estadounidense la posibilidad de conocer quiénes son los jueces propuestos a integrar el Tribunal Supremo, y ello no exclusivamente desde el miramiento a los tecnicismos o conocimientos que hagan mérito sobre la materia, sino por sobre todo, respecto de sus

---

<sup>580</sup> Tsebelis, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. 291 – 292.

<sup>581</sup> En el sistema parlamentario, se ha revitalizado un debate sobre el funcionamiento y sentido de la separación de poderes; pues, se argumenta que esta construcción de equilibrio e independencia de poderes, se ve cada vez más relativizada en este sistema de gobierno, por cuanto la división que se formuló en el siglo XVIII, hoy, no alcanza a las dinámicas de las relaciones entre el poder ejecutivo y el parlamento; llegando a existir una cercanía de poder que casi las hace confundir a ambos. Sin embargo, desde estos criterios, también se acepta que al haberse relativizado la separación de poderes, no ha trascendido hacia la desaparición completa de ella en los Estados constitucionales, pues es propia a su esencia y funcionamiento. También, en el mismo contexto, se ha señalado que el poder judicial tiene garantías para su funcionamiento, y si bien es cierto puede existir una *relativización* de la *separación de poderes* entre ejecutivo y legislativo, pero aquello, no se introduce respecto del poder judicial, ya que en el parlamentarismo, también interesa la independencia de este último como requisito esencial para la continuidad del Estado constitucional y democrático. Al contrario, parece ser que en el sistema parlamentario hay preocupaciones respecto al poder judicial, sobre el espacio de equilibrio con el parlamento, pues la denominada *introducción del juego de los partidos políticos* al interior del parlamento, podría desvanecer la eficacia de la administración de justicia. Al respecto, puede verse: Aragón, *Constitución, democracia y control*.

<sup>582</sup> García Roca, «Control Parlamentario y Convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo». 72.

posiciones ideológicas y políticas que llegan a ser conocidas por sus expresiones a lo largo de la vida profesional y que entran en discusión y análisis en la época de designación y debate sobre su perfil.<sup>583</sup>

Entonces, queda claro que en el presidencialismo puro se desarrolla un sistema que pretende lograr una sintonía entre las intenciones de pesos y contrapesos, la defensa por los derechos de la población otorgándole independencia y no injerencia de otros poderes dentro del Poder Judicial y además con la búsqueda institucional conducente a evitar la concentración de poder.

j. Iniciativa legislativa y reglamentos

Se abordará la iniciativa legislativa entendida como la potestad para incidir directamente en la presentación de proyectos de ley desde el origen que ello supone para accionar al órgano encargado de hacer las normas con rango legal.

El Poder Legislativo, como se ha mencionado, mantendría dos atribuciones fundamentales: legislar o crear normas legales y las relativas a fiscalización o control político.<sup>584</sup> Watson denominaría a éstas como funciones de legislar y de controlar la administración de las actividades gubernamentales.<sup>585</sup> Estas potestades deben ser analizadas desde la naturaleza del Estado federal y diverso que surgió en los Estados Unidos. Constituiría error, revisar la iniciativa legislativa sin hacer un necesario matiz, pues, las diferencias y preocupaciones propias al interior de las Antiguas Colonias Inglesas, estaban sentadas con atención a la posibilidad de unificar en un solo Estado los intereses de cada una; como también en blindar las posiciones de independencia y unidad que preocupaban y debían prevalecer al interior del naciente país.<sup>586</sup>

El desarrollo normativo comienza con la presentación de un proyecto de ley a ser tratado y debatido dentro del proceso interno del Poder Legislativo con la finalidad que se desarrolle una ley que llegue a formar parte del ordenamiento jurídico del Estado.

---

<sup>583</sup> Tsebelis, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. 292.

<sup>584</sup> Badeni, *Tratado de derecho constitucional*. 1356.

<sup>585</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 325 y 327.

<sup>586</sup> Es fundamental notar que al momento de desarrollarse la Constitución de Estados Unidos en la Asamblea de Filadelfia, existieron dos importantes teorías que gobernaron la discusión. Por un lado, quienes se afianzaban con una posición de respecto a la independencia de las Antiguas Colonias, y por otro lado quienes desarrollaron una defensa por la soberanía nacional. Para la primera posición se generó un Senado en el cual participarían dos representantes por cada estado periférico o Antigua Colonia Inglesa, quienes a su vez, serían designados por los legisladores de cada periférico; por su parte, la Cámara de Representantes estaría integrada por diputados o congresistas que provendrían de votación popular. Diferencias éstas, que marcan una pauta en la comprensión y entendimiento de particularidades propias a la forma en que se configuró este sistema presidencial. Al respecto, véase: Tocqueville, *La democracia en América*. 179 – 182.

La responsabilidad en la promulgación de leyes se encuentra en el Poder Legislativo como máximo órgano de representación democrática y plural al interior del país. Empero, la potestad para la introducción de proyectos de ley o lo que se denomina iniciativa normativa, no la tiene exclusivamente el Legislativo, ésta es compartida con otros órganos que albergan o conservan también poder al interior del Estado para accionar la producción de normas, así: el presidente del Estado, dependencias administrativas e incluso, grupos de interés.<sup>587</sup>

Interesan los proyectos de ley que pueden ser presentados por parte del presidente. Cuando esta potestad es activada por el Ejecutivo, se remite el proyecto de ley al Poder Legislativo el cual trata sobre proyectos normativos que podrían ser “(...) introducidos simultáneamente a las dos cámaras (...)”.<sup>588</sup> Los proyectos que ingresa el presidente del Estado son también conocidos como *administration Bills* o proyectos de la administración. Cabe decir que el proceso al interior del Legislativo para la creación de la ley debe estar acompañado por la aprobación de ambas cámaras dentro del bicameralismo adoptado por Estados Unidos. En todo caso, más que el proceso legislativo al interior del poder encargado de ello, interesa aquí determinar las competencias y atribuciones que en materia de iniciativa legislativa conserva el presidente.

La Constitución de Filadelfia señala: “Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.”;<sup>589</sup> así, correspondiendo al Poder Legislativo ser el órgano que legisla. En el contexto de la naturaleza estadounidense como un Estado federal, se ha establecido un principio de reserva legal de tipo taxativo por el que se llegan a enumerar las materias que deben ser tratadas por parte del Legislativo. Igualmente, la Constitución determina que el Legislativo podrá expedir las leyes que le sean necesarias para cumplir sus tareas, siendo ello una atribución generosa que tiene características de amplitud que hacen analizar y definir qué debe ser tratado por vía legal y qué puede ser susceptible de ser configurado por otra vía que no sea la de rango de ley.<sup>590</sup>

---

<sup>587</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 360.

<sup>588</sup> *Ibid.* 360.

<sup>589</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 1, primera sección.

<sup>590</sup> La Constitución de Estados Unidos señala que se tratarán exclusivamente por ley las siguientes materias: impuestos o ingresos económicos nacionales; recaudación de contribuciones, derechos y consumos nacionales; pago de deudas; proveer de bienestar general a los Estados Unidos; contraer empréstitos; comercio extranjero; naturalización; quiebra; materia monetaria; delitos; correos y postales; propiedad intelectual; creación de tribunales de justicia inferiores a Tribunal Supremo; temas de marítima; y, dirección militar. Igualmente determina que, tendrá potestad el

Ahora bien, al presidente no se le ha detallado un campo exclusivo de iniciativa legislativa, si se quiere, el Poder Legislativo no está configurado de forma alguna que conlleve a delimitar el campo de acción del Ejecutivo en el diseño de un proyecto de ley. Así pues, desde las condiciones y factores que han influido en el fortalecimiento de la presidencia dentro del sistema presidencial estadounidense, se detalla precisamente el papel que éste tiene, por cuanto es quién puede inmediatamente desarrollar respuestas y soluciones a las necesidades de la población ya que inclusive la percepción de representatividad por su origen de votación popular, le colocan en un sitial de figura esperada para entregar respuestas al país.

En este contexto, las expectativas de la población y la no limitación constitucional, han hecho que el Ejecutivo inicie proyectos de ley en todas las materias, logrando una activa participación en su incitación a la actuación del Legislativo; es decir, el cargo presidencial se ha visto además atribuido de la facultad de presentar proyectos normativos a la legislatura en distintas áreas, siendo ello una respuesta consuetudinaria a la facilidad que la Constitución establece desde la ambigüedad y no regulación al respecto.<sup>591</sup> Pues, el presidente podría proponer al Legislativo toda aquella legislación que el primero considere necesaria, no se han establecido límites o materias.<sup>592</sup> Este diseño constitucional ha llevado al análisis que el presidente conserva poderes que se han amplificado a raíz de interpretaciones que se han ido realizando a sus atribuciones, mientras que el Legislativo se ha quedado en una lógica de la doctrina de los poderes enunciados o determinados taxativamente por la Constitución.<sup>593</sup>

En el mismo orden de ideas, la Constitución estadounidense establece que es potestad del presidente presentar proyectos de ley en cualquier materia que éste considere necesario, limitándose a que únicamente lo relativo a recaudación de rentas sea competencia de iniciativa exclusiva de la Cámara de Representantes.<sup>594</sup> Así, el sistema presidencial puro respeta las atribuciones legislativas en lo tocante a materia de iniciativa para legislar y producir las normas que integrarán el ordenamiento jurídico, sin embargo abre una significativa competencia y atribución a favor del Ejecutivo para que sea éste

---

Congreso para: "(...) expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios." Ibid. Art. 1, octava sección.

<sup>591</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 376 – 377.

<sup>592</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 46.

<sup>593</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 24 – 25.

<sup>594</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 72.

quien pueda también colaborar en la producción normativa al interior del Estado en una especie de coparticipación hacia determinar las normas al interior del Estado.

k. Reglamentos

La potestad del presidente para desarrollar reglamentos se ha ido configurando en una clara intención del diseño constitucional por habilitar a que sea el Ejecutivo quien complemente a la ley. Pues, la ley es desarrollada por el legislador en una forma amplia y general, lo cual permite que se extienda un espacio de regulación significativo a favor del Ejecutivo.<sup>595</sup>

El mandato constitucional como fuente de la potestad reglamentaria del presidente, determina que el Ejecutivo: “(...) cuidará de que las leyes se ejecuten puntualmente (...)”;<sup>596</sup> luego, la práctica al interior del Estado, ha sido precisamente, la de entregar al presidente la potestad de desarrollar regulaciones reglamentarias que atiendan a las remisiones legislativas que permite su creación. En este sentido, es el presidente e incluso, los jefes departamentales bajo dirección presidencial, quienes pueden complementar a la ley.

Aunque esta potestad no se determina con precisión en la Constitución y es traída desde una interpretación de la disposición normativa citada, claramente, ha servido como un importante instrumento en la administración presidencial, por cuanto con ella, se permite a que el Ejecutivo ante cualquier situación que se presente en el Estado, pueda regular y desarrollar normativa que, desde el criterio de su administración, urge ser generada. En este contexto, pese a que la potestad reglamentaria no está estrictamente determinada en la Constitución, en Estados Unidos se ha ejercido esta atribución en sintonía con la intención de precautelar los intereses del país.

Cea Egaña dice que la potestad reglamentaria en sentido clásico y estricto es la atribución especial del presidente de la república para dictar, unilateralmente, normas jurídicas generales o especiales destinadas al gobierno, administración del Estado o a la ejecución de las leyes, agrega también en su desarrollo, que los reglamentos deben ser permanentes y de tipo obligatorio dentro del ordenamiento jurídico de un país.<sup>597</sup> Por su lado, García de Enterría define a los reglamentos como toda norma escrita dictada por la

---

<sup>595</sup> Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*.

<sup>596</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 2, tercera sección.

<sup>597</sup> José Luis Cea Egaña, «Dominio legal y reglamentario», *Revista Chilena de Derecho*, 11 (diciembre de 1984). 426.

administración, sosteniendo que como característica propia de éstos se encuentran los sentidos de ser “(...) secundarios, subalternos, inferiores y complementarios de la ley (...)”.<sup>598</sup>

Ahora bien, los reglamentos son manifestaciones realizadas por el Ejecutivo a fin de permitir la correcta aplicación de la ley, con carácter general y objetivo; además, como se dejará sentado, existen otros tipos de reglamentos que no ameritan siquiera la existencia de ley previa. A los primeros, se los conoce como ejecutivos; y a los segundos, como autónomos, independientes o espontáneos.<sup>599</sup>

Los reglamentos autónomos no abarcan ni agotan el campo de dominio legal, es decir lo previamente tratado por una ley, permitiendo por consiguiente que el jefe de gobierno los dicte en virtud de su facultad para reglar. Quienes defienden la vigencia del reglamento autónomo han llegado a justificar su existencia respecto a que ellos permiten lograr un presidente realmente gobernante en el Estado.

Con la vigencia de los reglamentos autónomos se tiende a decir que el presidente deja un rol de ejecutor o ejecutivo, para pasar a una actividad de mayor protagonismo y eficiencia respecto a los retos de la administración, es decir que se convierte en un *auténtico* gobernante, gobernador y responsable de gobierno. Moncada Zapata en defensa de la autonomía del reglamento y la no sumisión legal de éste, acercándose en consecuencia a la vigencia de reglamentos de tipo independiente o autónomo, sostiene que el reglamento produce Derecho y no se puede reducir su papel a una mera ejecución de la ley.<sup>600</sup> Así, los reglamentos también conocidos como *praeter legem*, independientes o autónomos, encuentran su más profunda justificación en la efectividad de la administración central y la creación normativa que éstos logran.

En esta lógica de análisis, la ley no es un presupuesto habilitador del reglamento y la relación reglamento ley será de tipo negativo<sup>601</sup>. Finalmente, los reglamentos autónomos no pueden irrumpir el campo del dominio legal o reserva de ley.

Por su parte los reglamentos de ejecución cumplen una función precisamente de ejecución, aplicación y realización de efectos jurídicos correctos de la ley. Salgado apoya este criterio diciendo, que son reglamentos útiles directamente a la aplicación de leyes,

---

<sup>598</sup> Eduardo García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo* (Colombia: Temis, 2008). 155.

<sup>599</sup> Hernán Salgado, *Introducción al Derecho: Un esbozo de Teoría General del Derecho* (Quito, 2010). 118.

<sup>600</sup> Juan Carlos Moncada Zapata, *El Reglamento como fuente de Derecho en Colombia* (Bogotá: Temis, 2007). 60.

<sup>601</sup> Francisco Toscano Gil, «Actualidad y vigencia de la clasificación de los reglamentos en ejecutivos e independientes», *Revista Jurídica de Casilla y León*, n.º 30 (mayo de 2013)..11.



verbigracia, su deber y espacio de existencia responderá indiscutiblemente a una relación con la ley y su correcta vida jurídica para la aplicación de ésta.<sup>602</sup> Agustín Gordillo va aún más allá y sostiene, que este tipo de reglamento no solo que no puede violar la letra de la ley, sino además no deberá atentar contra el espíritu de la misma.<sup>603</sup>

El reglamento ejecutivo tiene por consiguiente que cumplir con el criterio *secundum legem*, pues, su naturaleza no será la de suplir, remplazar, completar o sustituir la ley, sino únicamente acompañarla, si se quiere, auxiliarla a fin de que su entrada en vigor sea debida. El fin mismo será orientar fehacientemente a los funcionarios de la administración pública para que sepan a qué atenerse y cómo proceder en la aplicación legal que busca encontrar un correcto desempeño dentro del ordenamiento jurídico.

Este tipo de reglamento sin duda, forma un nivel mayor de limitantes en la regulación que el Ejecutivo pueda llegar a realizar, luego que, bajo pretexto de reglamentación no se pueda dictar normas nuevas, ampliar o restringir el alcance de la ley, o establecer por ejemplo, formalidades distintas de las previstas por vía legal.<sup>604</sup> Es preciso entonces dejar sentado que el reglamento de ejecución amerita la previa existencia de una ley como obligatoria condición ya sea para complementarla o a fin que ésta delegue el ejercicio regulatorio al Poder Ejecutivo.

Los reglamentos de ejecución necesitan de la habilitación o remisión legal para su vigencia, a diferencia del anterior reglamento analizado, éste, el de ejecución, requiere la existencia de una ley previa que entregue potestad regulativa, lo que a criterio de Toscano,<sup>605</sup> supondría que sin la habilitación previa no se puede desarrollar el reglamento. Ahora bien, no se puede encontrar en la exageración diferencias con el reglamento autónomo, por cuanto, el reglamento de ejecución no necesitará expresamente una autorización legal, pues, si su origen y vigencia se reconoce en la constitución de un país, no será necesaria la determinación de la ley cada vez que se deba reglamentar, luego, el presidente de la república puede reglamentar por atribución constitucional que le otorga esta prerrogativa.

Así a manera de conclusión de este último acápite, la potestad reglamentaria con la que cuenta el Poder Ejecutivo de Estados Unidos desde el diseño presidencial, es la de

---

<sup>602</sup> Salgado, *Introducción al Derecho: Un esbozo de Teoría General del Derecho*. 118.

<sup>603</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo* (Medellín: Fundación Derecho Administrativo, 1988). 64.

<sup>604</sup> Tulio Enrique Tascón, *Derecho Constitucional colombiano. Comentarios a la Constitución Nacional* (Colombia: La Gran Colombia, 1993). 235.

<sup>605</sup> *Ibid.* 11.

realizar reglamentos de ejecución.<sup>606</sup> Esta potestad no la ejerce directamente el presidente, sino los órganos, departamentos o dependencias que son lideradas por éste. Como señala Loewenstein, en Estados Unidos el Legislativo utiliza su potestad para delegar en la ley, la posibilidad de dictar reglamentos que lleguen a detallar la generalidad y flexibilidad prevista en la ley; de hecho, se sostiene que la ley debe ser amplia y contener principios generales y fáciles de reconocer con la finalidad que el reglamento jurídico realizado por el presidente o sus funcionarios sea el que realice disposiciones de ejecución para la correcta vigencia de la norma legal al interior del Estado.<sup>607</sup>

Es pertinente mencionar que la facultad encomendada al Poder Ejecutivo para desarrollar la norma legal, no puede desatender al control judicial que sobre la misma recae; pues, interesa que el ejercicio de esta potestad atienda a la ley que autoriza, dentro de sus límites y de conformidad con no sobrepasar lo actuado por el Poder Legislativo, salvando ello el exceso de discrecionalidad con la que podría ejercerse la atribución por parte del Ejecutivo. Luego, pese a ser responsabilidad del Poder Ejecutivo la generación de estos reglamentos, los mismos no pueden arrastrar arbitrariedad o antijuridicidad.<sup>608</sup>

Finalmente, el rol de los jueces en control de estos actos reglamentarios se convierte en fundamental. Su actuación garantiza el cumplimiento de la Constitución y el respeto a los límites en los cuales se debe encasillar la tarea ejecutiva.<sup>609</sup> Queda claro que de la disposición constitucional que determina que el presidente debe velar por el pleno cumplimiento de la ley, se ha establecido la potestad conforme con ello para que éste pueda generar reglamentos; empero, es necesario mencionar que los mismos, son realizados únicamente ante la delegación legislativa para que desarrolle una materia o regulación específica, cumpliendo así, con la vigencia de reglamentos de ejecución que difieren jurídicamente de los autónomos o independientes. Se concluye también, que en el presidencialismo originario existe una potestad para realizar reglamentos de ejecución por parte de los integrantes del Poder Ejecutivo sean estos jefes departamentales o ministros.

---

<sup>606</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 45.

<sup>607</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 275.

<sup>608</sup> *Ibid.* 275.

<sup>609</sup> En el año de 1976 la Suprema Corte de Estados Unidos, cerró esta línea de análisis desde la comprensión que el presidente de los Estados Unidos puede realizar actos normativos que desarrollen y amplíen la ley, siempre, con la intención de lograr la correcta ejecución de la ley; y en consecuencia con ello, permitiendo que el poder legislativo pueda delegar atribuciones de regulación al presidente del Estado. Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 256 – 257.

## 1. Decretos y órdenes ejecutivas

La Constitución de Estados Unidos deja también espacios sin regulación, los cuales han habilitado que se vaya configurando al presidencialismo desde las acciones que han sido desarrolladas por las características de actuación de los diferentes presidentes. Es decir, los presidentes estadounidenses han solventado límites y vacíos constitucionales mediante el uso de diferentes instrumentos, en este caso de análisis, de las resoluciones u órdenes ejecutivas que permiten llevar a cabo acciones propias a la administración.<sup>610</sup>

No es exagerado sostener que la evolución del sistema presidencial ha ido de la mano de los perfiles, ideologías y convicciones de los ejecutivos, tanto así que Riccards ha sostenido que existen diferentes modelos de presidencialismo en Estados Unidos atendiendo a las connotaciones o particularidades de quienes ostentaron la magistratura presidencial.<sup>611</sup>

Aunque la Constitución ha servido como un referente para el estudio de varias potestades que se han encomendado al presidente de la República, no se puede desatender a que la misma es también en cierta medida “(...) vaga y ambigua acerca de los deberes efectivos del Presidente. De hecho, no dice nada acerca de las tareas cotidianas del cargo.”;<sup>612</sup> así, sobre las potestades propias a su cargo de administración o gestor máximo del país, surgen distintas potestades con clara influencia en la legislación del Estado. A éstas se suma la atribución que se ha entregado para que sea el presidente quien pueda crear decretos u órdenes ejecutivas que tienen rango de ley, aunque en su forma, no cumplan precisamente con la jerarquía de norma legal. Cabe mencionar, que estos decretos al igual que otras normas al interior del país, deben ser controlados y verificados en lo tocante a su juridicidad por parte de los tribunales encargados para este fin en el Estado.

Los decretos u órdenes ejecutivas han permitido celeridad en la actuación del gobierno, desde una dinámica de buscar una relación permanente entre el Ejecutivo y Legislativo, y en la cual, ante los silencios o lentitud por la que podría atravesar la

---

<sup>610</sup> Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?». 16.

<sup>611</sup> Riccards en sus estudios determina que los estilos y enfoques que cada presidente entregó al Estado, fueron el sustento suficiente para desarrollar modelos presidenciales en Estados Unidos; así sostiene que existen los siguientes: Federalista, Jacksoniano, Whing, de Lincoln y de Roosevelt. Respecto a este tema puede verse: Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*.

<sup>612</sup> Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 29.

regulación de un tema por parte de este último, sea el presidente quien por vía de órdenes ejecutivas pueda suplir y entregar respuestas inmediatas a la población.<sup>613</sup>

Los defensores de esta atribución sostienen que aunque no esté detallada constitucionalmente, tampoco está prohibida y son varios actos judiciales los que la han reconocido y permitido su vigencia al interior del Estado; así llegando a ser ejercida inclusive por el primer presidente de Estados Unidos.<sup>614</sup> Pues, efectivamente la potestad de dictar los decretos con rango de ley, son una de las facultades más notables del presidente de Estados Unidos.<sup>615</sup> La estructura de estas órdenes presidenciales atiende a la sistematización de un acto unilateral ejercido por el presidente pero que llevan una numeración ordenada desde las anteriores órdenes que puedan haberse generado, permitiendo ello que se diferencien de otros que pueden provenir de la voluntad del Ejecutivo pero que no guardaría la categoría de órdenes ejecutivas.<sup>616</sup> Es así como, el decreto u orden ejecutiva es una clara estrategia utilizada por el presidente para en muchos casos evitar el control o dificultades propias a la dinámica del proceso legislativo.<sup>617</sup>

En esta realidad, las órdenes ejecutivas se instaurarían como documentos más óptimos para la concreción de la política pública gubernamental, mismos que además, mantienen una controversia permanente por el poder que éstos generan en las competencias presidenciales.<sup>618</sup> Incluso, hay autores que manifiestan que esta atribución del presidente permite apelar a los electorados políticos, en el sentido que a través de las mismas se puede contentar, modular o dirigir intereses de distintos grupos sociales que pudieran en un momento determinado de la actividad del Estado reclamar por acciones

---

<sup>613</sup> Ibid. 58.

<sup>614</sup> Las órdenes ejecutivas han sido muy comunes en la administración de los Estados Unidos. Los presidentes han hecho de ésta, una herramienta importante para la gestión del gobierno; así se ha destacado su administración por introducir importantes regulaciones que habilitan a un protagonismo de la política central del gobierno. Por ejemplo, en la sistematización realizada por el gobierno estadounidense, se puede observar el uso de las órdenes ejecutivas que llegan en muchos gobiernos a ser en un significativo número. El presidente Roosevelt durante todos sus mandatos realizó 3.721; Kennedy 214; y Obama 276. El primer presidente de los Estados Unidos George Washington hizo 8 órdenes ejecutivas. Fuente: Estados Unidos Presidency U.S.A., «Executive Orders: Washington - Trump», 12 de julio de 2018, <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php>.

<sup>615</sup> Clifford Lord, ed., *Presidential Executive Orders*, vol. I (New York: The Mayor of the City of New York, 1944). V - VII.

<sup>616</sup> John Woolley y Gerhard Peters, «The contemporary presidency. Do presidential memo orders substitute for executive orders? New data», *Presidential Studies Quarterly*, 47, n.º 2 (junio de 2017). 387 – 388.

<sup>617</sup> Brandon Rottinghaus y Jason Maier, «The power of decree: Presidential use of executive proclamations, 1977 - 2005», *Political Research Quarterly*, junio de 2007. 338 – 339.

<sup>618</sup> Kelly Tzoumis, Susan Bennett, y Elizabeth Stoffel, «The executive order in the United States: a policy tool used that has shaped environmental policy and decisions from Presidentes Franklin D. Roosevelt to Barack Obama», *Environ Syst Decis*, 35 (2015). 401 – 402.

de los gobernantes, o en su defecto atender a circunstancias políticas que de otra forma sería imposible. Al respecto Rottinghaus dice que “(...) a pesar de un uso poderoso potencialmente peligroso de las órdenes unilaterales de los presidentes para establecer, implementar o dirigir una política pública, los presidentes también usan estas órdenes para asuntos políticos: apelar a los electorados políticos.”<sup>619</sup>

Entonces, como se puede colegir, es la orden ejecutiva una atribución que ha nacido de la mano de la costumbre e interpretación a la Constitución de Estados Unidos, y que entrega un mecanismo político y jurídico para el gobierno del Ejecutivo. Las razones que pudiesen motivar la creación de este acto unilateral pueden ser varias, mismas que inician desde la necesidad del Estado por obtener respuestas con celeridad a una demanda social justificable, hasta la urgencia de la expedición de estas disposiciones normativas como herramientas que faciliten el consenso social en donde no se excluya el atender a las necesidades políticas hacia palear situaciones de tensión al interior del país, pues efectivamente, la potestad de generar decretos ejecutivos hace que el presidente entregue respuestas inmediatas y acapare así la atención social a las soluciones que éste plantea. Entonces los decretos ejecutivos son también vistos como una fórmula que aumenta la influencia o fuerza del Ejecutivo en el Estado.<sup>620</sup>

Como se ha dicho, pese a no ser una atribución expresamente reglada en la Constitución de Estados Unidos, ésta no puede pasar desapercibida y sin análisis por cuanto, como se ve, quienes la defienden sustentan su existencia en esta propia Carta Fundamental; luego, los órganos jurisdiccionales del país la han habilitado y vienen controlando permanentemente su ejercicio, así, entendiéndose su existencia y potestad en la vida jurídica del país. Además, es una atribución que claramente muestra el rol protagónico del presidente en el Estado, siendo en tal virtud un elemento más que afianza al sistema presidencial que se viene estudiando.

---

<sup>619</sup> Brandon Rottinghaus y Adam Warber, «Unilateral Orders as Constituency Outreach: Executive Orders, Proclamations, and the Public Presidency», *Presidential Studies Quarterly*, 45, n.º 2 (junio de 2015). 290.

<sup>620</sup> Watson sostiene al respecto: “El papel del presidente en una crisis no se limita a los asuntos militares o exteriores. Cada vez más, el pueblo norteamericano ha exigido que el gobierno federal *haga algo* respecto de las depresiones económicas, a los problemas sociales como son las relaciones raciales, la difícil situación de las ciudades y otros problemas apremiantes. También esas expectativas han hecho que aumente la influencia de la presidencia, porque un presidente puede actuar con rapidez y autoridad para contrarrestar el desempleo masivo, enviar tropas que ayuden a integrar las escuelas o hacer frente a los grandes motines, como los que tuvieron lugar hacia finales de los años sesenta en algunas ciudades de los Estados Unidos. De manera que la presidencia ha aumentado su poder e influencia a medida que el pueblo norteamericano ha aceptado el concepto de estado positivo, es decir, aquel en que el gobierno, particularmente el federal, desempeña un papel principal haciendo frente a las diferentes crisis de la agitada sociedad norteamericana.”. Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 377.

m. Enmienda constitucional

En la revisión del sistema presidencial, especial atención debe suponer la revisión de los mecanismos que se han establecido para la modificación de la Constitución; pues será de fundamental importancia en este acápite determinar el funcionamiento de la “(...) interrelación entre las tres ramas del Estado, pero sobre todo entre las ramas ejecutiva y legislativa (...)”<sup>621</sup> en lo tocante a la modificación del texto constitucional. Pues, como se ha venido insistiendo, es este documento político y jurídico un instrumento para el freno al poder político y la delimitación de las atribuciones que se encargan al poder, entonces busca garantizar y tutelar los derechos y libertades de la población hacia el interior. Luego, no es un documento cualquiera y por ello el valor del análisis de las fórmulas que se hayan establecido para el cambio constitucional, se vuelve en un tema trascendental.

Si se parte de la premisa que Estados Unidos se nutrió de inmigrantes ingleses que llegaron a sus tierras en la búsqueda de libertad para sus prácticas religiosas y buscando establecer territorios, en colonias, que permitan el reconocimiento y respeto a sus derechos; es coherente señalar que la preocupación continua que se tuvo fue la de garantizar tanto las libertades y derechos de sus habitantes en la Constitución.<sup>622</sup> Así, la Primera Enmienda que se introdujera en la Constitución de los Estados Unidos, muestra el valor y graduación que entrega el Estado a las libertades de expresión y la lucha contra el lenguaje de odio, entendiendo que las mayores preocupaciones de la época de la Convención giraron en torno a proteger la potestad mayoritaria de la sociedad a expresarse y que cada ciudadano pueda defender sus opiniones; enmienda que a propósito, supuso el nacimiento de un derecho negativo de abstención o no hacer por parte del Estado.<sup>623</sup>

Entonces, toma sentido sostener que una de las preocupaciones más trascendentales en la época, fue determinar los límites jurídicos y políticos para la realización de modificaciones a la Carta de unidad y federación que se habían dado los estadounidenses, en este caso, a una Constitución que buscó cumplir con los objetivos y fines de la asociación que se convocó en Filadelfia en la Convención Constituyente para lograr un pacto social materializado en el instrumento constitucional y Tocqueville

---

<sup>621</sup> Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?» 29.

<sup>622</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 26.

<sup>623</sup> Andrés Gascón Cuenca, «La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la Protección del Discurso Racista», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 47 (2013). 163 – 164.

llamaría un naciente Estado que confluye en la línea de buscar y mantener una asociación política.<sup>624</sup>

Aunque como se ha mencionado en el inicio, será importante determinar las competencias con las cuales cuenta el presidente en el diseño constitucional del presidencialismo puro, no se puede dejar de lado las dinámicas propias a la institucionalidad y realidad política que se habilita en esta misma Constitución. Así, observar el funcionamiento interinstitucional y los controles interorgánicos permitirán apreciar el grado de influencia de un poder sobre otro, y así el cumplimiento de los ideales de equilibrio y balance entre los detentadores del poder.<sup>625</sup>

En este sentido, la Constitución de Estados Unidos es un reflejo de los intereses, preocupaciones, objetivos y valores de los grupos sociales y políticos que inspiraron su origen; aún más, si partimos de sostener que una constitución es la base suprema de todo el ordenamiento jurídico, de cuyas bases se derivará otras regulaciones y relaciones hacia el interior en el sentido de definirse como una norma integrativa.<sup>626</sup> Luego, como propia realidad de las democracias y la dinámica de las fuerzas políticas al interior del Estado, surgen también grupos sociales que no precisamente pueden permanecer conformes a un texto constitucional primario u original; así que, establecer los mecanismos para la modificación constitucional es un tema de importante índole y tratamiento, en este caso, verificar la influencia del Ejecutivo o de otros ostentadores de poder para este fin también entregará insumos suficientes en la revisión del presidencialismo originario, su alcance y funcionamiento.<sup>627</sup>

García de Enterría determina que a la constitución como una norma jurídica hay que dotarle de protecciones suficientes que permitan asegurar su eficacia y permanencia en el tiempo; implicando ello un entendimiento a la importancia en detallar los medios y mecanismos que pueden generar un cambio de la misma.<sup>628</sup>

La Constitución estadounidense con la denominación de enmiendas, configura el mecanismo constitucional para la modificación de su texto. Quienes participaron en los procesos de desarrollo y nacimiento de esta Constitución señalaron la importancia que el cambio o reforma constitucional no sea un proceso fácil en el cual exista un débil control

---

<sup>624</sup> Tocqueville, *La democracia en América*. 277 – 286.

<sup>625</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 232 - 234.

<sup>626</sup> Eduardo García de Enterría, *La constitución como norma y el tribunal constitucional* (Madrid: Cívitas S.A., 1994). 52 – 53.

<sup>627</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 61.

<sup>628</sup> García de Enterría, *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. 176.

o fácil perpetuación de ellos habilitando que las distintas fuerzas políticas, de forma permanente y *antojadiza*, puedan modificarla. Autores han llamado a este interés, como la búsqueda por evitar “enmiendas mal concebidas y aprobadas de forma precipitada.”;<sup>629</sup> también se presentan en la discusión quienes sostienen la necesidad del cambio constitucional como una situación propia y necesaria que llega a ser tildada de ineludible revolución constitucional.<sup>630</sup> Los propios Padres Fundadores que inspiraron el desarrollo constitucional estadounidense señalaron en defensa de la Constitución, que el arreglo de ella hacia nuevas realidades y miramientos de modificaciones era una parte consustancial a la experiencia que se puede ir adquiriendo en la vida del Estado y en el funcionamiento y puesta a prueba de la Constitución.<sup>631</sup>

La Constitución estadounidense respecto del procedimiento para las enmiendas constitucionales señala:

*Siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año de mil ochocientos ocho no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado.*<sup>632</sup> (cursivas son del autor)

Como se ve, la Constitución al prever el mecanismo para su modificación, desde la concepción republicana del principio de representación atribuye al Poder Legislativo federal y local, la potestad de presentar la iniciativa para el cambio de la Constitución; es decir, si se quiere desde la visión republicana, son los órganos con mayor pluralidad en

<sup>629</sup> Targonski, *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. 21.

<sup>630</sup> Ackerman manifiesta que, los Estados Unidos no pueden ser un territorio de estricto liderazgo desde lo formal y nada más; sostiene la importancia de interpretar los deseos de la población y sus percepciones; así, que sea el poder político capaz de sintonizar con ellos y encontrar respuestas a sus necesidades y urgencias, muchas precisamente pueden ser resueltas desde un visión que permita un desarrollo constitucional con la modificación de la Carta Fundamental, al respecto con precisión dice: “los defensores del orden establecido logran ganar el reto, ningún régimen constitucional dura para siempre. (...) deshonramos a nuestros ciudadanos cuando les contamos la historia que trata a sus padres y abuelos como pigmeos en comparación con los gigantes constitucionales de un pasado que se aleja cada vez más.”. Véase en: Bruce Ackerman, «La Constitución viva», *Themis Revista de Derecho*, 1965. 73.

<sup>631</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 187.

<sup>632</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 5.



su conformación y representación democrática los que están legitimados para reformar a la Constitución.

Así, lo que se ha denominado enmienda formal,<sup>633</sup> pasa por un procedimiento detallado que podría ser dividido en dos posibilidades. El primero es por el cual ambas Cámaras Legislativas con la votación de las dos terceras partes pueden realizar la propuesta de enmienda que deberá ser tramitada al interior del Congreso. El segundo mecanismo, supone el establecimiento de una convención nacional que se activa por petición de las Legislaturas de las dos terceras partes de los estados periféricos. Las enmiendas tendrán lugar exclusivamente en cuanto exista una posterior ratificación que se logra con la aceptación de las Legislaturas de las tres cuartas partes de los estados periféricos o por las convenciones celebradas en las tres cuartas partes de los estados periféricos, siempre, previo establecimiento por parte del Congreso del método de ratificación que será adoptado.<sup>634</sup>

Se colige así que siempre es necesaria la ratificación por las Legislaturas o convenciones que para este fin se conformen en los estados periféricos; mostrándose de esta forma una participación de los actores políticos en forma descentralizada. Ahora bien, dicha participación se encasilla en una actuación de los órganos y personeros en la dinámica del principio de representación política, sin que intervenga en forma directa la población, sino que ésta más bien lo hace, como sucede en la democracia representativa o indirecta, a través de intermediarios.<sup>635</sup>

---

<sup>633</sup> Los estudios sobre la modificación a la Constitución de Estados Unidos, detallan que el procedimiento establecido en su art. 5, cumple con la función de ser una regulación formalista para el proceso de cambio constitucional, sin embargo advierten la existencia de modificaciones permanentes, como sucede en los Estados, a través de las interpretaciones realizadas por los tribunales de justicia e incluso, por el poder político legislativo o ejecutivo, que en un momento determinado pueden llevar la batuta de la coyuntura local y ejercer actos que cambian o alteran el sentido de la Constitución. A esta realidad se ha denominado como otros mecanismos *no formales* para la modificación constitucional. Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 67. En el mismo sentido, Loewenstein destaca que en la historia de Estados Unidos se han ido generado modificaciones a la Constitución que por sobre todo atienden a las permanentes interpretaciones que el Poder Judicial viene dando a ésta; así, el “(...) uso constitucional no escrito que los padres de la Constitución de 1787 tendrían realmente que hacer un gran esfuerzo para reconocer su creación.”; aquello, claramente refiriéndose a las distintas dimensiones y alcances que la justicia estadounidense ha dado a disposiciones constitucionales. Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 167.

<sup>634</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 67.

<sup>635</sup> Corwin es categórico en mostrar diferentes problemas respecto al procedimiento de enmiendas constitucionales. Entre sus estudios muestra las dificultades que éstas plantean, la ambigüedad y dificultad de la redacción constitucional y la tensión democrática de su regulación. Así, señala que en el caso de establecerse convenciones constitucionales, éstas en realidad no suponen el nacimiento de un órgano popular deliberativo, sino que más bien se conforman con representantes que desde su campaña anuncian su anuencia o no con el proyecto de enmienda; así, son electas personas que llevan una consigna a la convención y que no proponen un tratamiento o proceso dialógico mayor hacia enfocar las preocupaciones sociales. De hecho, el autor llega incluso a

Del pensamiento de Madison se desprende que la intención que se impregna en la Constitución es señalar un mecanismo que sea capaz de proteger “(...) por igual contra esa facilidad extrema que haría a la Constitución demasiado variable y contra esa exagerada dificultad que perpetuaría sus defectos manifiestos.”;<sup>636</sup> en consecuencia, desde un discurso de la tutela del tenor constitucional pero que también permite la potestad de cambiar a ésta cuando las circunstancias marquen esta necesidad, es como se fue construyendo el texto constitucional.<sup>637</sup> Sin embargo, pese a esta afirmación, autores han establecido su criterios respecto a que en Estados Unidos la reforma a la Constitución “(...) está sujeta a un procedimiento especialmente difícil.”<sup>638</sup>

Entonces, más allá de verificar que se ha diseñado en la Constitución un procedimiento reglado para la modificación constitucional, entendiendo a ésta como un texto vivo que puede ser adaptada a los tiempos, cabe mencionar que los mecanismos que se han configurado para este fin pueden ser analizados desde varios entendimientos que atienden a mirar quién ostenta la potestad de iniciar la reforma constitucional y a la vez, la graduación democrática de este procedimiento.<sup>639</sup>

De este modo se puede decir, el presidente del Estado no tiene facultad alguna para incidir, jurídicamente, en el desarrollo de la modificación constitucional; pues, la potestad recae exclusivamente en otros actores de la organización política como son el Congreso y las Legislaturas de los estados periféricos. En el caso del primer método, el procedimiento de adopción del texto está limitado al documento o alternativa propuesta, sin que los estados periféricos puedan realizar variaciones a ésta, serán los congresistas o senadores quienes patrocinen y apuesten sus esfuerzos por el convencimiento de su proyecto de enmienda el cual debe ser aprobado por ambas Cámaras, sólo entonces, se pasará a los estados periféricos para la ratificación de éstos ya sea por convención o legislatura conforme disponga el Congreso o Cámara Baja de los Estados Unidos.<sup>640</sup>

---

sostener que el proceso de enmiendas constitucionales es, “(...) prima facie, sumamente antidemocrático.”. Corwin, *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. 350 - 351.

<sup>636</sup> Hamilton, Madison, y Jay, *El Federalista*. 187.

<sup>637</sup> Grau señala respecto a quienes realizaron la Constitución que: “Sus autores habían reconocido que, si pretendían que su obra perdurase en el tiempo, ésta tendría que poder modificarse en el futuro para adaptarse a las circunstancias propias de cada momento. Para que la nueva Constitución fuera perdurable no podía ser inamovible. Luis Grau, *Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos: la Constitución de los Estados Unidos y sus enmiendas, 1787-1992* (Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2010).

<sup>638</sup> Loewenstein, *Teoría de la constitución*. 65.

<sup>639</sup> Watson, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 67.

<sup>640</sup> Grau, *Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos*. 107.

El segundo método, por petición de los estados periféricos, también es una opción que puede presentarse en el Estado. Así, ante la petición que éstos realicen, con el cumplimiento del requisito constitucional de constituir dos tercios de los estados periféricos, el Poder Legislativo nacional no puede negarse y debe inmediatamente convocar a una convención nacional con el fin de modificar a la Constitución. Esta convención “(...) ha de estar formada por delegados de los estados que, una vez reunidos, podrían decidir la enmienda o enmiendas que desearan incluir (...)”.<sup>641</sup>

Pese a lo que se ha señalado hasta aquí, es preciso anotar que la opinión pública y las exigencias sociales pueden incitar a la realización de una enmienda constitucional a través de los representantes de los estados periféricos o incluso de los nacionales; empero, no es una atribución que se ha detallado en la Constitución como potestad de la población para activar los mecanismos de cambio constitucional. En el mismo sentido, los presidentes pese a no contar con una atribución establecida para iniciar procesos de enmienda constitucional, no inhabilita a que su influencia política y social en medios de comunicación y a través de distintas vías y mecanismos de tipo político lleguen a exigir o implantar el debate sobre la iniciativa de reforma constitucional que podría llegar a incidir en la opinión pública exigiendo al Poder Legislativo la activación del procedimiento de cambio constitucional.<sup>642</sup> Carey en la línea de lo mencionado dice que “(...) aun cuando la facultad de agenda del ejecutivo incluye limitaciones a las enmiendas o influencia del legislativo respecto a lo que se refiere esa política, o cuando la legislatura no apoya la propuesta del ejecutivo, éste puede ejercer una enorme influencia sobre los resultados de las políticas.”<sup>643</sup>

---

<sup>641</sup> Ibid. 107.

<sup>642</sup> Riccards sostiene que el presidente Jackson fue parte de un modelo demócrata pero que buscó ante todo incidir en la cercanía directa con la población, así señala: “Él, y en menor medida sus discípulos, empleó una visión populista de una presidencia en comunicación directa con el pueblo y afirmó el dominio del ejecutivo sobre el partido y el Congreso sobre la base de iniciativas programáticas específicas.” (traducción es del autor) Señalando de esta forma la clara influencia que éste pudo tener en la opinión pública desde la sintonía con el electorado y logrando de esta manera influencia directa en los destinos del Estado con un significativo respaldo popular. Texto original: “He, and to a lesser extent his disciples, employed a populist view of a presidency in direct communication with the people and asserted the executive’s dominance over party and Congress based on specific programmatic initiatives.” Véase en: Riccards, *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. En este mismo sentido, Ortiz señala que Jackson llegó a tener una influencia tan significativa, al proponer una enmienda constitucional para establecer la reelección popular directa del presidente sin que ésta sea a través de un colegio electoral; influencia ésta que la fijó en el escenario político desde su primera intervención ante el Congreso. Misma influencia tuvo el expresidente Roosevelt, quien auspició directamente que el cargo presidencial quede formalmente limitado para dos mandatos, cuestión que se estableció en la Vigésima Segunda Enmienda a la Constitución realizada en el año de 1947 y ratificada en 1951. Ortiz, «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?». 41- 59.

<sup>643</sup> John Carey, «Presidencialismo versus parlamentarismo», PostData, abril de 2006, 121-61. 141.

Finalmente, desde una visión del texto vivo de la constitución, la enmienda constitucional se convertiría en una herramienta que permite la modificación constitucional para la actualización de los destinos de los países, logrando así que no exista un estancamiento en las instituciones y reconocimiento de los derechos y libertades; en este sentido, no se puede desatender a que es una eficaz fórmula política y jurídica. El asentamiento de ésta en la voluntad legislativa, ya sea federal o periférica, hace ver el espíritu representativo que la Constitución estadounidense; a la vez, anuncia una clara limitación en potestades del presidente del Estado, quien únicamente podría por medio del uso de herramientas de persuasión o presión política, lograr incidir en los llamados a generar el proceso de enmienda constitucional, mas no estará en sus facultades, ser el portador de la iniciativa de reforma constitucional.

Este ha sido un repaso por el sistema presidencial puro u originario, el cual es reconocido en la literatura como propio al desarrollo de la Constitución de Estados Unidos. En él se puede identificar elementos característicos que hacen ver a un Ejecutivo con amplias competencias en el manejo del Estado y la dirección de gobierno, pero que a la vez, está configurado por balances, equilibrios y dinámicas de freno que reposan en el accionar de otros poderes al interior; estos límites atienden a los intereses republicanos y democráticos que se prefijaron en el nacimiento de Estados Unidos con posterioridad a las guerras de independencia de las Antiguas Colonias Inglesas.

Se han ido precisando necesarios matices respecto de las características que claramente muestran un distanciamiento o diferenciación entre el sistema presidencial y parlamentario, así ha llamado la atención en el análisis la existencia de puntos de contacto y en otros casos diferencias significativas con las construcciones parlamentarias y su sentido mismo en la configuración de instituciones o competencias con las que contarían los órganos ostentadores de poder al interior.

De igual manera, por supuesto que se han encontrado contradicciones; así se ha presentado un acercamiento a los criterios a favor, críticas y puntos de problematización de las distintas atribuciones o regulaciones que se han desarrollado para marcar un presidencialismo puro en el cual el Ejecutivo se convierte en el centro político y administrativo más importante al interior del país.

En el presidencialismo originario o puro se podría advertir que existe una construcción y esencia regulativa que inspira la creación de un presidente con amplias potestades al interior, capaz de marcar éste el pulso de la organización política y territorial con mayor significancia frente a otros poderes; pero a la vez, no se pudo dejar de lado que

el sentido republicano y democrático se impregna en cada configuración, por la cual se cuida el entregar competencias exclusivas que acentúen poder y más bien se busca de forma permanente que sean estas atribuciones compartidas o complementadas con pronunciamientos, ratificaciones y controles por parte del otros poderes, en una dinámica casi permanente entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

El presidencialismo puro mostraría que hay particularismos en torno al presidente: la elección popular de su cargo y no designación por parte de otro poder; la confluencia de las potestades de jefe de Estado y de gobierno en una misma persona; el nombramiento presidencial y legislativo para un periodo fijo previamente establecido en la Constitución, sin que pueda ser cesado de su cargo por inexistencia del voto de confianza o por voto de censura por proveniente del Legislativo; la conformación de un gabinete ministerial como una reunión de asesores designados por presidente y que no se constituyen en sí en un órgano sustantivo y autónomo; la potestad que se le otorga al Ejecutivo para negociar tratados internacionales cuya ratificación está condicionada a la voluntad del Legislativo; la facultad de vetar las propuestas de ley aprobadas en el Poder Legislativo; la dirección y comando de las fuerzas armadas; la potestad en materia judicial para indultar; la atribución en el nombramiento de los jueces nacionales del Poder Judicial; las facultades presidenciales en materia de iniciativa legislativa; y la potestad que tiene el Ejecutivo para desarrollar reglamentos ejecutivos y órdenes o decretos.

A la par se han mirado dos instituciones que guardan importancia en la dinámica de las relaciones de poder y la permanencia de un poder sobre otro en el desarrollo de la vida del Estado, mirando y analizando sobre el funcionamiento del impeachment o juicio político y las enmiendas constitucionales; anotando a estas dos, como atribuciones detalladas en la Constitución estadounidense que presuponen el funcionamiento institucional y la garantía de respeto a los intereses de la población.

### **Síntesis del capítulo**

Este capítulo abordó al principio democrático, república y presidencialismo, como un principio, forma de gobierno y sistema de gobierno que conservan sus particularidades, discusiones y tensiones propias a su configuración y establecimiento en los Estados, pero siempre hacia conducir al poder político y organización estatal interna en armonía con el respeto a la dignidad de las personas y el reconocimiento de los derechos humanos.

El principio democrático implica la búsqueda por lograr una profundización y materialización de las condiciones sociales al interior del Estado en armonía y respeto a la diversidad, es un auxilio hacia el reconocimiento de mínimos y acciones que el Estado ha de tomar para corregir y no generar medidas lesivas a la dignidad de las personas. Si se quiere, los principios en sí mismos implican mandatos para la interpretación y corrección de fallas de los sistemas jurídicos y políticos de un país, lo que habilita a que éste pueda sobrepasar normas injustas y vacíos normativos. En el caso del principio democrático se comprende que su vigencia no es exclusiva dimensión política, sino además una sustancial comprensión jurídica conducente a la optimización del Derecho y estructura del poder para lograr una profundización del alcance de los derechos de las personas irradiándose a los actos del poder político y de los particulares.

Igualmente, la democracia como una cúspide de las mayorías es analizada y rechazada, pues se mira que la ella no es sinónimo de una mayoría numérica electoral o social, es decir no se limita a las mayorías presentes o futuras de una población a menoscabo de aquellos grupos que carecen de relevancia numérica en el ámbito social, político o cultural; sino que se irradia hacia el miramiento de grupos disímiles al interior de la población. De esta forma la construcción de un principio democrático general y amplio, mira la necesidad por encontrar formas que aborden más allá del blindaje de mayorías para alcanzar entendimientos horizontales, diversos y profundos que no sustraigan la pluralidad y convivencia en diversidad, en donde el propio derecho se legitime con la participación de todos.

Consiguientemente, se ha tratado en este capítulo sobre la crisis o disminución de la democracia que se fundamenta por un alto grado de desigualdad, deficiencia de los procesos democráticos y corrupción extendida. La crisis transversal a la democracia, como se ha visto, encuentra razones en la presencia de gobiernos autoritarios, riesgos en la justicia y libertad, personalización de las instituciones y organizaciones que promueven el ejercicio político, la *verticalización* de los procesos, exclusión social, brechas sociales cada vez más profundas y la nula creación de procesos políticos que permitan la incidencia real o material de la población.

Esta crisis de la democracia invita a pensar en soluciones que miren a lo sustantivo de su disminución o debilitamiento; es decir más allá de cualificaciones o adjetivaciones que puedan suponer el mantener el *status quo* del problema. En esta línea, se propone pensar en nuevos mecanismos conducentes a afianzar una ciudadanía o población empoderada de los procesos políticos y sociales desde la cotidianeidad, lo que

implique también una no confusión de democracia con procesos electorales, sino la conciencia de la amplitud de elementos y condiciones para su mejoramiento, en donde se torna relevante la participación a través de espacios deliberativos o argumentativos que impongan el reto de permear al hermetismo del poder político para conciliar y discutir sobre intereses generales de la población mantiene.

La materialización de una cultura dialógica a través de la institucionalización de asambleas y espacios de democracia deliberativa en los diferentes niveles, puede ser puesta en discusión y abordaje desde el empleo de herramientas tecnológicas y jurídicas son un soporte para el surgimiento de respeto y consideración a las entidades territoriales que se desarrollen en la construcción deliberativa, ahí las asambleas ciudadanas y la promoción de espacios de participación local y en territorio se traducirían en conductos de esta prioritaria búsqueda por profundizar a la democracia en el Estado.

Igualmente, se revisa que la república es una forma de gobierno que surge en respuesta a la monarquía monista o del *moderno dictador*. Es decir, la república se tradujo en una forma de organizar al poder por la cual se busca complementar y coadyuvar al mejoramiento democrático de las sociedades desde la limitación y freno al poder político; entonces, se sus características destacan por ser mecanismos adecuados para realzar la diversidad social y a la vez obstruir los monismos decisorios que afectan a la sociedad llegando a provocar peligro por sustraer al pluralismo. Las características de la república son: la separación de poderes, el sistema representativo, el principio de elección de la autoridad pública, la alternancia en el poder y la responsabilidad de los gobernantes, las cuales han de estar vigentes en una república desde la configuración que para tal fin hagan las constituciones en la búsqueda de asegurar, una vez más, la materialización del equilibrio de poder y respeto al ser humano sin la intervención indebida del poder político en aquellos espacios que atesora la diversidad y desarrollo autónomo del tejido social.

Entonces, afirmar que la república es para la democracia, y viceversa, la democracia es para la república, aparece como correcto ya que los elementos determinantes de cada una, coadyuvan un marco de atención y protección al ser humano en garantía de sus libertades y libre desarrollo de la personalidad; entonces, se acompañan y colaboran.

En América, la república se estableció por primera vez en Estados Unidos, por lo cual se mira desde la configuración de ésta en la Constitución estadounidense de 1787 las características y elementos que se introdujeron en el Continente. El presidencialismo originario también surgió en Estados Unidos, con el cual se estableció un sistema de

gobierno que concentró varias atribuciones de ejecución en el presidente de la república, pero que conforme se puede obtener de las características originarias de este sistema, las mismas siempre funcionaron con fórmulas de freno y contrapesos adecuadas a la república y a un sistema de gobierno que nació como instrumento para el fortalecimiento de la separación de poderes, aunque manteniendo amplias competencias en el Ejecutivo, pero de las cuales siempre existieron límites.

Las características del presidencialismo originario se han abordado en relación con las diferencias que plantea el parlamentarismo, permitiendo esta comparación avizorar sus regulaciones propias y el entendimiento de las relaciones y cooperación del poder al interior del sistema; definiendo de esta manera con precisión el alcance, regulación y limitaciones que el sistema presidencial impone para poder comprender la dinámica y articulación que el presidencialismo realiza con la república y democracia, como una triada por frenar al poder y a la vez garantizar la dignidad humana y los derechos de las personas.

El presidencialismo originario o puro funda un diseño, elementos y configuraciones que surgen desde la teorización de sus límites para el correcto funcionamiento, así: la elección del presidente por parte de la población en una forma indirecta a través de compromisarios; la doble calidad del presidente como jefe de gobierno y de Estado; el periodo fijo del cargo presidencial y de los miembros del legislativo; la estructura del gabinete ministerial como un ente no autónomo ni sustantivo, sino de dependencia directa del ejecutivo aunque con el consenso del legislativo; el veto presidencial; la atribución de comandante en jefe del ejército y marina; la competencia para indultar; el proceso de destitución al presidente o impeachment realizado por parte del legislativo; el nombramiento de jueces del Poder Judicial Federal por parte del presidente en colaboración con el legislativo; la iniciativa legislativa y creación reglamentaria; y los decretos y órdenes ejecutivas.

Entonces, el sistema presidencial originario en conjunto con la república y el principio democrático, como se ha manifestado, suponen construcciones y configuraciones constitucionales que están convocadas al mejoramiento del Estado y la comprensión que éste realiza respecto del poder en relación con la población, desde la no afección a los derechos de cada ciudadano, en una clara mirada hacia la comprensión de la dignidad humana como uno de los reconocimientos más significativos que debe resguardar y garantizar el Estado en su institucionalidad y funcionamiento.



Los límites a las atribuciones de los gobernantes, la vigencia de pesos y contrapesos que permitan una clara definición de potestades de acción que no involucren el deterioro de las relaciones sociales al interior, es lo que se concluye como especial interés en la configuración originaria del presidencialismo.



## Capítulo Segundo:

### Presidencialismo en América Latina e Hiperpresidencialismo en Ecuador

En ocasiones la paradoja de las revoluciones reside en concentrar el poder y perpetuar en el mismo a unos pocos, en lugar de permitir que el pueblo pueda empoderarse y así conquistar la verdadera transformación social.

*Claudia Storini*

#### Presentación del capítulo

Para el abordaje de la parte central de este capítulo, hiperpresidencialismo ecuatoriano, se plantea una revisión previa al sistema presidencial de América Latina mismo que es revisado desde su cercanía y distancias con el sistema presidencial originario estadounidense. Se parte de la apreciación histórica que el presidencialismo que se introdujera en América Latina no es el mismo y guarda distancias. Sin embargo, con mayor profundidad y amplitud en su tratamiento, se presenta al lector un análisis por encontrar características y regulaciones similares y distantes entre el denominado presidencialismo originario y el presidencialismo que se introdujo en los países denominados andinos.

Se hace un repaso por el presidencialismo andino desde las Constituciones de quienes mantienen historia, lengua, tradiciones y ubicación geográfica común: Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador, éstos tres últimos además, con recientes documentos constitucionales que los acercan entre ellos pero que a la vez indican contradicciones y una visión propia del presidencialismo que a detalle se estudiará llegando a sostener que *entre libretos comunes también hay diferencias* como una posición cuestionadora sobre el presidencialismo que se ha ido configurando en cada Estado tratado.

El presidencialismo de la Región muestra particularidades que se revisarán en este capítulo; pero en el caso ecuatoriano se verifica una desviación hegemónica hacia el hiperpresidencialismo a causa de un permanente y desbordado fortalecimiento del presidente del Ecuador.

Entonces, se determinan los elementos que permiten una definición jurídica del hiperpresidencialismo como una desviación del sistema presidencial originario que guarda entre sí diferentes características que son el fundamento y sustento de esta

investigación: La ruta no es desconocida: la Constitución como fuente del hiperpresidencialismo; verticalismo y monismo decisorio: El Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir; es supremo legislador: La exclusividad en la iniciativa legislativa y los decretos-ley; veto presidencial y veda legislativa; invento hiperpresidencial: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; el presidente no ha muerto: La muerte cruzada; el ausente juicio político; y el denominado Poder Electoral.

Características todas, que habitan abordar un cuestionamiento y análisis respecto del entendimiento del sistema hiperpresidencial establecido en la Constitución ecuatoriana, y del cual se plantea un punto de llegada para su tratamiento desde una visión rigurosa y jurídica, distante a simpatías o disidencias políticas sino cercano al contenido jurídico de un sistema de gobierno que plantea tensiones con el principio democrático y la república.

### **1. El personalismo presidencial y la fluctuación lejana a la raíz**

Una vez analizadas las características del presidencialismo originario o puro, cabe señalar las particularidades y concreciones que éste tomó a su llegada y establecimiento en América Latina.

El sistema de gobierno presidencial que se implementó en Estados Unidos, sirvió de modelo e inspiración para que éste sea configurado en las nuevas repúblicas que se proclamaron en América Latina, llegando a determinarse en estos países principios y regulaciones similares al modelo estadounidense.<sup>644</sup> Pero el tránsito que el Continente tomó para el establecimiento institucional de este sistema, no cumplió con la revisión e incorporación de factores de inspiración estricta y celosamente estadounidense, si se quiere, muchos elementos que se fijaron en la Región provinieron de la realidad y teorización que se pusiera en práctica en aquel país, pero también, de los principios y diseños marcados por la influencia política y doctrinaria de corrientes europeas propias a Locke, a la ilustración española y el discurso igualitario naciente de la Revolución Francesa.<sup>645</sup> Ello, como se verá, de la mano de aspectos propios a Latinoamericana.

---

<sup>644</sup> Salvador Valencia Carmona, *El poder ejecutivo latinoamericano*, 1a ed, núm. 17 (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979). 42 – 43.

<sup>645</sup> Ernesto Garzón Valdés, «Estado de Derecho y Democracia en América Latina», en *Estado de Derecho: Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina*, ed. Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vázquez (México: siglo xxi, 2002). 206.

Fueron distintos grupos sociales de la Región, quienes encontraron intereses, aprecios y preocupaciones comunes sobre el sistema y configuración a establecer; así, a raíz del avance las guerras de la independencia en las primeras décadas del siglo XIX se muestra que la nobleza criolla prefería la conocida organización de la monarquía; mientras que un sector mayoritario integrado por intelectuales, líderes y pueblo llano encontró en la organización republicana de Estados Unidos, la mejor inspiración y modelo para que sea establecido.<sup>646</sup>

En este sentido, el camino de experiencias, errores y perfeccionamiento de la organización política en Latinoamérica no fue corto y sencillo. El proceso que finalmente llegó a implementar formas de gobierno republicanas, no fue del todo claro ni estuvo ampliamente secundado en un inicio, llegando a presentarse inclusive experiencias que apoyaron a la monarquía pese a la lucha contra la tiranía y absolutismo que inspiraron la independencia.<sup>647</sup>

Sin embargo, las similitudes que marcaron la cercanía entre el modelo estadounidense y los nacientes Estados latinoamericanos, atienden a varios factores que se mostraron como lazos de inspiración. Valencia dice que hubo una suerte de *atracción irresistible* por el modelo constitucional de Estados Unidos, ello surgió por el hecho que este modelo “había funcionado de manera bastante aceptable y precisamente en un país que recién *había dejado de ser colonia* al igual que las naciones latinoamericanas.”<sup>648</sup> (cursivas son del autor). Además, el creciente posicionamiento ideológico que se sostenía en el país modelo, fue también introducido en Latinoamérica por líderes de la época en virtud de las relaciones exteriores que los funcionarios estadounidenses animaron y difundieron con otros Estados.

---

<sup>646</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 102.

<sup>647</sup> Salgado sostiene que no hubo una sintonía clara sobre el establecimiento de la república y sistema presidencial de manera automática en los nacientes Estados de la Región. De hecho, existieron variaciones que se fueron profundizando a lo largo del surgimiento y vida de los países en Latinoamérica. En Brasil por ejemplo, se estableció una monarquía hasta el año de 1889, marcando ello una influencia significativa en la fórmula organizativa del poder que se buscaba implementar en el Continente. En el mismo sentido, las voces que estuvieron a favor de la tentación monárquica fueron varias. Haití de la mano de líderes de la época, que pese a haber luchado por la independencia del dominio francés, estableció un régimen monárquico hasta el año de 1820. La Constitución colombiana de Cundinamarca de 1811 también fijó una forma de gobierno monárquica durante un año. En México se pudo observar una significativa corriente que intentó reinstalar la dinastía española que se determinó en 1821 hasta 1823. En la época de la guerra de la independencia también existieron próceres que apoyaron esta visión organizativa del poder. Hernán Salgado, *El sistema presidencial en América Latina: del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional*, 2017.

<sup>648</sup> Valencia Carmona, *El poder ejecutivo latinoamericano*. 42.

El propio líder de la independencia, quien mantuvo significativa influencia en dicho momento y en lo posterior, Simón Bolívar, fue un convencido pensador e intelectual que desde su enfoque político miró a Latinoamérica como una construcción por realizar en la cual debía afianzarse procesos de democracia ideal y forma de gobierno republicana, ésta última de la cual fue “claro y tajante partidario”.<sup>649</sup> Empero, fue el propio Bolívar quien en varios manifiestos y actuaciones de índole político reveló la necesidad de mantener características monárquicas, entre las cuales estaban la calidad vitalicia y hereditaria de los legisladores y del propio presidente y vicepresidente del Estado para lograr de esta forma la anhelada estabilidad en el paso que debía producirse desde la organización de la colonia hacia las independientes repúblicas.<sup>650</sup>

Pero el pensamiento del *Libertador* no fue únicamente limitativo en este sentido, además procuró una corriente de unidad e integridad de Latinoamérica como un todo, no hacia el federalismo, sino hacia la consolidación de las repúblicas y el surgimiento de una independencia capaz de resolver y concretarse con la vigencia del estado-nación.<sup>651</sup> Su presencia supuso además, un notorio y trascendental personalismo en la conducción de los asuntos públicos de las colonias independizadas, pues su acción y pensamiento fue vista como las propias a un líder incuestionable que generó adeptos, simpatías y antipatías en la época. Se afirma que su perfil fue el de un centralismo y autoritarismo que marcó los pasos de las nacientes repúblicas; cuyos intentos de afirmación nacional y lucha contra

---

<sup>649</sup> Enrique Ayala Mora, *Simón Bolívar: pensamiento fundamental*, 1. ed, Colección Pensamiento fundamental ecuatoriano (Quito: Campaña Nacional Eugenio Espejo por el Libro y la Lectura, 2006). 30.

<sup>650</sup> Ayala Mora sostiene que existían importantes contradicciones en el pensamiento y acción de Simón Bolívar, mismas que rebelaban una sintonía con postulados republicanos, pero a la vez con intereses monárquicos afines a quienes conservan en un momento determinado el poder político de turno. Es de esta forma, que el también conocido *Libertador* se adscribió a posiciones disímiles; pues, mientras por un lado rescataba el significado de la soberanía popular manifestando que sea el pueblo quien ostenta el poder siendo todos parte del Estado en su diversidad y complejidad; por otro lado, señalaba que quienes podían ser gobernantes eran exclusivamente los *notables* diferenciado claramente que las masas eran “políticamente incapaces”. Véase: Ibid. 32. Cabe mencionar además, que las preocupaciones de Bolívar parecen ser las mismas que atendieron al contexto de los Padres Fundadores de Estados Unidos, en cuanto se asemejan sus criterios a los temores que existieron en la Convención de Filadelfia sobre la forma de elegir a los representantes populares, así sostenía su temor a los procesos electores en los cuales quienes se pronunciasen sea una población no educada, pues a su criterio el poder legislativo debía estar integrado por personas virtuosas y con amplia capacidad; esto lo manifiesta Jaksic en sus estudios respecto a la composición de este poder y la posición de Simón Bolívar, señalando en sus estudios que la conformación del legislativo debía ser por: “(...) individuos virtuosos que no dependían ni del gobierno ni de las elecciones populares, que Bolívar rechazaba porque no confiaba en las preferencias de un pueblo sin educación.” Iván Jaksic, «La república del orden: Simón Bolívar, Andrés Bello y las transformaciones del pensamiento político de la independencia», *Historia*, 36 (2003). 207.

<sup>651</sup> Valencia Carmona, *El poder ejecutivo latinoamericano*. 43 – 44.

el localismo o regionalismo que existió en la época, hicieron que marcara una posición determinante en América Latina.<sup>652</sup>

Pese a lo señalado, sería indebido negar la clara influencia europea y también estadounidense en la visión de Simón Bolívar, pues éste por varias ocasiones visitó y se formó desde las experiencias del pensamiento republicano de éste continente.<sup>653</sup> Así, la imagen de Bolívar fue referente en Latinoamérica y en especial en los territorios que hoy comprenderían Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; sus proyectos emancipadores y la visión por difundir una construcción de escala sobre la república y el desempeño de un presidente con competencias suficientes para palear cualquier crisis económica, social y política, hicieron que su liderazgo sobresalga y se cobije como un esfuerzo trascendental por la liberación; autores llegan a mostrar que los procesos de independencia de la época se debieron al *sueño de Bolívar* mas no de un grupo de creyentes o pensadores.<sup>654</sup>

En este sentido, la historia de América Latina y en especial la parte sur de ésta, miró a su independencia políticamente influenciada por próceres y libertadores que fueron quienes abanderaron el proceso de emancipación de las antiguas colonias españolas, determinando de esta forma significativa importancia el personalismo y confianza que en ellos se depositara por parte de la población. Cabe anotar para los fines de esta investigación, que esta peculiaridad en el surgimiento de los nacientes Estados, hizo que la imagen de una persona como líder y guía, se convierta en fundamental para cada sociedad organizada; luego, el desarrollo estatal vino marcado por la influencia del caudillismo, en un primer momento militar y luego civil.<sup>655</sup> Pues, en un momento dado, la dependencia de la organización política a los caudillos militares fue tal, que se llegó a ver a la carrera militar como un vínculo directo para llegar a la presidencia del Estado; así claramente la historia y acción de gobierno se veía relacionada con la actividad militar que terminaría revelando que se traba en realidad de ejércitos políticos.<sup>656</sup>

La realidad de América Latina estuvo claramente marcada así que se puede incluso afirmar que la organización militar, jerárquica y personalizada tuvo significativa

---

<sup>652</sup> Ayala Mora, *Simón Bolívar*. 32 – 33.

<sup>653</sup> Antonio Scocozza, «Estado y Constitución en Simón Bolívar», *Telos*, 5, n.º 3 (2003). 301 – 302.

<sup>654</sup> Carlos Uribe Celis, «La república de Colombia del Libertador Simón Bolívar», *Análisis*, n.º 83 (diciembre de 2013). 328 y 336.

<sup>655</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 104.

<sup>656</sup> Dirk Kruijt, «Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy», *Ciencia Política*, n.º 14 (diciembre de 2012). 97.

influencia hasta la actualidad, al punto que el estilo de ejercer el poder político tiene una trascendental relevancia en la figura del líder; en otras palabras, en la Región el militarismo llega a ser simultáneo al presidencialismo.<sup>657</sup>

Entonces, “la desaparición de la autoridad virreinal provocó de inmediato un sensible vacío de poder, que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos en los jóvenes Estados.”<sup>658</sup> fortaleciendo los criterios respecto a que la independencia de las antiguas colonias latinoamericanas supuso, en gran medida, una etapa de miramiento y a los caudillos que se fortalecieron, entre otras razones anotadas, por un ambiente político que prosiguió la línea de las luchas y movimientos emancipatorios.<sup>659</sup>

En este sentido, la existencia de naciones por construir y definir su propia organización, la carencia de procesos claros de experiencia, desarrollo y formación de ciudadanos que hayan estado en procesos internos de capacitación en la tarea por gobernar, las guerras civiles y la intranquilidad de los apresurados cambios en las nacientes repúblicas, fueron las causas para que triunfen gobiernos del *hombre fuerte* o caudillo. De hecho, el personalismo, carisma y estilo de gobierno en el manejo de la cosa pública se hizo una cuestión tan relevante al interior de cada Estado, llevando ello incluso a que se presenten regímenes individualistas y *cuasimilitares*, en cuyos procedimientos administrativos se demostró la influencia y pesado rol que las características de sus líderes marcaron, forjando a criterio de autores, gobiernos basados en las biografías de los presidentes o sus líderes antes que en los intereses y decisiones de gobierno de las naciones; siendo entonces así, una realidad organizativa en la cual se impone, especial y claramente, las condiciones personales de quien ejerce el poder político de turno antes que de las estructuras propias al tejido social y su necesidad.<sup>660</sup>

Zubiría sostiene que la independencia marcó, como efecto así es, el camino del desarrollo de la Región y la forma en cómo los nuevos Estados se ordenarían hacia el interior; esto con una determinante influencia de sus líderes, pues “fueron los instantes decisivos para el futuro de las nacientes naciones que se esperanzaron, en medio de la confusión, con lo que podrían lograr *aquellos hombres con verdadera vocación de*

---

<sup>657</sup> Dieter Nohlen y Mario Fernández, «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas», en *Instituciones y cambio político en América Latina*, ed. Dieter Nohlen y Mario Fernández B. (Venezuela: Nueva Sociedad, 1998).

<sup>658</sup> Valencia Carmona, *El poder ejecutivo latinoamericano*. 49.

<sup>659</sup> Nohlen, «El presidencialismo comparado». 9.

<sup>660</sup> Pedro Castro, «El caudillismo en América Latina, ayer y hoy», *Política y Cultura*, n.º 27 (2007). 11.



*poder.*”<sup>661</sup> (cursivas son del autor). En esta realidad, toma sentido lo que en la literatura se ha establecido como un acuerdo al señalar que en el continente latinoamericano nacieron procesos caudillistas en razón de los movimientos independentistas, esto, desde el amparo discursivo que suponía la lucha contra los Estados colonizadores y las políticas de opresión.<sup>662</sup>

Es más, las fragmentación socio política posterior a los procesos independentistas, buscó derrocar a los primeros líderes decimonónicos bajo los argumentos de la independencia como una promesa incumplida, como un claro ataque al gobernante o líder de la reorganización y estructuración del nuevo Estado independiente.<sup>663</sup> Todo esto pese a que siempre se buscó, incluso en la revancha política y desenfreno de los intereses, mantener una primacía ejecutiva.<sup>664</sup>

Así, como se puede deducir desde la observación de la historia de América Latina, la influencia de los liderazgos y personalismos fue significativa y detalló el proceso de construcción política y social; por ello, no se puede sostener a rápidas que la herencia republicana y presidencial de Estados Unidos fue automática e íntegra en la Región, aunque en todo caso el modelo presidencial estadounidense parecía ser para los intereses de la época, el que mejor se ajustaba dentro de los objetivos que se había marcado por los encargados de la administración de las nuevas repúblicas.

Las regulaciones que se debían realizar respecto del poder ejecutivo en los nuevos Estados independizados, entrarían en la línea de acercar los intereses de un presidente que conserve amplias potestades y atribuciones que lo permitieran marcar notoria influencia en el proceso organizativo e institucionalización del país, pues “la ambición del caudillo (...)”<sup>665</sup> podía verse vacilada o coartada por un modelo que asiente competencias a otros poderes. Se hacía necesario entonces, la estructuración de un amplio poder entorno a una persona, incluso, como costumbre paternalista que en la época se materializaba en el líder o jefe.<sup>666</sup>

---

<sup>661</sup> Blas Zubiría Mutis, «Caudillismos y Dictaduras en América latina: Una indagación histórica desde la literatura y otras fuentes», *Historia Caribe*, n.º 9 (2004). 35.

<sup>662</sup> Felipe Eduardo Medina Quintero, «Entre el caudillismo y la democracia representativa en América Latina», *Justicia Juris*, 9, n.º 2 (diciembre de 2013).

<sup>663</sup> Federico Benninhoff Prados, «Caudillismo y fragmentación territorial después de las revoluciones de 1810: La “expedición al desierto” de Juan Manuel de Rosas (1833-1834) a la luz de la teoría histórico-genética de la cultura», *Cuadernos de filosofía latinoamericana*, 31, n.º 102 (2010). 79 – 80.

<sup>664</sup> Nohlen y Fernández, «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas». 117.

<sup>665</sup> Valencia Carmona, *El poder ejecutivo latinoamericano*. 58.

<sup>666</sup> Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional* (Barcelona: Ariel, 1988). 607.

En este sentido, aunque la forma de gobierno republicana también interesó introducirla, no se puede desatender que respecto a ella existieron intereses de no acatar y seguir fielmente la organización monárquica; es decir, la claridad respecto a la instauración de repúblicas no fue unánime, cuestión distinta respecto del acentuar y configurar un modelo que entregue suficientes competencias al líder político del país, en este caso al presidente y sobre el cual sí existió posiciones mayoritarias en su favor.<sup>667</sup>

En el orden de ideas propuesto, se puede afirmar que hubo un interés significativo por la instauración de gobernantes poderosos y fuertes, la historia misma de América Latina parece haber necesitado del símbolo del *hombre poderoso* que protegiera de las guerras y el separatismo propio al tiempo y años posteriores a la independencia. Luego, al introducirse la forma de gobierno republicana, no había duda que el siguiente paso tendría que ser la incorporación del sistema de gobierno presidencial de inspiración estadounidense que permitiera mantener competencias definitivas de un presidente fuerte al interior del Estado, el cual además debía convertirse en una especie de motor de las instituciones que conforman el sistema político para pasar del corazón de los procesos sociales iniciados, a serlo de toda la estructura y aparato estatal.<sup>668</sup>

Cabe señalar además, que la primacía del ejecutivo y el fortalecimiento de sus competencias también estuvo acompañado de lo que se podría denominar una necesaria centralización de atribuciones y poder, pues a la par que se forjaba un Estado naciente, también se procuraba una coerción social y territorial que permitiese el éxito del proyecto emancipatorio.<sup>669</sup>

Finalmente, la estructura monista del ejecutivo como se ha expuesto, permitió que se fortaleciera el personalismo de quien lidera al Estado, es decir se mostró más conveniente el tener a una persona frente al gobierno que a un cuerpo colegiado o asamblea que pueda distorsionar este interés; luego, el diseño estadounidense se convertiría en ejemplo a seguir, pues su configuración constitucional debía ser incorporada en los Estados latinoamericanos.<sup>670</sup>

---

<sup>667</sup> Valencia Carmona, *El poder ejecutivo latinoamericano*. 44.

<sup>668</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 104 – 105.

<sup>669</sup> Nohlen y Fernández, «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas». 117 – 188.

<sup>670</sup> Pese a esta afirmación, que en efecto es mayoritaria e inicial, se puede identificar que ciertas constituciones, ante todo de Estados de la región Andina, establecieron en sus inicios figuras de ejecutivos plurales o colegiados que funcionaron como audiencias o en formato de tres o cuatro personas. La idea de un ejecutivo colegiado no duró ni tuvo seguidores que permitan el afianzamiento de este diseño. Al respecto, véase: Ibid. 118.

Dicho lo anterior, hay que decir que el modelo estadounidense fue un ejemplo de comprensión sobre la forma de organizar al poder en el interior del Estado, sin embargo el mismo no fue emulado en su integridad ante las realidades anotadas, en las cuales destacan situaciones propias al medio y entorno histórico de Latinoamérica, el posicionamiento cultural, económico, social, historia e idiosincrasia que impide una mera transposición de la configuración política estadounidense; sino que las regulaciones desarrolladas adquirieron singularidades que no pueden pasar desapercibidas y que de alguna manera se matizan o diferencian frente al prototipo estadounidense.<sup>671</sup>

Entonces, pese a que en Europa se ha expandido el sistema parlamentario conjuntamente con sus diferentes regulaciones y versiones, se puede decir que el mismo no tuvo influencia en América Latina, sino que fue el sistema presidencial el que adquirió popularidad y presencial; autores han incluso denominado al presidencialismo como el sistema político preferido en la Región.<sup>672</sup> Pero la introducción de este sistema ha venido acompañada de voces críticas y rechazos a su formulación, así se llega a sostener que es un sistema de gobierno que muestra inconsistencias y peligros en atención a la estabilidad, gobierno, autoritarismo y crisis de los regímenes que intentan administrar y gestionar a los Estados.<sup>673</sup>

Linz por ejemplo, plantea críticas a los sistemas presidenciales y sus características institucionales, sosteniendo que la problematización de este sistema en las realidades de los Estados latinoamericanos son notorias en cuanto éstos generan desviaciones de los intereses democráticos y republicanos por la presencia de un personalismo en el poder y la incapacidad del sistema por detener los personalismos en la administración del Estado.<sup>674</sup> efectivamente se puede advertir, que el sistema presidencial, pese a provenir en su sistema originario, de aparentes razones democráticas por no concentrar poder y equilibrarlo a éste, se distanció y mostró tensiones en Latinoamérica.

En América Latina mayoritariamente se aceptó a la república como una fórmula para generar armonía social, respeto a las libertades y lo que a esa época se veía, cercanía con la democracia y soberanía popular; aquello sin duda, trajo como directa consecuencia el aceptar y buscar mecanismos para implantar el diseño estadounidense con el cual, a

---

<sup>671</sup> Nohlen, «El presidencialismo comparado». 8.

<sup>672</sup> Ibid. 8.

<sup>673</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 38.

<sup>674</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 33 – 69.

esta altura, no había duda de la necesidad de poner a la cabeza de la organización estatal al titular del poder ejecutivo.<sup>675</sup>

En América Latina hay una clara influencia entonces del sistema presidencial, el cual mayoritariamente ha sido adaptado en sus diseños.<sup>676</sup> Ahora bien, se puede hablar de rasgos comunes en el presidencialismo latinoamericano; pero de manera previa, cabe anotar que como se ha mencionado, esta configuración que se ha introducido en los Estados latinoamericanos no supone una incuestionable homogeneidad, pues conservan matices y variaciones con el sistema original.

De esta manera se la complejidad del tratamiento del sistema presidencial en la región de América Latina, pues su tratamiento está marcado por procesos no estrictamente institucionales sino además de índole social que como tales atienden a aproximaciones incluso de tipo subjetivo y residual de lo estrictamente teórico; empero interesará revisar los elementos del presidencialismo latinoamericano que permitan afianzar criterios sobre el establecimiento de este sistema de gobierno en la Región.

Como se dijo, los sistemas presidenciales en América Latina guardan una sintonía entre sí que atiende a la presencia de regulaciones que señalan significativas facultades a favor del jefe de Estado y de gobierno, reservándole a éste potestades que mostrarían, en alguno caso, un descuido por llamarlo así, del cumplimiento celoso de la teoría republicana, generando un marcado vicio institucional que es: *el desequilibrio* de los poderes del Estado.<sup>677</sup> En este sentido, Serrafiero realiza una apuesta por introducir características o elementos diferenciadores que apartan al presidencialismo latinoamericano del originario o puro: primero, la legitimidad autónoma del cargo presidencial, por el cual el presidente es designado por elección popular directa ostentando una legitimidad paralela a la del legislativo lo que hace que se imposibilite la destitución al presidente o al congreso por parte del primero; segundo, las amplias facultades del cargo, lo que implica la existencia de potestades ordinarias y extraordinarias a favor del presidente; y tercero, la ausencia de control institucional suficiente que permita un control limitativo de las competencias del ejecutivo. Elementos

---

<sup>675</sup> Mario Serrafiero, «Presidencialismo y Reforma Política en América Latina», Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n.º 8 (abril de 1991). 23 – 24.

<sup>676</sup> Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*.

<sup>677</sup> Mario Serrafiero, «Presidencialismo y Reforma Política en América Latina», Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n.º 8 (abril de 1991). 205.

éstos que a criterio de Serrafiero podrían ser determinantes para manifestar que la construcción del *checks and balances* simplemente es debilitado en América Latina.<sup>678</sup>

Claramente se puede sostener que hay diferencias entre el sistema originario y el que se heredó o reprodujo en Latinoamérica, no es el mismo; pues el presidente latinoamericano parece haber concentrado mayores potestades y atribuciones con la intención de marcar su influencia en la realidad de cada Estado. En todo caso, el equilibrio de poderes que fue una de las mayores preocupaciones del diseño estadounidense, parece no haberse alcanzado en la estructuración del poder en Latinoamérica, pues como se ha dicho, es el poder ejecutivo el cual se encuentra por encima de los demás poderes hacia el interior del Estado, lo que ha hecho que incluso se llegue a denominar a los sistemas que se configuraron como regímenes de *preponderancia presidencial*.<sup>679</sup> Esta situación implicaría entonces ya un desapego, de inicio, a la regulación del presidencialismo en stricto sensu.<sup>680</sup> Pues, como se revisó en el primer capítulo el sistema presidencial originario o puro, ante todo, confluía en una lógica de pesos y contra pesos y equilibrio de poder. Además, se puede sostener que el presidencialismo que se incorpora en las regulaciones de los Estados latinoamericanos no proviene de los lineamientos o acción del presidente, sino que más bien encontraría las facultades y atribuciones en la determinación constitucional que al respecto exista.<sup>681</sup>

En este contexto, son varios los análisis que se han realizado a fin de sostener que el presidencialismo que se ha desarrollado en la Región instauro en mayor medida a elementos de concentración, desbalance y afección democrática, que además llega a mostrar especificidades en tanto hay vinculaciones interdependientes entre los poderes y a la vez una suerte de dependencia del poder legislativo hacia el ejecutivo;<sup>682</sup> consiguientemente, pueden permitir una conexión más cercana con el autoritarismo que la democracia, en cuanto desatiende muchos de los fundamentos del modelo estadounidense originario con la finalidad de equilibrar y limitar al ejecutivo; así por ejemplo Duverger sostiene que el presidencialismo latinoamericano se acerca a la

---

<sup>678</sup> Ibid. 206.

<sup>679</sup> Maurice Duverger y Miguel A Aparicio, *Instituciones políticas y derecho constitucional* (Barcelona: Ariel, 1988). 606.

<sup>680</sup> Piza Rocafort, «Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina». 21.

<sup>681</sup> Serrafiero, «Presidencialismo y Reforma Política en América Latina». 210 – 212.

<sup>682</sup> Nohlen y Fernández, «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas». 116 – 117.

deformación del originario o clásico, y como tal “(...) es más próximo a una dictadura que a una democracia liberal (...)”.<sup>683</sup>

Las conclusiones a las que se ha llegado hasta aquí, llevan a plantearse algunas interrogantes que atienden al análisis sobre la efectividad o vigencia de mecanismos constitucionales que profundicen la república y a la vez, las intenciones de limitar al poder político de turno, o en su defecto a cuestionarse si ¿la responsabilidad está en la ingeniería constitucional, práctica política o combinación de todos estos elementos?.<sup>684</sup>

Arribar a una respuesta que satisfaga no es sencillo, para ello es menester transitar por distintos ejes de análisis y acercamiento a realidades propias a cada Estado, que permitan encontrar puntos de enlace y ruptura entre los parámetros democráticos y las intenciones republicanas que puedan verse afectadas por las regulaciones que sobre el sistema de gobierno se pueda generar en los países de América Latina.

Ahora bien, como se ha dicho, no se trata de una simple *copia* o idéntica incorporación del sistema presidencial originario en la Región, al contrario, son varias las razones para sostener las diferencias y que se trataría más bien de una adaptación y modificación del presidencialismo pero conservando y manteniendo la esencia de su funcionamiento y diseño.<sup>685</sup> Todo ello como una consecuencia propia a la implementación del presidencialismo en casi todos los países de Latinoamérica como Stepan lo dice.<sup>686</sup> De hecho, la calidad de la democracia en cada uno de los países latinoamericanos es analizada desde la efectividad, características institucionales y fenómenos político que el presidencialismo logró implementar en la realidad de cada Estado desde el diseño constitucional que se hiciera, es así cómo parece repetirse la vigencia de una sistema de gobierno que se ha desarrollado de una forma, aparentemente distante, al equilibrio de poderes.<sup>687</sup>

Latinoamérica no puede estar excluida de la revisión, pormenorización e incluso, problematización y tensiones que trae el sistema presidencial, pues incluso el análisis de la efectividad y alcance democrático, para varios autores, se ve condicionado desde la perspectiva del sistema presidencial que se ha desarrollado en las sociedades; así pues se ha aceptado el argumento respecto a que la democracia está condicionada y su alcance o

---

<sup>683</sup> Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. 150.

<sup>684</sup> Serrafiero, «Presidencialismo y Reforma Política en América Latina». 207.

<sup>685</sup> Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 26 – 27.

<sup>686</sup> Alfred Stepan y Cindy Skach, «Presidencialismo y Parlamentarismo en Perspectiva Comparada», en *La crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparativas*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza Editorial, 1994). 188 – 189.

<sup>687</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 28 y 30.

materialización depende del desempeño del sistema de gobierno.<sup>688</sup> Luego, han sido varias las voces críticas conducentes a determinar que la democracia de diferentes Estados de la región latinoamericana se ha visto debilitada y ha sido rebasada por la presencia de sistemas presidenciales que imposibilitan el reconocimiento y vigencia de sus principios. De hecho, se detalla por ejemplo que la democracia chilena se ha sido víctima de abusos de poder por casos de perpetuación arbitraria en el poder político, por ejemplo, cuando el presidente Allende con minoría en el parlamento se mantuvo en el cargo. Lo mismo sucede respecto a otros Estados, así en análisis posteriores se ha mencionado que los colapsos democráticos de países como Argentina, Brasil y Chile en los años sesenta y setenta, se debió al fracaso del sistema presidencial que, comparado con los diseños institucionales del parlamentarismo europeo y la restauración de España, claramente mostró quebrantos y dificultades a la integridad política del Estado.<sup>689</sup>

Además, se sostiene que el ejecutivo es visto como un gobernante que mantiene un papel de *proactivo presidencial*,<sup>690</sup> lo que parece entregar o habilitar un *status quo* en el manejo de la cosa pública; a la vez, generando que la estructura y voluntad estatal pareciera ser la que proviene en exclusiva del discurso presidencial; y coadyuvando aquello, a que este fenómeno presente una especie de ingobernabilidad en las democracias presidenciales.<sup>691</sup>

Esta realidad y el eco que la literatura sobre las dificultades democráticas que hace presente el presidencialismo, fueron la causa para que se busque reformas constitucionales que permitan frenar el poder que se había entregado a los presidentes de Estado en la Región, pues las mediciones que se hicieran sobre las razones de estabilidad y desarrollo democrático de los países latinoamericanos, ampliamente giraron en torno a las dificultades propias del sistema de gobierno que se había establecido.<sup>692</sup>

Sin embargo, estos intentos de modificaciones y discusiones teóricas sobre la inconveniencia del sistema presidencial para las democracias latinoamericanas, ha estado en amplio análisis y no se ha llegado a establecer un punto final que detalle una salida o solución; al contrario, ha supuesto el desarrollo de estudios y obtención de evidencia

---

<sup>688</sup> Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 19 – 20.

<sup>689</sup> *Ibid.* 27.

<sup>690</sup> Javier Sabater, «Presidencialismo y Relaciones Ejecutivo - Legislativo en la Argentina (1983 - 2007)», Colección, n.º 21 (2011). 202.

<sup>691</sup> Carla Carrizo y Cecilia Galván, «Presidencialismo y Conflictos Políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983 - 2006)», Colección, n.º 17 (2006). 88.

<sup>692</sup> Antonio María Hernández, «Presidencialismo y Federalismo en Argentina», en *Anales* (Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009). 71 – 72.

empírica que ha sido conducente a señalar las ventajas y desventajas de los sistemas de gobierno presidencial y parlamentario.

En efecto, en el mismo sentido de los primeros criterios, hay quienes también manifiestan que el presidencialismo ha supuesto no el colapso per sé de la democracia en América Latina, sino que aquello se debe a la suma de circunstancias que la han ido debilitando, en donde entre otras razones se encuentra la inexistencia de fuerzas políticas al interior del poder legislativo capaces de palear las dificultades y entregar respuestas inmediatas a la población; obligando ello a que el transcurso del tiempo y como respuesta a las críticas, el presidencialismo se convierta en una especie de sistema que ha tenido que heredar cualidades del parlamentarismo para adaptarse a los territorios y realidades de la Región, si se quiere y haciendo un ejercicio de los elementos históricos que se había anotado sobre la independencia de los países latinoamericanos, parece ser que el sistema presidencial es más cercano a una especie de tradición que se asentó en los Estados de la Región por la afinidad con la entrega de poder a un líder, que a una real comprensión y determinación del sistema de gobierno más efectivo para atender a los problemas, cultura política y realidad de cada país. Así autores han calificado a las modificaciones o mutaciones del sistema presidencial con elementos del parlamentarismo en la Región, como una promesa que introduce *parches* al presidencialismo antes que tomar posiciones significativas que impliquen un cambio trascendental en la hoja de ruta del diseño institucional de los estados de ser requerido.<sup>693</sup>

Este debate, entre la preferencia presidencial y parlamentaria, llevó a que Brasil propusiera un plebiscito a la población, por el cual consultaría a ésta sobre la adopción del sistema presidencial o parlamentario; siendo el primero el que se impusiera en los resultados de abril de 1993, demostrando entre cosas que la población mayoritariamente se motivó en la necesidad de mantener la potestad por designar ésta directamente al jefe de gobierno sin que el mismo provenga de las fuerzas del legislativo; es decir imponiéndose el temor a perder la atribución ciudadana de poder influir directamente en la elección de quien sea el nuevo gobernante del Estado.<sup>694</sup> Argentina y Chile presentan

---

<sup>693</sup> Luis Eduardo González y Charles Guy Gillespie, «Presidencialismo y Estabilidad Democrática en Uruguay», en *La crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza Editorial, 1998). 93, 94 y 129.

<sup>694</sup> Lamounier explica que pese a la diferenciación propia entre Brasil y los restantes países iberoamericanos, este Estado también se encontró en la disyuntiva sobre el tipo de sistema de gobierno que debía regular. Así, ante la crisis de gobierno se pensó por amplios sectores políticos del país que la alternativa era el parlamentarismo, pues las obstrucciones y dificultades que suponía la figura del presidente hacían ver la necesidad de cambiar la configuración del sistema de gobierno. Bolívar Lamounier, «Brasil ¿ Hacia el parlamentarismo?», en *La crisis del*



una misma sintonía respecto de la relevancia del sistema presidencial, pues como señala Nohlen la estabilidad política dependía de la sucesión presidencial en la observación de un proceso electoral que habilite aquello.<sup>695</sup>

Cabe mencionar que esta intención brasileña se asienta de la mano de quienes sostienen en la misma línea, que como un elemento fundamental para el desarrollo democrático de los países, estabilidad y gobernabilidad de los territorios latinoamericanos es trascendental cambiar el sistema de gobierno permitiendo dar paso a uno de tipo parlamentario que suponga, entre otras ventajas, la posibilidad que el presidente no sea quien controle directamente la economía del Estado a través de la acción ejecutiva, sino que sea por la amplia o mayoritaria participación de los miembros del parlamento, consecuentemente reduciendo así el espectro de influencia del ejecutivo en las cuestiones públicas más sensibles que generan un impacto directo en la realidad social y entorno de la población.<sup>696</sup>

Shugart y Mainwaring indican que el sistema presidencial y la configuración del poder en torno al ejecutivo en su relación con el legislativo, siempre marcan y determinan un punto de referencia en la capacidad del primero para imponer su posición al interior del Estado. En efecto, de los datos obtenidos por estos autores se desprende que el presidente del Estado tiene características de ser un agente potencialmente dominante al interior por sus potestades de para realizar decretos y vetos, aquello se colige en las realidades jurídicas de los países de Chile, Colombia, Argentina y Ecuador; igualmente se afirma que los presidentes de Costa Rica, Honduras y México tienen una potestad de veto reducida por cuanto hay ciertas materias en las cuales éstos no pueden ejecutarlo mostrando ello una atenuación del poder del presidente.<sup>697</sup>

---

*presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza Editorial, 1998). 188 – 190.

<sup>695</sup> Nohlen y Fernández, «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas». 124.

<sup>696</sup> Arturo Valenzuela, «La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile: una propuesta para una forma parlamentaria de gobierno», en *La crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza Editorial, 1998). 89 – 92.

<sup>697</sup> Los autores señalan en sus estudios, una amplia visión empírica respecto de las competencias con las que cuentan los ejecutivos de diferentes países latinoamericanos, demostrando con estos estudios, que el desempeño del presidencialismo muestra ventajas y desventajas respecto al rendimiento democrático. Se dice por ejemplo, que el presidencialismo ha producido los problemas de la democracia en una lógica de mirar al parlamentarismo no como un sistema perfecto que venga a solucionar la realidad de los países, sino que es visto como un sistema que ha gozado de estabilidad propia a la cultura política de los Estados en donde éste se ha implementado. En el mismo sentido los autores detallan las implicaciones de las características más notables del presidencialismo y señalan a la vez una posición trascendental para este estudio: que los presidencialismos no son iguales, aún menos conservan las características del sistema presidencial puro u originario, pues en una revisión a los países de Chile, Colombia, Ecuador,

También los defectos son comunes. El presidencialismo latinoamericano se ha visto varias veces en el análisis de mantener una crisis presidencial, es decir una dificultad en su rendimiento y obtención de resultados deseados en los Estados; así se equipara y analiza como un fenómeno símil, las tensiones que se presentan a causa de los enfrentamientos por cuestiones políticas entre el ejecutivo y legislativo que identifican una separación de propósitos.<sup>698</sup>

En la misma línea y en atención a los análisis que se han ido generando en la literatura sobre el sistema presidencial latinoamericano, cabe decir que se ha mirado a los Estados desde fenómenos de diferentes tipos, imperando sobre todo el tendiente a señalar las carencias o ventajas de la cultura política, participación ciudadana o existencia de fuerzas políticas, en estos análisis se ha dejado de lado la medición democrática en virtud del *diseño institucional* para únicamente referir las dificultades internas por razones de cultura y desempeño económico, cuando como anota Hartlyn el desprecio en el análisis a los factores institucionales y constitucionales han *ido demasiado lejos*.<sup>699</sup>

Por todo lo hasta aquí señalado, se puede afirmar que en América Latina ha existido un sistema presidencial que ha llegado con diferencias propias a su realidad. Pues, se detallan cuestionamientos con respecto al efecto de este sistema en el orden democrático de los países; pero como señala O'Donnell no se trataría exclusivamente de este sistema la responsabilidad en determinar la calidad de la democracia; a su criterio del autor las características de cada sociedad y del diseño político e institucional del Estado influyen "(...) poderosamente sobre las características de la democracia que habrá o no, de consolidarse o simplemente sobrevivir y eventualmente ser derrocada."<sup>700</sup>

Lo mencionado, hace entonces relevante que con un interés estrictamente académico se plantee la necesidad de revisar el diseño institucional del presidencialismo en diferentes países de Latinoamérica, con el objetivo de encontrar similitudes y comparar

---

Argentina, Brasil, Uruguay, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, El Salvador, Bolivia, Honduras, Paraguay, Nicaragua y Venezuela se puede identificar variantes significativas que demuestran las imprecisiones teóricas de un análisis *globalizador y no diferenciador*. Véase: Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. 59 – 64.

<sup>698</sup> Aníbal Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Primera edición en español, Sección de Obras de Política y Derecho (Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2009). 83 – 89.

<sup>699</sup> Jonathan Hartlyn, «El presidencialismo y la política colombiana», en *La crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza Editorial, 1998). 191.

<sup>700</sup> Guillermo O'Donnell, «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas», en *Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, ed. Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vázquez (Siglo XXI, 2002). 237.

la aproximación de éstos con su diseño originario. Este estudio permitirá además observar las características y elementos propios al sistema presidencial y su incorporación en los diferentes Estados latinoamericanos para así apreciar las variaciones que se han fijado desde el miramiento al diseño institucional, que como se ha sostenido, no debe quedar de lado y tiene que retroalimentar las posiciones teóricas que se puedan sostener para sólo entonces procurar un análisis necesariamente diferenciador que no caiga en la inoportuna valoración globalizante.

## **2. Presidencialismo andino**

### **2.1. Entre libretos comunes también hay diferencias**

Como ya se apuntó, se reconoce la incidencia del presidencialismo en la estructura política de los diferentes Estados de Latinoamérica; a la vez, se hace conciencia que existen variaciones entre los diseños de los diferentes Estados, mismas que alteran la homogeneidad del sistema presidencial existente en la Región. Son las condiciones estructurales, culturales, sociales y políticas las que diferencian la configuración del poder político en los países de la Región.

Así, se parte de aceptar y reconocer que el presidencialismo latinoamericano tiene un diseño en grandes rasgos común, pero a la vez se evidencia que en la diversidad de la Región se producen aún mayores contrastes que tienen como base a procesos políticos e históricos propios a cada territorio; de hecho, autores llegan a manifestar que se trataría de una especie de *libretos comunes* respecto a la forma de organización del poder, pero que aún pese a ello tienen diferencias.<sup>701</sup>

Ahora bien, en la región Andina es innegable que se avizoran similitudes e importantes conexiones incluso de índole histórica entre los Estados que la integran; en éstos se pueden advertir profundos vínculos de relación que admiten un mejor análisis sobre las cuestiones propias a su estructura y diseño institucional, haciendo así que sea factible observar particularidades, pero también problemas, en alguna medida comunes, de la regulación del sistema presidencial.

Nohlen es categórico en sostener que los análisis existentes sobre los sistemas presidencial y parlamentario, se limitan a un examen que parte de mirar exclusivamente al desempeño de estos sistemas de gobierno desde las estadísticas, información y datos

---

<sup>701</sup> Osvaldo Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano* (Quito: Paradiso, 2012). 9 – 18.

que se obtienen en base a su funcionamiento, siendo ello una suerte de *espejismo estadístico*; empero, las ciencias sociales necesitan de otros insumos y criterios metodológicos para el análisis, así no se puede dejar a un lado de manera excluyente el valor e importancia que tiene observar el contexto propio de los Estados en donde funciona cada uno de los sistemas, en este particular el autor define como una *gruesa variable* de análisis a la región en la cual se asientan.<sup>702</sup>

En este sentido, es pertinente examinar el rendimiento del sistema presidencial en diferentes Estados denominados como andinos o pertenecientes a la región Andina y considerados como tales desde una orientación geopolítica; verbi gracia, son varias las razones que muestran un vínculo de conexión que permite encontrar en ellos, cercanía y procesos similares en el ámbito cultural, económico, político, social e incluso, institucional. Los países andinos se ubican desde el actual Estado de Colombia hasta el ángulo nororiental de Chile y noroccidental de la Argentina.<sup>703</sup> Además, la historia de éstos es común en su proceso de independización como ex colonias de la Corona española que además atendieron a conformes u homogéneas líneas en su regulación e inicios como república.<sup>704</sup>

La población andina conserva características comunes por ser parte de lo que inicialmente se podría denominar un Estado universal andino que formaría un mundo, el cual según antropólogos, puede ser calificado como un espacio de desarrollo propio que existió en la historia y que poco a poco fue ocultado y perturbado por la dominación exterior que destruyó e invisibilizó su pensamiento y saber.<sup>705</sup> O lo que De Sousa Santos calificaría como la irrupción de un paradigma dominante que acabó con las visiones diferentes o al menos los ocultó;<sup>706</sup> en este caso al pensamiento, organización y sentido histórico originario de la población andina.

---

<sup>702</sup> Dieter Nohlen, «Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas», en *Instituciones y cambio político en América Latina*, ed. Dieter Nohlen y Mario Fernández B. (Venezuela: Nueva Sociedad, 1998). 87 – 88.

<sup>703</sup> Arnold Toynbee, «La Sociedad Andina», *Ideas y Valores: Revista Colombiana de Filosofía*, 1, n.º 2 (1951). 131 – 132.

<sup>704</sup> Enrique Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador», en *Historia constitucional: estudios comparativos*, ed. Enrique Ayala Mora y Ramiro Ávila Santamaría, Biblioteca de historia 36 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2014). 20.

<sup>705</sup> Toynbee, «La Sociedad Andina». 133 – 134.

<sup>706</sup> Boaventura De Sousa Santos, «Epistemologías del Sur», *Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, 16 (septiembre de 2011).

La filosofía, idealización y resurgir del pensamiento andino, muestran que existe, de base estructural, líneas comunes que reposan en saberes semejantes.<sup>707</sup> Como puede observarse, estos Estados que se ubican en la Cordillera de los Andes rebasan la ubicación estricta de un espacio geográfico con una altitud promedio de 4000 metros; son más que un territorio y asentamiento, implican la comprensión de una cosmovisión propia, denominada andina, que abraza una forma de vivir y concebir el mundo desde una manera singularizada por un modo de organización y supervivencia;<sup>708</sup> siendo incluso parte de estudios que la determinan como una racionalidad alternativa.<sup>709</sup>

En el mismo sentido, se puede afirmar que incluso la organización de las primeras sociedades mantuvo similitud, las jerarquías sociales, los mecanismos y regulaciones sobre tenencia de tierras, comercio y otras actividades. Igualmente, las sucesiones incaicas significaron en los Estados andinos, un proceso común en la forma de organización del poder, en donde ante el momento protagónico en el cual fallecía un inca, se generaban “(...) pugnas de mayor o menor envergadura por la toma del poder.”<sup>710</sup>

Así, como se colige, existe una cercanía e incluso comprensión común de distintas formas de organización social y cultural entre los países andinos. Hay quienes manifiestan que además de esta matriz potente de pensamiento y cosmovisión, existen otros elementos que identifican a los Estados andinos; por ejemplo, las regulaciones constitucionales de los países que marcan un lazo común en el diseño y abordaje de diferentes materias, entre ellas tempranamente el surgimiento de la configuración republicana y la búsqueda inicial, si se quiere de origen, por encontrar regulaciones normativas que permitan legitimar el poder del presidente de turno; siendo aquello una relación y preocupación que parte de una evidente objetivo relacionado de las cartas

---

<sup>707</sup> Estermann sostiene que la Filosofía Andina se inserta en un análisis desde la tradición occidental y su implementación colonial que permite ser llamada y comprendida como la *otra filosofía*. Sus variantes son: una visión indigenista, otra exótica y una posmoderna. Desde el posicionamiento de la Filosofía Andina se rechaza los centrismos propios a la filosofía de occidente, además se hace un cuestionamiento al denominado monopolio metodológico que se ha impuesto desde el concepto occidental de filosofía que ha pretendido eliminar y anular la *filosoficidad* propia a distintas formas de pensar y concebir el mundo por una mirada distinta. Sobre este análisis y la comprensión de la filosofía que aquí se señala es pertinente revisar a: Josef Estermann, «Hermenéutica Diatópica y Filosofía Andina», Revista FAIA, 6, n.º 27 (2017). 4 – 7.

<sup>708</sup> Israel Arturo Orrego Echeverría, «Descolonialización epistémica. Aportes del pensar andino abayalense a la filosofía», Cuadernos de Filosofía Latinoamericana, 36, n.º 113 (2015). 47 – 48.

<sup>709</sup> Efrén Danilo Ariza Ruiz, «El ser, estar y actuar andino y la crisis ambiental», Tendencias y Retos, 18, n.º 2 (2013). 94.

<sup>710</sup> María Rostworowski de Diez Canseco, *Ensayos de historia andina*, Serie Historia andina 20, 22 (Lima: IEP : BCRP, 1993). 29 – 33.

fundamentales de los Estados andinos.<sup>711</sup> Discurso éste que además ha fundamentado las razones para que se generen procesos de integración supranacional que habilite la producción de un derecho comunitario y compromisos de integración económica, todo ello en el marco de procesos comunes por las similitudes que los países representan.<sup>712</sup>

Entonces, en lo que se podría llamar la existencia de un *escenario histórico común y vecindario obligado*,<sup>713</sup> los países de la región Andina son Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina; pues la Cordillera de los Andes determina las razones de su denominación que no se corresponde con una cuestión estrictamente geográfica, sino de la comunión de varios otros elementos que permiten la definición y valoración propia de mencionados Estados.

Ahora bien, al no existir en la literatura un trabajo comparativo sobre el presidencialismo andino y su cercanía *identitaria*, entendida ésta como una conexión histórica y cultural que les vincula, y a la vez, desde la comprensión que la cultura común es vista como un elemento de conexión y encuentro de semejanzas pero también de diferencias;<sup>714</sup> se revisará las configuraciones constitucionales del presidencialismo de los Estados andinos de Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador, en base al nacimiento de la similitud libertaria, sus ubicaciones geográficas y los rasgos identitarios que mantienen entre estos países.

A la vez, cabe mencionar que se atenderá especialmente a los singularizados Estados andinos en atención a sus Constituciones que provienen desde el año de 1991 hasta la presente fecha, haciendo una especial mención y detenimiento en aquellos países andinos que han generado a través de un procesos constituyentes una nueva Constitución a partir del año de 1999, mismas que en términos generales mostrarían aspectos aún más cercanos desde las configuraciones que éstas hacen; pues ellas mostrarían varios elementos de conexión, por un lado el reconocimiento al *adjetivo bolivariano* como

---

<sup>711</sup> Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 65 – 67.

<sup>712</sup> Luis Carlos SÁCHICA, *Introducción al derecho comunitario andino*, 2. ed (Bogotá, Colombia: Temis, 1990). 27 – 30.

<sup>713</sup> Lo antecedentes históricos de los Estados que se han mencionado como andinos son tan profundos que incluso en el ámbito de la organización estatal, nacimiento y diferencias llegan a presentarse. De este modo tras la independencia del yugo español, la monarquía, que como se había dicho ya, tuvo algunos partidarios en ningún momento logró el apoyo generalizado suficiente que permita mantenerla; así Simón Bolívar, *libertador* de los territorios andinos, buscó la unidad sudamericana de la mano de su propio liderazgo. De este modo, aunque en Bolivia se definió en la primera Constitución redactada por Bolívar, que el presidente sería vitalicio, esta propuesta no tuvo adeptos en la naciente Gran Colombia (que incluía a los hoy países de Venezuela, Colombia y Ecuador), en la cual se determinó que no existiría un gobierno vitalicio. Hartlyn, «El presidencialismo y la política colombiana». 197 – 199.

<sup>714</sup> Agozino, *Política y Estado*. 136.

evocación a su nacimiento independentista de la mano de Simón Bolívar; valores indígenas en la convivencia social; extensa redacción; vigencia y reconocimiento a la jurisdicción indígena; marco común en el ámbito regulatorio de sus instituciones republicanas; posibilidad de reactivar el poder constituyente; y además la realidad constitucional que todas, diseñan un sistema de gobierno presidencial que parecería definir, de una forma homogénea y a la vez so pena de reducir y limitar a otros poderes orgánicos, mayores potestades y competencias en torno al presidente.<sup>715</sup>

Hay que sostener que Perú, pese a encontrarse en una ubicación geográfica cercana a los Estados andinos y conservar raíces culturales e históricas similares, mantuvo regulaciones disímiles y no uniformes en distintas materias respecto a un modelo constitucional de la Región.<sup>716</sup> La Constitución peruana ha marcado una configuración y reconocimiento que atiende al constitucionalismo clásico en donde se enmarca una estructura distinta a las Cartas Fundamentales de Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia, pero que sin embargo amerita un análisis conjunto por las razones andinas que se han expuesto; además, no se puede negar que el constitucionalismo de la Región ha realizado hacia finales del siglo XX un significativo esfuerzo de adecuación constitucional con la finalidad de introducir en sus regulaciones reconocimientos a la diversidad étnica y cultural desde la mirada a principios ancestrales.<sup>717</sup>

Así, sin pretender caer en un detalle apresurado de las características de las Constituciones de los países que se han mencionado, cabe manifestar que de ellas se puede decir que son varios los aspectos singulares que las acentúan como documentos constitucionales que gozan de similitudes.<sup>718</sup> Así, como se sostuvo, en la región Andina se miran similitudes respecto de la estructura y diseño institucional de las Constituciones de Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, generando ello que sea posible analizar, comparadas y advertir configuraciones semejantes y problemas en materia de cómo han estructurado al sistema presidencial.

En este mismo análisis, se debe señalar una particularidad común, pues en los casos de las Constituciones vigentes de Perú, Venezuela, Bolivia y Ecuador éstas

---

<sup>715</sup> Alberto Pérez Calvo, «Características del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano», en *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*, ed. Claudia Storini y José Francisco Alenza García (Pamplona: Editorial Aranzadi, 2012). 27.

<sup>716</sup> Alicia Del Aguila, «Constituciones, ciudadanía y población indígena en los Andes, s XIX los casos de Bolivia, Ecuador y Perú», *Politai: Revista de Ciencia Política*, 5, n.º 6 (2014). 35 – 43.

<sup>717</sup> Luis Alfonso Fajardo Sánchez, «El constitucionalismo andino y su desarrollo en las Constituciones de Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela», *Díálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, n.º 47 (2017). 73.

<sup>718</sup> Pérez Calvo, «Características del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano». 27.

surgieron de iniciativa de sus presidentes quienes contaron con altos niveles de popularidad que les permitió desarrollar un discurso de reformas con la finalidad de terminar con el ejercicio del poder por parte de una clase política tradicional que se encontraba en un momento de desequilibrio, lo que Acuña denominaría como una “clase política tradicional decadente”.<sup>719</sup> Así, producto de estos procesos surgen estas Constituciones que se revisarán en lo posterior.

Como se ha sostenido, no interesa limitar este examen a determinar el desempeño de los sistemas de gobierno en cada Estado desde las estadísticas y realidades propias al contexto de funcionamiento en el país; sino desde la configuración institucional que se asienta en el diseño constitucional que se ha fijado respecto de la configuración del poder político y en específico del sistema presidencial. De este modo, se insiste en sostener que cada Estado atiende a su propio funcionamiento, comprensión e interpretación que a través de distintos mecanismos y fórmulas se puede ir generando, pero que sin embargo para conducir a un análisis deseado se mirará a las regulaciones constitucionales y el diseño que estas establecen. Entonces, hay libretos comunes en el constitucionalismo andino, pero también diferencias propias a la realidad de cada país.

## **2.2. Presidencialismo andino contemporáneo: su configuración**

Es pertinente revisar en primer momento, las características que se miraron respecto al presidencialismo puro u originario y cómo éstas se establecieron en los países andinos que se han mencionado serán estudiados. Para este fin, servirá el observar a las regulaciones actuales en las Constituciones vigentes de los Estados de Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador que forman parte de los países andinos con lazos históricos y características comunes próximas.

La realidad de cada Estado y su funcionamiento político y características democráticas que éstos imprimen, variará significativamente en uno y otro contexto. Así, se reconoce que la organización estatal irroga indefectiblemente connotaciones propias y problemáticas a su interior muy propias; así interesará determinar el presidencialismo que se ha establecido únicamente desde una perspectiva del diseño constitucional en comparación con el modelo originario a fin que se desplieguen las diferenciaciones indiscutibles entre los sistemas que se han ido configurando en los Estados andinos. Igualmente se advierte, como se explicó ya, que la Constitución peruana atiende a una

---

<sup>719</sup> Fabián Alejandro Acuña Villarraga, «¿Presidentes Desatados?: Reelección presidencial y cambio institucional en el área andina», *Análisis Político*, n.º 83 (abril de 2015). 79.



estructura y regulación cercana a un modelo más clásico, de hecho, la misma Carta se mantiene desde el proceso de golpe de Estado que el Estado viviera en 1993 sin que a la presente fecha se haya generado una reforma constitucional íntegra como sí sucediera en los otros Estados andinos, en concreto Venezuela, Bolivia y Ecuador, que aquí serán analizados.<sup>720</sup>

La configuración del constitucionalismo andino pasó por una permanente lucha hacia la materialización de la dignidad y justicia del continente;<sup>721</sup> si se quiere, se profundizaron fórmulas que permitieran asentar el poder local frente al poder externo que impuso el proceso de conquista y la colonia.<sup>722</sup> Esta realidad sumada a lo que se vio ya como la fluctuación en América Latina hacia el establecimiento de regímenes fuertes en torno a una persona que gobierne, hizo que el presidencialismo andino atienda a realidades institucionales que muestran el asentamiento de un ejecutivo con posibilidades de mantenerse en el poder y concentrar, como defecto con el sistema original, una especie de *sobre* atribuciones y potestades que indican el fenómeno citado.

En el caso del presidencialismo, han sido varios los análisis que miran a la Región con la finalidad de entrelazar sus similitudes y realidades; la historia de su desarrollo y la formación constitucional que tuvieron los Estados que se revisan, son también fundamentales elementos en la discusión. En este sentido, la propuesta de entender la evolución histórica del presidencialismo latinoamericano y vincular su análisis a la visión concreta que reconozca especificidades y variaciones propias a cada Estado en donde se encuentran también distancias y cercanías con el sistema estadounidense originario.<sup>723</sup> Todo esto marca una interesante hoja de ruta para el análisis que no puede ser desatendida.

Quinche manifiesta que en la Región el régimen toma rasgos propios que lo hacen llegar a una forma degradada del presidencialismo, lo que se expresa en tres hechos a su criterio: la concentración del poder público estatal en el presidente; la no asunción de responsabilidad ejecutiva por el ejercicio extralimitado de sus funciones; y la permanente búsqueda por generar reformas constitucionales para hacerse reelegir

---

<sup>720</sup> José Carlos Remotti Carbonell, «Perú: la necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n.º 15 (2006). 159.

<sup>721</sup> Ayala Mora, *Simón Bolívar*. 9 – 11.

<sup>722</sup> Fajardo Sánchez, «El constitucionalismo andino y su desarrollo en las Constituciones de Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela». 57.

<sup>723</sup> Bernhard Thibaut, «Presidencialismo, Parlamentarismo y El problema de la consolidación democrática en América Latina», *Estudios Internacionales*, 26, n.º 102 (junio de 1993). 230.

continuamente los gobernantes presidenciales.<sup>724</sup> Igualmente cabe mencionar que en el desarrollo presidencial andino imperaron incluso después de la colonia, intenciones de captar el poder por parte de diferentes grupos caudillistas, lo que era reflejo de una constante agitación política, preocupación por el poder e intereses de captarlo en los diferentes Estados.<sup>725</sup>

El intento por acrecentar el poder del ejecutivo y hacerse del poder político, se observó en diferentes regulaciones constitucionales de los Estados que se analizan. Por ejemplo, Bolivia inicialmente en su primera Constitución de 1826 conocida como Constitución Bolivariana, determinó que el presidente era vitalicio y nombrado por el parlamento.<sup>726</sup> Pues, tal parece que las intenciones del Libertador en generar instituciones vitalicias en los diferentes Estados en los cuales motivó su independencia, únicamente llegó a concretarse en el Estado de Bolivia a diferencia de lo que aconteció en las primeras Constituciones de Venezuela, Colombia, Perú y Ecuador en donde sí se estableció un periodo de gobierno fijo.<sup>727</sup>

Igualmente se puede observar que los Estados Andinos en análisis, han ido desarrollando configuraciones institucionales hacia lograr que el Ejecutivo se convierta cada vez más en el centro político al interior del país, como una lógica de fuerza gravitacional de las estructuras internas. Así, se han encontrado regulaciones que han habilitado a que el presidente pueda sobreponerse a otros poderes; en este sentido, se hallan reformas constitucionales que por diferentes vías siempre buscaron acrecentar o al menos, re direccionar al diseño institucional con la constante de entregar atribuciones al presidente. Efectivamente, las constitucionales siempre se modificaron con la *consigna y voluntad* de generar un asentamiento a favor del poder ejecutivo ante la preocupación que éste carezca de suficientes atribuciones.

En este sentido, el constitucionalismo originario venezolano tuvo varias mutaciones que buscaron reconducir el asentamiento de competencias a favor del

---

<sup>724</sup> Manuel Fernando Quinche Ramírez, «El presidencialismo, el control de convencionalidad y la democracia en los países andinos», *Co-herencia: revista de humanidades*, 10, n.º 19 (2013).

<sup>725</sup> Luis Alberto Petit Guerra, «La (in)justicia (in)constitucional», *Revista Brasileira de Direito*, 13, n.º 3 (2017). 17.

<sup>726</sup> Jorge Lazarte, Dieter Nohlen, y Mario Fernández B., «Presidencialismo limitado e inviolabilidad parlamentaria: el caso de Bolivia», en *Instituciones y cambio político en América Latina* (Venezuela: Nueva Sociedad, 1998). 254.

<sup>727</sup> Al respecto puede verse: Allan-Randolph Brewer Carías, *Historia constitucional de Venezuela*, Segunda Edición, Colección Tratado de derecho constitucional, Tomo I (Caracas: Fundación de Derecho Público : Editorial Jurídica Venezolana, 2013). 339 y 340. Jacobo Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano* (Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1997). 160. Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 34 – 39.

presidente; como señala Brewer-Carías “la hegemonía del Poder Legislativo, configuró en los primeros años de vida republicana de Venezuela (...) contra esta debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada (...) el primero en reaccionar fuera el Libertador Simón Bolívar (...) proponiendo al Congreso la adopción de una fórmula de gobierno con un Ejecutivo fuerte (...).”<sup>728</sup> Por su parte la Constitución colombiana, pensó en el establecimiento de un sistema presidencial que cumpliera con la configuración constitucional que para este sistema se realizó en los Estados Unidos, pero como se ha dicho ya, siempre con una profundización de atribuciones para el Ejecutivo.<sup>729</sup>

Por ejemplo, la Constitución de Colombia de 1886 estableció un régimen presidencial con claros elementos autoritarios que no había dejado rastro histórico en el desarrollo constitucional del Estado.<sup>730</sup> El caso peruano tuvo sus distancias desde un principio, pues la Constitución de Perú de 1823 “minimizó a la institución presidencial y, en su lugar, otorgó plenos poderes al Parlamento.”<sup>731</sup> La Constitución de Ecuador y de Bolivia en el mismo sentido, profundizarían en sus primeras regulaciones las atribuciones presidenciales como una decidida posición del constitucionalismo que se perfilaba en la Región después de los procesos independistas de Latinoamérica en donde el presidencialismo se ubicaría como la opción para todos los nacientes Estados independientes con excepción clara del caso brasileño.<sup>732</sup>

Ahora bien, en este acápite se revisará la incorporación de notorias variaciones en las Constituciones de los Estados andinos que se revisan. Cada una de las características determinantes del sistema presidencial originario marcaran la ruta de análisis y comparación con la finalidad de establecer la profundización, modificación, desapego o cumplimiento de las ideas presidenciales estadounidenses, o en su defecto la configuración de un sistema distinto con mutaciones; es decir interesa verificar las regulaciones del diseño constitucional que hacen los Estados andinos respecto de las principales fórmulas del establecimiento del presidencialismo puro y cómo éstas han llegado a ser establecidas en las Constituciones vigentes de los Estados en revisión.

Finalmente, como se ha dicho ya, no se trata de un análisis histórico del desarrollo presidencial en cada país a revisar, sino en estricto sentido de mirar su

<sup>728</sup> Brewer Carías, *Historia constitucional de Venezuela*. 339.

<sup>729</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 159.

<sup>730</sup> Nohlen y Fernández, «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas». 119.

<sup>731</sup> Edgar Carpio, «Evolución del Constitucionalismo Peruano», *Vox Juris*, 31, n.º 1 (2016). 36.

<sup>732</sup> Thibaut, «Presidencialismo, Parlamentarismo y El problema de la consolidación democrática en América Latina». 217.

configuración institucional contemporánea, empero sin desatender como se anuncia, a variaciones que marcan momentos diferentes en la contextualización constitucional que sobre éstas se hicieran en los Estados.

a. Elección y periodo fijo andino

Sobre la elección popular y periodo fijo de la designación del presidente cabe decir que, todos países andinos en la actualidad, en razón de los sistemas presidenciales que han establecido en su diseño constitucional, determinan que la elección del poder legislativo y poder ejecutivo se lo hará mediante un proceso de elecciones libres y universales.<sup>733</sup> Detallan sus textos constitucionales la elección popular del presidente y de los legisladores; algunas legislaturas están diseñadas con la existencia de una y dos cámaras, cuyos miembros también provendrán de elección popular.

La Constitución de Perú señala que el presidente proviene de sufragio directo de la población para un periodo de cinco años en el cargo, además contará éste con dos vicepresidentes que se eligen del mismo modo que el ejecutivo.<sup>734</sup> El Poder Legislativo será unicameral y provendrán sus miembros de elección popular. Además, cabe mencionar que al respecto, cuidadores del sentido presidencial y diferenciándose Perú en no acercarse al sistema parlamentario, al menos en esta característica, se determina en la Constitución que el candidato presidencial no podrá ser candidato al congreso, empero los vicepresidentes sí.<sup>735</sup>

La actual Constitución de Colombia, señala que el presidente es electo por la población y gobernará por un periodo de cuatro años, cuenta con un vicepresidente que se elige del mismo modo que para el cargo presidencial. Respecto del Poder Legislativo se establece que este poder será bicameral con un Senado y Cámara de Representantes, cuyos miembros provendrán también de elección popular.<sup>736</sup>

La Constitución de Venezuela sostiene que habrá elección popular tanto del presidente y de los miembros que integran el Poder Legislativo, el presidente durará seis años en funciones y los miembros de la Asamblea Nacional cinco años. El Poder

---

<sup>733</sup> Valencia Carmona, *El poder ejecutivo latinoamericano*. 70.

<sup>734</sup> Gabriel Negretto, «La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso» 50, n.º 198 (septiembre de 2010). 207 – 208.

<sup>735</sup> Perú, «Constitución Política del Perú» (1993). Arts. 111 y 90.

<sup>736</sup> Colombia, «Constitución de Colombia», Pub. L. No. Gaceta Oficial 114. (1991). Arts. 190 y 132.

Ejecutivo también se integra con un vicepresidente ejecutivo, quien es nombrado por parte del presidente del Estado. El Legislativo será de tipo unicameral.<sup>737</sup>

La Constitución de Bolivia establece que el presidente será electo por la población para un periodo de cinco años; además, el poder Legislativo, denominado Plurinacional, estará compuesto por dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores; cabe mencionar que, se determina que el vicepresidente del Estado será quien presidirá la Asamblea Legislativa Plurinacional, órgano que supone la reunión de ambas Cámaras legislativas.<sup>738</sup>

Ecuador señala en su Constitución, tanto la elección del presidente y además de los miembros del Poder Legislativo. Las elecciones se realizarán a través de un proceso común para la selección tanto de presidente y vicepresidente de la República como de asambleístas para un periodo de cuatro años.<sup>739</sup> Existirá un vicepresidente electo conjuntamente con el presidente, y la Asamblea Nacional será de tipo unicameral.<sup>740</sup> Así, se establece una doble legitimidad de origen del ejercicio político entre ambos poderes al interior del Estado.<sup>741</sup>

Ahora bien, aunque como se sabe ya, la reelección indefinida e inmediata no fue una preocupación del diseño presidencial estadounidense; cabe señalar que la permanencia de un gobernante por un periodo mayor a dos mandatos puede llegar a imposibilitar que una nueva persona ingrese al poder político y, en consecuencia, que nuevas organizaciones o fuerzas políticas sean capaces de triunfar en una elección y refrescar el ejercicio de la función pública. Así, la consolidación democrática ha entrado en debate por el establecimiento o no de mecanismos del sistema presidencial y checks and balances que habiliten la permanencia del gobernante de turno en el poder político, es decir la rigidez del cargo presidencial que viera Linz como una desventaja de presidencialismo o, lo que llamaría Thibaut como una desventaja para la construcción de agendas de gobierno prolongadas en el tiempo.<sup>742</sup>

---

<sup>737</sup> Venezuela, «Constitución de la República Bolivariana de Venezuela», Pub. L. No. Gaceta Oficial 36.860 (1999). Arts. 186, 192, 227 y 228.

<sup>738</sup> Bolivia, «Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia», Pub. L. No. Gaceta Oficial (2009). Arts. 146, 153, 156 y 166.

<sup>739</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 2008», Pub. L. No. Registro Oficial 449. (2008). Arts. 118 y 143.

<sup>740</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 87 – 89.

<sup>741</sup> Rafael Balda Santistevan, «Hacia un nuevo sistema de gobierno», ed. Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva (Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008). 174.

<sup>742</sup> Thibaut, «Presidencialismo, Parlamentarismo y El problema de la consolidación democrática en América Latina». 225 – 226.

Ya se dijo con antelación que la alternancia como característica republicana, permite la implementación de un diseño constitucional hacia la profundización de la participación de distintas fuerzas políticas en el Estado, dinamizando de esta manera la acción y el surgimiento de proyectos renovados y política pública diferente como un principio hacia la rotación de distintas fuerzas políticas en el ejercicio y funcionamiento del gobierno.<sup>743</sup>

Aunque los Estados andinos mantienen en sus constituciones la elección popular del presidente para el cumplimiento de un periodo fijo, es pertinente sostener que respecto a la posibilidad de reelección de éstos, han habido variaciones o si se quiere, significativos intentos de modificación o reforma en las constituciones con la intención de posibilitar la ampliación hacia reelecciones indefinidas e incluso inmediatas que, por la notoriedad en el tratamiento serán abordadas en los casos específicos que se han anotado.

De este modo, el intento de diferentes presidentes de turno por incorporar mecanismos de reelección hace que se muestre una especie de preocupación institucional y democrática por la común tendencia de generar modificaciones constitucionales de iniciativa e interés precisamente de quienes se encuentran en ejercicio del poder político, con la finalidad de buscar y adaptar fórmulas que hagan evadir las restricciones constitucionales en aras de “expandir los horizontes temporales en el poder (...) mitigando los sistemas de frenos y contrapesos y comprometiendo al principio democrático básico de la alternancia en el poder.”<sup>744</sup> Situación que genera, como se ha advertido, una clara desventaja y lejanía de condiciones de igualdad frente a otros actores políticos, incluso como se ha encargado de analizar la ciencia política, supondría un aseguramiento de alcanzar un triunfo electoral por parte de quienes ocupan el poder político y buscan un nuevo periodo de elección.

En este contexto se puede mirar que la Constitución de Perú de 1993 hoy vigente, pero con reformas, determinaba la posibilidad que el Ejecutivo pueda ser reelecto inmediatamente. Cabe decir que esta Carta Fundamental se promulgare luego de la instalación y funcionamiento de un denominado Congreso Constituyente Democrático de impulso directo del ex presidente Alberto Fujimori, quien gobernó libremente luego de

---

<sup>743</sup> De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*. 8.

<sup>744</sup> Michael Penfold, Javier Corrales, y Gonzalo Hernández, «Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina» 34, n.º 3 (2014). 548.

un golpe de Estado que diera al disolver el Congreso e intervenir y desarticular el Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional y otros órganos estatales.<sup>745</sup>

Es así como la Constitución, que en ese momento histórico respondió a intereses del presidente incorporó una posibilidad que había sido históricamente en la mayoría de las Constituciones de este Estado negada.<sup>746</sup> Sin embargo, la Constitución de Perú ha modificado su texto constitucional respecto a esta habilitación para la reelección inmediata a través de la sentencia que realizara el Tribunal Constitucional del país<sup>747</sup> y por la cual definiera expresamente, que no existe la posibilidad de reelección inmediata, sin embargo el presidente podrá presentarse como candidato a la presidencia siempre que medie un periodo constitucional de gobierno.<sup>748</sup>

La Constitución de Colombia de 1991 prohibió la reelección presidencial, mas en el año 2004 a través de una enmienda aprobada por el Congreso del Estado se habilitó la posibilidad de reelección inmediata del presidente de la República por una sola oportunidad.<sup>749</sup> Disposición constitucional que implicó una significativa polarización en el momento histórico de la reforma por cuanto serviría como medio para autorizar al presidente en funciones Álvaro Uribe a postularse a un nuevo mandato del cual resultara su triunfador.<sup>750</sup> Efectivamente así sucedió. En lo posterior, y pese a que la Constitución configuraría la exclusiva posibilidad de una sola reelección, los legisladores cercanos al presidente Uribe promovieron una nueva modificación constitucional que habilitara una segunda reelección para el presidente en funciones sin que tuviera éxito al haber sido bloqueado, o en estricto sentido frenada esta intención por parte de la Corte Constitucional colombiana, misma que cerró la posibilidad de llamar a un referéndum para reformar la Constitución en el sentido de habilitar una nueva reelección presidencial, pues el fundamento central que la Corte Constitucional diera para este control constitucional efectuado fue que la modificación constitucional intentada supondría un

---

<sup>745</sup> Domingo García Belaunde, «La Constitución peruana de 1993: sobreviviendo pese a todo pronóstico», Anuario Iberoamericano de justicia constitucional, n.º 18 (2014). 216.

<sup>746</sup> La regulación constitucional que se insertara para favorecer la reelección presidencial inmediata e indefinida sirvió al presidente de turno Fujimori de tal forma que éste pudo ser elegido por primera vez en 1990, reelecto en 1995 y en una tercera oportunidad a través de una Ley interpretativa realizada por el Congreso del Estado que le facultaría para reelegirse en el año 2000. Ibid. 218.

<sup>747</sup> Perú. Tribunal Constitución del Perú, Sentencia-322, No. 002-96- I/TC (3 de enero de 1997).

<sup>748</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 112.

<sup>749</sup> Colombia, «Acto Legislativo Nro. 2» (2004).

<sup>750</sup> Juan Fernando Jaramillo, «La reelección presidencial inmediata en Colombia», Nueva Sociedad, n.º 198 (2005). 23 – 27.

atentado a los principios, a decir de la Corte, básicos para la alternancia democrática en el poder.<sup>751</sup>

En lo posterior en el año 2015, ha sido nuevamente el Congreso colombiano el que ha determinado la necesidad de regresar al texto original de la Constitución de 1991 señalando que se prohíbe la reelección presidencial en cualquier tiempo y únicamente ésta se podrá habilitar a través de un proceso de asamblea constituyente o referendo de iniciativa popular.<sup>752</sup> Es decir, la modificación constitucional que se hiciera en Colombia en el año 2004, como se puede colegir, atendió también a distintos parámetros de interés de quienes ocupaban la presidencia de turno y que tenía como interés suyo el modificar la Constitución,<sup>753</sup> empero el texto actual que regresa al originario de 1991 implica una clara restricción a la opción de postularse a la reelección de la presidencia de la República, pues taxativamente señala que no podrá ser presidente del Estado quien haya ocupado ya el cargo; cerrando de esta forma un ciclo de intentos por ampliar la reelección.

La Constitución venezolana vigente que se promulgara en el año de 1999, estableció en su texto original la posibilidad de reelección presidencial inmediata por una sola vez,<sup>754</sup> esta disposición se mantuvo hasta, una vez más, los intentos del presidente de la República por en buscar permanecer en el cargo y acentuar a su favor más poder. Así, como interés del expresidente Hugo Chávez se buscaría establecer mecanismos que permitieran que éste pueda mantenerse en el poder a través de la figura de la reelección presidencial.<sup>755</sup>

Entonces, el Ejecutivo presentó su iniciativa de reforma constitucional que permita la reelección inmediata e indefinida del presidente, intento que logró el apoyo del Poder Legislativo y la población quien se pronunciará en referéndum aprobatorio. Mostrándose de esta forma una vez más cómo el poder político y en específico el Ejecutivo, ha buscado asumir la batuta de los cambios constitucionales que habiliten a mantenerse en el poder.<sup>756</sup>

---

<sup>751</sup> Penfold, Corrales, y Hernández, «Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina». 547.

<sup>752</sup> Colombia, «Acto Legislativo Nro. 02» (2015).

<sup>753</sup> Gabriela Vélez Gallego, «La reelección: No es opción para la democracia. Caso Colombia», Justicia, n.º 32 (diciembre de 2017). 248 – 252.

<sup>754</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 230 sin reforma.

<sup>755</sup> Vélez Gallego, «La reelección: No es opción para la democracia. Caso Colombia». 250.

<sup>756</sup> El expresidente Chávez, en su discurso de posesión de su segundo mandato presidencial ya mostraría las intenciones de mantenerse en el cargo en búsqueda de una posterior fórmula que le habilite a ser electo pese a la prohibición constitucional que existiera. En este sentido manifestó: “sí, ustedes saben que yo he propuesto y estamos redactando la propuesta para la reelección indefinida del presidente de la República”. Alexandra Álvarez y Irma Chumaceiro, «El discurso



La Constitución de Bolivia ha tenido igualmente, diferentes momentos en su configuración respecto a la prohibición de la reelección del presidente. La Constitución originaria del 2009 estableció la posibilidad que el Ejecutivo pueda optar por la reelección por una sola vez. El presidente Morales ha utilizado la posibilidad de reelección, sin embargo la Cámara de Senadores con iniciativa oficialista de sus miembros, realizó el proyecto de Ley de Aplicación Normativa que pretendió desarrollar normas que se establecen en la Constitución señalando así en su regulación la habilitación de una segunda reelección presidencial de quien se encontrara como gobernante, aquello, como señala Vargas pese a la existencia de una norma constitucional que expresamente lo prohíbe.<sup>757</sup> Igualmente, en lo posterior, el presidente Evo Morales impulsó un referéndum buscado reformar la Constitución en lo tocante a la disposición prohibitiva de la reelección para que se introdujera la posibilidad de ser reelecto *por dos veces de manera continua*; intento reformativo que no tuvo éxito y supuso una derrota para el Ejecutivo el 21 de febrero del año 2016.<sup>758</sup>

Pese a esta realidad y expresión de la población respecto de la modificación constitucional en donde triunfara el no,<sup>759</sup> el Tribunal Plurinacional Constitucional, en una sui generis distancia a la razón de ser del principio democrático y reconocimiento de la voluntad de la población, determinó en una *interpretación más favorable a los derechos políticos de las personas* y además en ejercicio de un efectivo control de convencionalidad por el cual se acoja estándares y disposiciones internacionales en materia de derechos humanos, que se debe declarar la inconstitucionalidad de la prohibición que la Carta Fundamental boliviana hace respecto a la reelección presidencial por una sola vez, y habilitó la posibilidad que el presidente en funciones pueda optar por una nueva reelección presidencial.<sup>760</sup>

---

de investidura en la reelección de Uribe y de Chávez», *Forma y Función*, 22, n.º 2 (diciembre de 2009). 29

<sup>757</sup> Alan Vargas Lima, «La reelección presidencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. La ilegítima mutación de la Constitución a través de una ley de aplicación normativa», *Revista Boliviana de Derecho*, n.º 19 (enero de 2015). 447 – 449.

<sup>758</sup> Jaime Cárdenas Gracia, «Informe sobre el referéndum boliviano de 2016», *Boletín mexicano de derecho comparado*, n.º 14 (abril de 2017). 86 – 89.

<sup>759</sup> La población boliviano se manifestó de la siguiente forma respecto de la consulta planeada. Aceptando la reforma constitucional 48.70% y rechazando la reforma constitucional 51.30%. Votos nulos y blancos 4.78%. *Ibid.*

<sup>760</sup> Bolivia. Tribunal Constitucional Plurinacional, Sentencia Constitucional 84/2017, No. 20960-2017-42- AIA (28 de noviembre de 2017).

Finalmente, el caso ecuatoriano también muestra estas *afinidades* de los gobernantes de turno por mantenerse en el poder político, tensionando al principio de alternancia en el gobierno.

Aunque la Constitución de Ecuador de 2008 señaló que el presidente puede ser reelecto por una sola vez,<sup>761</sup> el Poder Legislativo de mayoría oficialista motivó un proceso de enmienda constitucional que no requirió del pronunciamiento de la población con la finalidad de realizar modificaciones a la Constitución y en especial a la restricción de reelección presidencial por una sola ocasión.

Estas enmiendas constitucionales que fueron aprobadas en la Asamblea Nacional, eliminaron del texto constitucional la frase relativa a que el presidente podría reelegirse por una sola vez, suprimiendo así la limitante de una oportunidad y dejando abierta la posibilidad de reelección inmediata e indefinida.<sup>762</sup> Cabe decir que en el caso de Ecuador se presentó una particularidad en cuanto se introdujo en las enmiendas constitucionales aprobadas y verificada su constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional del Ecuador, una disposición transitoria que estableció que esta modificación constitucional, en específico del artículo 144 de la Constitución, entraría en vigencia a partir del 24 de mayo de 2017, es decir luego que se produjeran las elecciones presidenciales sin que quien se mantenía hasta ese momento como Ejecutivo de turno, expresidente Rafael Correa, pueda optar por una reelección inmediata por cuanto ya se encontraba dos periodos consecutivos como gobernante.

En el año 2018 una vez fenecido el periodo de gobierno del expresidente Correa, la Corte Constitucional del Ecuador realizó un control posterior de constitucionalidad de las enmiendas, por el que declaró como inconstitucional a las mismas en lo relativo a la reelección presidencial indefinida que se estableció.<sup>763</sup> Se anuló así la posibilidad de una reelección presidencial por más de una ocasión.

En todo caso, estos constantes intentos por parte de gobernantes que lideran el poder político, conducentes a eliminar obstáculos constitucionales que han sido establecidos de manera previa a fin de evitar la reelección indefinida, muestra una notoria intención por habilitar fórmulas que modifiquen estas restricciones, lo que se convertiría en una búsqueda permanente por captar la popularidad y solo entonces “desatarse y hacer

---

<sup>761</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 144.

<sup>762</sup> Ecuador, «Enmiendas a la Constitución de la República», Pub. L. No. Registro Oficial Nro. 653 (2015).

<sup>763</sup> Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 018-18-SIN-CC (1 de agosto de 2018).

uso de las reformas constitucionales a favor suyo”.<sup>764</sup> Situación que no ha sido ajena a la discusión latinoamericana, de hecho en la Región parece existir un afán por generar arreglos institucionales que eliminen barreras para el poder político de turno por lo que autores califican a estas búsquedas como reforzamientos que configuran en estricto sentido la lógica de un sistema hiperpresidencial.<sup>765</sup>

b. Jefe de Estado, jefe de gobierno y gabinete ministerial

En el mismo sentido, en los cinco países andinos que se revisan, sus Constituciones han establecido expresamente que el presidente ostenta la calidad de jefe de Estado como director de la política exterior y representante del país en el ámbito internacional y además como administrador interno y máximo representante del gobierno.<sup>766</sup> Así, las características que podrían determinarse como de inicio fundamentales en el diseño presidencial se hacen presentes en las constituciones revisadas.

Se muestra con claridad que la estructura fundamental presidencial se avizora en los Estados andinos como una clara manifestación que se pretendió establecer. Ahora bien, existen ciertos casos como el de Perú en donde suceden particularidades a la hora de abordar la estructura del Poder Ejecutivo, por ejemplo en este país respecto a la existencia de dos vicepresidentes; o en Venezuela en donde es el presidente quien designa a su binomio vicepresidencial para gobernar.

Pese a estas variaciones anotadas los Estados andinos que se revisan siempre parten de una constante común, el hecho que existirá elección popular para determinar quién será el presidente de la República, lo que a su vez da origen a la legitimidad democrática del jefe de Estado y de gobierno, quien en sí mismo condensa las potestades propias a su denominación.

---

<sup>764</sup> Acuña Villarraga, «¿Presidentes Desatados?: Reelección presidencial y cambio institucional en el área andina». 86.

<sup>765</sup> Detlef Nolte, «América Latina: Constituciones flexibles y estructuras de poder rígidas», Iberoamericana, n.º 61 (marzo de 2016). 239.

<sup>766</sup> Al respecto se pueden analizar las constituciones de los Estados que se estudian y mirar sus redacciones que habilitan la comprensión del sistema presidencial detallando que las facultades que ostentan los ejecutivos son para liderar internamente al país como jefes de gobierno, pero además para preocuparse del contexto internacional como jefes de Estado. Véase: Perú, Constitución Política del Perú. Arts. 112.2 y 112.3. Colombia, Constitución de Colombia. Art. 115. Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 226. Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Arts. 172.2, 172.3, 172.4 y 172.5. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 141.

Igualmente, las Constituciones establecen un periodo fijo para el mandato de cada presidente y del propio legislativo, aunque como se verá en lo posterior, existen regulaciones por las cuales pueden ser terminados los periodos para los cuales fueron designados por distintos mecanismos de control interorgánico y en otros casos inclusive por vías democráticas de participación de la población como son los denominados procesos de recall o revocatoria del mandato.

Respecto a la vigencia y selección del equipo de gobierno o gabinete, hay variaciones con el modelo originario del presidencialismo en cuanto los ministros son definidos exclusivamente por el presidente sin la participación de ningún otro órgano del poder político.<sup>767</sup> En el caso de Perú, la Constitución define que existe un Consejo de Ministros el cual se conforma con todos los ministros nombrados por el presidente, pero que tiene una formulación sui géneris que podría ser visto como una modelo cercano al francés en el que se configura un sistema de pesos y contrapesos entre el Consejo de Ministros y el jefe de Estado.<sup>768</sup>

En este sentido, la Constitución de Perú determina que el Consejo de ministros es liderado por un presidente que es también nombrado por el Ejecutivo, buscando de alguna manera entregarle competencias de funcionamiento propio a este órgano.<sup>769</sup> Sin embargo, no se puede sostener en estricto sentido, que el funcionamiento de Consejo de Ministros sea aislado a un presidencialismo que se ha configurado en el Estado peruano por cuanto la revisión integral de la Constitución así lo muestra, empero se debe destacar que así mismo sí se presentan particularidades en el Estado que mostrarían una especie de intención regulatoria con parámetro del sistema parlamentario con la finalidad de llegar a modular al sistema presidencial que se ha configurado en el país. En este sentido, la Constitución detalla expresamente que el Consejo de Ministros y cada ministro serán los encargados de los servicios públicos que le han sido confiados, además identifica que serán “(...) nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial.”<sup>770</sup>

---

<sup>767</sup> Como se había revisado en el primer capítulo, el sistema presidencial originario estadounidense, determina que la selección de los ministros o jefes departamentales es potestad del presidente de Estados Unidos, pero con la participación y colaboración del legislativo, en concreto, del Senado; así, el consentimiento de éste es pertinente previo al nombramiento que haría el presidente.

<sup>768</sup> Juan José Ruiz, «La evolución de la forma de gobierno en Francia: ¿una vía hacia un presidencialismo neoparlamentario?», *Revista de Derecho Político*, n.º 81 (agosto de 2011). 224 – 225.

<sup>769</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Arts. 119 y 122.

<sup>770</sup> *Ibid.* Art. 120.

Ahora bien, parecería tener sentido esta refrendación en el caso que los ministros correspondan a un nombramiento proveniente de otro órgano o poder del Estado, al ser desde el mismo presidente del país, claramente muestra que este acto de validación formal de los actos emanados por el Ejecutivo no supondría un efectivo control interno al presidente, sino que más bien se miraría como un requisito más para mostrar la serie de atribuciones que se configuran en torno al Poder Ejecutivo. Autores manifiestan que esta regulación del constitucionalismo peruano, es una *parlamentarización* del presidencialismo, en el cual se busca entregar funciones parlamentarias al Consejo de Ministros con la finalidad de compartir responsabilidad tanto los ministros como el presidente del Estado;<sup>771</sup> pero como se ha venido sosteniendo dentro del análisis del sistema presidencial, mucha de la actuación y participación de los ministros y del gabinete, dependerán como ha sido en el caso peruano de la personalidad del Ejecutivo quien liderará los espacios de debate y consenso al interior, o también tan solo configurará un órgano colegiado que busque tecnicismo y obediencia a favor de quien ostenta la jefatura de gobierno y Estado.<sup>772</sup>

Cabe anotar que en el caso de Perú, los ministerios son creados por ley aprobada por parte del Poder Legislativo a iniciativa del Ejecutivo; de este modo exclusivamente con la aprobación del Legislativo se puede crear, fusionar o disolver una cartera de Estado, lo que de alguna manera generaría una limitación en la discrecionalidad del presidente para definir nuevos ministerios o brazos ejecutores de la política de su gobierno;<sup>773</sup> en consecuencia con lo anotado, uno de los espacios predominantes de influencia del presidente sí será respecto a los perfiles que ocuparán uno u otro cargo y así lo que sería la estabilidad o no de los diferentes ministros.<sup>774</sup>

La Constitución de Colombia determina que será el presidente del Estado quien *nombre* y separe “(...) libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.”,<sup>775</sup> además éste es el encargado de estructurar a los ministerios que considere necesarios.<sup>776</sup> Se hace interesante evidenciar que la

---

<sup>771</sup> Pedro Planas, «Las formas parlamentarias del presidencialismo peruano», en *Memorias del VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (Colombia: Universidad del Externado de Colombia, 1998). 285 – 286.

<sup>772</sup> Miguel Carreras, «Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori», *América Latina hoy*, n.º 64 (2013). 114.

<sup>773</sup> Perú, «Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158» (2007).

<sup>774</sup> Paola Sosa Villagarcía, «¿Todos los `hombres´ del Presidente? Una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de los ministros y ministras en el Perú post-Fujimori (2001 - 2014)», *Revista de Ciencia Política*, 5, n.º 9 (2014). 41.

<sup>775</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 189.1.

<sup>776</sup> Vicente Herrero, *Organización de poderes* (México: Colegio de México, 1943). 82.

Constitución señala que los ministerios y departamentos existentes en el Estado, serán aquellos que la ley los determine;<sup>777</sup> así, se presenta un control del Poder Legislativo en el número de ministerios y cuáles son, haciendo que al menos en una medida de equilibrio y control por actividad propia del Legislativo, el presidente esté limitado en la conformación de los mismos; sin embargo, claramente que respecto de la característica de observación que es: la conformación y nombramiento de los ministros, basta con reconocer que aquellos provienen de la exclusiva voluntad del presidente aunque no se detalle o singularice en estricto sentido sobre la existencia de un órgano de reunión de los ministros como un gabinete o consejo ministerial.<sup>778</sup>

Es oportuno decir que los presidentes colombianos pueden nombrar a su cuerpo ministerial sin el apoyo del congreso, siendo una práctica que se suele nombrar a representantes parlamentarios para estos puestos con la finalidad de modificar el tablero de confianza recíproca entre los poderes al interior del Estado.<sup>779</sup>

La Constitución de Venezuela determina que es el presidente del Estado quien nombra en libertad, a sus ministros; así dentro de sus atribuciones además de la que ya se estableció en la facultad de designar al vicepresidente ejecutivo, es quien puede nombrar y remover a los ministros, los cuales están definidos como parte de órganos directos del presidente de la República y quienes a la vez, integran y conforman un Consejo de Ministros conjuntamente con el presidente y vicepresidente ejecutivo.<sup>780</sup>

En este sentido, se identifica la potestad exclusiva del presidente para la designación de sus ministros colaboradores, quienes en la conformación del Consejo de Ministros tienen una actuación como asesores y en estricto sentido, ejecutores de la política de gobierno. Cabe mencionar que el Consejo de Ministros será liderado por el presidente de la República quien puede crear y suprimir libremente ministerios de conformidad con lo establecido en la Ley que lo habilita con esta atribución.<sup>781</sup>

La Constitución de Bolivia define que es atribución del presidente del Estado “designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial.”,<sup>782</sup> quienes además

---

<sup>777</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 206.

<sup>778</sup> Catherine Faivre, «Colombia: un régimen presidencial bajo la tentación del parlamentarismo», *Revista Derecho del Estado*, n.º 27 (diciembre de 2011). 37.

<sup>779</sup> Hartlyn, «El presidencialismo y la política colombiana». 203.

<sup>780</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Arts. 236.3, 242, 243.

<sup>781</sup> Venezuela, «Ley Orgánica de Administración Pública» (2014). Art. 61.

<sup>782</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Art. 172.22.

para su designación según dice la Constitución, a diferencia del caso colombiano, no podrán ser parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional.<sup>783</sup>

Luego, hay un marcado intento por presentar un sistema presidencial que en su configuración asegure que no se confunda con el parlamentarismo en cuya esencia los ministros de gobierno provienen de las filas de las fuerzas al interior del legislativo. Claramente, como se puede observar, en Bolivia es el presidente quien mantiene el liderazgo en el nombramiento de los ministros, creación y supresión de los mismos y así éste se acompaña de ejecutores de su política, quienes forman parte de un órgano, que como se ha visto no es autónomo ni sustantivo, denominado también Consejo de Ministros.<sup>784785</sup>

La Constitución del Ecuador determina dentro de las competencias del presidente de la República, la potestad para que sea éste quien nombre y remueva a los ministros de Estado, explicitando además, que éstos serán de libre nombramiento y remoción por parte del Ejecutivo y que el número de ministros, denominación y competencias asignadas a éstos, será exclusiva competencia del presidente a través de la expedición de decretos que los configuren. El presidente está también conforme a la Constitución, facultado para crear, modificar y suprimir ministerios; demostrando así un pesado rol que tendría el presidente del Estado en el funcionamiento de las distintas entidades que acompañan o integran la gestión del Poder Ejecutivo.<sup>786</sup>

Finalmente, la Constitución ecuatoriana, nada dice sobre la reunión de ministros con denominaciones conocidas por los sistemas presidenciales andinos que se han revisado como consejo o gabinete ministerial, tan sólo denomina las fórmulas de creación y funcionamiento de los mismos desde la jerarquía que impone el nombramiento y acompañamiento que éstos deben cumplir a favor del presidente del Estado.<sup>787</sup> Se podría de alguna manera sostener, si se quiere, que de este modo se relativizaría el rol de los ministros para entregar un valor más notorio y autónomo al Ejecutivo del país; convirtiéndose así en lo que Balda Santistevan denominaría parte de los poderes proactivos del presidente.<sup>788</sup>

---

<sup>783</sup> Ibid. Art. 176.

<sup>784</sup> Ibid.

<sup>785</sup> Humberto Nogueira Alcalá, «La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y Gobiernos Semipresidenciales en Europa», *Estudios Constitucionales*, 2017, 2. 31.

<sup>786</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 147.9, 147. 6 y 151.

<sup>787</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 112 – 114.

<sup>788</sup> Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 179 – 181.

Ahora bien, no puede pasar desapercibido el hecho que el vicepresidente del Estado en casi todos los casos, provenga de un proceso de elección popular, es decir su legitimidad nace de la población como un sustento democrático, sin embargo en el caso de Venezuela se ha previsto la posibilidad de designación directa por parte del presidente de la República, lo que sin duda indicaría un incremento de las potestades ejecutivas en detrimento de otros poderes e incluso en este caso, llegando a tensionar al principio democrático de la selección de los gobernantes, si se quiere, articulando u operando la designación de autoridades no desde la población sino desde el gobernante lo que limitaría la concepción misma del origen del poder político;<sup>789</sup> y aún más como en el citado país en donde la designación se reduce a un minúsculo criterio de monismo decisorio.

### c. Tratados Internacionales

En materia de suscripción, aprobación y ratificación de tratados internacionales hay que mencionar que los mismos, no atienden a un concepto claro de diferenciación entre uno y otro; como se ha dicho con antelación, la suscripción, aprobación y ratificación son momentos diferentes para cuyos efectos jurídicos se amerita de pronunciamientos del ejecutivo o del legislativo según sea el caso, y conforme lo haya establecido cada Estado. Al ser en los países andinos que se revisa, el presidente el jefe de Estado y en consecuencia quien dirige la política exterior del país, en él recaen las mayores competencias relativas a la negociación y celebración de los tratados internacionales; sin embargo, se presentan algunas variaciones a mirar.

A lo señalado cabe anotar primero, que el Derecho Internacional Público es una disciplina consuetudinaria de la cual surgen significativas relaciones y obligaciones para los Estados; en esta línea es una área dinámica y mutable que transita en las realidades sociales de la mano de la evolución política, económica y del propio tejido social que hace que ésta se convierta en una de las fuentes más trascendentales del Derecho hacia el interior de los países.<sup>790</sup> En consecuencia como se advirtió en la primera parte, es fundamental la comprensión y miramiento a las facultades que los ejecutivos o legislativos en cada Estado andino puedan llegar a tener respecto del grado de vinculación

---

<sup>789</sup> Quinche Ramírez, «El presidencialismo, el control de convencionalidad y la democracia en los países andinos». 169.

<sup>790</sup> Larys Leiba Hernández Villalobos, «Los tratados internacionales como base de la diplomacia mundial», *Revista de Derecho*, n.º 22 (2004). 66 – 68.



del Estado a compromisos de tipo internacional. Pues, es innegable que se trataría de un espacio de poder significativo, en donde incluso está de por medio no únicamente intereses nacionales de país, sino inclusive el propio concepto de la reclamada soberanía de los Estados.

La Constitución de Perú manifiesta que será el presidente del país quien pueda celebrar y ratificar tratados internacionales, llegando incluso éste a tener plenas facultades para por sí sólo ratificar o adherirse a los tratados internacionales con la única obligación de informar al Congreso.<sup>791</sup>

En este sentido, se trataría de una competencia a favor del presidente que surge de la atribución constitucional de liderar las relaciones exteriores del Estado, lo que convertiría a un gobernante con significativas atribuciones en la celebración de tratados internacionales que entregan una aparente libertad frente a una reducida o restringida participación del Legislativo; sin embargo esta capacidad ejecutiva no se traduce en absoluta por cuanto la Constitución establece un marco de limitación o configuración de la misma.<sup>792</sup>

En esta línea, la Constitución de Perú define que existen materias que están reservadas a obtener previa aprobación del Congreso del Estado: derechos humanos; soberanía, dominio e integridad del Estado; defensa nacional; obligaciones financieras del país; creación, modificación o supresión de tributos; y aquellos que implican modificación o creación de la legislación interna.<sup>793</sup> Consistiría así en una atribución del presidente que se la ha entregado en forma modulada por cuanto no es ilimitada y más bien correspondería su espacio de actuación hacia vincular al Estado respecto de aquellos instrumentos internacionales que suponen acuerdos reglamentarios o administrativos y que no llegan en realidad a interferir directamente en la legislación nacional vigente, sin que supongan entonces, la formación posterior de una ley que los habilite en su materialización.

La Constitución de Colombia, en la lógica de un diseño legislativo de tipo bicameral, señala que es facultad del Congreso o Cámara Baja, “aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho

---

<sup>791</sup> Elvira Méndez Chang, «Las atribuciones del Congreso y del Presidente de la República para celebrar tratados en el Perú: reflexiones a partir de la suscripción del Tratado de Extradición entre Perú y Francia», *Ius est veritas*, n.º 52 (julio de 2016). 358 – 360.

<sup>792</sup> Enrique Bernalles Ballesteros y Alberto Otárola Peñaranda, *La Constitución de 1993 Análisis Comparado* (Lima: Constitución y Sociedad, 1999). 564.

<sup>793</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Arts. 56, 57, 102 y 118.1.

internacional. (...)”;<sup>794</sup> también dice la Constitución que el presidente tiene potestad para dirigir las relaciones internacionales, y en razón de ello celebrar tratados o convenios que se someterán a la aprobación por parte del Congreso.<sup>795</sup> En este sentido, se asienta una visión constitucional que entrega al Ejecutivo como jefe de Estado las atribuciones propias a la dirección de la política exterior, pero a la vez precautelando que el órgano con mayor representación democrática, en este caso el Congreso, sea el encargado de la aprobación de los mismos previo a que éstos formen parte del ordenamiento jurídico del país.<sup>796</sup>

Cabe mencionar además, que todo proceso de aprobación de un tratado internacional deberá contar con la revisión o control de constitucionalidad que haga en lo posterior la Corte Constitucional por cuanto la Carta Fundamental establece esta atribución en razón de garantizar la supremacía constitucional.<sup>797</sup>

En esta misma línea de revisión de la redacción constitucional colombiana, se señala que el presidente tiene capacidad suficiente para celebrar los tratados o convenios internacionales y que es quien puede inclusive llegar a *entregar una aplicación provisional* a éstos en materias de índole económica y comercial, los que una vez que entran en esta vigencia temporal, deben ser conocidos por el Congreso para la aprobación definitiva.<sup>798</sup> <sup>799</sup> Es decir, se trataría en realidad, como lo denomina SÁCHICA, de una competencia de tipo condicionado por la cual se facultad al Ejecutivo a dirigir las relaciones internacionales e incluso suscribir tratados, pero siempre con limitación por cuanto será menester la aprobación del Órgano legislador que guarda competencia exclusiva para ratificar e introducir los acuerdos internacionales al ordenamiento jurídico del Estado como es el Legislativo.<sup>800</sup>

La Constitución de Venezuela señala que el presidente es quien tiene competencia para celebrar y ratificar tratados, convenios o acuerdos internacionales, convirtiéndose así en una potestad inherente a su atribución como director de las

---

<sup>794</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 150.16.

<sup>795</sup> Ibid. Art. 189.2.

<sup>796</sup> Luis Carlos SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano* (Santa Fe de Bogotá: Temis, 1992). 314.

<sup>797</sup> Carlos García Orjuela, «Competencias del Congreso de la República, en materia de tratados internacionales, procedimiento y características para la aprobación de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico colombiano», *Colombia Internacional*, n.º 61 (2005). 152 – 154.

<sup>798</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 224.

<sup>799</sup> García Orjuela, «Competencias del Congreso de la República, en materia de tratados internacionales, procedimiento y características para la aprobación de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico colombiano». 154.

<sup>800</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 314.

relaciones internacionales del país;<sup>801</sup> sin embargo, expresamente se sostiene que estos instrumentos deben ser aprobados previamente por parte de la Asamblea Nacional, salvo aquellos que supongan ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes, aplicar principios ya reconocidos, ejecutar actos en relaciones internacionales o ejercer facultades ya existentes por ley para el ejecutivo.<sup>802 803</sup> Además, la Constitución prescribe que se ha de alcanzar, a través de las relaciones internacionales la consecución de la integración latinoamericana.<sup>804</sup>

Hay que anotar que la Constitución también detalla materias en las cuales no es menester el pronunciamiento del Poder Legislativo para la aprobación de tratados internacionales que son: por los que se busque ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes, aplicación de principios expresamente reconocidos por la República, ejecución de actos ordinarios de relaciones internacionales, y por los cuales se ejerzan facultades que la ley atribuye expresamente al ejecutivo nacional.<sup>805</sup>

Pero existe una particularidad que se podría definir como de significativa variación frente a las constituciones que se han visto hasta aquí; pues es la propia Carta Fundamental venezolana la que dice que pueden existir casos concretos en los cuales procede, y en consecuencia sólo en estos por expresa determinación constitucional, un proceso de referendo aprobatorio en materia de tratados internacionales.<sup>806</sup> La disposición constitucional al respecto señala:

Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.<sup>807</sup>

Cabe mencionar, que al establecer la Constitución revisada la atribución para que se pueda llevar a cabo consultas populares y referendos, supondría que en los mismos

---

<sup>801</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 236.4.

<sup>802</sup> *Ibid.* Art. 154.

<sup>803</sup> Carlos Romero, María Teresa Romero, y Elsa Cardozo De Da Silva, «La política exterior en las Constituciones de 1961 y 1999: Una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas», en *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, ed. Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor (Valencia - Caracas - Venezuela: Instituto de Estudios Políticos Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2004). 577.

<sup>804</sup> Pérez Calvo, «Características del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano». 59.

<sup>805</sup> Hernández Villalobos, «Los tratados internacionales como base de la diplomacia mundial». 82.

<sup>806</sup> *Ibid.* 88 – 89.

<sup>807</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 73.

podrían preguntarse a la población sobre diversos temas en el marco constitucional, así inclusive sobre la aprobación de cualquier materia de tratado, convenio o acuerdo; pues, al señalar la Constitución venezolana que se hará exclusivamente en cuestiones *relativas a soberanía* o transferencia de competencias a órganos supranacionales se puede promover un proceso de referendo, es viable manifestar que se limitaría el mecanismo de participación ciudadana que deberá estar condicionado a que la consulta a la población verse sólo cuando se trate de cuerpos normativos internacionales en la detallada y expresa materia que define la Constitución. Ahora bien, a la vez cabe una duda, ¿existe algún proceso de relación internacional que finalmente no suponga comprometer, en mayor o menor medida, la soberanía de un Estado? Como señala Montaña, aquella afección siempre se presentará en el ejercicio de cualquier competencia de vinculación internacional.<sup>808</sup> Luego, cabe mencionar que si se trata de una facultad discrecional del presidente para vincularse o no internacionalmente y así determinar si es un asunto de interés de la población, pues será muy probable que no se ponga en peligro la decisión internacional o los compromisos por éste adquiridos haciendo que finalmente prevalezca la vinculación del Estado antes que el principio democrático al interior del país.

La Constitución de Bolivia señala que el presidente del Estado tiene competencia para suscribir los tratados internacionales, mismos que, según determina la Constitución de este país, serán ratificados exclusivamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional.<sup>809</sup> Cabe recordar que el Estado boliviano se organiza legislativamente en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores, sin embargo, hay atribuciones que implican la reunión de ambas Cámaras para poder ser tratadas y aprobadas.<sup>810</sup>

Igualmente, como en el caso venezolano, Bolivia ha definido una fórmula de participación ciudadana para la aprobación en de vía referendo para ciertos tratados internacionales, pero que en este caso, a diferencia de lo que sucede en el contexto venezolano, no es facultativo el pronunciamiento popular, sino que es mandatorio u obligatorio, pues siempre se necesitará del mismo para la ratificación de un tratado internacional cuando supongan cuestiones limítrofes, integración monetaria y económica y, cesión de competencias a organismos internacionales o supranacionales ante procesos de integración.<sup>811</sup> Consiguientemente, es un requisito sin el cual no puede tener vigencia

---

<sup>808</sup> Montaña Galarza, *Problemas constitucionales de la integración*. 85.

<sup>809</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Arts. 172.5 y 158.14.

<sup>810</sup> Conforme a la Constitución boliviana, la unión de ambas Cámaras forma un cuerpo político que se denomina: Asamblea Legislativa Plurinacional. Ibid. Art. 145.

<sup>811</sup> Ibid. Art. 257. II.

el tratado internacional, constituyéndose así en un imperativo para el perfeccionamiento de los mismos, tomando entonces sentido la disposición de la Constitución por cuanto, en el caso de procesos de integración supranacional se estaría ingresando a un proceso externo al Estado que implicaría la transferencia de competencias exclusivas del país a una organización del contexto internacional, suponiendo ello además la demanda de importantes obligaciones por parte del Estado.<sup>812</sup> Montaña al respecto menciona que con esta regulación constitucional se materializa la ampliación de un derecho político hacia la participación democrática de la población;<sup>813</sup> lo que en efecto, se convierte en una notoriedad en el constitucionalismo andino que se revisa, del cual además no existe similitud con otros textos constitucionales que obliguen a la participación de la población para la incorporación al ordenamiento jurídico de un tratado internacional.

Cabe señalar, que la población y la Asamblea Legislativa pueden solicitar al Ejecutivo que se suscriban determinados tratados.<sup>814</sup> Además, la Constitución de Bolivia manifiesta que en cualquier materia, un tratado internacional podrá ser aprobado por referendo popular tras la iniciativa de un cinco por ciento de la población inscrita en el padrón electoral, o el treinta y cinco por ciento de los representantes a la Asamblea Legislativa Plurinacional.<sup>815</sup> Así, la Constitución fija un mayor campo para la activación de mecanismos de participación, en cuanto no limita el pronunciamiento de la población en exclusivas materias, sino que abre la facultad a que ésta concurra en el proceso de formación e incorporación de un tratado internacional al ordenamiento jurídico del país, sin limitación, es decir sin que deba pronunciarse sobre exclusivas materias, sino permitiendo que pueda ser sobre cualquiera en la que tenga interés; ello sin olvidar que también hay una disposición expresa sobre las materias en las cuales se debe contar insoslayablemente con la población.

Finalmente, hay que mencionar que siempre será el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia el encargado de realizar control previo de constitucionalidad en

---

<sup>812</sup> Montaña Galarza, *Problemas constitucionales de la integración*. 86.

<sup>813</sup> César Montaña Galarza, «Las relaciones internacionales y los tratados en la Constitución de Bolivia de 2009», en *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, ed. Roberto Viciano Pastor y Claudia Storini (Valencia: Tirant lo Blanch, 2016). 421 – 424.

<sup>814</sup> La Constitución señala que, en entendimiento que es el presidente de la República quien puede suscribir y celebrar tratados internacionales, la iniciativa para éste fin puede provenir de la voluntad popular que así lo manifieste con el respaldo del 5% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral o de la intención del 35% de los representantes a la Asamblea legislativa Plurinacional. Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Art. 259. I.

<sup>815</sup> *Ibid.* Art. 259. I.

la ratificación de los tratados internacionales según lo determina la Constitución sobre las competencias de este órgano jurisdiccional.<sup>816</sup>

El procedimiento para la celebración, aprobación y ratificación de tratados internacionales en el caso ecuatoriano, presenta algunas particularidades. En un primer momento, determina que es el presidente quien tiene competencia para suscribir y ratificar tratados internacionales;<sup>817</sup> además señala que será la Asamblea Nacional, en su configuración unicameral, el órgano que proceda con la aprobación o no de los mismos,<sup>818</sup> los cuales en conformidad con la propia Carta Fundamental necesitaría de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional del Estado para la *ratificación*.<sup>819</sup>

Lo dicho, muestra una confusión en el uso de los términos aprobación y ratificación, pues como se ha señalado anteriormente, es la propia Constitución la que define como potestad del presidente la de ratificar los tratados internacionales y la de la Asamblea exclusivamente para aprobar o no, a éstos.<sup>820</sup> Pero, el Ejecutivo deberá notificar a la Asamblea siempre que suscriba un instrumento internacional con un plazo de diez días y sólo entonces, se ratificará.

Ahora bien, de la redacción constitucional se determina que el pronunciamiento del Legislativo ecuatoriano en el plazo para su notificación y posterior ratificación, no supone per sé la necesidad de pronunciamiento de la Asamblea, pues pese a ser una norma expresamente establecida, se desprende de ella que basta la notificación sin que sea requisito la aprobación del Legislativo; así, sólo se requeriría expreso pronunciamiento de este Poder cuando se trate de las siguientes materias: territorio; alianzas políticas o

---

<sup>816</sup> Ibid. Art. 202.9.

<sup>817</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 147.10.

<sup>818</sup> Ibid. Art. 120.8.

<sup>819</sup> Christian Masapanta, «Análisis del dictamen No. 023-10-DTI-CC de la Corte Constitucional para el período de transición», Foro Revista de Derecho, n.º 17 (2012). 143.

<sup>820</sup> La Constitución del Ecuador realiza un error en la diferenciación entre aprobación que realiza la Asamblea Nacional y la ratificación ejercida por el presidente del Estado sobre un tratado internacional; así, el art. 147. 10 de la Constitución ecuatoriana determina que el presidente tiene competencia para: “Definir la política exterior, *suscribir y ratificar* los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.”(cursivas son del autor); en el mismo sentido lo hace el art. 418 de la Constitución que dice: “A la Presidenta o Presidente de la República le corresponde suscribir o *ratificar* los tratados y otros instrumentos internacionales.” (cursivas son del autor); consecuentemente, cuando el art. 438 de la misma Carta Fundamental señala que será la Corte Constitucional la que entregue dictamen previo y vinculante para la ratificación de los tratados por parte de la Asamblea Nacional comete una imprecisión: “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional. (...)”. Al respecto véase: Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Constitución de Ecuador.

militares; compromisos de expedir, modificar o suprimir una ley; derechos y garantías de la Constitución; política económica del Estado que se encuentre definida en el Plan Nacional de Desarrollo en relación o compromisos con instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales; compromisos con acuerdos de integración y comercio; atribución de competencias del orden jurídico interno a un órgano internacional o supranacional; y compromisos respecto al patrimonio genético y natural.<sup>821</sup>

Pese a esta aclaración cabe mencionar que la norma constitucional revisada estaría incorporando la obligación del presidente de dar a conocer a la Asamblea Nacional todo tipo de tratado internacional, sean estos los conocidos en la doctrina como de formación compleja o ejecutiva, es decir más allá de la aprobación específica que debe entregar el Poder Legislativo en específicas materias, todo instrumento internacional que sea suscrito por el Ejecutivo ecuatoriano debe ser dado a conocer a la Asamblea Nacional.<sup>822</sup>

Igual a lo que se miró en el caso venezolano y boliviano se desarrolla en la Constitución de Ecuador la potestad para que los tratados internacionales sean ratificados por vía de referendo, pero en este caso, por iniciativa ciudadana o del presidente de la República.<sup>823</sup> En el mismo sentido del análisis traído con antelación, aquello habilitaría para que *cualquier materia* respecto a tratados internacionales, pueda ser llevada a referendo para la ratificación que debe ejercer la población, luego es pertinente determinar además que a diferencia de Venezuela y Bolivia, no se exige un número de porcentaje definido para que la población active este mecanismo de ratificación; pues se

---

<sup>821</sup> Ibid. Art. 419.

<sup>822</sup> Al respecto, se puede sostener que los tratados internacionales en sentido estricto suponen de conformidad con la regulación que hace la Convención de Viena, un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera sea su denominación particular. Además, los tratados de formación compleja o agrava son aquellos que refieren a aspectos trascendentales para el Estado que a criterio de Montaña supondrían la observación de diferentes pasos para su aprobación como son: iniciativa para negociar el acuerdo; negociación del acuerdo; suscripción del acuerdo por parte del ejecutivo o su representante plenipotenciario; aprobación soberana del instrumento por parte del legislativo del Estado; ratificación del instrumento por parte del ejecutivo estatal; intercambio de notas reversales; y entrada en vigor. Por su parte los tratados de tipo ejecutivo o sencillos observan un trámite menos complejo en cuanto suponen “(...) encarnar modificaciones, desarrollos o incluso interpretaciones puntuales de instrumentos internacionales vigentes (...)” César Montaña Galarza, «Las relaciones internacionales y los tratados en la Constitución ecuatoriana de 2008», en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2009). 370 – 373.

<sup>823</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 420.

estaría en todo caso a las normas generales respecto a la iniciativa ciudadana para referéndum y posterior aprobación.<sup>824</sup>

d. Veto presidencial

Como se ha visto en el capítulo primero, la potestad de sancionar y llegar a vetar los proyectos de ley que han sido realizados por el poder legislativo, es una de las potestades más amplias, importantes y potentes con las que cuenta el presidente del Estado dentro de los sistemas presidenciales; siguiendo a Tsebelis, se sostuvo que esta atribución significa la potestad de frenar a otros poderes y de lograr así, una permanencia de quien ejerce esta atribución hacia el interior del Estado.<sup>825</sup>

No se puede desatender además que en la propuesta del propio Tsebelis se analiza la existencia de nuevos vetos como el que tendrían las cortes de justicia u órganos capaces de incidir en la generación de políticas públicas al interior del Estado. Sin embargo, se revisará exclusivamente a la potestad de veto presidencial, entendida como la atribución con la que cuenta el ejecutivo del Estado dentro de un sistema presidencial para objetar las propuestas normativas realizadas por el legislador, en una dinámica de equilibrio y controles recíprocos.

En este sentido, la potestad de veto presidencial ha recogido diferentes interpretaciones y diseños que muestran la variación de esta atribución en las Constituciones andinas. Llama la atención por ejemplo, la diferencia que puede presentarse en uno y otro caso desde el examen del diseño institucional; así hay diferencias desde las atribuciones que se entregan al ejecutivo y las características para el ejercicio de esta competencia; en algunas constituciones se muestra un balance entre los poderes; en otras una marcada influencia o preminencia del presidente al interior de la organización estatal; y también hay constituciones en donde se verifica una firme tendencia hacia procurar una reafirmación o primacía presidencial, lo cual precisamente convoca su estudio y revisión.<sup>826</sup>

La Constitución de Perú señala que “la Ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un

---

<sup>824</sup> La Constitución ecuatoriana señala, en las normas generales de la iniciativa ciudadana para procesos de consulta popular, que ésta se podrá realizar con el porcentaje del cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. Ibid. Art. 104.

<sup>825</sup> Tsebelis, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. 96 – 97.

<sup>826</sup> Nohlen y Fernández, «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas». 117 – 121.



plazo de quince días (...) si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.”<sup>827</sup> Lo anotado refleja la atribución con la que cuenta el presidente para generar observaciones de ser el caso, a la ley que se aprueba por el Poder Legislativo; estas objeciones ejecutivas, desde la teoría constitucional podrían ser, por inconveniencia para el país o inconstitucionalidad del proyecto aprobado por parte del legislador.<sup>828</sup> Se trataría en consecuencia de un Ejecutivo que conserva como una de sus más importantes cualidades en la configuración constitucional peruana, la capacidad de aceptar o vetar una propuesta realizada por el Legislativo del Estado.<sup>829</sup>

El plazo que se ha entregado al presidente es de quince días en cuyo silencio el Poder Legislativo, puede inmediatamente promulgar la ley; empero, ante las objeciones u observaciones que el Ejecutivo hace, el Legislativo podría ratificarse en su contenido originario sólo luego de la reconsideración que se hiciera, para cuyo efecto es necesaria la concurrencia y aprobación de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

La Constitución de Colombia, al contar con un Poder Legislativo de tipo bicameral, sostiene que cualquier proyecto normativo que sea aprobado pasará al gobierno para su sanción, quien tiene la potestad de realizar observaciones u objeciones en el tiempo que para este fin la Constitución del país señala; ésto como una potestad amplísima que se encuentra dentro de las atribuciones tanto normativas como políticas en el diseño constitucional del país.<sup>830</sup>

En efecto, dentro de las competencias con las que cuenta el presidente en su calidad de jefe de gobierno y autoridad administrativa de tipo supremo, se determina que éste puede sancionar las leyes,<sup>831</sup> bajo el procedimiento establecido que se regula como: al existir alguna objeción se devuelve a la cámara de origen el texto normativo para que sea tramitado en ellas las mismas. Cabe mencionar que el presidente dispondrá del término de seis días para presentar sus objeciones cuando el texto normativo es de veinte

---

<sup>827</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 108.

<sup>828</sup> Autores manifiestan que la potestad de veto, existe desde el inicio del constitucionalismo, como un diseño que ha permitido la estructuración de la separación de poderes, la verificación de la calidad de la ley y evitando la concentración de poder ya sea en el legislativo o ejecutivo del Estado. Al respecto, como se ha dejado detallado con antelación, puede revisarse: Soto Velasco, «El veto presidencial y el Tribunal Constitucional». 203.

<sup>829</sup> Dennis José Almanza Torres y Flor Deifilia Zúñiga Maldonado, «Las sentencias del Tribunal constitucional peruano. Un estudio a partir de la teoría de los veto playes», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - UPB*, 47, n.º 127 (diciembre de 2017). 457.

<sup>830</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 314.

<sup>831</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 189.9.

artículos, diez días cuando el texto sea de veinte a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando el proyecto normativo contenga más de cincuenta artículos.<sup>832</sup>

Ahora bien, en el caso colombiano se ha establecido diferenciaciones sobre la forma en la cual el Ejecutivo puede llegar a objetar una ley enviada por alguna de las cámaras del Poder Legislativo.<sup>833</sup> Así, determina que la objeción puede ser total o parcial, lo que hace que el proyecto regrese a la cámara de origen para dar paso a un segundo debate, en el cual puede ser aprobado el texto originario con las reconsideraciones que el Poder Legislativo estime pertinentes siempre que concurra la mitad más uno de los miembros de la cámara correspondiente; este texto final, ya no podrá ser objetado por el Ejecutivo salvo que se encontrase cuestiones de inconstitucionalidad en cuyo caso será el turno para que la Corte Constitucional entre a verificar su exequibilidad y de declararse en fallo como inexecutable, se procede a archivar el proyecto normativo.<sup>834</sup> Esta última situación como parte determinante de la intención de los constituyentes en limitar o controlar cualquier tipo de exceso que pudiera provenir por parte del ejercicio de las facultades y competencias con las que cuenta el presidente.<sup>835</sup>

Hay que señalar que la Constitución también detalla que, en el caso de tratarse de un proyecto parcialmente inexecutable así se indicará para que la cámara de origen “(...) rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte.”;<sup>836</sup> en lo posterior, una vez verificado el cumplimiento del Legislativo de las disposiciones que diera la Corte, se realiza por ésta última un fallo definitivo a fin que pase a inmediata promulgación y se incorpore la propuesta normativa al ordenamiento jurídico del país.<sup>837</sup>

La regulación constitucional que hace Colombia, muestra que el constituyente se preocupó por advertir las posibles situaciones que pudiesen presentarse en la formación de la ley y sanción presidencial, además entregó un importante rol a la medición y control constitucional por parte de la Corte Constitucional a fin de verificar objeciones que en esta materia puedan presentarse, de hecho dentro de las atribuciones con las que cuenta esta Corte se detalla la de “Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los

---

<sup>832</sup> Ibid. Arts. 165 – 166.

<sup>833</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 513 – 514.

<sup>834</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 167.

<sup>835</sup> Hartlyn, «El presidencialismo y la política colombiana». 202.

<sup>836</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 167.

<sup>837</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 295.

proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales (...)”.<sup>838</sup>

Así, el proceso de sanción a las leyes en colaboración o atribución con la que cuenta el presidente del Estado, ha sido reglado de tal manera que muestra en mejor medida las situaciones que puedan llegarse a presentar, distanciándose de esta forma del caso peruano que hace una regulación mucho más amplia y general que no llega a definir en mayor medida particularidades propias a la realidad política del Estado. Además, cabe destacar el rol que la Carta Fundamental entrega a la jurisdicción constitucional que muestra el desarrollo constitucional que se intenta y el valor a los pronunciamientos de esta Corte como ente verificador de constitucionalidad, si se quiere, como una configuración de la Constitución por resguardar a la supremacía constitucional.

Cabe indicar al respecto del caso colombiano, que como menciona Milanese el diseño constitucional que hace la Constitución al entregar la potestad de veto al presidente respecto de una propuesta legislativa es el resultado de una trascendental comprensión del sistema presidencial, pero que a la vez los intentos por conservar el texto original por parte de los legisladores ante una objeción presidencial mostraría un interesante dispositivo formal de desafío explícito al liderazgo que tiene el presidente.<sup>839</sup> En consecuencia con lo dicho, en Colombia se muestra el interés porque juegue un rol predominante en el sistema de controles, equilibrio y pesos y contrapesos revisado con anterioridad.

La Constitución de Venezuela es taxativa en regular que no existirá un proyecto de ley que pase a formar parte del ordenamiento jurídico sin que exista previamente dos discusiones diferentes según las reglas constitucionales y además, sin que estos cuerpos normativos sean debidamente sancionados por el presidente del Estado.<sup>840</sup> Es decir, define con claridad que un requisito condicionante a la entrada en vigencia de una ley, siempre será el pronunciamiento que el Ejecutivo realice.

El art. 214 de la Constitución revisada, manifiesta que es el presidente de la República el encargado de promulgar la ley dentro de los diez días siguientes a que éste

---

<sup>838</sup> En las competencias que se detallan para la Corte Constitucional colombiana, se hace especial mención a la potestad para realizar dictámenes y fallos definitivos en materia de la sanción u objeción presidencial que se hiciera a los proyectos aprobados por el Poder Legislativo colombiano. Colombia, Constitución de Colombia. Art. 241.8.

<sup>839</sup> Juan Pablo Milanese, «Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia, 2002 - 2006», Cs Ciencias Sociales, n.º 8 (diciembre de 2011). 137.

<sup>840</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 207.

haya recibido por parte de la Asamblea Nacional el proyecto aprobado.<sup>841</sup> Dice además, que en conformidad con el Consejo de Ministros, cuya conformación y competencia como se vio es potestad del presidente, en el plazo establecido para su promulgación de la ley podrá realizar observaciones totales o parciales al Poder Legislativo sobre el cuerpo normativo en cuestión. Respecto de las objeciones realizadas, la Asamblea Nacional podrá pronunciarse sobre las mismas, siempre que para este fin concurra una mayoría absoluta de los *diputados presentes*,<sup>842</sup> pudiendo incluso llegar a exigir que el Ejecutivo promulgue la ley dentro de los cinco días siguientes a que éste la reciba nuevamente por parte del Legislativo.<sup>843</sup>

Venezuela sostiene que la norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico es la Constitución del Estado, por ello prevé la sanción presidencial a la ley con la potestad que ésta sea vetada por el Ejecutivo al determinar que la misma tenga vicios de constitucionalidad total o parcial. En este supuesto, es la Sala Constitucional de Tribunal Supremo de Justicia la que en el término de quince días debe pronunciarse; ésta en caso de guardar silencio, *habilitará al Ejecutivo para que promulgue inmediatamente la ley*.<sup>844 845</sup>

Ahora bien, al respecto caben algunas precisiones que deben ser anotadas. Pues, del texto constitucional se refleja que en un primer momento, de encontrarse objeciones, el presidente de la República retorna el texto aprobado por el Legislativo a la Asamblea Nacional con la finalidad que ésta, en atención al requisito de *mayoría absoluta de los presentes*,<sup>846</sup> se pronuncie.<sup>847</sup> Si al regresar este proyecto normativo al presidente se constate que existan *a su juicio* vicios de constitucionalidad éste puede solicitar el

---

<sup>841</sup> Eloísa Avellaneda, «El Poder Legislativo Nacional», en *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, ed. Luis Salamanca y Viciano Pastor, Roberto (Valencia - Caracas - Venezuela: Instituto de Estudios Políticos Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2004). 346 – 347.

<sup>842</sup> Cabe realizar una precisión. La Constitución de Venezuela tiene un error al redactar que se necesitará mayoría absoluta de los miembros presentes, pues la categoría mayoría absoluta en el Derecho Político, supone la mitad más uno de los miembros del órgano, es decir no de los presentes, sino de los que integran la totalidad del órgano; pues la mayoría que implica el miramiento a la mitad más uno de los presentes es mayoría simple.

<sup>843</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 214.

<sup>844</sup> *Ibid.* Art. 214.

<sup>845</sup> Fajardo H. Ángel R, *Principios de derecho constitucional: general y venezolano : desde la tarima del profesor* (Caracas, Venezuela: s.n., 2012). 387.

<sup>846</sup> Cabe realizar una precisión. La Constitución de Venezuela tiene un error al redactar que se necesitará mayoría absoluta de los miembros presentes, pues la categoría mayoría absoluta en el Derecho Político, supone la mitad más uno de los miembros del órgano, es decir no de los presentes, sino de los que integran la totalidad del órgano; pues la mayoría que implica el miramiento a la mitad más uno de los presentes es mayoría simple.

<sup>847</sup> Mercedes García Montero, «El procedimiento legislativo en América Latina», *América Latina hoy*, n.º 38 (2004). 50 – 51.

pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, es decir funcionando la Sala de control constitucional no como un mecanismo automático de activación, sino a petición del Ejecutivo, luego, entregando la potestad discrecional al presidente para que sea él quien verifique la necesidad del pronunciamiento constitucional, o en claridad ¿siendo el presidente quien verifica en primer momento la constitucionalidad?.

Hay que decir que, *existe un error en la regulación constitucional* en sentido del efecto que se produce ante el silencio de la Sala de verificación constitucional, pues al existir una objeción por parte del presidente a un proyecto normativo y la Sala no llegase a pronunciarse en el término de quince días, el proyecto debe ser promulgado, e incluso podría ser promulgado por el Poder Legislativo ante el desacato del presidente. Esto genera un sinsentido; pues es el presidente es quien ha encontrado razones de objeción por inconstitucionalidad requiriendo el pronunciamiento de la Sala competente para este fin, y ante el silencio indebido de la Sala, se produciría un efecto jurídico contrario al presidente que es quien pronunció la voluntad de no promulgar la ley por vicios constitucionales.<sup>848</sup>

Llama también la atención de esta regulación constitucional, el hecho que el Poder Legislativo pueda pronunciarse sobre conservar el texto original o sumarse al veto presidencial con la *mayoría absoluta de los miembros presentes*,<sup>849</sup> lo cual claramente no implica una dificultad política severa para que la Asamblea Nacional pueda mantener su

---

<sup>848</sup> Al respecto la Constitución de Venezuela determina: “El Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los diez días siguientes a aquel en que la haya recibido. Dentro de ese lapso podrá, en acuerdo con el Consejo de Ministros, solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella. La Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados por el Presidente o Presidenta de la República, por mayoría absoluta de los diputados o diputadas presentes y le remitirá la ley para la promulgación. El Presidente o Presidenta de la República debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones. Cuando el Presidente o Presidenta de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional solicitará el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente o Presidenta de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada *o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará* la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso.” (cursivas son del autor) Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 214.

<sup>849</sup> Cabe realizar una precisión. La Constitución de Venezuela tiene un error al redactar que se necesitará mayoría absoluta de los miembros presentes, pues la categoría mayoría absoluta en el Derecho Político, supone la mitad más uno de los miembros del órgano, es decir no de los presentes, sino de los que integran la totalidad del órgano; pues la mayoría que implica el miramiento a la mitad más uno de los presentes es mayoría simple.

texto original, pues en la fluctuación de las mayorías o apoyo con el que pudiera contar un proyecto normativo, sin duda, conviene a los intereses de la Asamblea, que no se exija un número significativo de votos para ratificar su voluntad; luego, parecería ser un elemento de la regulación sobre el veto presidencial que hace la Constitución venezolana, que llega de alguna manera a atemperar la fuerza del Ejecutivo al interior del país.

En el caso boliviano, de naturaleza bicameral, hay algunas diferencias con respecto a su diseño constitucional. Existe una especie de control a la ley de manera interna, pues una Cámara verifica la producción normativa realizada por otra, convirtiéndose así en una suerte de cámara revisora, de esta forma de presentarse discrepancias y la Cámara revisora no aceptar el texto propuesto por la otra, la decisión debe ser tomada por el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional; igualmente, de no existir diferencias entre las Cámaras, se envía directamente al presidente el texto normativo para que ejerza su potestad de veto presidencial.<sup>850</sup>

Es sólo en este momento entonces cuando corresponde al Órgano Ejecutivo, que en estricto sentido supone un ente conformado entorno al presidente del Estado que es quien lo lidera, pronunciarse respecto al texto que ha sido aprobado por el Poder Legislativo; así, en ejercicio de su potestad sancionatoria dentro del término de diez días, puede presentar sus objeciones al texto normativo que ha sido remitido.<sup>851</sup> Si la Asamblea Legislativa Plurinacional encuentra fundamento en las observaciones ésta modificará la ley conforme a las razones expuestas por el presidente o en su defecto, se ratificará en el texto original propuesto y será promulgada la ley por parte del presidente del Poder Legislativo. Cabe mencionar finalmente, que todas las decisiones respecto al veto presidencial se tomarán con *mayoría absoluta de los miembros presentes*.<sup>852 853</sup>

En este sentido, y siguiendo el análisis que se viene realizando cabe mencionar que dentro de las competencias con las que cuenta el Tribunal Constitucional Plurinacional, se ha establecido una respecto a la potestad para conocer y resolver sobre las “(...) consultas de la Presidenta o del Presidente de la República, de la Asamblea

---

<sup>850</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Art. 163.6.

<sup>851</sup> Enrique Soriano Hernández, «El predominio del continuismo en el parlamento de la Constitución de Bolivia de 2009», en *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, ed. Roberto Viciano Pastor y Claudia Storini (Valencia: Tirant lo Blanch, 2016). 230 – 231.

<sup>852</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Arts. 163. 10 y 163.11.

<sup>853</sup> Al igual que el caso venezolano que se advirtió, la Constitución de Bolivia tiene un error al redactar que se necesitará mayoría absoluta de los miembros presentes, pues la categoría mayoría absoluta en el Derecho Político, supone la mitad más uno de los miembros del órgano, es decir no de los presentes, sino de los que integran la totalidad del órgano; pues la mayoría que implica el miramiento a la mitad más uno de los presentes es mayoría simple.

Legislativa Plurinacional, del Tribunal Supremo de Justicia o del Tribunal Agroambiental sobre la constitucionalidad de proyectos de ley. La decisión del Tribunal Constitucional es de cumplimiento obligatorio.”,<sup>854</sup> mostrándose con ello que habría un ejercicio de control de constitucionalidad que puede ser motivado, pero no únicamente como facultad exclusiva del presidente, sino de varios estamentos del poder político en el Estado.

Luego, se podría sostener que en el proceso de veto presidencial no se previó la posibilidad de una objeción al proyecto normativo por inconstitucionalidad, sino que se guardó esa potestad para el ejercicio de distintos titulares de poder al interior del país, así limitando la concepción que ésta sea una atribución exclusiva y excluyente del presidente, aunque como se ha dicho, en el sistema presidencial esta sí es entregada como una facultad propia al ejercicio del cargo ejecutivo. Ahora bien, no se puede dejar de anotar que la regulación que permite entregar la facultad de cuestionar o vetar la constitucionalidad de proyectos de ley a distintos agentes que ostentan poder político, sería lo que a criterio de Tsebelis se denomina una fórmula para ampliar la esfera de los *jugadores* con veto en el Estado.<sup>855</sup>

Ecuador es el único país en la Región que muestra una decisoria variación en la potestad presidencial del veto o sanción a la ley. Su configuración y denominación como un Estado de tipo constitucional es ya una primera puerta de entrada, en cuanto de los países que se vienen examinando ninguno ha establecido expresamente su modelo de Estado constitucional como sí sucede en el caso ecuatoriano.<sup>856</sup>

La potestad de veto presidencial, igualmente, es muy detallada. La regulación que hace la Constitución llega a mostrar que se identifica y genera, como la tradición latinoamericana y aún más andina, un Ejecutivo activo en sus potestades en el desarrollo de la legislación del país; a tal punto que se prevén los diferentes supuestos que podrían desarrollarse y que además, afianzan la entrega de amplias y significativas competencias en torno al presidente. Lo convierten en un real colegislador. Además, es pertinente

---

<sup>854</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Art. 202.7.

<sup>855</sup> Tsebelis, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. 79.

<sup>856</sup> Hay que señalar que entre las diferentes Constituciones de los países andinos que se vienen revisando, exclusivamente en la de Ecuador se determina que éste es un Estado constitucional y de derechos; pues, las otras Constituciones muestran una configuración de un Estado de Derecho y Democrático. En el caso ecuatoriano, conforme lo justifican autores, este difiere y se muestra como una característica singular a ser apreciada en su tratamiento. Ramiro Ávila Santamaría, «Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia», en *Constitución del 2008 en el contexto andino*, ed. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008). 20 – 22.

sostener que las atribuciones presidenciales son proactivas y como en el caso del veto presidencial, reactivas.<sup>857</sup>

En este contexto, la Constitución del Ecuador señala que dentro de la potestades con las que cuenta el presidente, existe la que lo facultada a “sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.”.<sup>858</sup> La Asamblea Nacional deberá, siempre, enviar al presidente el proyecto de ley aprobado a fin que éste “(...) sancione u objete de forma fundamentada.”,<sup>859</sup> en el plazo de treinta días, en cuyo silencio la ley será promulgada.

La Constitución determina, en detalle, las diferentes situaciones que pudiese presentarse cuando hay objeción por parte del presidente al texto puesto a su consideración. Pueden presentarse casos de veto total o parcial, éstos a su vez por inconveniencia para el país o inconstitucionalidad. Ecuador marca un distanciamiento frente a los otros Estados revisados. Determina que si el presidente de la República *objeta totalmente* el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerar el texto, únicamente “(...) *después de un año* contado a partir de la fecha de la objeción.”;<sup>860</sup> (cursivas son del autor) es decir detallándose una limitación a la actividad legislativa en la producción de los textos normativos que provienen bajo de ésta por cualidades y naturaleza de representatividad y pluralidad de su organización legislativa; entonces se verifica que la regulación del país ha fijado una especie de candado que define una prerrogativa amplia a favor del Ejecutivo, quien con el ejercicio de su veto total puede *bloquear* el tratamiento de un proyecto de ley o una temática en discusión durante un año, implicando ello además un incuestionable efecto político en la dinámica del Estado por cuanto las fuerzas políticas y tendencias al interior del Poder Legislativo podrían sin lugar a duda cambiar en el transcurso del tiempo referido por la Constitución. Sumado a lo anterior, la Carta Fundamental señala que sólo luego de este plazo, un año, el Legislativo podrá ratificar el texto original con el voto favorable *de las dos terceras partes de sus miembros*.<sup>861</sup>

---

<sup>857</sup> Balda Santistevan sostiene que como se vio anteriormente, el ejecutivo cuenta con poderes proactivos que buscan que sea el presidente quien pueda modificar la situación imperante facultando y promoviendo que éste logre establecer un nuevo status quo; por su parte los poderes reactivos, son los que capacitan al presidente para mantener, sostener o defender un status quo existente frente a los intentos reformistas o de establecimiento de una realidad distinta por parte de otros actores al interior del país. Al respecto puede verse: Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 179, 180 y 187.

<sup>858</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 147.12.

<sup>859</sup> Ibid. Art. 137.

<sup>860</sup> Ibid. Art. 138.

<sup>861</sup> Ibid. Art. 138.



Como se verifica, el veto total por parte del Ejecutivo ecuatoriano a una ley aprobada por el Poder Legislativo inhabilita la prerrogativa de creación normativa del legislador durante el plazo de un año, es decir se restringe la potestad constitucional y naturaleza misma de este Poder que es la función de legislar, con el fin de dar paso a un diseño que asienta, o si se quiere, potencia la decisión, posicionamiento, criterio u objeción presidencial.<sup>862</sup> Luego, como se puede ya colegir, caben tensiones con los principios republicanos y democráticos que se han tratado con antelación y cuyo contenido es reconocido e incorporado en las declaraciones constitucionales que realiza el Estado ecuatoriano.<sup>863</sup>

Así, se encuentra en esta configuración constitucional una contundente dificultad que se torna en importante cuando se analiza el rol y tarea que el órgano legislativo cumple en los Estados republicanos. Cabe mencionar además, que la votación requerida para la toma de decisiones por parte del Poder Legislativo respecto del pronunciamiento de objeción del presidente, es de una mayoría calificada que se conforma por las dos terceras partes de sus miembros, suponiendo ello una nueva dificultad con la cual el órgano legislador ecuatoriano debe rebasar para tratar el proyecto normativo; aquello denotando una intención del diseño institucional de limitar o al menos restar, la plenitud del uso de las competencias naturales con las que debe contar el Poder Legislativo. En todo caso, sobre esto se volverá en lo posterior con mayor profundidad y análisis al revisar las características del hiperpresidencialismo ecuatoriano.

Continuando en el examen del diseño institucional, la Constitución de Ecuador define que es el presidente de la República quien puede realizar una *objeción parcial*, en cuyo caso el texto alternativo se envía a la Asamblea Nacional para que la misma se allane a éstas en el plazo de treinta días con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. En el caso de que el Legislativo busque ratificar el proyecto original que fue elaborado por éste, se necesitará una mayoría califica de dos terceras partes de sus miembros.<sup>864</sup> Es decir, una vez en el proceso de veto presidencial, la Constitución ecuatoriana muestra una particularidad sobre el asentamiento y efectos de esta atribución en favor al Ejecutivo, limitando o reduciendo la acción de naturaleza legislativa; pues, para enmendar y allanarse a la objeción presidencial bastará con una mayoría de los

---

<sup>862</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 482 – 483.

<sup>863</sup> El art. 1 de la Constitución del Ecuador, determina que el Estado es de tipo democrático y se organiza en forma de República. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008.

<sup>864</sup> *Ibid.* Art. 138.

asistentes a la sesión, mientras que para la ratificación o conservación del texto original propuesto por el legislador, es necesaria una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.<sup>865</sup> Sin duda, se dificulta la tarea del legislativo y facilita la objeción presidencial, y en consecuencia se incrementa lo que se conoce como una complicación del proceso legislativo ordinario;<sup>866</sup> entonces, hay una profundización de atribuciones del presidente dentro del Estado.

En el balance general del diseño constitucional que se revisa, termina imponiéndose el Ejecutivo frente al Legislativo y así, limitando el primero el rol o papel que el último desempeña hacia el interior.<sup>867</sup> Esto indica una particularidad que debilita al Poder Legislativo y acrecienta las atribuciones del monismo ejecutivo llegando a producir un desbalance o pérdida de los equilibrios al interior.

Finalmente, en el caso del veto presidencial ecuatoriano se ha previsto la posibilidad que exista una objeción por inconstitucionalidad, total o parcial, en cuyo caso ésta se revisará en primer momento por parte del dictamen que realice para este fin la Corte Constitucional en el plazo de treinta días; en caso de verificarse la inconstitucionalidad total, se archivará el proyecto; ante inconstitucionalidad parcial, se enmendará por parte de la Asamblea; y en caso de no existir inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional procederá a promulgar el proyecto de ley.<sup>868</sup> Es pertinente decir entonces que la Constitución entrega una significativa regulación respecto a la objeción por inconstitucionalidad que pueda originarse desde la revisión que el Ejecutivo ejerce sobre el texto aprobado por la Asamblea, habilitando a que se genere un control de constitucionalidad por parte del órgano de justicia en esta materia.

El caso ecuatoriano muestra un distanciamiento a las Constituciones andinas que han sido revisadas respecto a la materia de veto presidencial, pues detalla particularidades que indican la intención de forjar un Ejecutivo que conservaría y obtiene mayor poder y predominio ante la propuesta de una objeción de su origen a los textos normativos que provienen del Legislativo, limitando de esta manera el rol de la Asamblea Nacional, misma que ante la puesta en marcha del poder reactivo de veto presidencial, se la *bloquea* y debe contar con condiciones especiales y *casi imposibles*, para ratificar sus textos originales, en un caso con una mayoría calificada y en otros casos, sin que pueda ejercer

---

<sup>865</sup> Ibid. Art. 138.

<sup>866</sup> Nolte, «América Latina: Constituciones flexibles y estructuras de poder rígidas». 238.

<sup>867</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 63.

<sup>868</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 139.

su naturaleza de legislador durante el plazo de un año respecto de la norma objetada totalmente por parte del presidente.<sup>869</sup>

e. Comandante en jefe y la guerra

Todas las Constituciones hasta aquí revisadas facultan al presidente para ser quien dirija las Fuerzas Armadas del país. En algunos Estados se han establecido denominaciones variadas a esta jefatura por parte del ejecutivo, por ejemplo en el caso peruano se denomina al presidente como “Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas”,<sup>870</sup> en el mismo sentido la Constitución ha establecido que quien dirige el Sistema de Defensa Nacional será el presidente al ser considerada ésta como una política de Estado del más alto nivel.<sup>871</sup>

La Constitución de Colombia ha desarrollado la denominación al presidente de “Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.”;<sup>872</sup> como tal, no necesita autorización alguna para la toma de sus decisiones en la materia, incluso a criterio de autores sin la necesidad que tengan refrendación del ministro de defensa por cuanto se está en un campo de jerarquía militar, en donde bastará con las consecuentes responsabilidades propias a la toma de decisiones.<sup>873</sup> Esta atribución denota sentido en cuanto el jefe de Estado y gobierno es el presidente de la República quien deberá velar por el mantenimiento del orden interno cuanto externo del país. Así también, se establece que en el caso de declaratoria de guerra debe contar con *permiso* del Senado<sup>874</sup> como una relativización a su atribución de jefe supremo de las Fuerzas Armadas y a la vez equilibrio de poder al interior del país.

La Constitución de Venezuela en cercanía con la regulación del presidencialismo estadounidense, incorpora el nombre de “Comandante en Jefe” a favor del presidente de la República;<sup>875</sup> la Constitución de Bolivia lo nombra a su presidente como “Capitán General de las Fuerzas Armadas”;<sup>876</sup> y Ecuador, no señala una denominación especial para el presidente respecto de esta competencia analizada.

---

<sup>869</sup> Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 185.

<sup>870</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 167.

<sup>871</sup> Bernaldes Ballesteros y Otárola Peñaranda, *La Constitución de 1993 Análisis Comparado*. 558 y 726 – 734.

<sup>872</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 189.3.

<sup>873</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 524.

<sup>874</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 314.

<sup>875</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 236.5.

<sup>876</sup> *Ibid.* Art. 172.25.

Ahora bien, como se mencionó, todas las Constituciones de los países andinos que son estudiadas, sostienen que quien conserva el mando y dirección de las Fuerzas Armadas es el presidente de la República en una situación de capitanía o directriz principal al funcionamiento y actuación de las mismas en el Estado; sin embargo respecto de las potestades para la declaratoria de guerra, como ya se advirtió, hay variaciones en uno y otro texto constitucional. Así por ejemplo, en la Constitución de Perú es potestad del presidente declarar la guerra pero con autorización del Congreso;<sup>877878</sup> la Constitución de Colombia que ya se mencionó determina que aunque el presidente conserva las potestades de dirección de las operaciones de guerra, la guerra puede ser declarada por el Estado exclusivamente cuando exista *permiso del Senado* que habilite el inicio de la misma;<sup>879</sup> la Constitución de Venezuela nada señala sobre la guerra y muestra así un acrecimiento en las potestades del presidente respecto de la dirección y declaratoria de ésta al encontrarse indefinida la competencia de su declaratoria, pero sí regulada la comandancia y jefatura de las fuerzas armadas en manos del Ejecutivo.<sup>880</sup>

La Constitución de Bolivia no especifica quién declara la guerra, entendiendo en consecuencia que es atribución del presidente, sin embargo de ello, aunque el Ejecutivo sea quien ejerce el mando de capitanía general de las Fuerzas Armadas,<sup>881</sup> el que se encuentra configurado constitucionalmente para dirigir las operaciones de guerra será el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, quien, en atención a lo que define la Constitución, es una autoridad militar y no civil designada por el propio presidente del país; hay que señalar además que las atribuciones que el Estado boliviano entrega al Poder Legislativo en materia de organización de las Fuerzas Armadas es relevante, pues la Norma Fundamental dispone que el presidente propondrá a la Asamblea Legislativa Plurinacional los ascensos a General de Ejército, Fuerza Aérea, División y Brigada,

---

<sup>877</sup> La Constitución de Perú establece expresamente entre las atribuciones del Ejecutivo: “Declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso.”. Perú, Constitución Política del Perú. Art. 118.16.

<sup>878</sup> Enrique Bernales Ballesteros, «El Régimen Presidencial en la Constitución de 1993», Revista IUS ET VERITAS, n.º 53 (diciembre de 2016). 250.

<sup>879</sup> La Constitución de Colombia señala sobre la competencia del presidente para declarar la guerra lo siguiente: “(...) declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera (...)”. Colombia, Constitución de Colombia. Art. 189.6.

<sup>880</sup> Santiago Castro Agudelo, «Venezuela: presidencialismo, política de seguridad y el tránsito hacia la consolidación de un régimen híbrido», Panorama, 4, n.º 8 (2010). 11.

<sup>881</sup> Silvio Gambino, «La forma de gobierno en la “nueva” Constitución boliviana: ¿un presidencialismo parlamentarizado?», en *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, ed. Roberto Viciano Pastor y Claudia Storini (Valencia: Tirant lo Blanch, 2016). 294

Almirante, Vicealmirante y Contraalmirante.<sup>882</sup> Si se quiere, mostrando una complementariedad de atribuciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado.

La Constitución de Ecuador señala que dentro de las atribuciones del presidente se encuentra la de ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y designar a los integrantes del alto mando militar desempeñando además la dirección política de la defensa nacional.<sup>883</sup>

Así, las competencias en materia de defensa nacional, declaratoria de guerra y dirección de las fuerzas armadas de los Estado andinos, indican variaciones. Mientras en el caso peruano y colombiano las competencias para iniciar un proceso de guerra no son exclusiva competencia del presidente necesitando para este fin el consentimiento o autorización del Poder Legislativo; en los casos como de Venezuela, Bolivia y Ecuador aquello cambia, mostrando una generosa regulación que amplifica las atribuciones del ejecutivo para configurar procesos bélicos cuya dirección estaría a cargo de los presidentes, salvo en el caso de Bolivia que lo lidera el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas pero también designado por el presidente, y en el Ecuador, aunque no se dice expresamente, la redacción constitucional parece habilitar a que sea el Ejecutivo quien se encargue de la dirección política de la defensa nacional mas no del ámbito de operaciones, empero tampoco está excluido o impedido de hacerlo.

#### f. Indulto o gracia

Sobre la institución de indulto, tanto Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador mantienen una regulación generosa en la dimensión de comprender a esta institución como una facultad propia del ejecutivo en el diseño del sistema presidencial. En todos los casos se reconoce como una atribución del presidente, aunque en Colombia y Ecuador se mira a ésta también como una potestad con la que cuenta el Poder Legislativo.

---

<sup>882</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Arts. 172.19, 246. I y 246. II.

<sup>883</sup> La Constitución de Ecuador en sus partes pertinentes señala que es el presidente la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y policía, encargado además de velar por la soberanía y dirección política de la defensa nacional, dice: “16. Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial.”. “17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.”. Al respecto véase los siguientes artículos constitucionales del Ecuador: Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 147.16 y 147. 17.

Cabe recordar que como se trató ya en la primera parte, la capacidad de conceder amnistía que implica una institución de otra naturaleza, en los Estados referidos se menciona que ésta se conserva como una atribución legislativa; en tal sentido como interesa a este trabajo, se verificará exclusivamente el diseño constitucional que se realiza respecto de la institución del indulto como una competencia o potestad que se establece por naturaleza de su nacimiento en una atribución presidencial.

La Constitución peruana menciona que es exclusivamente el presidente del Estado quien cuenta con la potestad de realizar indultos,<sup>884</sup> determinando que el derecho de gracia procede cuando existan casos en los que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria;<sup>885</sup> es decir, limitando el ejercicio del indulto al cumplimiento de una condición procesal, que habilita a que el presidente forme su voluntad para la concesión; mostrando así una diferenciación significativa respecto del indulto del sistema presidencial puro, el cual no estableció limitación alguna para que el presidente pueda desarrollar esta atribución prohibiendo su pertinencia exclusivamente a los casos en los cuales una persona esté sancionada por delitos en contra de los Estados Unidos.<sup>886</sup>

La Constitución de Colombia marca una diferencia significativa al determinar que esta potestad la tiene el presidente, quien la puede ejercitar con la obligación de informar al Congreso sobre su uso;<sup>887</sup> además incorpora la atribución de que sea el Poder Legislativo por mayoría de los dos tercios de los miembros de cada Cámara y por graves motivos de convivencia pública, el que pueda conceder indultos por delitos políticos.<sup>888</sup> En el mismo sentido de análisis cabe mencionar que la potestad que se ha encomendado al presidente, al igual que en el caso de la Constitución de Perú, debe ser remitida a la

---

<sup>884</sup> Silvio Mezarina, «La problemática del indulto humanitario en el supuesto de crímenes de lesa humanidad: el caso Fujimori», *Ars Boni Et Aequi*, 10, n.º 1 (2014). 106.

<sup>885</sup> Perú, Constitución Política del Perú.

<sup>886</sup> Bernales sostiene en el análisis del indulto peruano que hay una importante regulación que al respecto se ha ido desarrollando en las normas secundarias, cita la Ley Nro. 26478 de 1995 por la cual se establece que el indulto no cabrá en los casos de autores de delitos de secuestro agravado. En el mismo sentido se refiere a las disposiciones normativas que se encuentran establecidas en la Ley Nro. 266655 de 1997 en donde se señala que existirá una Comisión Ad-hoc encargada de “evaluar, calificar y proponer al presidente de la República, en forma excepcional, la concesión del indulto, para quienes se encuentren condenados por delitos de terrorismo o traición a la patria, en base a elementos probatorios (...)”. Bernales Ballesteros y Otárola Peñaranda, *La Constitución de 1993 Análisis Comparado*. 574 – 575.

<sup>887</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 201.2.

<sup>888</sup> La Constitución colombiana respecto a la facultad con la que cuenta el Poder Legislativo, señala que serán atribuciones del Congreso entre otras: “Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o *indultos* generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren inimicos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.” (cursivas son del autor). *Ibid.* Art. 150.1

configuración o desarrollo que se produzca por la legislación nacional en sentido que la facultad constitucional concedida sostiene que será el Ejecutivo quien pueda hacer uso de esta atribución en los casos que “(...) autorice la ley a favor de delincuentes políticos (...)”.<sup>889</sup> Así, la atribución que se encomienda al presidente es entregada con *arreglo a la ley*, presentando en de esta forma una dinámica de relación y equilibrio entre el Poder Legislativo y Ejecutivo para la configuración de esta potestad.

La naturaleza con la que surgió la institución del indulto, que como se ha visto pretendía que exista agilidad en su decisión y que fuera el presidente quien conserve la posibilidad de otorgarla de manera inmediata, se encuentra, en el caso colombiano, a más de determinada como una potestad presidencial que debe ser con arreglo a la ley e informada al Congreso; también regulada como una competencia del Poder Legislativo en los casos específicos que detalla la Carta Fundamental,<sup>890</sup> lo que podría llegar a mostrar que no implica una prerrogativa sustantiva a la naturaleza de la actividad legislativa conforme al diseño presidencial, sino más bien un intento del diseño constitucional del Estado por entregar una competencia al Legislativo para equilibrarlo o balancearlo frente al Ejecutivo.

La Constitución de Venezuela determina que será potestad del presidente conceder indultos sin limitación de ningún tipo o informe alguno que se deba presentar a otro órgano del poder político; mostrando incluso en la regulación, la generalidad de su diseño en no detallar condicionamientos o limitaciones al respeto.<sup>891</sup> Pese a lo señalado la Constitución también regula que los indultos y las amnistías que puedan realizarse no caben respecto de aquellos delitos de lesa humanidad, cuestión que con anterioridad no estaba prevista en el constitucionalismo venezolano, sino que se incorpora a raíz de la nueva Constitución de 1999 como una limitación a esta atribución presidencial y a la amnistía legislativa.<sup>892</sup> Así, esta potestad del Ejecutivo se encasilla dentro de las competencias jurisdiccionales de éste, lo que es propio al diseño presidencial pero que en el caso venezolano llega a mostrar una significativa amplitud para su ejercicio por parte del primer mandatario.<sup>893</sup>

---

<sup>889</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 315.

<sup>890</sup> La Constitución redacta que el Poder Legislativo puede conceder indultos cuando se trate de: conveniencia pública y delitos políticos. Colombia, Constitución de Colombia. Art. 150.17. Al respecto véase: Jacobo 489 – 491.

<sup>891</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 236.19.

<sup>892</sup> Fajardo H. Ángel R, *Principios de derecho constitucional*. 405 – 406.

<sup>893</sup> Javier Díaz Revorio, «El Poder Ejecutivo Nacional», en *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, ed. Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor (Valencia - Caracas -

La Constitución de Bolivia propone la atribución presidencial para conceder amnistías e indultos, pero siempre que exista previamente la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional; lo cual sin lugar a duda implica una clarísima limitación en la atribución presidencial en cuanto el ejercicio de su potestad está condicionada a la voluntad de ambas Cámaras legislativas bolivianas que se reúnen en Asamblea para discernir la intención presidencial.

Ahora bien, respecto del caso boliviano se debe sostener que, aunque se haya establecido un límite a la potestad del Ejecutivo, no implicaría aquello en estricto sentido, una desnaturalización del derecho de gracia y las particularidades del sistema presidencial originario por cuanto la titularidad se mantiene en el presidente y lo que hace el Legislativo sería una especie de control o verificación del ejercicio de esta atribución en una dinámica de relación Legislativo - Ejecutivo.<sup>894</sup> Sin embargo pese a lo afirmado, también es pertinente mencionar que lo que se le atribuye al Legislativo es aprobar los indultos o amnistías realizados por el presidente, por cuanto ambas atribuciones: *indulto* y *amnistía* recaen como potestades del Ejecutivo entendiéndose en este sentido la naturaleza del diseño constitucional que busca la participación de la Asamblea Legislativa en la concreción del mismo; en todo caso esta variante boliviana puede ser vista como una forma que muestra lo que Soriano llamaría el predominio parlamentario en el presidencialismo de la República boliviana,<sup>895</sup> o también conocido en la doctrina general como una *parlamentarización del presidencialismo*.<sup>896</sup> Lo que finalmente puede ser observado como singularidades que indican la comunión de atribuciones o en este caso, de búsqueda por equilibrios.

La Constitución de Ecuador, de manera similar al caso colombiano señala que también es potestad del Poder Legislativo conceder amnistías por delitos políticos e *indultos*, exclusivamente, por motivos humanitarios con el voto favorable de las dos

---

Venezuela: Instituto de Estudios Políticos Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2004). 379.

<sup>894</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Art. 172.14.

<sup>895</sup> Soriano Hernández, «El predominio del continuismo en el parlamento de la Constitución de Bolivia de 2009». 225.

<sup>896</sup> La parlamentarización del presidencialismo es un término que se ha utilizado para señalada que las formas parlamentarias que se han ido introduciendo en los sistemas de tipo presidencial implicarían una estructuración o diseño institucional conducente a identificar mecanismos que induzcan a una colaboración o cooperación inter-institucional entre el poder legislativo y ejecutivo. En el mismo sentido, Pedro Planas define a estas variaciones como formas parlamentarias del presidencialismo. Véase: Josep Colomer, «La parlamentarización del presidencialismo», Coloquio, *Coloquio Internacional Gobierno de Gabinete: Una propuesta de gobernabilidad y pluralidad política*, (febrero de 2005). 1 – 2. Planas, «Las formas parlamentarias del presidencialismo peruano». 255 – 257.



terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional; llega también a limitar la potestad de este Poder en la concesión de indultos al señalar que no procede cuando se trate de delitos cometidos contra la administración pública, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones de tipo político o conciencia.<sup>897</sup>

De esta forma, aunque el Poder Legislativo en realidad tenga competencia para olvidar delitos políticos o resolver amnistías en estricto sentido, surge la atribución, aunque claramente condicionada, para que el Legislativo igual que el presidente del Estado, pueda también realizar el indulto.<sup>898</sup>

En todo caso, la Constitución ecuatoriana entrega plena competencia al presidente de la República, sin restricciones, para que pueda ser el titular de la facultad de indultar, rebajar o conmutar las penas, sin que deba pedir previa aprobación de órgano alguno, condicionar su atribución o informar al Poder Legislativo sobre el ejercicio de esta potestad o atribución.<sup>899</sup> En este sentido, el ejercicio de la atribución presidencial es mucho más amplia a la establecida en otros Estados, teniendo competencia sobre el indulto para el ejercicio, sin embargo, como se determina compartiendo también la misma potestad con el Poder Legislativo del Estado el cual, en este caso, sí tiene limitaciones o restricciones en el ejercicio.

#### g. Impeachment

Como se había señalado con anterioridad, una de las potestades más importantes con las que cuentan los legislativos en los estados republicanos y democráticos, es la competencia de éste para controlar al poder político y administración pública; en este sentido el impeachment o juicio político como una especie y parte del accountability o responsabilidad de los gobernantes y funcionarios, se convierte en una atribución trascendental del poder legislativo andino.

Ahora bien, el juicio político en el sistema presidencial es definido como el procedimiento constitucional que permite al Congreso remover al presidente; es decir en estricto sentido se trata de un procedimiento llevado a cabo por parte del poder legislativo

---

<sup>897</sup> Asamblea Constituyente de Ecuador, Constitución de Ecuador. Art. 120.13.

<sup>898</sup> Rafael Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo», en *La nueva Constitución del Ecuador*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009). 81.

<sup>899</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 147. 18.

en contra del presidente.<sup>900</sup> Rescatando esta definición y haciendo uso de la misma en los siguientes acápite se revisará los procedimientos de juicio político que se han diseñado en los países andinos que son objeto de análisis, empero no se excluye del examen a los procedimientos de accountability o control político que realiza el legislativo en contra de los funcionarios más cercanos al presidente de los Estados, ello, con la finalidad de evaluar la dinámica de funcionamiento y controles recíprocos que se producen entre las legislaturas y presidencia de los conforme a su diseño constitucional.

La Constitución de Perú determina que el presidente puede enfrentar un proceso por infracción a la Constitución o delito cometido en funciones y hasta por cinco años después de que éstas hayan fenecido. El inicio de la investigación se realiza por parte de la Comisión Permanente del Poder Legislativo,<sup>901</sup> lo que a criterio de Bernal es realmente se trataría de un procedimiento ante juicio, por cuanto el Legislativo no juzgaría en estricto sentido, sino que se estructuraría un mecanismo constitucional por el cual se permite la realización de un procedimiento judicial ante la Corte Suprema.<sup>902</sup>

Igualmente la Constitución peruana establece que el presidente puede fenecer en su mandato por traición a la Patria; impedimento de la realización de elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver o impedir el funcionamiento del Congreso sin causa constitucional; o por, imposibilitar la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.<sup>903</sup> En esta línea, el presidente puede entonces ser destituido exclusivamente con el tratamiento que sea realizado por el Congreso, órgano que contará con la atribución para que sin la participación de la Comisión Permanente se lo pueda suspender o inhabilitar en el ejercicio de la función pública por un periodo de hasta diez años.<sup>904905</sup>

En la misma línea, la Constitución incorpora una regulación propia del sistema parlamentario al determinar que el Congreso puede hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de sus integrantes por separado mediante el voto de *censura o rechazo a la cuestión de confianza*.<sup>906</sup> Pues, la Carta peruana determina que

---

<sup>900</sup> Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 218.

<sup>901</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Arts. 99 y 100.

<sup>902</sup> Bernal Ballesteros y Otárola Peñaranda, *La Constitución de 1993 Análisis Comparado*. 463 – 464.

<sup>903</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Arts. 113.5 y 117.

<sup>904</sup> *Ibid.* Arts. 99.

<sup>905</sup> Francisco Fernández Segado, *Estudios de derecho constitucional latinoamericano*, 2012. 105 – 106.

<sup>906</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 132.

toda censura contra el Consejo de Ministros o sus miembros tiene que ser presentada por al menos el veinte y cinco por ciento del número de congresistas, y su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Cabe señalar que esta atribución legislativa, puede marcar un escenario político interesante al interior, en cuanto como define Planas provocaría incluso la temprana renuncia de un ministro que conozca que será interpelado por parte del Poder Legislativo.<sup>907</sup>

Igualmente, se prevé que en caso que exista censura o negativa a la cuestión de confianza a dos Consejos de Ministros, sea el presidente de la República quien esté facultado para disolver al Congreso, cuyo decreto deberá contener la convocatoria a elecciones, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente del Poder Legislativo la cual controlará la producción legislativa que el interregno sin Congreso, se generará por parte del Ejecutivo.<sup>908</sup> Entonces, como se mencionó con antelación, en la Constitución de Perú se llegó a determinar un procedimiento de verificación por parte del Poder Legislativo de la actividad que realizan los funcionarios del Poder Ejecutivo, pero además incorporando las denominaciones parlamentarias propias como voto de censura y cuestión de confianza que llegarían incluso a ser solicitadas por los propios ministros o legisladores, lo que además como se puede observar entrega al presidente en caso de cumplirse ciertas condiciones, la potestad para que éste llegue a disolver al Congreso; luego efectivamente un diseño parlamentarizado pero que además es traído con la intención de tutelar y proteger al presidente.

La Constitución de Colombia en acercamiento al presidencialismo originario, sostiene que será la Cámara de Representantes la encargada de realizar cualquier acusación en contra del presidente siendo el Senado quien verifique que haya lugar a la formación de la causa para suspender al ejecutivo en el ejercicio de sus funciones y tan sólo de encontrar mérito, realizar la posterior destitución.<sup>909</sup> Además señala con detalle el procedimiento que debe activarse para el juicio político. Se disponen cuatro reglas para el conocimiento por parte del Senado de los juicios, incluso se define la competencia con la que cuenta el Senado para remitir el proceso a la justicia ordinaria cuando encuentre mérito para ello.<sup>910</sup>

---

<sup>907</sup> Pedro Planas, *Regímenes Políticos Contemporáneos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997). 284.

<sup>908</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Arts. 132 y 134.

<sup>909</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 199.

<sup>910</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 291.

Igualmente, la Constitución limita las competencias del Senado, sosteniendo que éste únicamente podrá suspender temporal o definitivamente los derechos políticos y destituir al funcionario cuando se trate de delitos en ejercicio de las funciones o haya presentado mala conducta; además, podrá declarar *con lugar* el inicio del conocimiento por parte de la justicia ordinaria de aquellas investigaciones que sean motivadas por la existencia de delitos comunes.<sup>911</sup>

Se prevé también la posibilidad que cualquiera de las Cámaras del Legislativo colombiano, pueda proponer moción de censura respecto a los ministros en asuntos relacionados a su cargo, moción de censura que de proceder, generaría como efecto la separación de su cargo del ministro.<sup>912</sup> Esta potestad de tipo jurisdiccional a la que Pérez Escobar llama de vigilancia y control,<sup>913</sup> como se colige, muestra a un Congreso y Senado con atribuciones suficientes para el control y vigilancia a la administración y gestión pública, que Escobar sostendría que se trata de una potestad que busca sancionar desvíos o violaciones del administrador colombiano siendo entonces facultad la utilización de la atribución de acusación y juzgamiento ante el Senado al tratarse del presidente; o control, vigilancia y censura por parte del Congreso o Cámara Baja colombiana al tratarse de ministros de Estado a quienes incluso se los puede llegar a separarlos inmediatamente.<sup>914</sup>

El impeachment en el caso venezolano faculta a que sea el Poder Legislativo quien ejerza control sobre la administración pública, en este sentido se señala que entre las atribuciones con las que cuenta la Asamblea Nacional, una de ellas será, precisamente como se había mencionado con antelación, ejercer el control sobre el gobierno en los términos que la Constitución lo defina.<sup>915</sup> Es así como determina un procedimiento para

---

<sup>911</sup> La Constitución de Colombia respecto al juicio político determina en el art. 175: “En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas: 1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida. 2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena. 3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema. 4. El Senado podrá someter la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes.”. Colombia, Constitución de Colombia. Art. 175.

<sup>912</sup> La Constitución colombiana determina que la moción de censura en contra de los ministros procede como atribución de cualquier Cámara legislativa con la propuesta que para el efecto la planté por lo menos la décima parte de los miembros de la Cámara y su aprobación requerirá de mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara correspondiente. Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de Colombia. Art. 135.9.

<sup>913</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 492 – 494.

<sup>914</sup> *Ibid.* 489 – 493.

<sup>915</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 187.3.

la destitución de ciertos funcionarios del gobierno, limitando a que sea el Poder Legislativo quien pueda realizar un *voto de censura* “(...) al vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva y a los ministros o ministras.”,<sup>916</sup> para lo cual será necesario que concurra la voluntad de las tres quintas partes de los diputados miembros del órgano legislativo.<sup>917</sup>

En este contexto, la Constitución ha definido el camino por el cual se desarrolla el procedimiento de destitución de los mencionados funcionarios, pero nada sostiene respecto del presidente del Estado. Esta afirmación de ausencia de regulación, debe ser entendida respecto de la atribución jurisdiccional del procedimiento de juicio político que realiza el Poder Legislativo, misma que no implica la potestad de este Poder para realizar un pronunciamiento de *antejuicio* que autoriza el inicio de un juicio ordinario al primer mandatario ante la justicia ordinaria.<sup>918</sup>

Ahora bien, cabe mencionar, que de forma similar al caso peruano, la Constitución de Venezuela menciona que cuando exista una remoción de vicepresidentes ejecutivos en tres oportunidades dentro de un mismo periodo de gobierno constitucional como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, podrá el presidente de la República disolver a la Asamblea Nacional;<sup>919</sup> además hay que indicar que la Constitución no define quién realizará durante este periodo la legislación correspondiente del país, entendiéndose que al mantenerse en funciones el Ejecutivo será éste el responsable de la legislación durante el periodo en el cual no haya Asamblea Nacional y se desarrollen las elecciones de la una nueva legislatura en los siguientes sesenta días a la disolución decretada.<sup>920</sup>

Pues, en estricto sentido llama la atención el silencio que la Constitución de Venezuela hace respecto del jefe de Estado y de gobierno y la carencia de regulación sobre el delicado y decisivo proceso de juicio político o impeachment propio al sistema presidencial; pues en su defecto el presidente no pudiera ser destituido por una acción de control o fiscalización por parte del Poder Legislativo; así se verifica incluso de la redacción que la Carta Fundamental hace respecto de lo que se conoce como faltas

---

<sup>916</sup> Ibid. Art. 187.10.

<sup>917</sup> La Constitución de Venezuela determina que la aprobación de la moción de censura al vicepresidente ejecutivo se realizará por una votación de no menos de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional. Ibid. Art. 240.

<sup>918</sup> Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 221.

<sup>919</sup> Fajardo H. Ángel R, *Principios de derecho constitucional*. 408 – 410.

<sup>920</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Arts. 240 y 187.10.

absolutas del presidente de la República, señalando que entre ellas se encuentra: “(...) su destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia (...)”;<sup>921</sup> así claramente, como se desprende del texto constitucional citado, efectivamente, es el Poder Judicial el encargado de la destitución del presidente por razones que deban ser ventiladas y verificadas en la justicia ordinaria, ya que la Asamblea Nacional exclusivamente conservaría la potestad para declarar el abandono del cargo y la autorización, como se dijo, *antejuicio* del inicio de un proceso judicial; luego, en esta configuración constitucional se estaría haciendo realidad la visión que los actos realizados por el Ejecutivo podrían ser controlados jurisdiccionalmente sin que puedan serlo políticamente.<sup>922</sup> Una vez más, mostrando un debilitamiento al Poder Legislativo con una lógica de protección y entonces, fortalecimiento a favor del presidente.

De esta forma, la Constitución de Venezuela configura un sistema presidencial que se distancia del originario en cuanto inhabilita al Poder Legislativo para realizar el proceso de juicio político en contra del Ejecutivo.

Ahora bien, se puede sostener que el juicio político, en alguna manera llega a ser adverso a la estabilidad del presidente, pues incluso la doctrina lo determina como una tradicional fórmula constitucional para interrumpir el periodo presidencial.<sup>923</sup> Sin embargo a la vez, paradójicamente la Constitución de Venezuela muestra una cercanía al concepto de interrupción constitucional en cuanto entrega esta prerrogativa, ya no político jurisdiccional, sino exclusivamente jurisdiccional, para que sea realizada por parte del Poder Judicial; lo cual si se quiere, en búsqueda de hacer un símil con el presidencialismo puro u originario, se acerca en alguna medida a él en sentido que en la Constitución estadounidense del presidencialismo originario determina que es el presidente del Tribunal Supremo de Justicia quien preside el Senado para realizar procesos de juicio político en contra del presidente de la República;<sup>924</sup> mostrándose así, una sintonía sobre esta particularidad, pero la cual no llega a salvar en absoluto el hecho de haber eliminado de la Constitución una competencia natural jurisdiccional de control al Ejecutivo por parte del Legislativo.

---

<sup>921</sup> Ibid. Art. 233.

<sup>922</sup> Julio César Fernández Toro, «El nuevo paradigma del ejercicio del gobierno. El sistema de gobierno en la constitución de 1999», en *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, ed. Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor (Valencia - Caracas - Venezuela: Instituto de Estudios Políticos Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2004). 630.

<sup>923</sup> Leiv Marsteintredet, «Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina», *América Latina hoy*, n.º 49 (2008). 35.

<sup>924</sup> Convención de Filadelfia, Constitución de Estados Unidos. Art. 2, cuarta sección.

La Constitución de Bolivia igualmente, anula la potestad del Poder Legislativo para enjuiciar políticamente al presidente de la República, determina que la Asamblea Legislativa Plurinacional puede controlar y fiscalizar a los órganos del Estado y las instituciones públicas; sin embargo delimita que esta atribución está configurada con el único fin de interpelar a ministros de Estado de forma individual o colectiva censurándolos y cuyo efecto jurídico sería la destitución, fijando además que para que opere este efecto es necesario la concurrencia de dos tercios de los miembros de la Asamblea.<sup>925</sup>

Así, la Constitución boliviana señala que el presidente únicamente podrá cesar en funciones por: muerte, renuncia, ausencia o impedimento definitivo, sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal y revocatoria del mandato; definiéndose entonces, que el Legislativo se ve inhabilitado para realizar procesos propios de control al ejecutivo en la línea de procurar la materialización de los controles recíprocos republicanos.<sup>926</sup>

Una vez más se puede avizorar un debilitamiento al Legislativo y si se quiere, un fortalecimiento a favor del Ejecutivo en el diseño boliviano que impide el cumplimiento de la atribución significativa de fiscalización por parte del legislador al presidente, ello, indistintamente de las potestades con las que el Poder Legislativo sí cuenta sobre otras autoridades, pero que no justifican la eliminación de la natural atribución del control legislativo al presidente de la República.<sup>927</sup>

La Constitución de Ecuador señala taxativamente que es la Asamblea Nacional quien ostenta competencia para proceder al “enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros (...)”<sup>928</sup> cuando exista delito contra la seguridad del Estado; concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; y, cuando se presenten casos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia; sin embargo, será requisito siempre, para el inicio de esta potestad legislativa el pronunciamiento de la Corte Constitucional que deberá realizar un dictamen favorable que autorice al Legislativo para proceder con el

---

<sup>925</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Arts. 158. I. 17 y 158. I. 18.

<sup>926</sup> Ibid. Art. 170.

<sup>927</sup> Gambino, «La forma de gobierno en la “nueva” Constitución boliviana: ¿un presidencialismo parlamentarizado?» 291.

<sup>928</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 129.

impeachment.<sup>929</sup> Cabe mencionar además que la Carta Fundamental determina que la censura y destitución procede con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

Con amplia regulación la Constitución ecuatoriana señala que la Asamblea Nacional es la competente para proceder con el control político por incumplimiento de sus funciones a ministros de Estado, procurador, contralor y fiscal general, así también contra el defensor del pueblo, defensor público, superintendentes y miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Consejo de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y otras autoridades; a solicitud dice la Norma, de una cuarta parte de sus miembros y con el voto favorable para la censura y destitución de al menos la mayoría absoluta de los miembros del Poder Legislativo, salvo para el caso de los ministros de Estado, miembros de la Función Electoral y Consejo de la Judicatura en cuyo caso se necesitará de al menos las dos terceras partes;<sup>930</sup> es decir, requiriendo para estos últimos la misma mayoría especial o calificada que se requiere para el caso de la destitución del presidente y vicepresidente de la República.

Como se colige, la Constitución de Ecuador define procedimientos especiales para el control político, por un lado del presidente y vicepresidente del Estado, y otro para las demás autoridades públicas en ejercicio de funciones; en estos procedimientos se configura con claridad la competencia del Poder Legislativo y la diferenciación del tipo de mayorías requeridas para la iniciación y resolución de los mismos.<sup>931</sup>

No se puede pasar por desapercibida la notoria tarea que la Constitución encomienda a la Corte Constitucional como ente que llega a habilitar la atribución Legislativa respecto al proceso de juicio político en contra del presidente y vicepresidente de la República;<sup>932</sup> es decir, el Legislativo no puede iniciar o ejercer su atribución natural sin previo dictamen del máximo órgano de justicia constitucional ecuatoriano, el cual verificará las razones constitucionales para la iniciación del mismo; claramente aquello impone una limitación a la atribución constitucional de la Asamblea Nacional la cual se convierte en un órgano dependiente de otro para el ejercicio de esta potestad. Necesita de habilitación generándose una consecuente debilitación a la Asamblea.

---

<sup>929</sup> Ibid. Art. 129.

<sup>930</sup> Ibid. Art. 131.

<sup>931</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 68 y 88 - 91.

<sup>932</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 84 – 85.



Luego, hay que sostener que las materias para enjuiciar políticamente al Ejecutivo deben ser las que expresamente determina la Constitución, es decir delitos contra la seguridad estatal, concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito y genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia; impidiendo de esta forma, que los fundamentos estrictamente políticos o cuestiones de similar índole, puedan entrar en materia de discusión legislativa sobre el proceso de impeachment ejercido en contra del presidente.

De manera seguida al juicio político, la Constitución de Ecuador señala la posibilidad que la Asamblea Nacional destituya al presidente de la República, y exclusivamente a éste, por: primero, arrogarse funciones que le competen constitucionalmente previo dictamen de la Corte Constitucional; y segundo, por grave crisis política y conmoción interna. Esta potestad diseñada a favor del Legislativo, no supondría un *procedimiento* de juicio político en estricto sentido; sino que a diferencia, supone la ampliación de las causas para proceder a la destitución del Ejecutivo, con la consecuente convocatoria a elecciones tanto del presidente como de los miembros de la Asamblea Nacional, en cuyo espacio de tiempo en el cual sea destituido el Ejecutivo y fenecidas las funciones de los miembros del Legislativo, gobernará el vicepresidente de la República.<sup>933</sup> Esta atribución con la que cuenta el Poder Legislativo, requiere el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

Sobre esta atribución presidencial de tipo proactiva, conocida también en el análisis político y constitucional como *muerte cruzada*, se volverá con claridad en lo posterior al abordar el hiperpresidencialismo ecuatoriano.<sup>934</sup> Sin embargo hay que sostener de forma temprana, que también será competencia del presidente ecuatoriano la atribución de disolver a la Asamblea Nacional cuando a su juicio, previo dictamen de la Corte Constitucional, ella se hubiera atribuido competencias constitucionales que no le competen; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del denominado Plan Nacional de Desarrollo; o exista grave crisis política, o se produzca una conmoción interna; estas últimas, sin necesidad de pronunciamiento del órgano de justicia constitucional.<sup>935</sup> En el mismo sentido que en la destitución al presidente practicada por el Poder Legislativo, se convocará a elecciones de presidente de la República y miembros

---

<sup>933</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 131.

<sup>934</sup> Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 182.

<sup>935</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 87 – 90.

de la Asamblea Nacional, pero con la potestad constitucional que sea el primero, el presidente de la República, quien se quede gobernando hasta la instalación de la nueva Asamblea.<sup>936</sup>

Como se advirtió, esta suigeneris atribución y regulación constitucional con la que cuentan el Poder Ejecutivo y Legislativo del Ecuador, implica un análisis detenido que indica algunos fenómenos y tensiones a su alrededor, por lo cual sobre los mismos se volverá como se anunció, en lo posterior cuando se mire a detalle el hiperpresidencialismo ecuatoriano.

En todo caso, conforme se ha venido revisando, interesa señalar las atribuciones en materia de juicio político, censura, destitución o disolución entre los poderes internos del Estado; así, se volverá sobre el caso ecuatoriano en lo posterior, hasta aquí cabe haber mencionado las particularidades del enjuiciamiento político y controles a la gestión pública como una atribución de fiscalización con la que el Poder Legislativo ecuatoriano cuenta.

Finalmente, se puede sostener que las variaciones que presentan los estados analizados advierten diseños propios a la realidad de cada país; así en el caso boliviano y venezolano no se ha establecido una atribución del Poder Legislativo para iniciar un enjuiciamiento político en contra del presidente, lo que sin duda indica un notorio debilitamiento a este órgano. Colombia, Perú y Ecuador sí han establecido en sus Constituciones la posibilidad que el Poder Legislativo pueda realizar un impeachment en contra del presidente de la República con la consecuente destitución de su cargo, pero a la vez en estos países se muestran diferenciaciones y limitaciones en la relación Legislativo – Ejecutivo, luego también se entrega un rol interesante a los órganos de justicia constitucional lo que llega a llamar la atención en cuanto a los diferentes niveles de participación en uno y otro caso. El caos ecuatoriano incorpora la denominada *muerte cruzada* y un cúmulo de atribuciones o blindajes a favor del presidente y en detrimento del Legislativo que convocan a su análisis y reflexión que se ha realizado.

#### h. Nombramiento a jueces

El nombramiento a jueces es otra atribución a ser revisada en la línea de lo que se estableció como características del presidencialismo originario. Se puede advertir,

---

<sup>936</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 148.

como ya se dijo, que la no injerencia en el poder judicial y su independencia se convierten en un elemento decisivo para la vigencia de la democracia y garantías republicanas.<sup>937</sup>

La Constitución de Perú señala que los jueces del máximo Tribunal de Justicia del Estado provendrán de un proceso de concurso público de méritos que lidera la Junta Nacional de Justicia,<sup>938</sup> a su vez este último estará conformado por representantes de distintos estamentos de la República así: el defensor del pueblo, el presidente del Poder Judicial, el fiscal de la Nación, el presidente del Tribunal Constitucional, el contralor general de la República, un rector elegido por los rectores de las universidades públicas y uno elegido por las universidades particulares. En el caso de los miembros del Tribunal Constitucional, sus miembros provendrán del Congreso con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros.<sup>939</sup>

La Constitución de Colombia señala que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán nombrados por la respectiva corporación de las listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura, lo que también es conocido en la doctrina como mecanismo de cooptación moderada;<sup>940</sup> mientras que los miembros de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado colombiano de las ternas que para este fin envíen el presidente del Estado, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.<sup>942</sup><sup>943</sup>

La Constitución de Venezuela señala que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, en cuyo interior se conforma la Sala Constitucional, serán definidos por parte del Poder Ciudadano<sup>944</sup> para que sea finalmente sea la Asamblea Nacional quien

---

<sup>937</sup> Hernán Salgado, «¿Guardianes o sepulteros de la Constitución?», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Anuario Iberoamericano de justicia constitucional, n.º 17 (2013).

<sup>938</sup> Este órgano se denominaba Consejo Nacional de la Magistratura, sin embargo en fecha 9 de diciembre de 2018 se realizó un referéndum sobre reformas a la Constitución, en el cual se estableció entre otros cambios el de la denominación de este órgano.

<sup>939</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Arts. 154, 155, 157 y 201. Y además, con reforma a la Constitución aprobada en referéndum del día 9 de diciembre de 2018. Perú, «Ley de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia» (2019).

<sup>940</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 322.

<sup>941</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 595.

<sup>942</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Arts. 231 y 239.

<sup>943</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 291.

<sup>944</sup> La Constitución venezolana crea un denominado Poder Ciudadano que se expresa o ejerce a través del Consejo Moral Republicano, el cual tiene entre otras atribuciones, la potestad de investigar los hechos contrarios a la *moral administrativa*, postular ante la Asamblea Nacional a los miembros que integrarán el Consejo Nacional Electoral, establecer sanciones a los funcionarios administrativos del poder político, entre otras; pero además será el competente para efectuar la segunda preselección de los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia ante la Asamblea Nacional. El Consejo Moral Republicano se integra por el Defensor del Pueblo que proviene de la voluntad del Poder Legislativo; El Fiscal General, electo por el Poder Legislativo; y además por el contralor General de la República, electo por la Asamblea Nacional. Al respecto puede revisarse: Venezuela, «Ley Orgánica del Poder Ciudadano» (2001). Art. 9. Igualmente al respecto puede verse: Fajardo H. Ángel R, *Principios de derecho constitucional*. 427. Miriam San Juan Armas, «El Poder Judicial en la Constitución de la República Bolivariana

determine los miembros del Poder Judicial.<sup>945</sup>

La Constitución de Bolivia señala que los miembros del Tribunal Supremo de Justicia provendrán de sufragio popular y universal que se realice entre los candidatos que sean previamente definidos por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Esta particularidad de legitimación democrática de los miembros que integrarían este Tribunal de Justicia, ha llevado a que autores lleguen a definir a esta Constitución como una de las más avanzadas dentro del denominado constitucionalismo latinoamericano.<sup>946</sup> Cabe señalar que los candidatos a magistrados no pueden pertenecer a organizaciones políticas. Los miembros del Consejo de la Magistratura de Justicia provendrán del mismo modo que los magistrados del Tribunal de Justicia, es decir por elección popular y universal, y sobre éstos no se ha definido en la Constitución prohibición alguna respecto a que no puedan pertenecer a organizaciones políticas quienes opten por ser candidatos; aquello haría entender que están habilitados los ciudadanos que pertenezcan a cualquier tipo de agrupación política y opten por pertenecer al Consejo de la Magistratura de Justicia, a diferencia de lo que sucede con los miembros del Tribunal Supremo de Justicia.<sup>947</sup>

Respecto del Tribunal Constitucional Plurinacional, se manifiesta que sus miembros se elegirán mediante sufragio universal de idéntica forma que los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, sin que exista restricción en cuanto se refiere a haber pertenecido previamente a alguna organización política.<sup>948</sup>

Ahora bien, respecto al caso boliviano y el mecanismo de selección de los jueces cabe decir que en las primeras elecciones judiciales del año 2011 se presentaron algunas particularidades de interesante mención. El Poder Legislativo realizó el proceso de preselección entre 581 candidatos que se presentaron quedando habilitados 348 de los cuales 56 eran para el Tribunal de Justicia Constitucional del Estado; finalmente se definieron 118 candidatos, quienes difundieron sus méritos por folletos impresos, microprogramas radiales y de televisión. La participación en el proceso electoral fue del

---

de Venezuela de 1999», en *Sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, ed. Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor (Valencia, Venezuela : [Valencia, España] : Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales: Vadell Hermanos Editores, 2004). 412 – 413.

<sup>945</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 264.

<sup>946</sup> Roberto Viciano Pastor, «El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: Un modelo rupturista y discutido», en *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, ed. Roberto Viciano Pastor y Claudia Storini (Valencia: Tirant lo Blanch, 2016). 530.

<sup>947</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Arts. 182. I y 194.

<sup>948</sup> Ibid. Arts. 198 y 199.

79.7% en el cual únicamente el 42% fueron votos válidos, el 14% votos blancos y el 44% votos nulos.<sup>949</sup>

No se trata de realizar una pormenorización del funcionamiento práctico de los diferentes diseños constitucionales por cuanto ello supondría alejarse del objetivo que se ha planteado en cuanto es revisar la configuración institucional en cada Estado; pero en todo caso, la experiencia constitucional boliviana implica una notoria diferencia en la revisión de los Estados andinos en análisis por cuanto se ha entregado una fórmula de legitimada democrática para los órganos judiciales que se han establecido en la Carta Fundamental.

La Constitución de Ecuador señala que los jueces de la Corte Nacional serán elegidos por el Consejo de la Judicatura a través de un concurso de oposición y méritos, impugnación y control social.<sup>950</sup> El Consejo de la Judicatura a su vez estará conformado por nueve vocales que provendrán, dice la Constitución, de concurso de méritos y oposición con veeduría e impugnación ciudadana, quienes a su vez son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.<sup>951</sup>

El proceso de selección de los miembros de este Consejo de la Judicatura será decisorio para el posterior control administrativo de los jueces ordinarios en el país, pues la Constitución del Ecuador separa las actividades administrativas de las jurisdiccionales entregando las primeras exclusivamente al Consejo de la Judicatura.<sup>952</sup> Cabe mencionar que sobre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social encargado de la selección de los vocales de la Judicatura, también se volverá en lo posterior con el objetivo de realizar precisiones de los efectos que su presencia y competencias puede desarrollar en el diseño presidencial ecuatoriano.

---

<sup>949</sup> Viciano Pastor, «El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: Un modelo rupturista y discutido». 538 – 541.

<sup>950</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 183.

<sup>951</sup> El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador, es un órgano que integra el Poder del Estado denominado en el caso ecuatoriano de: Transparencia y Control Social, mismo que a su vez se integra por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado y superintendencias del Ecuador. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuenta con una serie de atribuciones y competencias para la designación de las principales autoridades de control y fiscalización del país, entre ellas: Procurador General del Estado, Superintendentes, Fiscal General, Contralor General, Defensor Público, Defensor del Pueblo, miembros del Consejo Nacional Electoral, miembros del tribunal Contencioso Electoral y miembros del Consejo de la Judicatura. La selección de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de conformidad con la Constitución ecuatoriana provienen de un proceso de selección organizado por el Consejo Nacional Electoral a través de un concurso público de oposición y méritos. Al respecto puede verse: Ibid. Art. 207.

<sup>952</sup> Santiago Andrade, «La Función Judicial en la vigente Constitución de la República», en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009). 260.

Pero la Constitución del Ecuador también sostiene que la Corte Constitucional será conformada por una comisión calificadora que se integrará para este fin, por dos representantes del Poder Legislativo, Ejecutivo y de Transparencia y Control Social, quienes a la vez presentarán las candidaturas para la integración del máximo órgano de justicia constitucional del país.<sup>953</sup> Es decir, es indispensable la conformación de esta comisión que calificará con la presencia de representantes de tres de los cinco Poderes existentes en el Ecuador.<sup>954</sup>

Las variaciones sobre el nombramiento a las máximas autoridades de justicia en los Estados andinos, tienen connotaciones que profundizan en algunos casos la jerarquización presidencial de forma directa e indirecta. Son distintas las regulaciones constitucionales que definen un interés porque sea el poder legislativo de los Estados, quien se encargue de forma directa e indirecta, del nombramiento de los jueces al interior del país. Así, Colombia y Venezuela entregan competencias para que sus Legislativos definan a los máximos tribunales de justicia; el caso peruano se muestra una alternativa de conformación por parte de los diferentes estamentos de la sociedad como un ente de control y designación de jueces; Bolivia inaugura la fórmula de votación popular complementada por la actividad del Legislativo, que de alguna manera significaría una interesante pauta en el constitucionalismo democrático de la Región; y finalmente Ecuador, muestra desarrollar varios procesos de selección de jueces en los cuales el Ejecutivo se encuentra inmiscuido directamente como en el caso del nombramiento de la Corte Constitucional o indirectamente, como se verá en lo posterior, en el caso del Consejo de la Judicatura y consiguientemente los jueces de la Corte Nacional de Justicia, mientras que el Poder Legislativo ecuatoriano evidentemente, no juega un papel predominante en estos nombramientos.

#### i. Iniciativa legislativa

La potestad para presentar proyectos de ley también atiende a configuraciones propias en cada Constitución de los Estados andinos que se vienen revisando. Igualmente, se revisará particularidades de cada país que permitan observar las fórmulas empleadas con la mayor o menor participación del órgano legislador y el rol que se ha entregado al presidente en cada Estado en el inicio del proceso de formación de la ley.

---

<sup>953</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 434.

<sup>954</sup> Salgado, «¿Guardianes o sepulteros de la Constitución?» 315.

La Constitución de Perú determina que la iniciativa legislativa la tienen: el presidente con la aprobación del Consejo de Ministros;<sup>955</sup> los miembros del Congreso; toda institución estatal que tenga interés en una determinada materia de conformidad con su área; los gobiernos regionales; gobierno locales; colegios profesionales; y ciudadanía.<sup>956</sup> Igualmente, hay materias de iniciativa legislativa que están reservadas exclusivamente al Ejecutivo como son aquellas que se refieren a crear o aumentar el gasto público y temas tributarios.<sup>957</sup> El presidente puede además, presentar proyectos de ley calificados con el carácter de *urgencia* para que sean tratados de manera preferente por parte del Órgano legislativo.<sup>958</sup>

Hay que señalar que la iniciativa legislativa del presidente debe venir acompañada del consentimiento del Consejo de Ministros, como menciona Planas esto permite un rol protagónico y más activo de los ministros a la hora del tratamiento de los proyectos al interior del Poder Legislativo.<sup>959</sup>

Como una cuestión a notar que reflejaría de algún modo la preminencia del Ejecutivo en la orientación constitucional y su desarrollo, la disposición normativa de la Constitución en la cual se desarrolla la formación y promulgación de las leyes, inicia sosteniendo, antes que los legisladores, que es el “Presidente de la República y los Congresistas (...)”<sup>960</sup> *quienes tienen iniciativa* en la formación de las leyes, es decir antepone al presidente de la República sin observar el orden que corresponde por la naturaleza de las instituciones al Legislativo y en donde los que son elegidos para legislar son los congresistas consecuentemente siendo éstos quienes mantienen por esencia la titularidad de la iniciativa legislativa.<sup>961</sup> En todo caso, aunque llama la atención la enumeración que hace la Constitución peruana al respecto, se entiende que bajo la concepción constitucional vigente, el orden no es correspondencia de predominio para los efectos jurídicos y democráticos.

La Constitución de Colombia señala que la iniciativa legislativa la conserva el Poder Legislativo a través de sus representantes, la ciudadanía y el gobierno por intermedio de los ministros de Estado, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional

<sup>955</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 125.1.

<sup>956</sup> Fernández Segado, *Estudios de derecho constitucional latinoamericano*. 107.

<sup>957</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Arts. 79 y 107.

<sup>958</sup> *Ibid.* Art. 105.

<sup>959</sup> Planas, «Las formas parlamentarias del presidencialismo peruano». 258.

<sup>960</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 107.

<sup>961</sup> Bernal Ballesteros y Otárola Peñaranda, *La Constitución de 1993 Análisis Comparado*. 510.

Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General, Fiscal General y el Defensor del Pueblo.<sup>962</sup> Además el presidente tiene la potestad de definir el tratamiento preferente de un proyecto de ley.<sup>963</sup> En la misma línea de análisis, atendiendo al sistema de organización bicameral del Legislativo colombiano, cabe decir que los proyectos en materia de tributos, presupuesto y gasto público deben ser presentados exclusivamente para el tratamiento de la Cámara de Representantes, y aquellos que se refieran a relaciones internacionales siempre serán presentados ante el Senado.<sup>964</sup>

El gobierno a través de los ministros del Despacho tiene iniciativa amplia e ilimitada y además reservada sobre cuestiones relativas a desarrollo económico y social, organización de la administración nacional, autorizaciones para contratar presupuesto, temas del Banco de la República, crédito público, comercio exterior, cambio internacional, régimen salarial y prestacional de la administración pública, transferencias y participaciones en las rentas nacionales, aportes a empresas industriales y comerciales y exención de impuestos nacionales.<sup>965</sup>

Finalmente, respecto a la Constitución colombiana se debe manifestar que el presidente es quien tiene competencia para definir qué proyectos deberán ser tratados bajo un *trámite de urgencia* y como tal, en prelación de discusión y aprobación.<sup>966</sup> Ello, implica un procedimiento especial en el despacho de cualquier proyecto a consideración del Ejecutivo, lo que supone la exclusión de cualquier proyecto que se venga tramitando con la finalidad de atender la petición o declaratoria de urgencia realizada que realiza el Ejecutivo del país.<sup>967</sup>

La Constitución de Venezuela define que la iniciativa para la presentación de proyectos de ley será competencia del Poder Ejecutivo, la Comisión Delegada<sup>968</sup> y Comisiones Permanentes, los asambleístas, el Tribunal Supremo de Justicia, el Poder Ciudadano, el Poder Electoral, de la ciudadanía y Consejo Legislativo cuando se trate de leyes referentes a los Estados periféricos.<sup>969</sup> Hay que señalar además que esta Constitución no establece una reserva en materia de iniciativa a favor del Ejecutivo o de

---

<sup>962</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 293.

<sup>963</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Arts. 103, 156, 163 y 200.

<sup>964</sup> PÉREZ ESCOBAR, *Derecho constitucional colombiano*. 509 - 511.

<sup>965</sup> Colombia, Constitución de Colombia. 293.

<sup>966</sup> *Ibid.* Art. 163.

<sup>967</sup> PÉREZ ESCOBAR, *Derecho constitucional colombiano*. 512.

<sup>968</sup> La Comisión Delegada se establece en la Constitución venezolana como un ente encargado de funcionar durante el receso de la Asamblea Nacional, se integra por el presidente y vicepresidentes de la Asamblea Nacional y los presidentes de las comisiones permanentes. Fajardo H. Ángel R, *Principios de derecho constitucional*. 376 y 377.

<sup>969</sup> *Ibid.* 384.



otro agente de poder, al contrario, queda abierta la posibilidad a que se pueda introducir proyectos de ley en diferentes áreas aunque la atribución de iniciativa legislativa con la que cuenta el Poder Electoral, Poder Ciudadano y Consejos Legislativos será en materias relativas a sus funciones que desempeñan.<sup>970 971</sup> A diferencia de los que se ha visto en los dos casos anteriores, en el Estado será la Asamblea Nacional quien pueda declarar la urgencia de tratamiento de una materia legislativa con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes.<sup>972</sup>

La Constitución de Bolivia sostiene que la iniciativa legislativa con rango de ley, la tienen los miembros de las Cámaras del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Autónomos, el Tribunal Supremo y la ciudadanía; además manifiesta en su Constitución que es potestad de la Cámara de Diputados iniciar la aprobación o modificación en materia tributaria, crédito público o subvenciones, de este modo se limita la intervención del Ejecutivo con una fuerte restricción a la hora de presentar proyectos normativos; pues como se ve, se amplía la generalidad de materias que pueden ser presentadas por parte de la Asamblea sin necesidad de conservar un espacio para exclusiva propuesta de regulación desde el Ejecutivo.<sup>973</sup> Sin embargo de lo dicho, cabe decir que la Constitución en análisis también determina que todo proyecto de ley que implique gasto o inversión deberá contar con la determinación de la fuente de recursos, forma de cubrirlos y de inversión, y que además cuando éstos no provengan de iniciativa del Ejecutivo se requerirá de consulta previa.<sup>974</sup> Sin duda, esta regulación mostraría un intento porque estas materias sean propuestas del Ejecutivo, y en su defecto cuando no lo sean, se abre un significativo espacio para la participación y consiguiente principio democrático.

Además, como en el caso de Perú y Colombia, es el presidente quien puede presentar proyectos de ley calificados como de urgencia económica a fin que exista un ágil tratamiento de éstos por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional.<sup>975</sup>

La Constitución de Ecuador determina una particular regulación en materia de iniciativa y reserva legislativa. Señala que podrán presentar proyectos de ley distintos actores del poder político y la ciudadanía. Así, cuentan con iniciativa legislativa los

---

<sup>970</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 204.

<sup>971</sup> Avellaneda, «El Poder Legislativo Nacional». 345- 347.

<sup>972</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 220.

<sup>973</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Arts. 162. I y 172.19.

<sup>974</sup> Soriano Hernández, «El predominio del continuismo en el parlamento de la Constitución de Bolivia de 2009». 227.

<sup>975</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Art. 172. 25.

miembros de la Asamblea Nacional, el Poder Ejecutivo, la ciudadanía, y también en el área de sus funciones, el Poder Judicial, el Poder de Transparencia y Control Social, el Poder Electoral, la Corte Constitucional, la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública.<sup>976</sup> La Constitución detalla las materias que están reservadas exclusivamente a la iniciativa presidencial para que sea presentado en forma de proyecto legal a la Asamblea, de este modo: creación modificación y supresión de impuestos, aumento del gasto público y, modificación de la división político administrativa del país.<sup>977 978</sup>

Como se aprecia, el caso ecuatoriano permite que sean varios los actores de la presentación de la propuesta normativa; empero hay limitaciones en la posibilidad de tratamiento de ciertas materias. Así, quienes tendrían una amplitud para la presentación de proyectos normativos en diversas áreas con los miembros de la Asamblea Nacional, el Ejecutivo y la ciudadanía, pero igualmente tanto el Legislativo y la ciudadanía, tendrán que observar las limitaciones que se han establecido en lo tocante a las materias reservadas al presidente a quien se guarda el dominio o exclusividad para su tratamiento;<sup>979</sup> además, los otros órganos del poder político podrán ingresar proyectos normativos únicamente en las áreas que les corresponda de conformidad a sus atribuciones e igualmente respetando como determina la Constitución, el espacio de reserva o dominio de iniciativa legislativa que se ha fijado para el Ejecutivo.

También la Constitución ecuatoriana configura que el presidente es quien puede enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados como de *urgencia económica*, mismos que deberán ser tratados por el Poder Legislativo en un plazo no mayor a treinta días; estos proyectos de urgencia deben cumplir con la condición constitucional de ser presentados no simultáneamente al mismo tiempo salvo que el país se encuentre en Estado de excepción que habilita la inobservancia de esta prohibición. De existir silencio por parte del Legislativo, se promulgará el proyecto como uno denominado decreto-ley sobre la cual se volverá en lo posterior.<sup>980</sup>

---

<sup>976</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 134.

<sup>977</sup> Ibid. Arts. 135 y 301.

<sup>978</sup> Klever Herrera Llive, «Ecuador: La iniciativa popular normativa en el gobierno de la revolución ciudadana», *Revista de Ciencias Sociales*, XXIV, n.º 2 (junio de 2018). 79.

<sup>979</sup> Como se ha revisado, las materias que son de exclusivo tratamiento por parte del presidente de la República son: creación, modificación o supresión de impuestos, aumento del gasto público y modificación de la división político administrativa del país. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 135.

<sup>980</sup> Ibid. Art. 140.

La Constitución ecuatoriana como se puede apreciar frente a las otras Constituciones revisadas, detalla un mayor campo de dominio exclusivo para el Ejecutivo en materia de iniciativa legislativa, limitando en consecuencia a que las materias de su exclusiva propuesta, sean presentadas únicamente por éste y no por otro órgano ajeno, incluso ni por la población o la propia Asamblea Nacional que por su naturaleza representativa y democrática, guarda competencias en materia de producción legislativa.

j. Reglamentos ejecutivos

En la primera parte de esta investigación se revisó a los tipos de reglamentos, su razón, características y sentido en los ordenamientos jurídicos, ahora se mirará en concreto, las regulaciones que sobre estos cuerpos normativos se han determinado en los Estados andinos.

No existen mayores variaciones en cada Estado respecto a la potestad del presidente para realizar reglamentos a las leyes producidas en el cuerpo legislativo. La esencia reglamentaria en el presidencialismo puro, como se ha visto, implica que el ejecutivo pueda desarrollar reglamentos que no supongan contravención a las normas superiores y en directo a las leyes que hace el legislador al interior del Estado; se tratan así de reglamentos de ejecución, si se puede decir, llamados a facilitar la aplicación y materialización de las disposiciones legales.

La Constitución de Perú determina que el presidente de la República puede realizar reglamentos que no contravengan, transgredan o desnaturalicen a las leyes que se producen por parte del Poder Legislativo.<sup>981</sup> En este sentido, la potestad reglamentaria encomendada al presidente de la República implica el desarrollo normativo de esta norma bajo el reconocimiento que no todas las leyes deben ser reglamentadas al igual que no se está obligado a reglamentar todo, sino lo estrictamente discrecional y necesario para asegurar el cumplimiento y vigencia plena de la ley producida por el Órgano legislador.<sup>982</sup>

La Constitución de Colombia detalla la misma potestad a favor del presidente, señalando que éste puede ejercer la competencia reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y ordenes necesarias para la correspondiente ejecución de las leyes del país.<sup>983</sup> Esta atribución reglamentaria de acuerdo a SÁCHICA, nacería implícita de

---

<sup>981</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 118.8.

<sup>982</sup> BERNALES BALLESTEROS y OTÁROLA PEÑARANDA, *La Constitución de 1993 Análisis Comparado*. 561 – 562.

<sup>983</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 189.11.

la obligación presidencial de cumplir y hacer cumplir las leyes desde un acto normativo que a su juicio es estrictamente administrativo y como tal respetuoso de las atribuciones del Poder Legislativo, de tal forma que se mira como una atribución presidencial sí pero “jamás legislativa”.<sup>984</sup> Cabe indicar que la doctrina ha considerado a esta potestad como una atribución innata del órgano Ejecutivo, que además supone la posibilidad de determinar los detalles de la ley para la vigencia sustantiva de ésta en el Estado.<sup>985</sup>

Por su parte, la Constitución de Venezuela establece como atribución presidencial la facultad de reglamentar total o parcialmente las leyes sin alterar su espíritu, propósito y razón.<sup>986</sup> En el mismo sentido de lo que se ha visto con antelación, se muestra una atribución encargada naturalmente al presidente de la República, quien además no necesita en la realización de estos reglamentos refrendación por parte del vicepresidente ejecutivo o ministro; así se convierte en una competencia autónoma del presidente en razón de su naturaleza como responsable de cumplir y hacer cumplir las leyes que se emanan desde el Poder Legislativo.<sup>987</sup>

Cabe mencionar que lo que sí hace la Constitución es determinar que la potestad de reglamentar a las leyes debe ser realizada por el presidente de la República en “*Consejo de Ministros*”,<sup>988</sup> es decir con los ministros, lo que en alguna medida parecería hacer que esta potestad se convierta en una de tipo atenuada o modulada; sin embargo de la revisión que se ha presentado aquí con anterioridad, queda claro que del origen del nombramiento de los ministros y consecuente conformación del Consejo de Ministros, es el presidente quien tiene la autoridad sobre el Consejo y así los reglamentos serán propuestos por voluntad y determinación de éste.

La Constitución de Bolivia no especifica una competencia concreta del presidente para reglamentar las leyes que se producen por parte del Poder Legislativo, pero en la jerarquía normativa que diseña la Constitución sí se encuentra a los reglamentos, entendidos éstos como los cuerpos normativos que pueden ser generados por distintas autoridades del poder público, de este modo: la defensoría del pueblo, las Cámaras legislativas en materias propias a su funcionamiento, las fuerzas armadas y otros

---

<sup>984</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 315 – 316.

<sup>985</sup> PÉREZ ESCOBAR, *Derecho constitucional colombiano*. 536.

<sup>986</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 236.10.

<sup>987</sup> Fajardo H. Ángel R, *Principios de derecho constitucional*. 403 – 407.

<sup>988</sup> Díaz Revorio, «El Poder Ejecutivo Nacional». 369

órganos de gobierno local. Así, en Bolivia no se definiría una potestad reglamentaria de tipo ejecutiva.<sup>989</sup>

La Constitución de Ecuador por su parte señala que es el presidente quien cuenta con la potestad para dictar reglamentos sin contravenir ni alterar a las leyes que se producen el Legislativo,<sup>990</sup> sostiene además que se podrán generar aquellos reglamentos que “convengan a la buena marcha de la administración.”<sup>991</sup> Ahora bien, estos últimos reglamentarios podrían encontrarse en una línea de aquellos de tipo autónomo, es decir que no requieren de la existencia de una norma legal para complementarla a ésta, luego supone una atribución potente a favor del presidente por cuanto habilita la generación de reglamentos en discrecionalidad pero además, sin un límite regulatorio superior, pues son *los que convenga a la buena marcha de la administración*; eliminándose en esta última parte de la redacción constitucional la obligación que los reglamentos sirvan exclusivamente para la vigencia de la Ley sin contravenirla y sin alterarla.

En este sentido, Ecuador también muestra un reconocimiento expreso de la atribución reglamentaria como una competencia exclusiva del presidente con la finalidad de permitir la correcta aplicación de la ley en colaboración. Se regula como una potestad que hace ver la intención de una cooperación o coordinación con el Poder Legislativo; además, señala la Carta Fundamental que es una atribución que debe cumplir directamente con la regulación legal sin ir más allá de su espíritu que haga contravenirla. Pero como se ha dicho, abre también el camino a la vigencia de reglamentos que como se vio con anterioridad pueden ser los denominados autónomos que facultan al Ejecutivo a tener un amplísimo campo de actuación sin regirse al espíritu de una ley previa, sino exclusivamente desarrollando aquellos que convienen a la administración.

Consiguientemente, la potestad reglamentaria que se observa en el sistema presidencial andino cumple una línea común en su regulación, salvo las consideraciones del caso boliviano y ecuatoriano que muestran particularidades a tener presente; pues, en el primero no se dice nada de la facultad presidencial para reglamentar leyes, eliminando la posibilidad que sea el Ejecutivo quien los realice; en el segundo, se amplía la potestad presidencial hacia una atribución para realizar reglamentos que sean *convenientes a la buena gestión o administración*, mostrándose de alguna manera que éstos podrían

---

<sup>989</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Arts. 410. II. 4, 222.9 y 245.

<sup>990</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 81.

<sup>991</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 147.13.

implicar una ampliación de las facultades regulatorias y límites con los que el presidente contaría a la hora de ejercer la potestad reglamentaria, siendo esta atribución en consecuencia, una posible apertura hacia la vigencia de reglamentos de tipo autónomo.<sup>992</sup>

k. Decretos, órdenes ejecutivas y estado de excepción

Otra característica que se revisó en el presidencialismo puro y del cual se debe mirar la regulación que hacen los países andinos, es respecto a la potestad presidencial para realizar decretos u órdenes con rango de ley. Tal parece que, en los Estados en estudio, esta atribución siempre interesó; pues a diferencia de otras características presidenciales, la potestad para realizar decretos de similar jerarquía a la ley, siempre está regulada en las Constituciones y en muchos casos, con importante detalle y jerarquización ejecutiva.

La Constitución de Perú regula en el sentido que el presidente es quien tiene la potestad para realizar decretos y resoluciones en el marco de estricto respeto a la ley que es desarrollada por el legislador, y siempre y cuando los actos que genere no impliquen desnaturalización o transgresión del producto legislativo.<sup>993</sup> Luego, se entregaría una potestad para el ejercicio de la actividad de gobierno y gestión que obviamente tendría que estar ajustada al marco de las disposiciones legales. Ahora bien, hay que sostener que la realidad constitucional va más allá, rebasa esta potestad para entregarle al presidente otra que precisamente se equipara a las atribuciones con las que cuenta el órgano legislativo como se verá a continuación.

La Constitución peruana así determina, que el presidente tiene la atribución para legislar a través de *decretos legislativos* en materias específicas y durante un tiempo determinado por el órgano que le delega; además dice la Constitución que no se podrá delegar a favor del presidente la potestad de dictar leyes en materias reservadas a la Comisión Permanente del Congreso, esto es: leyes orgánicas, de presupuesto y de cuenta

---

<sup>992</sup> Anteriormente, en la revisión de la potestad reglamentaria, se verificó que en la doctrina autores han desarrollado a ésta como una atribución presidencial que puede generar reglamentos de diverso tipo: de ejecución, autónomos y orgánico funcionales. El presidencialismo desarrolla los reglamentos de ejecución para una participación respetuosa y equilibrada entre el legislador y su producción normativa, con el ejecutivo, mismo que dentro de las competencias de hacer cumplir la ley, busca que ésta tenga plena vigencia a través de cuerpos normativos jerárquicamente inferiores a la ley que están convocados a detallar esta última en una lógica de complementariedad. Los reglamentos autónomos, que no son propios del sistema presidencial, habilitan a que el ejecutivo intervenga en otras áreas que no han sido reguladas previamente por la ley realizada en el poder legislativo, sino que al contrario buscan regular el silencio de la ley o al existir ley, completarla. Al respecto véase: Moncada Zapata, *El Reglamento como fuente de Derecho en Colombia*; Cea Engaña, «Dominio legal y reglamentario»; García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo*.

<sup>993</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 118.8.

general de la República.<sup>994</sup> Así, se habilita por parte del Poder Legislativo, que inicialmente tiene el monopolio del desarrollo legal, a que sea el presidente quien pueda producir normativa de rango legal, la misma que no es absoluta en cuanto se debe constreñir su ejercicio exclusivamente a lo habilitado por la Constitución, en este sentido “(...) la fuente para para uno o varios decretos es, siempre, la ley de delegación que aprueba el Parlamento.”,<sup>995</sup> lo que implicaría de significativa manera que el Poder Legislativo conoce previamente y otorga la habilitación al Ejecutivo quien además en forma posterior deberá informar a los legisladores sobre la utilización de esta atribución.

En la misma línea de lo revisado, como una competencia que se denominará *potente*, el presidente peruano tiene atribución para dictar medidas extraordinarias cuando se lo requiera por interés nacional, esta potestad la ejerce a través de decretos de urgencia con fuerza de ley tanto en materia económica y financiera; sobre estos decretos de urgencia, el Congreso puede pronunciarse con la modificación y derogatoria.<sup>996</sup> Ahora bien, cabe sostener que esta atribución constitucional se limita a cuestiones de índole económico o financiero por razones de urgencia, pero la cual no es revisada en un plazo de control por parte del Legislativo que permitiera en alguna manera asignarle legitimidad a este tipo de decretos que son desarrollados por el presidente,<sup>997</sup> sino que exclusivamente se establece la competencia de Poder Legislativo para modificar o derogarlos, se entiende que será en algún momento posterior, lo cual no alcanza a cristalizarse como un efectivo control fiscalizador inmediato de esta atribución autónoma con la que goza el presidente de la República.<sup>998</sup>

Todos los decretos legislativos y de medidas extraordinarias de urgencia que se han revisado, deben ser realizados por el presidente con la aprobación del Consejo de Ministros, cuestión ésta que tampoco no implica un real control sobre la atribución presidencial;<sup>999</sup> empero es una regulación que no deja de ser novedosa en la configuración constitucional peruana.<sup>1000</sup>

Finalmente, hay que mencionar que se establece la potestad presidencial para dictar por parte del Ejecutivo, decretos de urgencia ante la ausencia del Congreso cuando

---

<sup>994</sup> Ibid. Arts. 101 y 104.

<sup>995</sup> Bernales Ballesteros y Otárola Peñaranda, *La Constitución de 1993 Análisis Comparado*. 498.

<sup>996</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 118.19.

<sup>997</sup> Bernales Ballesteros y Otárola Peñaranda, *La Constitución de 1993 Análisis Comparado*. 567 – 571.

<sup>998</sup> Fernández Segado, *Estudios de derecho constitucional latinoamericano*. 113 – 114.

<sup>999</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 125.2.

<sup>1000</sup> Fernández Segado, *Estudios de derecho constitucional latinoamericano*. 116 – 117.

éste haya sido disuelto por el presidente de conformidad con la Constitución y según lo que se explicó ya con antelación;<sup>1001</sup> en este lapso de ausencia, será el presidente quien cuente con la competencia para legislar bajo el examen de la Comisión Permanente del Legislativo.<sup>1002</sup>

Igualmente, pese a que la Constitución determina la competencia del presidente para declarar estado de excepción con la precisión de los derechos constitucionales que se restringirán y suspenderán no se establece con claridad las atribuciones para desarrollar decretos con rango legal en el lapso de tiempo que dure esta situación de excepcionalidad, es decir si bien es cierto que la declaratoria será por vía de un decreto no se habilita expresamente al Ejecutivo a producir una serie de disposiciones normativas en este periodo extraordinario.

Lo revisado, sin duda, muestra que el sistema presidencial peruano se configura entregando un significativo rol al Ejecutivo, mismo que llega incluso a invadir, con autorización constitucional, las esferas de atribuciones naturales del legislador; llevando ello a que se afirme una lógica de debilitamiento del Poder Legislativo.

Aunque el Legislativo tendría la atribución de modificar o derogar los decretos de ley que realiza el presidente, hay que ser firmes en sostener que esta potestad es siguiente, sin plazo y efectividad, es más bien una cuestión reactiva, es decir de segundo momento, con las dificultades políticas y sociales que aquello pudiera desencadenar. Luego, no puede pasar desapercibido el hecho que sea el presidente quien legisla en el interregno legislativo, lo cual muestra una competencia significativa en materia de producción normativa por parte del Ejecutivo. Finalmente, la aprobación requerida del Consejo de Ministros para la elaboración de los decretos legislativos y de urgencia económica, realmente no supone una dificultad o control alguno a las atribuciones del jefe de Estado y gobierno, pues la designación de este Consejo, como se vio, se constituye como plena atribución del propio Ejecutivo.

La Constitución de Colombia señala entre las competencias con la que cuenta el Congreso, que en situación de necesidad o por conveniencia pública, éste puede entregar

---

<sup>1001</sup> Al revisar la característica del impeachment o juicio político y accountability o control político peruano, se determinó ya, que el presidente tenía competencia para disolver el Congreso cuando este último ejerza su derecho de censura o negativa a la cuestión de confianza a dos Consejos de Ministros; ante ello el presidente de la República, estaría facultado para disolver al Congreso. Hasta la instauración del nuevo Congreso, el presidente legisla por vía de decretos de urgencia que serán examinados por la Comisión Permanente del Congreso que no llega a ser disuelta.

<sup>1002</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 135.



al presidente de la República la potestad para expedir normas con fuerza de ley hasta por un periodo de seis meses; cabe decir que la potestad que se entrega al presidente no es por iniciativa del Legislativo, sino que será el gobierno quien lo solicita y el Poder Legislativo lo considera.<sup>1003</sup>

Esta atribución constitucional desarrolla también una fórmula de control y reducción de la competencia ejecutiva en cuanto determina que la consideración de esta solicitud de delegación requiere de la aprobación de mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara del Poder Legislativo.<sup>1004</sup> Igualmente, la atribución encomendada al Ejecutivo, o si se quiere en estricto sentido, la facultad extraordinaria que se concede al presidente de la República tendrá que ser utilizada para el abordaje de estrictas materias que hayan sido previamente establecidas por el Legislador en la ley correspondiente.<sup>1005</sup>

Además, el presidente podrá realizar decretos legislativos cuando exista la declaratoria de un estado de excepción; estos decretos siempre podrán ser revisados por parte de la Corte Constitucional como fórmula de las atribuciones que este órgano tiene respecto al control automático.<sup>1006</sup> Sobre esa potestad cabe mencionar que la atribución constitucional que se establece determina que esta situación es extraordinaria, y sólo en esa naturaleza se pueden dictar decretos con rango de ley sin la solicitud de autorización a otro órgano del Estado, operando además con la firma de todos los ministros con la finalidad de “(...) conjurar la crisis (...) e impedir la extensión de sus efectos”,<sup>1007</sup> los cuales incluso pueden llegar a establecer, modificar o suprimir de manera transitoria tributos en el Estado.

La Constitución de Venezuela dispone que el Ejecutivo podrá, exclusivamente con autorización del Legislativo, realizar decretos de rango legal. Estos decretos operarían cuando se dicte por parte de la Asamblea Nacional una *ley habilitante* para que el presidente pueda ejercer la atribución normativa.<sup>1008</sup>

De esta forma, se puede colegir que el diseño constitucional venezolano limita la atribución a favor del Ejecutivo para que realice disposiciones con rango de ley; pues la competencia para el ejercicio de esta facultad dependerá exclusivamente de la autorización que confiera al presidente el órgano natural de producción legislativa al

<sup>1003</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 150. 10.

<sup>1004</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 567.

<sup>1005</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 315.

<sup>1006</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Arts. 212, 213, 215 y 241.

<sup>1007</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 563.

<sup>1008</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 236.19.

interior del Estado como es la Asamblea Nacional. Luego, se puede concluir que se encuentra en el caso venezolano, una limitación al presidente en materia de creación de normas con rango de ley, y si se quiere, se identifica un respecto a la forma republicana de gobierno desde la observación de las competencias naturales del Legislativo.

Sin embargo pese a esta afirmación, es rescatable precisar las dudas que también pueden surgir de la redacción constitucional venezolana en la cual no se establece un límite material o temporal para el ejercicio de esta atribución, dejándose así una significativa amplitud a esta potestad en la cual “(...) sólo se exige la existencia previa de una ley habilitante (...)”,<sup>1009</sup> sin precisarse causas o condiciones de legitimidad a esta habilitación como son motivos de urgencia; luego efectivamente se estaría frente a una delegación legislativa pura antes que a una legislación por urgencia o razones extraordinarias.

En la misma línea de análisis que se mira de los Estados andinos cabe decir que la Constitución venezolana no faculta al Ejecutivo que ante la declaratoria de un estado de excepción pueda éste, dictar normas con rango de ley.<sup>1010</sup>

La Constitución de Bolivia determina que será atribución del presidente “dictar decretos supremos y resoluciones.”,<sup>1011</sup> mismos que no suponen una jerarquía similar a la de una norma producida por el Legislativo; pues además, en la jerarquía normativa que define la Constitución, los decretos y resoluciones se encuentran al final de otras disposiciones normativas de graduación jerárquica mayor.<sup>1012</sup>

Luego, claramente no se desprende del diseño constitucional boliviano que se entregue atribución alguna a favor del presidente para producir cuerpos normativos con rango legal; es más, expresamente señala la Constitución que ante la *sui generis* situación del orden constitucional interno de un estado de excepción, no se podrá acumular poder público en ningún poder, ni aún menos entregar facultades extraordinarias a éstos.<sup>1013</sup> Cabe decir también que la Constitución regula al estado de excepción como una declaratoria de competencia del Ejecutivo por lo tanto será éste quien pueda establecer los derechos que serán susceptibles de suspensión durante la vigencia de esta situación extraordinaria en el Estado.<sup>1014</sup>

---

<sup>1009</sup> Díaz Revorio, «El Poder Ejecutivo Nacional». 378.

<sup>1010</sup> Fajardo H. Ángel R, *Principios de derecho constitucional*. 404.

<sup>1011</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Art. 172. 8.

<sup>1012</sup> *Ibid.* Art. 421. II.

<sup>1013</sup> *Ibid.* Arts. 140. I y 140. II.

<sup>1014</sup> Gambino, «La forma de gobierno en la “nueva” Constitución boliviana: ¿un presidencialismo parlamentarizado?» 295 – 296.

Ecuador define en su Constitución, que el presidente de la República es quien tiene la atribución para dictar decretos que permitan el desarrollo de su gestión y administración, los cuales, de conformidad con el orden jerárquico de aplicación normativa no suponen normas con rango de ley, sino que se encuentran en una graduación por mucho, inferior establecida con precisión en la jerarquía del ordenamiento jurídico del Ecuador.<sup>1015</sup>

Ahora bien, como se anticipó anteriormente, existe una sola posibilidad en la Constitución ecuatoriana que faculta al presidente a realizar decretos con símil rango jerárquico que una ley; así, por habilitación constitucional ante la no actuación del Poder Legislativo,<sup>1016</sup> o como lo denomina la doctrina ante la existencia de una omisión legislativa.<sup>1017</sup> En estricto sentido, la atribución del diseño constitucional del Ecuador se aleja de lo establecido en las Constituciones andinas hasta aquí revisadas en las cuales como se observó, se requiere de la figura de la delegación por parte del legislador a favor del ejecutivo para realizar normas de rango legal; pues en el caso ecuatoriano la situación varía, y así ante el no pronunciamiento o silencio de la Asamblea Nacional respecto de un proyecto de ley presentado por el presidente y que haya sido calificado por el mismo como de urgencia económica, se podrá publicar, en el Registro Oficial del país a los siguientes treinta días del silencio del Legislativo el proyecto presidencial como uno denominado, según la Constitución: *decreto-ley*.

Finalmente, en la declaratoria de un estado de excepción en Ecuador, no se habilita competencia alguna a favor del presidente de la República para que pueda éste realizar decretos con rango de ley; además, de existir este tipo de declaratorias se determina que de oficio la Corte Constitucional será la encargada de realizar un control de constitucionalidad de los *hechos o circunstancias* que motivan la declaratoria ejecutiva del estado de excepción.<sup>1018</sup> Cabe además mencionar que a diferencia de lo que se ha visto

---

<sup>1015</sup> Dentro de las atribuciones con las que cuenta el presidente del Estado, la Constitución del Ecuador señala que éste mantiene la potestad para “dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.” Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 147.13; en este sentido, muestra un reconocimiento a la competencia de gestión presidencial que se auxilia de la producción de decretos, los cuales están establecidos en la propia Constitución como documentos normativos que tienen una jerarquía infra legal; en efecto, la Constitución del Ecuador señala el siguiente orden jerárquico de aplicación normativa: “La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; *los decretos* y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.” (cursivas son del autor) Ibid. Art. 425.

<sup>1016</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 140.

<sup>1017</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 80 – 81.

<sup>1018</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 140, 164, 166 y 436.8.

en los Estados andinos estudiados, este control de constitucionalidad por parte de un órgano ajeno al Ejecutivo, sería de los hechos y circunstancias que motivan la declaratoria del estado de excepción, mas no de la oportunidad, conveniencia o constitucionalidad del mismo conforme lo ha prescrito la propia Constitución.

Es necesario decir también una cuestión más respecto a los estados de excepción que pueden ser declarados por parte del presidente en los diferentes Estados andinos revisados. Tanto Perú, Colombia y Venezuela señalan que la prórroga de un estado de excepción exclusivamente procede cuando exista revisión y autorización por parte del Poder Legislativo. Bolivia al respecto, sostiene que incluso la primera declaratoria de un estado de excepción requiere aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional; además, impide que se declare un nuevo estado de excepción por la misma causa durante un año, salvo que medie expresa autorización de la Asamblea Legislativa. Ecuador menciona que es el presidente quien puede decretar un estado de excepción por su propia autoridad sin que se necesite autorización o verificación del Poder Legislativo, pero este último deberá ser únicamente notificado; igualmente, en los casos de renovación o ampliación del Estado de excepción, procederá por sola competencia y determinación del presidente de la República. Entonces como se ve, a diferencia de los otros casos revisados, en Ecuador no existe límite alguno a la activación de la declaratoria de un estado de excepción ni control por parte del órgano más representativo del Estado como es el Legislativo, a la vez tampoco se ha fijado una limitación en materia de renovación como en el caso boliviano que impide por un año.

A manera de epílogo de lo que se ha dicho sobre los decretos ejecutivos; los decretos presidenciales con rango de ley exclusivamente se avizoran en el caso de Perú, Colombia, Venezuela y Ecuador, pues Bolivia no presenta esta configuración constitucional. Perú, en la generalidad de los casos, Colombia y Venezuela requieren la autorización o habilitación de su Poder Legislativo para que proceda esta competencia, aunque cabe mencionar que en el caso peruano se abre una atribución a que por causas extraordinarias el presidente pueda desarrollar cuerpos normativos con jerarquía de ley. Ecuador atribuye a que sea el presidente quien pueda promulgar un decreto-ley cuando la Asamblea Nacional no se pronuncie en el plazo de treinta días respecto de una iniciativa legislativa del Ejecutivo calificada por parte del mismo presidente como de urgencia económica.

En el mismo sentido, se ha verificado la autorización que requiere la renovación de un Estado de excepción en los países en análisis, Perú, Colombia y Venezuela

determinan que el Ejecutivo deberá solicitar consentimiento del Poder legislativo para la continuidad de un Estado de excepción que ya haya sido decretado por parte del presidente; en el caso de Bolivia se establece que esta autorización deberá proceder desde la primera declaratoria desde el Legislativo; y Ecuador, no establece requisito alguno de asentimiento legislativo para la declaratoria de un Estado de excepción, entregando exclusiva competencia al presidente para realizarlo.

#### 1. Reforma constitucional

Los mecanismos que habilitan el cambio a la constitución, como se dijo anteriormente, llegan a influir notoriamente en el contexto de las competencias con las que cuentan los ostentadores de poder político al interior del Estado; pues si se parte de sostener que la constitución escrita, como es el caso de los Estados andinos revisados, supone un documento para entregar derechos y libertades a la población pero ante todo frenar al poder político, se hace relevante entonces mirar comparativamente lo que estas Constituciones han previsto en materia de su modificación y a la vez, quienes son los actores al interior del Estado que ostentan iniciativa para incidir en el cambio constitucional. Luego, las Constituciones revisadas parten del reconocimiento que éstas no pueden ser cuerpos normativos rígidos y que son susceptibles a modificaciones y cambios propios al desarrollo y mutación social.<sup>1019</sup>

En el mismo orden de ideas se debe mencionar que la revisión de los mecanismos de reforma constitucional interesa para la verificación del diseño que se establece y el acercamiento o restricción hacia la participación de la población de estos mecanismos en cuanto como se ha visto, el principio democrático se materializa y toma sentido por la participación y apertura a ella dentro de las tareas de gobierno y aún más respecto de la conservación o modificación de la Carta Fundamental del Estado, la cual implica un instrumento de la sociedad y no del poder. Consiguientemente con esta posición, el diseño de la reforma constitucional abre el debate sobre el alcance del principio democrático y los elementos que interesan en una ciudad plural que avizore a los derechos colectivos y las nuevas formas de vinculación de la población en la acción de gobierno e institucionalización del Estado.

En este orden de ideas hay que realizar una necesaria aclaración respecto al uso del término reforma constitucional, en el sentido que éste implicaría la modificación total

---

<sup>1019</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 12 – 13.

o parcial de la carta fundamental de los Estados, aunque como se verá hay países en donde la terminología cambia y llegan a denominar como reforma a un mecanismo de mayor modificación y enmienda a otro de menor cambio constitucional como sucede en el caso ecuatoriano; así podría parecer que lo correcto de este acápite sea la denominación de *cambio constitucional* como un término más genérico que abarque a las distintas configuraciones que se hicieran en los Estados, sin embargo se mantendrá el nombre de *reforma constitucional* por cuanto ésta supone una característica aceptada en la doctrina constitucional del mundo.

La iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional en el Perú, corresponde al Presidente de la República con la aprobación del Consejo de Ministros; también a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento de la población electoral. La Constitución peruana sostiene además, que su modificación debe siempre contar con la aprobación del Congreso a través de una mayoría absoluta de sus miembros y, con un posterior referéndum que ratifique los cambios realizados.<sup>1020</sup> En este sentido, se desprende de la regulación constitucional una propuesta de devolución del poder a la población para que sea ésta quien se manifieste finalmente sobre la modificación.

Ahora bien, pese a lo señalado con inmediata antelación, la Constitución también dice que “(...) puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.”,<sup>1021</sup> es decir, determinándose en la Constitución un límite a la manifestación democrática de la población o a ese principio de devolución del poder a la sociedad, pues en el supuesto transcrito, la representatividad del Poder Legislativo parecería rebasar los elementos de la radicalización democrática o deliberación que ésta faculta en el tejido social.

Igualmente, respecto de este mecanismo de reforma constitucional en el cual se excluye a la población, cabe mencionar que la ley reformativa en materia constitucional por parte del Legislativo no está sujeta a observaciones del presidente de la República en empleo de su facultad de veto, ello, en virtud que se estaría generando en el Poder Legislativo una lógica constitucional de *poder constituyente delegado* sin que en consecuencia se tratase de un proceso ordinario o corriente, sino que al contrario sería

---

<sup>1020</sup> Perú, Constitución Política del Perú. Art. 206.

<sup>1021</sup> Ibid. Art. 206.

uno de los procedimientos más relevantes en cuando implicaría la modificación a la Carta Fundamental con la que cuenta el Estado.<sup>1022</sup>

La Constitución de Colombia sostiene que la modificación de la Constitución se podrá realizar por el Congreso, por Asamblea Constituyente y por referendo de la población.<sup>1023</sup> Estos tres procedimientos que se han establecido suponen un análisis que no puede quedar desapercibido, pues la primera alternativa implica la realización de actos legislativos luego de la presentación al Congreso de un proyecto de reforma que implicaría la apertura hacia la participación flexible de varios actores.<sup>1024</sup> Pues, la reforma por parte del Congreso atiene a una naturaleza de órgano *constituyente derivado* que habilita que éste pueda realizar cambios a la Constitución vigente, sin que supongan los mismos la expedición de una nueva Constitución. En este sentido, el Congreso realiza los denominados *actos legislativos* que contienen las modificaciones constitucionales pertinentes. La iniciativa de modificación constitucional que habilite al Congreso la tienen los miembros del Congreso, el Gobierno Nacional, el Consejo de Estado, el treinta por ciento de concejales del país, el treinta por ciento de los diputados del país<sup>1025</sup> y, un número de ciudadanos igual al cinco por ciento del censo electoral.<sup>1026</sup>

El trámite del proyecto se lo realizará en dos periodos ordinarios y consecutivos; una vez que se apruebe en el primero con la mayoría de asistentes se dará paso al segundo periodo en el cual la aprobación requerida será del voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.<sup>1027</sup> Igualmente, pese a ser un trámite realizado por competencia del Congreso para modificar la Constitución, siempre en este trámite, se debe activar un referendo ciudadano a petición del cinco por ciento de los ciudadanos que integran el registro electoral cuando lo soliciten dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo. Mismo requisito de referendo será necesario al referirse las reformas

---

<sup>1022</sup> Bernal Ballesteros y Otárola Peñaranda, *La Constitución de 1993 Análisis Comparado*. 889.

<sup>1023</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 374.

<sup>1024</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 369.

<sup>1025</sup> Este porcentaje fue definido por sentencia de la Corte Constitucional de Colombia Nro. C-180 del 14 de abril de 1994, una vez que se presentara el conflicto entre el porcentaje inicial previsto en el art 375 de la Constitución colombiana que solicitaba un 20% y el determinado en el art. 155 de la Constitución que señalaba un 30% para presentar proyectos de reforma constitucional por parte de los concejales y diputados. La Corte Constitucional determinó que el requisito es de 30%. Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 13 – 14.

<sup>1026</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Arts. 155, 375 y 237.4.

<sup>1027</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 12 – 18.

a materia de derechos fundamentales y sus garantías establecidos en la Carta Fundamental,<sup>1028</sup> procedimientos de participación popular y, al Congreso.<sup>1029</sup>

También se puede realizar una reforma constitucional por activación de una Asamblea Constituyente como un segundo mecanismo expuesto. Para la activación del proceso constituyente será necesaria una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara del Poder Legislativo, por medio de esta ley, el Congreso dispondrá que el pueblo en votación popular se pronuncie sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para que la consulta popular resulte triunfadora se necesitará la aprobación de la misma con la tercera parte de los integrantes del censo electoral.<sup>1030</sup> Cabe mencionar que la competencia para el llamamiento a una Asamblea Constituyente es exclusiva y excluyente del Congreso, reclutándose en éste una de las atribuciones más singulares y potentes para desarrollar lo que podría llamarse un proceso constituyente de formación del ordenamiento jurídico estatal y constitucional del Estado.

Ahora bien, varios autores han manifestado que la Asamblea Constituyente que se desarrolla en el caso colombiano es de tipo derivada, por sobre todo, en cuanto es el Congreso quien define su permanencia o tiempo de duración, composición y competencia, sin que pueda entonces hacerse una nueva Constitución, sino únicamente reformar, incluso totalmente, la existente.<sup>1031</sup> Al respecto cabe señalar que también se presentan posiciones que sostienen que el poder constituyente siempre será originario y con capacidad de reestructurar el ordenamiento jurídico y realidad interna del Estado; en todo caso, aquí se mirará las atribuciones efectivas que la Constitución colombiana ha entregado para el supuesto concreto desde lo que se ha denominado un examen o estudio al diseño institucional que se ha establecido.<sup>1032</sup>

La Constitución de Colombia en el mismo sentido señala que se puede realizar una reforma constitucional por referendo de la población; este mecanismo de participación ciudadana busca someter en consulta normas jurídicas reformativas a la Constitución.<sup>1033</sup> La iniciativa para solicitar un referendo la tienen el Gobierno Nacional

---

<sup>1028</sup> Colombia detalla en el Capítulo I, del Título II, los derechos fundamentales que son reconocidos como tales por parte del Estado; entre ellos están vida, personalidad jurídica, libertad, integridad física, y otros. Véase: Colombia, Constitución de Colombia. Art. 11 – Art. 41.

<sup>1029</sup> Ibid. Art. 377.

<sup>1030</sup> Ibid. Art. 376.

<sup>1031</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 16 - 17.

<sup>1032</sup> Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, «Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional», IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, n.º 25 (2010). 26.

<sup>1033</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Arts. 374 y 378.



o un grupo de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral.<sup>1034</sup> Ahora bien, hay que decir que la convocatoria a referendo no puede hacerla directamente el Gobierno o la población con sus requisitos, sino que siempre, una vez más, será el Congreso con la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras el que defina la convocatoria a través de una ley.<sup>1035</sup> Esto, sin duda muestra una significativa limitación en la devolución del poder a la población, en cuanto supondría el someter a decisión del Congreso la habilitación del pronunciamiento democrático de la población.<sup>1036</sup> Para la aprobación por referendo se requiere el voto afirmativo de más de la mitad de quienes sufragan y que este número exceda de la “(..) cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.”<sup>1037</sup>

Finalmente, es la Corte Constitucional quien realiza un control de constitucionalidad de los actos legislativos, convocatorias a referendo, consultas populares o actos de convocatoria a Asamblea Constituyente; así, hay una participación de este órgano de justicia constitucional en la verificación de la inexistencia, conforme a la Constitución, de vicios de procedimiento.<sup>1038</sup> Es decir, en estricto sentido se trataría de un control anterior a la votación popular en el caso de referéndum, y respecto de los actos legislativos será respecto a vicios de forma cuya acción caduca el año de su expedición.<sup>1039</sup>

La Constitución de Venezuela menciona tres procedimientos de cambio constitucional: enmienda, reforma y Asamblea Constituyente. Estos mecanismos que se han introducido en la Constitución han buscado dar respuesta a la intención e inspiración de una Carta Fundamental que permanezca en el tiempo sin la posibilidad de mayores variaciones que supongan caer en una lógica de reformas continuas.<sup>1040</sup>

Así, las enmiendas constitucionales caben cuando se tenga por objeto la “(...) adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución sin que se altere su estructura fundamental.”<sup>1041</sup> y la reforma en estricto sentido, implica la revisión parcial de la Constitución y “(...) la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen

---

<sup>1034</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 369.

<sup>1035</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 378.

<sup>1036</sup> Pérez Escobar, *Derecho constitucional colombiano*. 18.

<sup>1037</sup> Colombia, Constitución de Colombia. Art. 378.

<sup>1038</sup> Ibid. Arts. 241.2 y 379.

<sup>1039</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 370.

<sup>1040</sup> Roberto Viciano Pastor, «Caracterización General de la Constitución venezolana de 1999», en *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, ed. Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor (Valencia - Caracas - Venezuela: Instituto de Estudios Políticos Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2004). 46 – 47.

<sup>1041</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 340.

la estructura y principios fundamentales (...)»<sup>1042</sup> que se han establecido en la Constitución; es decir en realidad no se trataría del número de artículos a ser modificados sino de la profundidad y sustancia que los cambios lleguen a envolver.<sup>1043</sup> La asamblea constituyente, no tendrá ninguna de las limitaciones que se han prefijado constitucionalmente para la enmienda y reforma, siendo en consecuencia competente para cualquier modificación constitucional e incluso para desarrollar una nueva Carta Fundamental.

En el caso de las enmiendas constitucionales, la iniciativa proviene del quince por ciento de ciudadanos inscritos en el registro civil y electoral, o por el treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional o, por iniciativa del presidente de la República en reunión con el Consejo de Ministros; hay que señalar que en caso que las enmiendas provengan de iniciativa del Poder Legislativo, se requerirá la aprobación en su seno por la mayoría de integrantes siguiendo el trámite de formación de las leyes.<sup>1044</sup> Además, señala la Constitución venezolana, que toda enmienda requiere la ratificación de éstas por referendo aprobatorio de la población.<sup>1045</sup> Es decir, se instaura un significativo espacio de devolución del poder a la población y concreción del principio democrático.

La reforma a la Constitución supone algunas variaciones de procedimiento. La iniciativa de reforma constitucional la tienen los miembros de la Asamblea Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, el presidente de la República en conjunto con el Consejo de Ministros, y un número no menor al quince por ciento de los electores inscritos en el registro civil y electoral. El trámite de reforma realiza el Legislativo en el cual se debe ventilar un proceso que implique tres sesiones de discusión, los cuales deberán efectuarse en un plazo no mayor a dos años dentro del cual la Asamblea decidirá aprobar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.<sup>1046</sup> En símil regulación que la enmienda constitucional, el texto de reforma debe ser aprobado en referendo aprobatorio con un número de votos afirmativos superior a los negativos.<sup>1047</sup>

La posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente también se prevé en la Constitución venezolana;<sup>1048</sup> así señala expresamente que ésta será de tipo originario con atribuciones para transformar al Estado, desarrollar y crear un nuevo ordenamiento

---

<sup>1042</sup> Ibid. Art. 342.

<sup>1043</sup> Fajardo H. Ángel R, *Principios de derecho constitucional*. 487.

<sup>1044</sup> Ibid. 488.

<sup>1045</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art 341.

<sup>1046</sup> Ibid. Arts. 342 y 343.

<sup>1047</sup> Ibid. Arts. 344 y 345.

<sup>1048</sup> Viciano Pastor, «Caracterización General de la Constitución venezolana de 1999». 46.

jurídico y redactar una nueva Constitución.<sup>1049</sup> La iniciativa para convocar a una Asamblea Constituyente la conservan el presidente de la República conjuntamente con el Consejo de Ministros, las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, los Consejos Municipales en cabildo mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y el quince por ciento de los electores inscritos en el registro civil y electoral.<sup>1050</sup> El texto que apruebe la Asamblea Nacional Constituyente será la nueva Constitución de la República que se publicará en la Gaceta de Oficial del Estado.

La Constitución de Bolivia señala que puede existir una reforma total o parcial de la Constitución. En este sentido, fija que la reforma total será aquella que afecte a las bases fundamentales, derechos, deberes y garantías, así como también a la primacía y regulaciones sobre reforma de la Constitución. Para realizar una reforma total de la Constitución se requerirá la convocatoria a una Asamblea Constituyente *originaria y plenipotenciaria*,<sup>1051</sup> la cual deberá ser activada por parte de la población a través del mecanismo de participación ciudadana, referendo. La iniciativa para activar la Asamblea Constituyente la tendrán la ciudadanía con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado, la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional y, el presidente de la República.

Respecto a la reforma parcial, la Constitución determina que ésta podrá iniciarse por iniciativa ciudadana con al menos el veinte por ciento del electorado, y por los dos tercios del total de miembros presentes en la sesión que se convoque de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Finalmente, cabe mencionar que en todos los casos, tanto reforma total como parcial de la Constitución, se requiere la convocatoria a un referendo aprobatorio en el cual la población ratifique el texto constitucional propuesto.<sup>1052</sup>

La Constitución de Ecuador, de manera similar a Venezuela, configura tres mecanismos de cambio constitucional denominados: enmienda, reforma y Asamblea

---

<sup>1049</sup> Al respecto, la Constitución de Venezuela desarrolla una significativa regulación sobre el poder constituyente señalando la concepción general sobre éste y la dimensión de su activación, pues determina: “El pueblo de Venezuela es el depositario del *poder constituyente originario*. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de *transformar el Estado*, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.” (cursivas son del autor). Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 347. También, se determina que esta Asamblea Nacional Constituyente tiene una existencia jurídica que sobrepasa a los poderes constituidos, los cuales no podrán impedir sus decisiones; igualmente señala la Constitución que el presidente no puede objetar la nueva Constitución. *Ibid.* Art. 349.

<sup>1050</sup> Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 348.

<sup>1051</sup> Es la propia Constitución boliviana la que define la naturaleza del poder constituyente que se puede activar en este Estado, liberando así de limitaciones a las atribuciones que esta Asamblea tendría al ser activada en el interior del país. Al respecto puede verse: {Citation} art. 411. I.

<sup>1052</sup> Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Art. 411. I y 411. II.

Constituyente. Es decir se trataría de tres niveles para modificación de la Constitución en atención a la rigidez de las materias que quieran ser abordadas por estos mecanismos.<sup>1053</sup> Las enmiendas constitucionales caben cuando no se altere la estructura fundamental de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no se establezca restricciones a los derechos y garantías y, no se modifiquen los mecanismos de cambio constitucional.<sup>1054</sup> La reforma, cuando ésta “(...) no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución (...)”;<sup>1055</sup> mientras que la Asamblea Constituyente, no tendrá ninguna de las limitaciones señaladas.<sup>1056</sup> Siempre, será la Corte Constitucional la que determine de manera previa el procedimiento a seguir para realizar el cambio constitucional.<sup>1057</sup>

La enmienda constitucional podrá desarrollarse a iniciativa del presidente de la República o del ocho por ciento de la población inscrita en el registro electoral, para este fin la propuesta pasa a un proceso de referéndum que buscará la aprobación de la población.<sup>1058</sup> Además, como otro mecanismo de enmienda, puede iniciarse ésta por petición de la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional; en este caso, el proyecto se tramitará en dos debates, siendo el segundo generado después de un año del primero y se aprueba por las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura.<sup>1059</sup>

La reforma parcial de la Constitución está configurada como un mecanismo que puede ser iniciado por el presidente de la República, por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional, y por el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el registro electoral.<sup>1060</sup> El Poder Legislativo tramitará el proyecto en al menos dos debates, el segundo deberá realizarse al menos noventa días después del primero; una vez aprobado el proyecto, se convocará a referéndum para que la población ratifique el texto constitucional aprobándolo con la mitad más uno de los votos válidos que hayan sido emitidos.<sup>1061</sup>

La Asamblea Constituyente ecuatoriana se instaure por convocatoria a consulta popular, esta convocatoria puede ser solicitada por el presidente de la República, por las

---

<sup>1053</sup> Jorge Benavides Ordóñez, «Reforma Constitucional y Límites en la Constitución Ecuatoriana de 2008» (Tesis Doctoral Ph.D, Universidad de Sevilla, 2016). 121.

<sup>1054</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 441.

<sup>1055</sup> Ibid. Art. 442.

<sup>1056</sup> Ibid. art. 444.

<sup>1057</sup> Ibid. Art. 443.

<sup>1058</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 81.

<sup>1059</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 441.

<sup>1060</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 81.

<sup>1061</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 442.

dos terceras partes de los miembros del Poder Legislativo y, por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. El texto que se apruebe en la Asamblea requerirá aprobación por referéndum de la población, que para tal fin requerirá la mitad más uno de los votos válidos.<sup>1062</sup> Hay que señalar que a diferencia del caso boliviano y colombiano que se revisó, la regulación sobre la Asamblea Constituyente del Ecuador no determina el tipo o naturaleza de la misma, pues abre la comprensión a mirar si ésta será de tipo originaria o derivada.

En este sentido, los procesos de modificación o cambio constitucional que han sido revisados, muestran las diferencias en la comprensión democrática y de la naturaleza del texto constitucional como un texto rígido o vivo. La Constitución de Perú entrega una significativa preponderancia en la modificación constitucional a su Poder Legislativo, pues pese a regular la potestad para que sea la población quien se pronuncie sobre las modificaciones, la Constitución configura también fórmulas para evadir o excluir, el pronunciamiento de la población en referendo.<sup>1063</sup> Es importante destacar además que en el caso peruano, la iniciativa de modificación constitucional la conservan el Poder Legislativo, la población y el presidente de la República.

La Constitución de Colombia define los mecanismos de cambio constitucional que pueden realizarse por parte del Poder Legislativo, Asamblea Constituyente o referendo ciudadano.<sup>1064</sup> La competencia para convocar a una Asamblea Constituyente recae exclusivamente en el Congreso, fijándose además que ésta no será originaria, sino que al contrario mostraría características de tipo derivado. A la vez, la convocatoria a un referendo sería competencia del Gobierno Nacional y de la población, pero éstas siempre necesitarían la aprobación del Poder Legislativo; mostrando así el significativo rol del Congreso en el diseño institucional del Estado.<sup>1065</sup> Luego, efectivamente el Poder Legislativo tendría un rol protagónico en la tutela de la Constitución.

En el mismo orden de ideas, la Constitución de Venezuela establece tres mecanismos de cambio constitucional: enmienda, reforma y Asamblea Constituyente. Las enmiendas y reformas constitucionales se tramitan en la Asamblea Legislativa, variando únicamente el procedimiento de tratamiento de una y otra. Finalmente, todos los mecanismos de cambio constitucional, podrán ser de iniciativa del presidente de la

---

<sup>1062</sup> Ibid. Art. 444.

<sup>1063</sup> Bernal Ballesteros y Otárola Peñaranda, *La Constitución de 1993 Análisis Comparado*. 885 – 890.

<sup>1064</sup> SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 369.

<sup>1065</sup> PÉREZ ESCOBAR, *Derecho constitucional colombiano*. 17 – 18.

República, del Poder Legislativo y de la población. Cabe mencionar que en el caso venezolano no se presenta ninguna limitación para el pronunciamiento de la población en referendo sobre cualquier cambio que se intenta de la Constitución vía enmienda o reforma; es decir se habilita la teoría de devolución de poder a la población. Generando como señalan autores una interesante conexión entre el ejercicio del poder y la participación democrática de la población.<sup>1066</sup>

La Constitución de Bolivia conserva una regulación más limitada y a la vez más clara en los mecanismos de cambio constitucional al definir que cualquier reforma puede ser total y parcial, señalando que la primera necesitará de Asamblea Constituyente y la segunda se tramitará por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La reforma total puede provenir de iniciativa del presidente de la República, del Poder Legislativo y de la población; mientras que la reforma parcial, exclusivamente podrá ser incentivada por el Poder Legislativo y la población; al igual que el caso venezolano, siempre se requerirá la convocatoria a referendo que ratifique el texto constitucional, habilitándose así la teoría democrática constitucional y materializando al principio democrático.

En este sentido, hasta aquí, tanto el caso venezolano como boliviano mostraría una cercanía significativa a los elementos que han interesado revisar en este apartado respecto a la democratización del diseño constitucional, o si se quiere, a la habilitación y búsqueda por profundizar al principio democrático en donde la población pueda ser escuchada y participe con decisiones reales en las acciones que interesan al rumbo del Estado; así al habilitarse el pronunciamiento de la población para toda modificación constitucional se estaría haciendo sustantiva a la teoría democrática constitucional y consecuente devolución de poder a la población.

La Constitución de Ecuador por su parte, mantiene una regulación más similar a la de Venezuela por cuanto sostiene la existencia de los mismos mecanismos de cambio constitucional como son: enmienda, reforma y Asamblea Constituyente. Es importante decir además que del examen se puede mirar que la enmienda ecuatoriana ha establecido dos fórmulas, una con referéndum cuando ésta es de iniciativa del presidente de la República y la población; y otra, que se aprueba exclusivamente por parte del Poder Legislativo cuando la iniciativa proviene de éste.<sup>1067</sup>

Por su parte, la reforma a la Constitución se tramitará en el Legislativo y deberá ser aprobada en referéndum el producto de la modificación. Finalmente, la Asamblea

---

<sup>1066</sup> Viciano Pastor, «Caracterización General de la Constitución venezolana de 1999». 41 – 42.

<sup>1067</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 95 – 96.

Constituyente que se diferencia sustancialmente del caso venezolano, debe producir un texto que será aprobado en referéndum por parte de la población. En todos los casos, excepto en la enmienda que sigue sus propias reglas que se han establecido aquí, la iniciativa de modificación constitucional puede provenir del presidente de la República, el Poder Legislativo y la población.

Es importante destacar que los países andinos, excepto Perú, habilitan en sus propias Constituciones la potestad de activar el poder constituyente e instalar una Asamblea Constituyente que implique la realización de significativas modificaciones constitucionales e incluso de una nueva Constitución. Hay que notar además, que excepto en el caso Colombiano, esta habilitación al funcionamiento de una Asamblea Constituyente muestra no tener limitaciones teóricas de su dimensión originaria que posibilitaría inclusive profundas transformaciones hacia el interior del Estado.

### **2.3. Una mirada global a la discusión**

El análisis del diseño institucional establecido por los diferentes Estados andinos que han sido seleccionados para su estudio, muestra variaciones que deben ser revisadas y analizadas en su detalle de las relaciones y diseño constitucional. Mal se haría en esta sección de tratamiento intentar sistematizar o presentar los resultados ya analizados en la comparación del presidencialismo contemporáneo de los países andinos, que como se ha dicho deben ser observados en el detalle de su regulación, variaciones y tensiones que han sido tratadas.

El presidencialismo andino por supuesto que mantiene similitudes en materia de acrecimiento permanente de las atribuciones con las que cuenta el presidente de la República, sin embargo, a la vez indica diferenciaciones profundas respecto del presidencialismo originario o puro que se estableciera en Estados Unidos. Así, no se hace posible realizar una comparación que mantenga un hilo discursivo o elementos determinantes en su ejercicio, pues las variaciones o distancias en las particularidades de su diseño constitucional, en ciertas características presidenciales, rebasan un intento comparativo, en donde el detalle o regulación muestra las distancias y cercanías entre uno y otro Estado.

Este acápite ha propuesto mirar la regulación constitucional y relaciones entre el ejecutivo y legislativo de los Estados, en donde además existen otros actores e instituciones que presentan modificaciones sustantivas, como lo son los procesos de referéndum o devolución del poder a la población o las determinaciones o regulaciones

que las cortes o tribunales constitucionales del país, los que han realizado y realizan en el marco constitucional modulaciones e incluso mutaciones de una institución diseñada en el texto constitucional originario. Entonces, efectivamente, *entre libretos comunes también hay diferencias*.

La incidencia del presidencialismo en la estructura política de los países andinos, es notoria, no existe una anulación de este sistema de gobierno en los diseños constitucionales que se han definido en los Estados de Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador, todos, ingresan en sus Constituciones la configuración de un sistema presidencial, no homogéneo, pero sí en algunos casos con mínimos similares y en otros con mayores diferencias.

En la revisión de la vinculación o comparación entre las características del presidencialismo originario y el que se ha diseñado en la región andina, se puede advertir que la realidad de cada Estado está marcada por un funcionamiento político y características propias al contexto de los países estudiados. La Constitución peruana es muy cercana al constitucionalismo clásico cuya vigencia data desde 1993 sin que tenga hasta la presente fecha una reforma constitucional íntegra que suponga una nueva Constitución o modificaciones sustantivas a su texto; cuestión distinta es el caso de Colombia, en donde se ha establecido una Constitución dentro del modelo neo constitucional desde el año de 1991, igualmente en Venezuela, Bolivia y Ecuador en cuyas Constituciones se enmarca la corriente del constitucionalismo latinoamericano, en todo caso, particularización que no debe ser desatendida, y que por cierto, tampoco las identifica en su integridad, sino en algunos elementos que se relacionan y guardan sintonía, todos, determinantes respecto del acrecimiento de atribuciones del presidente.

Se encuentra en el constitucionalismo andino una importante relevancia a las atribuciones y competencias con las que cuenta el presidente de la República, es una suerte de *sobre atribuciones* y potestades que implican preocupación por mantener al ejecutivo en el poder desde el diseño de mecanismos que habiliten su permanencia y protección frente a otros poderes al interior.

Cabe también una conclusión a la que se podría arribar con el análisis realizado, y es que el caso boliviano en mayor medida mantiene las regulaciones del presidencialismo originario o puro, en donde se muestra una mayor participación o colaboración entre el Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado. En este mismo sentido, el caso de Colombia, también indica una importante variación, en la medida que se aprecia una participación compartida entre el Ejecutivo y Legislativo para la realización de



diferentes atribuciones al interior del Estado, es decir no se llega a concentrar una relevancia desequilibrante del Ejecutivo.

Perú como se ha visto, conserva configuraciones que parecen *parlamentarizar* al sistema de gobierno diseñado, sin embargo, no llegan a tener mayor efecto y preminencia estas atribuciones del Legislativo peruano, aunque sin duda, el presidente se encuentra abocado a fórmulas de colaboración y contrapesos significativos. Venezuela, tiene dificultades en su regulación respecto del acrecimiento de competencias presidenciales y deterioro al Poder Legislativo, pues diseña cinco poderes que debilitan a su Legislativo, entrega potestades amplias en la regulación y funcionamiento del Estado en favor del presidente de la República, pero a la vez, mantiene diseños que llaman la atención por cuanto procuran limitar al Ejecutivo.

El caso ecuatoriano muestra claras contradicciones que asientan siempre al poder del presidente al interior del Estado, es muy cercano el diseño constitucional al caso venezolano, aunque en varias regulaciones como es el caso del proceso de reforma a la Constitución habilita a que sea pueda realizar sin consulta a la población, mientras que en Venezuela, por citar un caso, siempre será con consulta a la población, entonces hay nuevamente elementos de diferenciación pese a la cercanía de regulación que ambas Constituciones pueden llegar a mantener.

Así, mal se haría en esta sección de tratamiento sistematizar o presentar los resultados ya analizados en la comparación del presidencialismo contemporáneo de los países andinos, que como se ha dicho deben ser observados en el detalle de su regulación aquí presentada. Sin embargo, de una forma global se debe indicar y reconocer que mientras existen similitudes en las Constituciones abordadas, también se presentan profundas variaciones respecto a las relaciones y funcionamiento del poder. Pues, no son plenamente compatibles ni suponen una coherencia entre todos.

Las atribuciones se han ido establecido en diferente forma y atendiendo a preocupaciones e intereses propios, aunque como se ha dicho, coincide siempre el marcado rol del poder político para determinar sus preocupaciones y diseñar instituciones y regulaciones propias a acrecentar las atribuciones del presidente; luego, lejanía en la materialización que las constituciones son instrumentos de tutela a la población, pues parecen favorecer y proteger los intereses del poder político. De hecho, se ha podido observar procesos históricos del constitucionalismo de los Estados estudiados, en los cuales se motiva y busca generar a través de relaciones con el Legislativo, consultas populares o actuaciones de la Corte Constitucional, aperturas o restricciones de la

Constitución para la permanencia del presidente en el poder aún por afuera del texto constitucional previamente vigente.<sup>1068</sup>

Así, el análisis que se ha realizado trae consigo discusiones, cuestionamientos y la posibilidad de adquirir una posición respecto a la vigencia de una uniforme o no, regulación del presidencialismo en la Región; ya que el diseño constitucional puede verse conexo y vinculado en muchas características, pero además existen otras en donde las distancias son significativas y están marcadas por las diferencias que posicionan en uno u otro caso en mayor medida al ejecutivo del Estado frente a otros poderes.

### **3. Una desviación hegemónica hacia el hiperpresidencialismo**

Como se anunció, interesa el caso ecuatoriano entorno al asentamiento de poder y facultades que se han entregado a favor del presidente de la República. Las atribuciones y potestades conferidas, desbordan la comprensión del presidencialismo puro; pues llegan incluso a ubicar al Ejecutivo ecuatoriano en una suerte de mandatario que es parte de un sistema de desviación hegemónica a su favor.<sup>1069</sup>

Como se colige de lo revisado hasta aquí, en la Región hay un posicionamiento cada vez mayor y notorio hacia la entrega de poder al presidente del Estado lo cual se ha convertido en una preocupación tratada por distintos autores, quienes señalan incluso las propias dificultades que trae consigo el presidencialismo hacia alcanzar la estabilidad y gobernanza de los Estados.<sup>1070</sup>

Estas consideraciones han llevado a que entre en el debate los problemas de estabilidad, participación y funcionamiento institucional al interior de los Estados, además no ha perdido notoriedad los análisis respecto a la pérdida sustantiva de la democracia en los países, por cuanto la materialización de procesos participativos que vayan más allá de la voluntad presidencial o del monismo ejecutivo son carentes o al menos están debilitados por el diseño constitucional que se ha fijado. Así, el presidencialismo a jugado un rol determinante incluso en la estabilidad del régimen al interior en donde se ha marcado una distancia entre actores políticos y el ejecutivo de

---

<sup>1068</sup> Es el caso de Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador.

<sup>1069</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 109.

<sup>1070</sup> Al respecto puede verse lo abordado, entre otros autores: Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. González y Guy Gillespie, «Presidencialismo y Estabilidad Democrática en Uruguay». Santiago Basabe-Serrano, «Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina», *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n.º 157 (2017). Flórez Ruiz, «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina».

cada Estado;<sup>1071</sup> en otros casos, han llevado a consecuente producción de inestabilidad y surgimiento de distancias en los objetivos democráticos que los Estados buscarían cumplir.<sup>1072</sup>

El presidencialismo en la Región se ha ido concretando como un sistema que permanentemente ha tendido, incluso desde las razones históricas del surgimiento de las Repúblicas, la preponderancia de una persona gobernante por sobre cualquier otro criterio o razón institucional; de hecho, las propias constituciones han abandonado su tarea de limitantes o contenedores del poder político, para convertirse en documentos políticos que facilitan en muchos casos el acrecimiento de las potestades presidenciales y el debilitamiento orgánico y de influencia de otras instituciones en un diseño de lo que Linz denominaría, presidencialismo con adaptaciones frente al modelo originario.<sup>1073</sup>

De este modo, el presidencialismo que ha funcionado en la Región, es visto como un sistema que finalmente organiza y afianza *mayoritarismo*, el cual se concreta en “concentración de poder en manos de una mayoría, y la presidencia al ser la depositaria de este poder, significa un presidente muy poderoso (...)”;<sup>1074</sup> ello, mostraría con claridad la dificultad que el sistema presidencial, en sí, ya supone en la concepción democrática y republicana; aún más cuando éste se configura en el diseño institucional de los Estados de tal forma que sea capaz de traer desviaciones que llegan a producir una hegemonía presidencial que rebasa a cualquier análisis de los límites que el sistema debe concebir.

El Ecuador ha tenido veinte constituciones. El número de constituciones que ha producido a lo largo de su historia ubican al Estado entre los más llamativos en el número de documentos constitucionales que se han producido, tan sólo colocándose después de República Dominicana, Haití y Venezuela. Esta producción constitucional, a criterio de autores podría convertir a las mismas en documentos transitorios e inestables cuya consolidación en el Estado haya sido impedida; luego efectivamente, podría haberse alejado de la necesidad que las constituciones lleguen a convertirse en documentos respetados y acatados por ciudadanos y sobre todo como se verá en el tratamiento, por las

---

<sup>1071</sup> Hochstetler, «Repensando el presidencialismo». 68 – 69.

<sup>1072</sup> Linz y Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. 142.

<sup>1073</sup> Juan José Linz, «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?», en *La crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparativas*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza Editorial, 1997).

<sup>1074</sup> Arend Lijphart, «Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas», en *Las crisis del presidencialismo: I. Perspectivas comparativas*, ed. Juan José Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza Editorial, 1997). 162.

mismas autoridades que conforman el poder político; así hay un vaciamiento de intereses por concretar y profundizar al constitucionalismo y democracia en el Estado.<sup>1075</sup>

En el mismo orden, el desarrollo constitucional ecuatoriano mostró desde sus inicios, cercanía hacia la forma de organización republicana; sin embargo se desprende de los textos constitucionales, que el posicionamiento hacia regulaciones que ante todo, servirían al poder político de turno antes que a los intereses de la población, fue una constante.<sup>1076</sup> Hurtado denominaría a esta realidad como una lógica de modificaciones y cambios constitucionales que parecieron atender más a la “conveniencia utilitaria de caudillos triunfadores (...) a medida de sus intereses políticos.”<sup>1077</sup> que a una necesaria Carta Fundamental que sirviera para la profundización democrática y social. Pues, en la historia del Ecuador hasta 1979 los gobiernos de dictadura superaron a los democráticos y la recurrencia de regímenes autoritarios ya sean civiles o militares, fueron permanentes.

El Ecuador ha experimentado en los últimos tiempos un fenómeno potenciado de acreciente entrega de competencias al Ejecutivo, empero esta situación constitucional, con mayor mesura, se ha venido repitiendo desde los inicios del Estado.

En este estudio no se realizará un análisis de todas las regulaciones constitucionales que se han ido materializando a lo largo de la historia del país; sino que se miraran aquellas configuraciones institucionales y de atribuciones al presidente más significativas que demuestran las desviaciones al sistema presidencial puro, marcando de esta forma una clara influencia del Ejecutivo en el interior del Estado. Además se hará, como se anunció, especial énfasis y análisis a la Constitución vigente que atendió a un origen constituyente con aprobación de la población en el año 2008; esta Carta Fundamental, generaría un diseño que mostrará una institucionalización de un sistema de gobierno que rebasa la concepción presidencialista para centrarse en lo que se puede denominar un hiperpresidencialismo excluyente de principios republicanos y democráticos ya revisados. En este sentido, se desenvolverá el análisis en las características y razones que motivan señalar que en el caso ecuatoriano hay una desviación presidencial que coloca al Ejecutivo en una hegemonía propia al sistema hiperpresidencialista.

La cuestión planteada pasa entonces por la revisión del diseño institucional ecuatoriano y la rigurosidad a la definición del sistema de gobierno hiperpresidencial;

---

<sup>1075</sup> Osvaldo Hurtado, *Ecuador entre dos siglos* (Bogotá: Penguin Random House, 2017). 230.

<sup>1076</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 22 – 24.

<sup>1077</sup> Hurtado, *Ecuador entre dos siglos*. 230.

pues, en un primer momento fue Nino quien ante el advenimiento de cambios constitucionales en Argentina, señaló que se confluyen cuestiones características a un gobierno *hiper-presidencial*.<sup>1078</sup> Empero, la intención del estudio que se plantea, será reforzar el tratamiento respecto al hiperpresidencialismo y realizar un estudio desde la mirada constitucional de las instituciones y las regulaciones propuestas por la Carta Fundamental ecuatoriana que permita entregar un análisis y posicionamiento sobre lo que debería entenderse por hiperpresidencialismo, y logrando así un necesario distanciamiento del análisis de los detalles subjetivos, meramente partidistas o políticos de apreciación sobre los líderes que en un momento pueden haber llegado a estar al frente del gobierno de turno; así se apartará la revisión de las características o cualidades personales y carismáticas de quienes hayan ostentado el cargo de presidente de la República con la finalidad, a manera de insistencia, de obtener una visión jurídica del diseño institucional de la Constitución y encontrar así la concurrencia de elementos propios al hiperpresidencialismo.

Ahora bien, dicho lo anterior no se niega la variable que se puede presentar en uno y otro sistema de gobierno presidencial entorno a las características de sus líderes que gobiernan; pues, las convicciones democráticas o autoritarias, popularidad o impopularidad, forma de articular su competición política y sus relaciones con las clases políticas y sociedad, llevan a singularizar al ejercicio del poder e incluso a la propia apreciación contextual de la democracia en un Estado;<sup>1079</sup> de hecho, las propias instituciones se vivifican desde la actuación de los agentes políticos.

Ya se anunciaba con anticipación que en el propio país en que se originó el presidencialismo puro, los estilos de los gobernantes profundizaban o debilitaban los principios republicanos y democráticos. Empero, la intención de este estudio, será revisar como se dijo, exclusivamente al diseño institucional establecido en la Constitución, que permita rebasar, en mayor medida, a cualquier miramiento estrictamente de la persona que gobierna por cuanto aquello llevaría a desvirtuar la rigurosidad del análisis desde el objetivo que se tiene de obtener un contexto del diseño constitucional institucional.

---

<sup>1078</sup> Carlos Santiago Nino, «El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia», en *El presidencialismo puesto a prueba*, ed. Carlos Santiago Nino y Roberto Gargarella (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992). 77 – 78.

<sup>1079</sup> Linz, «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?» 53.

### 3.1. Fortalecimiento histórico al presidente y desbordado presidencialismo ecuatoriano

Como se dijo, el Ecuador ha tenido veinte constituciones. De ellas, se revisará exclusivamente las características o regulaciones que interesan a los objetivos de este trabajo, es decir sobre aquellos elementos que puedan presentar un llamamiento a la profundización del sistema presidencial que se instauraría en el Estado. Así, se revisará en específico y con atención las Constituciones ecuatorianas que pudiesen suponer particularidades en la entrega de competencias o limitaciones al presidente dentro de la relación Poder Legislativo y Ejecutivo; siendo en consecuencia referentes significativos a la hora de realizar el abordaje del presidencialismo ecuatoriano.

En este sentido, el constitucionalismo ecuatoriano históricamente ha supuesto un diseño por preservar y fortalecer al presidencialismo; empero, también ha tenido ciertas modulaciones que en algunos casos han incorporado inclusive a elementos o características propias del sistema parlamentario, es decir de forma muy residual se establecieron cuestiones propias al parlamentarismo, empero siempre han dominado los intereses del poder político de turno junto al acrecimiento presidencial que será lo que se revise a continuación.

Ahora bien cabe anotar que entre las primeras Constituciones del Ecuador no se estableció la elección popular del presidente, sino que se determinó que éste debía provenir de la voluntad del Congreso,<sup>1080</sup> por ello que a la hora de analizar estas primeras Cartas Fundamentales del Ecuador correspondientes a los años de 1830, 1835, 1843, 1845 y 1851 no se puede definir que haya existido en estricto sentido un presidencialismo puro, mas tampoco se encuentran lejanas a este sistema las referidas Constituciones en razón de las configuraciones y diseño que estas establecen en su contenido sobre el Poder Ejecutivo y su vinculo o relación con el Poder Legislativo.<sup>1081</sup> En este apartado se revisarán las Constitución del Ecuador desde al año de 1830 a 1998.

En efecto, el poder político marcó la línea del desarrollo constitucional ecuatoriano. La Constitución de 1830 estableció que para ser presidente del Ecuador se requería ser ecuatoriano por nacimiento, aquello como una clara dedicatoria para el general Juan José Flores, quien pudo ser el primer presidente del país por cuanto se consideró ecuatoriano por nacimiento a quienes hayan nacido en el extranjero pero que

---

<sup>1080</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 49.

<sup>1081</sup> *Ibid.* 49 – 50.

se encuentren prestando servicios al país.<sup>1082</sup> Además la Constitución, configuró el gobierno con separación de poderes, aunque como dice Salgado, en realidad se presentó una hegemonía del titular del Poder Ejecutivo.<sup>1083</sup>

Se instauró desde un inicio constitucional del país, un diseño conducente a satisfacer los intereses del poder político habilitando las regulaciones que para éste fueron requeridas. El presidente y los legisladores durarían cuatro años en funciones y el primero no podría ser reelecto sino pasados dos periodos de gobierno constitucional. Se diseñó también un Consejo de Estado para auxiliar al Ejecutivo en la administración del Estado y sustituir al Congreso en ciertas materias durante los recesos del mismo, Legislativo que por cierto, era de tipo unicameral.<sup>1084</sup>

Los magistrados del Poder Judicial eran nombrados por el presidente de la República con aprobación del Congreso desde una terna que era enviada para este fin por el Consejo de Estado; esto en una cercanía con el modelo presidencial puro y que a la vez muestra los inicios del país hacia determinar la figura presidencial incluso en la administración de justicia. Cabe decir que el Consejo de Estado estuvo definido en la Constitución como un órgano *para auxiliar al Poder Ejecutivo* integrado por el vicepresidente del ministro secretario y del jefe de Estado mayor general, de un ministro de la Alta Corte de Justicia, de un eclesiástico respetable y de tres vecinos de reputación nombrados por el Congreso.<sup>1085</sup>

En consecuencia, esta Constitución pese a haber sido una Carta determinada por la representación política, alternancia en el poder y responsabilidad del gobierno, también diseñó formas muy propias a las tendencias monárquicas que rechazaban de inicio el igualitarismo republicano,<sup>1086</sup> incluso desde la naturaleza de la formación de esta Constitución como el primer instrumento político del nuevo Estado en el cual se constituyó al régimen político del país desde una visión propia a quienes realizaron esta Carta Fundamental que fue la élite criolla de la época.<sup>1087</sup> Fue en estricto sentido una Carta Fundamental que sirvió a los fines del poder político y estableció las necesidades y condiciones que las élites deseaban en la administración y gestión del país.

---

<sup>1082</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 24.

<sup>1083</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 82.

<sup>1084</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 83 – 84.

<sup>1085</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 1830», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1830 (1830). Art. 42.

<sup>1086</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 22 – 23.

<sup>1087</sup> Marc-André Grebe, «Ciudadanía, Constituciones Y Relaciones Interétnicas En La Sierra Ecuatoriana (1812-1830)», *Procesos; Quito*, n.º 36 (2012), <https://search.proquest.com/docview/1638685770/citation/33682C3680D1423DPQ/6>. 89.

Como se puede colegir, la primera Constitución ecuatoriana siempre encontró configuraciones por las cuales el presidente era el que mayor incidencia tenía al interior del país, pues entre sus facultades contaba con atributos para mantener el orden interno, la seguridad exterior, dirigir el ejército, decretar estado de sitio. Igualmente se establecieron las facultades extraordinarias a favor del presidente para declarar estado de sitio; en donde como se mira siempre interesó entregar al Ejecutivo un “enorme poder”<sup>1088</sup> que le permitiera gobernar y prácticamente remplazar al monarca que previamente gobernaba la antigua colonia ecuatoriana.

En la Constitución de 1835 se diseñó que el presidente pueda ser reelegido después de un período constitucional, situación regulatoria que perduraría en el país como una suerte de comprensión constitucional durante las siguientes constituciones. Además, determinó la posibilidad que el Ejecutivo pueda decretar los denominados estados de excepción. El Congreso pasó a nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de una terna enviada por el presidente, y el Consejo de Estado pasó a denominarse Consejo de Gobierno que estaría integrado por el vicepresidente de la República, secretarios de despacho, el ministro de Alta Corte y un eclesiástico, todos, nombrados por el Poder Ejecutivo; de esta forma, este órgano se convirtió en uno de tipo subordinado al presidente de la República.<sup>1089</sup>

Igualmente, se encuentran regulaciones que mostrarían la inobservancia a los grandes grupos de la población por cuanto la mayoría fue excluida de los procesos democráticos y sociales, por ejemplo al prohibir que los indígenas puedan ejercer directamente sus derechos, y que para hacerlo deban requerir de tutores o padres naturales; misma situación sucedió con los negros, quienes carecían de derechos. También se estableció el censo por fortuna o voto censitario.<sup>1090</sup> Respecto al reconocimiento de derechos en estricto sentido no existe más allá que un aporte en algo interesante sobre la propiedad intelectual de los ecuatorianos.<sup>1091</sup>

Fue una Constitución que siguió existiendo para el poder político y las minorías, no amplió su configuración hacia la población y aún menos buscó atender a la realidad

---

<sup>1088</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 35.

<sup>1089</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 1835», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1835 (1835). Art. 73.

<sup>1090</sup> Álvaro R. Mejía Salazar, «El patrimonio cultural como derecho: el caso ecuatoriano», *Foro Revista de Derecho; Quito*, n.º 21 (2014), <https://search.proquest.com/docview/1707841448/citation/EEE63F71688348F8PQ/4>. 24.

<sup>1091</sup> *Ibid.* 14.



social que en el momento se iba perfilando, como señala Ayala se trataría en realidad de un documento que generaba un entorno de poder a favor del Ejecutivo.<sup>1092</sup>

La Constitución de 1843 también conocida como *Carta de la Esclavitud* fue el instrumento por el cual el general Flores, buscó continuar en el poder y ejercerlo con un diseño normativo que permitiera no tener frenos o trabas a sus intereses políticos. Ayala señala que esta Constitución puso en vigencia “una dictadura perpetua”,<sup>1093</sup> denotando así la configuración institucional que se hiciera para favorecer al poder político de turno y en especial, a quien ostentaba la presidencia de la República en la época.

En el mismo sentido, esta Carta Fundamental amplió el periodo de gobierno a ocho años para el presidente y los miembros del Congreso, y a doce años para los senadores. También sostuvo que el Congreso tenía que reunirse cada cuatro años favoreciendo al Ejecutivo de la época quien pudo gobernar sin que sea sujeto de control o fiscalización. Los nombramientos a los magistrados de la Corte de Justicia la harían el Senado de una terna enviada por el presidente.<sup>1094</sup>

La Constitución de 1845 se destaca por determinar que los magistrados de la Corte Suprema durarían seis años en funciones y su nombramiento provendría del Congreso reunido en pleno sin la intervención de tipo directo o indirecto del Ejecutivo; empero los ministros de las Cortes Superiores serían nombrados por el presidente de la República por las ternas que para el efecto prepararía la Corte Suprema de Justicia.<sup>1095</sup>

La Constitución de 1851 fue muy efímera, tan sólo tuvo vigencia durante cinco meses. Su desarrollo fue novedoso, puesto que en alguna medida llegó a reestructurar al Consejo de Estado haciendo que éste llegue a tener independencia del Poder Ejecutivo al designar a sus miembros el Congreso.<sup>1096</sup> De igual forma esta Constitución, mostró un interesante papel en la intención de limitar el poder del presidente, pues fijó que el Ejecutivo no contaría con vicepresidente y en caso de su ausencia lo sustituiría el presidente del Consejo de Estado.<sup>1097</sup>

---

<sup>1092</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 35.

<sup>1093</sup> Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, 2012).

<sup>1094</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 85.

<sup>1095</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 1845», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1845 (1845). 93.

<sup>1096</sup> La Constitución ecuatoriana de 1851, señalaba que el Consejo de Estado estaría compuesto por tres consejeros, un ministro de la Corte Suprema y un eclesiástico; todos ellos designados por la Asamblea Nacional a través de la “(...) pluralidad absoluta de votos (...)”. Ecuador, «Constitución de Ecuador 1851», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1851 (1851). Art. 75.

<sup>1097</sup> *Ibid.* Art. 52.

Los miembros de la Corte Suprema serían designados por el Congreso en pleno. En el mismo sentido, esta Constitución estableció interesantes límites como el hecho que el estado de excepción deba atender a importantes y significativas limitaciones que hacían que el Ejecutivo actúe en esta circunstancia excepcional con el Legislativo y el Consejo de Estado.<sup>1098</sup>

Ahora bien, pese a todo lo que se ha establecido aquí, lo cual mostraría la configuración de un significativo rol a favor del presidente de la República con un cúmulo de atribuciones y particularidades que muestran el acrecimiento de sus competencias, no se puede afirmar en estricto sentido según Pachano y Freidenberg que estas Constituciones revisadas establecieran un régimen presidencial puro, pues la elección del Ejecutivo siempre provendría del Congreso de la República, como en efecto se verifica del texto de estas Cartas Fundamentales;<sup>1099</sup> sin embargo también se determina que pese a que la designación presidencial depende de la voluntad del Poder Legislativo, igualmente se detallan particularidades y mecanismos propios de un sistema presidencial al interior de las Constituciones revisadas, en todo caso la doctrina las mira como constituciones presidenciales, aunque la aclaración es pertinente en materia del análisis que se viene revisando.

La Constitución de 1852 también fue una Constitución que se fue determinado en torno a la conveniencia del poder político de turno;<sup>1100</sup> realizó una diferenciación significativa con el sistema presidencial estadounidense en cuanto llegó a reducir las características puras de este sistema. Presentó sucintas variaciones respecto del esquema constitucional de 1845; sin embargo en la Constitución, se sostenía que el presidente y vicepresidente provendrían del Legislativo, por cuando éstos se elegirían mediante la instauración de asambleas populares siendo perfeccionadas las elecciones por parte de la

---

<sup>1098</sup> La Constitución que se revisa diseñó al poder político de tal manera que se presentara una participación conjunta entre el Ejecutivo y el Legislativo en diferentes actos que requerían el pronunciamiento conjunto de ambos. Entre ellos destaca la limitación en la declaratoria y competencias del presidente en el Estado de excepción; pues el presidente requeriría de autorización de la Asamblea y en su receso del Consejo de Estado para realizar diferentes facultades como: establecer autoridades militares, imponer empréstitos, cerrar puertos y otros. Ibid. Constitución de 1951. Art. 61.

<sup>1099</sup> Al respecto las Constituciones establecen que es competencia del Congreso la elección del presidente de la Repúblicas. La Constitución de Ecuador de 1830 lo determina en el art. 26.12. La Constitución de Ecuador de 1835 lo determina en el art. 34. La Constitución de Ecuador de 1843 lo señala en el art. 27. La Constitución de Ecuador de 1845 lo dice en el art. 31. La Constitución del Ecuador de 1851 lo señala en el art. 30.31. Además se puede revisar: Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 49 – 50.

<sup>1100</sup> Juan Carlos Riofrío, «Valor jurídico del preámbulo de la Constitución ecuatoriana vigente», *Foro Revista de Derecho; Quito*, n.º 23 (2015): 27-52,163-164. 32.

reunión de ambas Cámaras del Poder Legislativo.<sup>1101</sup> Es decir, llegó a matizar de alguna manera la selección del presidente a través de las denominadas asambleas populares que se integrarían por representantes de los tres departamentos que al momento existían en el país: Guayaquil, Quito y Cuenca, pero cuyo efecto real a la final supuso que sea el Poder Legislativo quien determine finalmente la selección del Ejecutivo. Por esta caracterización aún no se puede hablar en estricto sentido de una participación plena de la población y consecuentemente materialización del sistema presidencial originario en la selección del presidente de la República, pues como se advierte lo hace indirectamente por medio del diseño de estas asambleas populares.<sup>1102</sup>

La Constitución de 1861 ha sido estudiada como una Constitución que avanza en la concepción democrática e institucionalización del Estado, por cuanto en ella se amplió el número de electores al eliminar requisitos censitarios para ser ciudadano y elector, aunque se mantuvo la capacidad económica para ser elegido. Se introdujo el sufragio directo para elegir a los miembros del Congreso, presidente, vicepresidente y autoridades seccionales; además, se estableció que las provincias debían tener representación proporcional en la Cámara de Diputados.<sup>1103</sup> Cabe también indicar que en la Constitución se diseñó que los gobernadores provinciales debían provenir de elección popular, cuestión ésta que en la actualidad no se mantiene por cuanto los mismos dependen directamente de la designación que el presidente realice para ocupar este cargo.<sup>1104</sup>

Por las regulaciones constitucionales anotadas, esta Carta ha sido vista como un importante documento en la limitación al poder del presidente; aunque no se abandonaron las características generales del presidencialismo y tampoco la entrega de competencias y atribuciones al Ejecutivo;<sup>1105</sup> sí se muestra como un documento que trazó un significativo camino por mantener débil o limitado al presidente como una consecuencia y razón necesaria para conservar las libertades de la población.<sup>1106</sup>

---

<sup>1101</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 1852», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1852 (1852). Arts. 27 y 59.

<sup>1102</sup> Ibid. Art. 59.

<sup>1103</sup> Al respecto, cabe indicar que la Constitución revisada rompió con las configuraciones constitucionales anteriores que se venían manteniendo, en las cuales se entregaba a los tres Departamentos existentes en el Ecuador idéntica representación, beneficiando a las tres capitales respectivas en perjuicio de las demás ciudades y provincias que quedaban relegadas. Ecuador, «Constitución de Ecuador 1861», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1861 (1861).

<sup>1104</sup> Ibid. Art. 95.

<sup>1105</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 87 – 88.

<sup>1106</sup> Peter Henderson, «La Constitución ecuatoriana de 1861», en *Historia Constitucional: Estudios comparativos*, ed. Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014). 201.

Así también entre otras virtudes en la regulación orgánica de esta Constitución, se encuentra el hecho que se buscó establecer una interesante descentralización, por ejemplo, se determinó una nueva reglamentación sobre la administración permitiendo que las regiones puedan desarrollar su propio control en materia de impuestos y educación, además fue una Constitución de un importante rastro conservador que estableció la exclusividad de la religión católica romana.<sup>1107</sup>

En el mismo sentido de los cambios modulados y a la vez estructurales que esta Constitución propuso, se configuró que el presidente provenga de la elección popular, así en este momento se fijó en estricto sentido un sistema presidencial más cercano al originario estadounidense por el cual es desde este momento la población quien elige al presidente, modificación que sin duda supuso un cambio fundamental en la estructura del sistema político ecuatoriano.<sup>1108</sup>

La Constitución de 1869 o Carta Negra, es identificada como aquella que más controversia y dificultades en la comprensión del constitucionalismo trajo. Ayala señala que este documento político introdujo una serie de atribuciones y competencias a favor del presidente, que lo hizo “llegar a ejercer un poder incensurable”<sup>1109</sup> en razón de la suerte de facultades extraordinarias que se diseñaron a su favor, a tal punto que se vio como un documento *extremista* que ha sido causa de polémica en todo análisis del desarrollo constitucional del Ecuador. La Constitución configuró a un Ejecutivo “(...) fuerte y autosuficiente (...)”,<sup>1110</sup> con una clara influencia de la religión católica misma que se prefijó como requisito para ejercer la ciudadanía y se introdujo en la estructura estatal a tal punto que llegó a ser un valor constitucional.

La Constitución determinó la preponderancia del presidente al disponer que éste duraría seis años mientras que la Constitución inmediata anterior de 1861 definía un periodo de cuatro años; además se determinó que el Ejecutivo podía contar con inmediata reelección cuando la Constitución anterior de 1861 mencionaba que debía mediar un periodo para reelegirse; y también se eliminó a la vicepresidencia de la República a fin que el ministro del interior sea quien subrogue al Ejecutivo. Esta última caracterización sin duda que supuso un retroceso en el desarrollo democrático que el Estado había mantenido en la creación de sus Constituciones, por cuanto se quitó la elección de la

---

<sup>1107</sup> Ibid. 65 – 66.

<sup>1108</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 1861. Art. 58.

<sup>1109</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 34 – 35.

<sup>1110</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 89.

población o del órgano mayormente representativo del Estado como es el Legislativo en la selección del vicepresidente de la República para que ocupara este cargo un ministro que era directamente nombrado de la voluntad del Ejecutivo.<sup>1111</sup> Quizá por ello el concepto de ser una de las Constituciones más polémicas de la historia constitucional del país.<sup>1112</sup>

Igualmente, la Constitución permitió que exista un espacio de amplias atribuciones a favor del presidente en la declaratoria de estados de excepción o de sitio como lo denominó la Carta Fundamental, así se llegó a facultar al primer mandatario para disponer que se juzgue militarmente a los autores, cómplices y auxiliares de crímenes que se perpetúen contra el Estado.<sup>1113</sup> En el mismo sentido, el Consejo de Estado dependía directamente del Ejecutivo por cuanto su conformación provenía de éste.<sup>1114</sup> Respecto al Poder Judicial, los magistrados de las Cortes Superiores del Poder Judicial eran designados por el presidente de ternas que enviaba la Corte Suprema.<sup>1115</sup>

Además, es esta Constitución la que eliminó la elección de los gobernadores provinciales para que sean designados libre y directamente por el presidente, el Congreso disminuyó la vigilancia sobre el Ejecutivo eliminándose además la obligación del presidente de informar al Congreso periódicamente sobre sus acciones, igualmente se eliminó la potestad de los ministros de Estado para concurrir a las sesiones legislativas.<sup>1116</sup>

La Carta Negra fue el resultado de los intereses del gobernante de turno, en la época García Moreno quien fungía como presidente en la época, y conforme afirman los historiadores vio en la Constitución de 1861 dificultades para imponer su plan de gobierno y las intenciones de su proyecto centralizador de poder; así, “(...) se preocupó de hacer dictar una Carta Política que estableciera en último término una dictadura legal.”<sup>1117</sup>

De esta forma, la Constitución sin duda sirvió como un instrumento para el poder antes que como un documento que implique un freno a éste hacia la tutela de los intereses

---

<sup>1111</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 1861. Art. 60.5.

<sup>1112</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 39.

<sup>1113</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 1869», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional 1869. (1869). Art. 61.

<sup>1114</sup> La Constitución estableció que el Consejo de Estado estaba presidido por el Presidente de la República, un ministro de la Corte Suprema, un ministro del Tribunal de Cuentas, un eclesiástico y un propietario, todos designados por el Ejecutivo. Ibid. Art. 69.

<sup>1115</sup> Ibid. Art. 60.3.

<sup>1116</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 34.

<sup>1117</sup> Enrique Ayala Mora, *García Moreno: su proyecto político y su muerte: viejas cuestiones, nuevas miradas*, Primera edición, El Curso délfico, XVI (Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador : Paradiso Editores, 2016). 56.

de la población. Como señala Lezama, realmente fue una Constitución que permitió y facilitó el establecimiento de un Ejecutivo fuerte, con una especie de “(...) régimen de opresión política (...) y Ejecutivo todopoderoso”<sup>1118</sup> que como tal pasó a la historia más allá de las causas legitimadas o no de la conveniencia de su diseño constitucional. Es en consecuencia una Constitución que se revisa como la productora, en importante medida, del asentamiento del presidencialismo en una lógica desbordante de las atribuciones con las que contó el presidente. Finalmente, respecto a esta Constitución, se debe señalar que sería la primera que fue aceptada por la población por vía de un plebiscito que se hiciera para este fin.<sup>1119</sup>

Entonces, los criterios sobre esta Constitución muestran que existió un punto de inflexión significativo en la tradición constitucional del país y las regulaciones que se conocían hasta la época; así, el presidencialismo ecuatoriano llegó a fortalecerse al punto de entregar un rol decisivo y protagónico al Ejecutivo.

La Constitución de 1878 desarrolló derechos y garantías; además, buscó mecanismos que confieran al Poder Judicial independencia a través de configuraciones sobre la designación de sus miembros que supusieran una protección para que se lo realice desde su propio seno ante el receso en el que pudiera encontrarse el Congreso Nacional.<sup>1120</sup> Respecto al Poder Ejecutivo, no existieron mayores variaciones aunque se introdujo con claridad la responsabilidad de los ministros ante el Legislativo por cuanto se definía la obligación de los ministros de Estado de informar a la sede legislativa como también el hecho de ser censurados por el pleno del Congreso.<sup>1121</sup>

La Carta Fundamental de 1884 suprimió requisitos económicos para ser candidato y ocupar cargos en determinadas funciones del Estado. Restableció la vicepresidencia de la República más allá del cargo de un ministro de lo interior que sucedió con la anterior Constitución; y el Ejecutivo de la República duraría cuatro años en funciones y no podría ser reelegido sino después que medie un periodo.<sup>1122</sup> Igualmente cabe mencionar como una notoria característica a favor del Ejecutivo que muestra un intento por acrecentar su poder al interior del Estado, pues en esta Constitución no se

---

<sup>1118</sup> Migdalia Lezama, «El pensamiento político de Gabriel García Moreno: En busca del orden», *Anales de la Universidad Metropolitana* 1, n.º 2 (2001), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4005188>. 275.

<sup>1119</sup> Enrique Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?: derrotar al autoritarismo con un gran acuerdo nacional* (Quito: La Tierra, 2015). 69.

<sup>1120</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 1878», Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional 1878 (1878).

<sup>1121</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 35.

<sup>1122</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 90.

estableció por primera vez a las diferentes carteras de Estado o ministerios, dejando así que atribución directa del presidente de la República la especificación del número de ministros y su consiguiente designación.<sup>1123</sup>

La Constitución de 1897 no supuso variaciones notorias, volvió a establecer en su redacción el número de cinco ministros de Estado, y además señaló disposiciones normativas que consagraron la supremacía constitucional y el consecuente respeto por parte de los servidores públicos y gobernantes a las regulaciones constitucionales que estaban vigentes.<sup>1124</sup> Es de esta forma como ingresaría al Ecuador el concepto de supremacía constitucional, reflejándose una clara intención por hacer que el poder político sea respetuoso y observador del marco constitucional vigente en el país sin que la discrecionalidad y absoluta voluntad del poder político marquen la hoja de ruta del qué hacer gubernamental.

Así, como se puede apreciar, las Constituciones ecuatorianas del siglo XIX presentaron atención, por sobre todo, a la forma organizativa del poder hacia el interior del país; de ello que dedicaran especial importancia a diseñar el proyecto orgánico y el plan político de los gobernantes, antes que un miramiento a la población y sus necesidades; en este espacio temporal de diseño constitucional, la discusión y esfuerzo giró en torno a la adopción de un sistema presidencial y su concreción, implicación que mantuvo la configuración de un jefe de Estado y gobierno que conserve notorio poder al interior del Ecuador.<sup>1125</sup>

En el siglo XX la Constitución de 1906 forma parte de lo que se denominaría como constitucionalismo clásico. Su principal aporte es la configuración de una orientación laica en el Estado; suprimió la vicepresidencia de la República una vez más y fortaleció al Consejo de Estado.<sup>1126</sup> Esta Carta hizo énfasis en el sistema presidencial

---

<sup>1123</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 35.

<sup>1124</sup> La Constitución determinó expresamente: “La Constitución *es la Suprema Ley de la República*, y cualesquiera leyes secundarias, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones o tratados públicos que estuvieren en contradicción, o se apartaren de su texto *no surtirán efecto alguno*.” (cursivas son del autor). Ecuador, «Constitución de Ecuador 1897», Pub. L. No. Registro Oficial 272. (1897). Art. 132.

<sup>1125</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 35.

<sup>1126</sup> La Constitución establecía que el Consejo de Estado se integraría por: presidente de la Corte Suprema, presidente del Tribunal de Cuentas, secretarios de Estado, dos senadores, dos diputados y tres ciudadanos que tanga las cualidades para ser senador, éstos últimos siete, electos por el Congreso. Además, se determinó un campo de amplias atribuciones en la administración del Estado. Ecuador, «Constitución de Ecuador 1906», Pub. L. No. Registro Oficial 262. (1906). Arts. 97 y 98.

llegando a concretar notorias atribuciones entorno al Ejecutivo en detrimento del Legislativo.<sup>1127</sup> Cabe decir, que esta Constitución duró diez y nueve años.

En esta línea de análisis es pertinente sostener que todo fortalecimiento ejecutivo supuso a la par el debilitamiento del Poder Legislativo, es decir se convierte en una permanente forma de configuración del acrecimiento presidencial o desborde del presidencialismo como se ha querido denominar a esta sección, pues la entrega de mayores competencias al presidente no precisamente viene acompañado de un equilibrio o diseño de mayores controles o a la vez, más potestades al Legislativo ecuatoriano, sino que contrariamente a lo que sería una intención democrática y republicana, se fortifica al Ejecutivo en detrimento o reduccionismo del Legislativo. Situación ésta que debe ser revisada a la luz que el Poder Legislativo era de tipo bicameral conformado por senadores y diputados.<sup>1128</sup> Igualmente, aunque existió una reducción de atribuciones del Legislativo, cabe mencionar que, ante la necesidad de subrogar al jefe de Estado, se estableció que quien lo haría sería el último presidente del Senado y a falta de éste el de la Cámara de Diputados.<sup>1129</sup>

No puede quedar aislado de la revisión de esta Constitución, que la misma fue fruto del pensamiento y acompañamiento ideológico del expresidente ecuatoriano Eloy Alfaro que perteneció a una línea liberal en donde entre otras intenciones tuvo, la de una transformación profunda del Estado desde una dimensión política del Estado que evidenciaba un soporte nacionalista y precisamente liberal con el establecimiento de un Estado secular, pero custodio de sus intereses.<sup>1130</sup>

Nuevamente fue una Constitución motivada por el poder político y con intenciones claras de establecer los deseos o visión de éste en la redacción y diseño constitucional; luego efectivamente se materializó una Carta Fundamental que atendiera a la visión presidencial y del gobierno de turno antes que a los reclamos sociales, mismos que tampoco fueron del todo excluidos pero no supusieron el llamamiento a la conformación y desarrollo de esta Constitución. En todo caso como se mira, fue un diseño que habilitó significativas competencias a favor del presidente implicando el asentamiento aún mayor del presidencialismo en el Ecuador.

---

<sup>1127</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 53 – 54.

<sup>1128</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 83 – 84.

<sup>1129</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 57.

<sup>1130</sup> Tatiana Hidrovo Quiñónez, «La modernidad radical imaginada por Eloy Alfaro», *Procesos*, 2002, 97-115. 111 – 112.



La Constitución de 1929 trajo consigo normas de previsión social a favor de la población; es la auténtica Carta Fundamental que se introduce en el contexto del constitucionalismo social, incluso protegiendo o mostrando interés sobre las libertades de la población al elevar al habeas corpus como un recurso de tipo constitucional.

En lo que interesa, respecto a la estructura o diseño orgánico, se establecieron algunos elementos propios al sistema parlamentario, así: se configuró un Consejo de Ministros, la responsabilidad solidaria y el voto de confianza que implicaría una desvirtuación significativa del presidencialismo originario, generando de esta forma confusiones en el diseño institucional y funcionamiento del poder político en el Estado. Así, por ejemplo, aunque se introdujo el voto de confianza para los ministros, no se implementó una configuración propia al sistema parlamentario que sería la potestad del jefe de gobierno para poder disolver al Legislativo como una suerte de equilibrio de poderes al interior del Estado.<sup>1131</sup>

También, las preocupaciones de la Constitución hacia la regulación de fórmulas parlamentarias fueron tan significativa que se determinó la figura de los senadores electos de forma indirecta por consejos provinciales y también la existencia de senadores funcionales que provengan de distintos sectores de la sociedad como universidades, profesores, industria, campesinos, militares, obreros, agricultura, comercio, cultura y periodismo. Importaba el Poder Legislativo, o si se quiere, era una preocupación su diseño y configuración.

Sin duda, esta concepción del desarrollo de legisladores que respondan a sectores de la sociedad es propia al desarrollo de la representación corporativista que se estableció en Europa, continente en donde el parlamentarismo había tenido una notoria existencia y diseño en las constituciones de sus Estados; en consecuencia, se mira que la influencia del sistema parlamentario efectivamente llegó a Ecuador con una intención que también se vería en el sentido de búsqueda por atenuar al poder del Ejecutivo.

Esta Constitución determinó que si un presidente electo no llegaría a tomar el cargo y posesionarse quien lo remplazaría sería el presidente del Senado y en su defecto los demás dignatarios del Congreso en el orden jerárquico que correspondiera; también ante el abandono de la función presidencial se encargaría la jefatura de Estado al ministro del interior o los restantes ministros en línea de sus nombramientos.<sup>1132</sup>

---

<sup>1131</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 54.

<sup>1132</sup> Ibid. 57.

Ahora bien, autores sostienen que entre toda la historia constitucional del Ecuador, en realidad fue ésta la Constitución que en mayor medida debilitó el poder del Ejecutivo frente a los otros poderes;<sup>1133</sup> y tal como se aprecia de la breve descripción de regulaciones que se incorporaron, en esta Carta Fundamental hubo una notoria intención por desarrollar competencias a favor del Legislativo e incluso, incorporar diseños de naturaleza propia al sistema parlamentario.

La Constitución de 1938 no supuso en realidad una norma que implicara cambios notorios, aún menos era una nueva Constitución, tan sólo realizó algunas reformas respecto de la anterior. Sin embargo, respecto de la relación Poder Legislativo y Poder Ejecutivo configuró a una Comisión Permanente de Legislación que tenía como atribución codificar las leyes y preparar proyectos normativos de este rango.<sup>1134</sup>

Cabe mencionar que la Constitución de 1938 respecto del Ejecutivo, determinó que no podía ser elegido presidente del Ecuador quien sea abogado defensor o agente de compañías extranjeras.

Ahora bien, el estudio de esta Constitución se queda reducido por cuanto la misma no llegó a entrar en vigencia pese a que sí fue aprobada. No rigió en el país ante un golpe de Estado que puso en vigencia nuevamente a la Constitución de 1906 con algunas reformas.<sup>1135</sup>

La Constitución de 1945 estableció la continuidad y vigencia de la Comisión Legislativa Permanente en el Poder Legislativo, el cual por tercera ocasión, era unicameral. Esta Comisión Permanente tenía atribuciones para realizar decretos-leyes en tiempo de receso del Congreso, pero siempre que exista acuerdo con el Presidente. Además, se elimina el Consejo de Estado y se da paso al Tribunal de Garantías Constitucionales para que realice control de constitucionalidad.<sup>1136</sup>

Significativo análisis tiene la nueva regulación constitucional que se determina en esta Carta respecto de los poderes del Estado que abandonan la denominación de poderes para convertirse en funciones en razón que el poder público, a criterio de Ayala, es uno solo y en consecuencia no cabe su división y es precisamente esta Constitución la que mira de esta forma a la organización del poder hacia el interior.<sup>1137</sup>

---

<sup>1133</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 93.

<sup>1134</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 55.

<sup>1135</sup> Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* 69.

<sup>1136</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 1945», Pub. L. No. Registro Oficial 228. (1945). Art. 159.

<sup>1137</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 53.

Llama la atención de esta Constitución el hecho que se determine la posibilidad que se generen decretos ley, pero desde el propio órgano de naturaleza legislativa a través de la Comisión Permanente, la cual debía además llegar a un acuerdo con el Ejecutivo para la producción de esta normativa, sin duda una cualidad de equilibrio de poderes hacia el interior que le hacia partícipe al Ejecutivo de la competencia natural del órgano legislador como es la creación de leyes.

Inmediatamente siguió la Constitución de 1946 que reincorpora en su texto a la vicepresidencia de la República cuyo titular era electo conjuntamente con el presidente de la República, sosteniendo además que será el vicepresidente quien a su vez presida el Congreso Pleno es decir del Senado y del Congreso. Igualmente aparece un diseño propio del presidencialismo puro por el cual quien preside el Senado en caso de enjuiciamiento al presidente o vicepresidente de la República, es el presidente de la Corte Suprema de Justicia.<sup>1138</sup>

Reaparece el Consejo de Estado. Hay una Comisión Legislativa para elaborar proyectos normativos y editarlos.<sup>1139</sup> Se faculta al presidente para que elabore decretos leyes de emergencia en materia económica durante el receso del Congreso. Y, se mantiene la designación de los magistrados de la Corte Suprema por parte del Congreso de la República.<sup>1140</sup>

En esta Constitución se aprecia como una interesante configuración la participación o equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pues al ser el vicepresidente de la República quien dirige al Legislativo, de alguna manera se acercaría al presidencialismo originario guardando una sintonía de colaboración entre los poderes, no por ello un diseño perfecto sino precisamente sujeto a cuestionamientos por el concepto mismo de la no injerencia externa de poderes.<sup>1141</sup> Igualmente sobre el control y fiscalización que el Senado tuviera sobre las acciones del Poder Ejecutivo, es interesante la determinación, una vez más regresando al presidencialismo originario que hiciera la Constitución, al determinar que es el presidente de la Corte Suprema quien debe tutelar este procedimiento a través de la dirección del Senado al momento de ejercitar su potestad fiscalizadora.

---

<sup>1138</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 1946», Pub. L. No. Registro Oficial 773. (1946). Art. 45.

<sup>1139</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 55.

<sup>1140</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 1946. Art. 80.

<sup>1141</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 502.

La Constitución de 1967 conservó la vigencia de la Comisión Legislativa Permanente, el estado de sitio se estableció como una institución extraordinaria cuya declaratoria se reguló a fin que se encuentre como una atribución del presidente de la República con cumplimiento estricto de las detalladas potestades que se prefijaron para su ejercicio. Al mismo tiempo, se mantuvo el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema por parte del Congreso, pero a su vez la Corte Suprema elegía a quienes integrarían las Cortes Superiores al interior del país.

Esta Constitución determinó que el Congreso debía reunirse cada seis meses por un tiempo de sesenta días improrrogables, así mientras no sesionaba sería la Comisión Legislativa Permanente la encargada de dictar leyes que no fueran de exclusiva competencia del Congreso, además la facultada para la preparación de proyectos y codificación de leyes.<sup>1142</sup> Igualmente fue una Constitución que determinó el bicameralismo en el Poder Legislativo. También en la misma materia que ante el silencio del legislador respecto a la sanción del presidente, la ley entra en vigencia con las observaciones realizadas por el Ejecutivo.<sup>1143</sup>

Es relevante sostener que la Constitución señaló un interesante candado constitucional para su reforma; así fijó que únicamente se puede reformarla con la aprobación de ambas cámaras y el acuerdo del presidente de la República que pase a una aprobación del Congreso Pleno conjuntamente con la permanencia en esta sesión de los miembros de la Corte Suprema; y exclusivamente, ante el desacuerdo del presidente y Congreso se podría convocar a un plebiscito que habilite a la población para manifestar su conformidad respecto del intento modificatorio.<sup>1144</sup>

Una vez más hay una notoria participación del Ejecutivo en la estructura del diseño constitucional, pues su pronunciamiento es fundamental al momento de cambiar la Constitución del Estado, es decir no se trata en estricto sentido de una atribución en torno al Ejecutivo sino más bien de un acrecentamiento de su participación y rol en la vida de la República por cuanto el órgano de mayor conformación plural, representativa y democrática como es el Legislativo, se ve limitado pese a un representatividad democrática para poder generar una reforma constitucional en cuanto no obtenga el consentimiento del presidente. Cabe además señalar que este diseño muestra también una

---

<sup>1142</sup> Ibid. 82.

<sup>1143</sup> Ibid. 83.

<sup>1144</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador de 1967», Pub. L. No. Registro Oficial 133. (1967). Art. 258. También puede verse sobre el mismo tema: Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 95.

Constitución si se quiere, equilibrada o al menos, conducente a buscar un ajuste entre los Poderes al interior, aunque como se ve, siempre, entregando una preminencia notoria al monismo presidencial que implica una sola voluntad frente al Legislativo en donde hay la comunión de distintos actores, fuerzas y sectores de la sociedad ecuatoriana.

La Constitución de 1978 entró en vigencia luego de un referéndum aprobatorio realizado en el año de 1979. A esta Constitución se la encuentra en la doctrina analizada como la Constitución de 1978, en otros casos Constitución de 1979, y finalmente también hay quienes la denominan Constitución 1978 – 1979.<sup>1145</sup> En este apartado se la identificará simplemente como Constitución de Ecuador de 1978.

Esta Carta Fundamental estableció la prohibición de reelección del presidente; además, el Ejecutivo no necesitaría autorización del Legislativo para declarar el estado de emergencia, y éste podía contratar deuda pública sin necesidad de asentimiento del Congreso. Esta Constitución tuvo varias reformas en materia de administración de justicia y designación de los jueces, quienes pasaron a ser nombrados desde su mismo seno ante la necesidad de llenar vacantes; además se facultó al Ejecutivo para enviar proyectos de ley urgentes que debían ser tramitados en un plazo no mayor a quince días por parte de la Legislatura.<sup>1146</sup>

Cabe indicar que esta Constitución, es vista como una más de aquellas que “incrementaron el poder del presidente de la República, no siempre con el necesario control y balance. La Legislatura perdió peso y el Ejecutivo adquirió más poder efectivo (...)”,<sup>1147</sup> situación, que se presentó en mayor medida por la serie de decretos de estado de emergencia que acrecentaban las competencias del Ejecutivo al interior del país.

En el mismo sentido en materia de reforma constitucional se habilitó que sea la legislatura quien pueda realizarla con la mayoría de dos tercios, también se estableció que lo pueda realizar el presidente con una convocatoria a consulta popular e igualmente se detalló a un mecanismo de iniciativa popular.<sup>1148</sup>

La Constitución de 1978 se caracteriza, o debe caracterizarse por un intento significativo en reducir la vigencia del poder del Ejecutivo en el Estado respecto de la

---

<sup>1145</sup> Por ejemplo, Oyarte en su obra *Relaciones Ejecutivo – Legislativo*, parece cuidar la redacción y análisis de la Constitución de la época y la denomina como Constitución del Ecuador 1978 – 1979. Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo».

<sup>1146</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 1979», Pub. L. No. Registro Oficial 800 (1979). Arts. 78 y 101.

<sup>1147</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 86.

<sup>1148</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 1979. Art. 143.

posibilidad de reelección, pues detalló con precisión que no puede ser elegido presidente de la República quien “(...) haya ejercido la Presidencia de la República”.<sup>1149</sup>

Aunque la Constitución mostraba un rostro en estas características de intención por reducir el ejercicio exagerado de competencias a favor del presidente, no fue del todo así; pues se diseñaron a la par atribuciones que notoriamente acrecentaron su poder, por ejemplo desde esta Constitución se determinó que a falta del vicepresidente de la República será el Legislativo quien designe al nuevo vicepresidente, pero de una terna que para el efecto realice el presidente del Estado.<sup>1150</sup> Consecuentemente, se diseñó un mecanismo distinto a lo que se conocía en el Ecuador que implicaba el remplazo de esta autoridad por parte de los dignatarios del Poder Legislativo,<sup>1151</sup> o como en el caso de la Constitución de 1967, por personas electas desde la misma Legislatura; pues con la Constitución de 1978 esta facultad correspondería al mismo Poder Legislativo, pero de quienes hayan sido enviados por parte de la terna presidencial.<sup>1152</sup>

La Constitución estableció el sistema monocameral dentro del Poder Legislativo.<sup>1153</sup> Además, determinó que las atribuciones, que antes eran del Legislativo, respecto a los ascensos de altos jefes militares y nombramiento de embajadores, pasarían a ser una atribución y responsabilidad directa del presidente. Es interesante desatacar que durante la vigencia de esta Constitución los legisladores contaban con rubros presupuestarios o como determina Ayala *cuotas* de asignación presupuestaria cuya ejecución dependía directamente de la voluntad del Ejecutivo, por lo cual se hacía imprescindible *la buena relación* de legisladores con el presidente a fin de canalizar y materializar los ofrecimientos que los primeros realizaban a diferentes sectores de la sociedad.<sup>1154</sup> Cabe mencionar que esta regulación se mantuvo hasta la reforma constitucional de 1997.

Respecto a las atribuciones del vicepresidente de la República, quien no tenía en anteriores constituciones una determinación específica de competencias, se estableció que el mismo se encargaría de la presidencia del Consejo de Nacional de Desarrollo, lo

---

<sup>1149</sup> Ibid. Art. 79.1.

<sup>1150</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 87.

<sup>1151</sup> La Constituciones del Ecuador normalmente realizaron un diseño constitucional similar respecto de quién debía ocupar el cargo de la vicepresidencia de la República ante la ausencia de su titular electo. Así por ejemplo en la Constitución de 1946 se detalló que se lo haría en el siguiente orden: 1. El presidente de la Cámara de Diputados; 2. El Vicepresidente de la Cámara del Senado; y 3. El Vicepresidente de la Cámara de Diputados. Ecuador, Constitución de Ecuador 1946. Art. 89.

<sup>1152</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador de 1967. Art. 183.

<sup>1153</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 46.

<sup>1154</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 85.

cual a la larga significaba un aumento de competencias a éste y así a la vez al Poder Ejecutivo en su conjunto.

Finalmente, el desarrollo constitucional ecuatoriano, previo a la vigente Constitución de 2008, contó con la Carta Fundamental de 1998 que a criterio de autores, puede ser una simplemente e importante reforma de la Constitución de 1978; pues provino de un proceso de Asamblea Constituyente que tuvo la finalidad de realizar una modificación constitucional, aunque en la práctica surgió como una nueva Constitución que en extenso, modificó la anterior.<sup>1155</sup>

La Constitución de 1998 mantuvo un significativo reconocimiento sobre los derechos sociales y de los pueblos indígenas; detalló con precisión al impeachment o juicio político; y los ministros de Estado podían ser destituidos por parte del presidente de la República mas no por el Congreso Nacional debilitando de esta manera una vez más al Poder Legislativo como órgano de control y fiscalización al interior del país. Pues, la disposición constitucional determinó específicamente la posibilidad del Congreso de la destitución de diferentes funcionarios, pero expresamente sostuvo que en el caso de los ministros de Estado no podrá mas que censurarlos, pues la destitución sería atribución del presidente de la República.<sup>1156</sup>

Sin embargo una aún más notoria reducción de la capacidad de control o fiscalización del Poder Legislativo es la que se detalla en esta Constitución, respecto de su capacidad de realizar un juicio político en contra del presidente y vicepresidente de la República, pues pese a que se mantiene esta atribución legislativa con el efecto de destitución, se restringe a la misma sosteniendo que ésta sólo operará ante la existencia de delitos realizados por éstos que atenten a la seguridad del Estado, supongan concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito. Consiguientemente, se refleja una intención del diseño constitucional por restar las atribuciones del Poder Legislativo y establecer protecciones a favor del presidente que lo convierten en un Ejecutivo, a todo criterio, menos controlado. Ahora bien, se podría sostener que es coherente la limitación para evitar la discrecionalidad del Legislativo alivianando de alguna manera una corriente de enjuiciamientos políticos que generaron destituciones de los gobernantes en Latinoamérica a finales del siglo XX,<sup>1157</sup> sin embargo como se ha dicho interesa el diseño

---

<sup>1155</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 98 – 99.

<sup>1156</sup> Ecuador, «Constitución de Ecuador 1998», Pub. L. No. Registro Oficial 1. (1998). 130.

<sup>1157</sup> Aníbal S. Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Primera edición en español, Sección de Obras de Política y Derecho (Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2009).

constitucional que se hiciera y en tal realidad normativa no se puede excluir la afirmación que es un presidente con menos controles respecto de su actividad y función, lo que a la vez hace un Legislativo con menos atribuciones respecto a su naturaleza de órgano fiscalizador.

En el mismo orden, la Constitución de 1998 redujo las competencias del Poder Legislativo en materia presupuestaria, de este modo las definiciones y sus rubros quedaron limitados a una fuerte configuración por parte del Ejecutivo, pues a diferencia de otras constituciones del país en donde se establecía que el Poder Legislativo conocería a detalle el presupuesto elaborado a través de comisiones técnicas hasta que se apruebe y sea acatado por el presidente;<sup>1158</sup> la Constitución de 1998 entregó un plazo fatal para el tratamiento y aprobación por parte del Legislativo, indicando además que el presupuesto debía ser conocido por el pleno del Congreso Nacional eliminado así la redacción que facultaba a la conformación de órganos técnicos para su tratamiento.<sup>1159</sup> Sin duda la redacción, una vez más, es clara hacia debilitar al Poder Legislativo y entregar mayor jerarquía, notoriedad o preminencia al Ejecutivo en la definición del presupuesto general del Estado; condiciones éstas que sin duda muestran un asentamiento de poder a favor del presidente.

Esta Constitución diferenció al tipo de leyes entre ordinarias y orgánicas estableciendo una reserva legal respecto de las materias que debían ser abordadas por el Legislativo y también por el Ejecutivo; además amplió la iniciativa legislativa a otros actores del poder político nuevamente limitando al Legislativo, a la vez señaló que exclusivamente es el presidente quien puede presentar proyectos de ley en materia de creación, modificación y supresión de impuestos; aumento de gasto público; y modificación de la división político administrativa del Ecuador.

Hay que notar que desde esta Constitución se quitó la figura de la subrogación por falta temporal del presidente y siendo además innecesario que éste encargue sus funciones.<sup>1160</sup> Igualmente se eliminó la necesidad que el Ejecutivo obtenga permiso del Congreso Nacional para ausentarse del Estado.<sup>1161</sup> En este sentido, Balda define que la Constitución de 1998 muestra “un reforzamiento del presidencialismo a través del aumento de potestades para influir en las políticas legislativas de forma proactiva y

---

<sup>1158</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 1979. Arts. 70 y 71.

<sup>1159</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 1998. 258 y 259.

<sup>1160</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 87.

<sup>1161</sup> Ibid. 87.



reactiva”<sup>1162</sup> por parte del Ejecutivo; sin embargo anota también el autor, que el acrecimiento de las atribuciones constitucionales del presidente vinieron acompañadas de un singular fortalecimiento de los controles al interior que permitían el balance armónico entre los poderes.<sup>1163</sup>

De hecho, esta Constitución que fue la inmediata anterior a la que se encuentra vigente en el Ecuador, supuso el nacimiento de un diseño que nació en el contexto a criterio de Ortiz, de profundizar regulaciones que permitan por un lado reducir al aparato estatal pero a la vez, “ganar en gobernabilidad (...) fuera del control democrático de la población (...)”,<sup>1164</sup> en consecuencia un diseño que intenta fortalecer al presidencialismo en donde las características propias de este sistema y esquema dificulta a la participación de la población.

En esta línea de análisis y siguiendo el tratamiento que se ha hecho para otras Constituciones de la historia del Ecuador, cabe mencionar que en la Constitución de 1998 se estableció con precisión la imposibilidad que sea el Congreso Nacional el órgano que pueda destituir a los jueces de la Corte Nacional de Justicia, en este sentido se ayudó a mejorar la estabilidad del propio Poder Judicial,<sup>1165</sup> cuestión por cierto fundamental que no puede pasar desapercibida por cuanto la realización de la justicia y democratización de un Estado va de la mano de la independencia judicial.

Como se ha visto hasta aquí, el constitucionalismo ecuatoriano ha pasado por distintos movimientos en el fortalecimiento del presidencialismo y así, en concreto, del presidente de la República frente a otros poderes. No se puede desatender que este fortalecimiento, o mejor dicho, todo intento de fortalecimiento y materialización de desbordantes atribuciones a favor del presidente, supone a la par el permanente o sustantivo debilitamiento al Poder Legislativo, es una síntesis: no existe fortalecimiento de las competencias ejecutivas sin el consecuente quebrantamiento o disminución del Legislativo.

En este sentido, el desarrollo constitucional del país muestra residuales intentos de limitar al Ejecutivo y configurar frenos hacia éste, pues primó siempre desde el inicio

---

<sup>1162</sup> Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 188.

<sup>1163</sup> Ibid. 188.

<sup>1164</sup> Santiago Ortiz, «Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional», *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 32 (2008), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3318231>. 14.

<sup>1165</sup> Mauricio Jaramillo Jassir, «Las altas Cortes y la consolidación democrática en Ecuador luego de las reformas de 1998, 2008 y 2011», *Colombia Internacional*, n.º 79 (2013), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4729444>. 137.

de la República claras intenciones por acrecentar competencias a favor del presidente. Cabe indicar que si la elección presidencial directa desde la población, no se estableció en las primeras Constituciones de 1830, 1835, 1843, 1845 y 1851 fue más que por un intento de *parlamentarización*, una intención por diseñar un mecanismo para dejar a un lado a la población en la selección de su presidente y así permitir que las élites políticas que a la vez eran sociales y económicas, puedan definir al líder de la República.

Por otro lado, como se ha determinado, fueron varias las Constituciones que alcanzaron reconocimientos a favor del presidente so pena de la disminución de facultades del Legislativo, inclusive de aquellas que por esencia misma de la existencia de ésta última implican potestades naturales al máximo órgano de representación plural y democrática en el Estado como es el Congreso o Asamblea.

Ahora bien, en el mismo orden de ideas, no se puede negar que existió un periodo de profundización, o intento de materializar condiciones cercanas al parlamentarismo,<sup>1166</sup> pero nunca aquello supuso un esbozo siquiera, de reestructuración del sistema de gobierno o determinación que se había adquirido en el Estado respecto al presidencialismo. En todo caso, queda claro que las Constituciones del desarrollo histórico del país siempre fijaron elementos conducentes al acrecimiento del presidente y que con mayor claridad se ven en las Constitución de 1869, 1906, 1979 y 1998. Es decir, siempre hubo un presidencialismo atenuante del Legislativo, un desbordado presidencialismo que fortificaba y fortalecía al presidente ecuatoriano.

### **3.2. Características del hiperpresidencialismo**

El hiperpresidencialismo ecuatoriano fundamenta su desarrollo en una hegemonía presidencial y fortalecimiento sustantivo del Ejecutivo al interior del Estado. Con facilidad se puede sostener que se convierte en una especie de máximos y mínimos; consecuentemente, se observa la presencia de máximas atribuciones y facultades en torno al presidente de la República a detrimento o deterioro de la naturaleza del funcionamiento y razón de ser del Poder Legislativo, que se ubica en los mínimos.

Montufar dice que las competencias con las que cuenta el presidente ecuatoriano muestran un “sistema fuertemente presidencialista y la consecuente subordinación de

---

<sup>1166</sup> La Constitución a la que se la analizó y la doctrina mira con mayor acercamiento al diseño parlamentario al introducir instituciones y configuraciones propias a este sistema es la de 1929.

todas las instancias subnacionales de gobierno al gobierno central.”;<sup>1167</sup> además, se ha llegado a la conclusión que en el Ecuador parece existir una especie de fuerte primacía del presidente “sobre la totalidad del aparato estatal al igual que sobre el sistema económico y la sociedad.”<sup>1168</sup> Pues, el punto de mayor tendencia hacia el fortalecimiento del Ejecutivo se alcanza en el propio diseño constitucional que genera una relegación del Legislativo ecuatoriano.<sup>1169</sup>

Hurtado dice que para que el presidente ecuatoriano pueda conseguir sus objetivos políticos “basta con usar sus amplias facultades que le habría entregado la Constitución, sin preocuparse que la Asamblea Nacional o los órganos de control pudieran vigilar, desautorizar, impedir o sancionar los actos ilegales en los que pudiera incurrir.”<sup>1170</sup>

Del mismo modo, se advierte que en el nuevo sistema presidencial del Ecuador parece existir una concentración de poder en el que el Ejecutivo tiene control directo o indirecto de los poderes del Estado y organismos de control, al punto que llega a influir esta realidad del diseño en el directo deterioro de variables democráticas.<sup>1171</sup>

En la misma línea, algunos autores han analizado a la Constitución ecuatoriana como un documento que configura un sistema presidencial desde la influencia del pensamiento del propio Simón Bolívar, la tradición del constitucionalismo estadounidense, y el antecedente histórico de la colonia; que como se mencionó con antelación, suma a ello una particularidad más, la entrega al Ejecutivo de mucho poder,<sup>1172</sup> lo que lleva a que sea el jefe de Estado y de gobierno, quien tenga la última palabra en el sistema político ecuatoriano.

Ecuador, como se revisó, siempre marcó una tendencia hacia profundizar dificultades propias a su sistema presidencial por cuanto los diseños institucionales se fortalecieron en adecuación al Ejecutivo que desde una concepción equivocada del diseño del presidencialismo originario o puro, generó mayores dificultades y frustraciones institucionales en el sistema ecuatoriano.<sup>1173</sup>

---

<sup>1167</sup> César Montúfar, *¿Vivimos en democracia? análisis conceptual del régimen político de la revolución ciudadana*, Primera edición, Biblioteca de ciencias sociales, volumen 81 (Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016). 17.

<sup>1168</sup> Ibid. 29.

<sup>1169</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 58.

<sup>1170</sup> Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 73.

<sup>1171</sup> Montúfar, *¿Vivimos en democracia?* 30.

<sup>1172</sup> Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 246 – 247.

<sup>1173</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 72 – 75.

Salgado manifiesta que el sistema presidencial ecuatoriano puede ser denominado como un hiperpresidencialismo y neopopulismo, capaz de generar una hegemonía que hace que se presente un poder dominante al interior del Estado, mismo que con la superioridad jerárquica del presidente, determina atribuciones dominantes que rompen el esquema de equilibrio de poderes.<sup>1174</sup> Ayala define al sistema político del Ecuador como el que ha permitido establecer y materializar autoritarismo excluyente, arbitrario y destrucción de la organización social.<sup>1175</sup>

De ese modo, parece sentarse una conclusión. El diseño presidencial ecuatoriano es más cercano a una especie de *hipertrofia presidencial* por el cual se asienta una desvirtuación del presidencialismo originario para dar paso a un Ejecutivo que absorbe y concentra atribuciones en debilitamiento claro de otros órganos de poder y participación al interior del Estado. El sistema ecuatoriano que se ha diseñado guarda además, particularidades que profundizan la intensidad institucional a favor del presidente llegando paralelamente a forjar determinantes tensiones en la comprensión democrática y republicana del Ecuador.<sup>1176</sup>

Balda Santistevan menciona que el sistema político del Ecuador constituye una desviación de tal grado y nivel que incorpora instituciones, mecanismos y elementos propios al sistema parlamentario, semipresidencialismo y presidencialismo.<sup>1177</sup> Empero el autor nada dice, como en efecto es, que el sistema diseñado incorpora los elementos e instituciones de los sistemas citados con una clara intención o finalidad de ubicar a los Poderes y órganos estatales en detrimento, es decir con el objetivo de entregar mayor poder e influencia al Ejecutivo ecuatoriano hacia el interior del Estado. Si se quiere, se trata de incluir figuras y elementos ajenos al presidencialismo puro, pero con el claro objetivo de desarrollar un esquema que anula a principios democráticos, republicanos, constitucionales e inclusive del propio sistema presidencial originario; todo, hacia acrecentar las atribuciones e imagen presidencial. Es una suerte de convertir a la presidencia de la República en el Estado.<sup>1178</sup>

Esto ha llevado a que se presente el propósito del gobernante por marcar las pautas de su actividad y mostrarse de esta forma, como un acérrimo funcionario protagónico de

---

<sup>1174</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 101.

<sup>1175</sup> Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* 24.

<sup>1176</sup> Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 74 – 75.

<sup>1177</sup> Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 176.

<sup>1178</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 73.

la actividad del Estado, como en efecto la práctica gubernamental del Ecuador lo ha demostrado. Entonces, se asienta en mayor medida la realidad que el Poder Ejecutivo se convierte en el centro gravitacional y trascendental de poder al interior de toda la República.

Por su parte Basabe formula que el fenómeno del diseño institucional ecuatoriano, sumado a otros elementos pero ante todo el primero, muestra una especie de fortalecimiento presidencial que fácilmente puede ser catalogado como un sistema de *presidencialismo imperial* que exagera las atribuciones e imagen del Ejecutivo en el interior del Estado; lo que lleva a que por intuición, se pueda denominar al sistema de gobierno del Ecuador, en base a profundizaciones que se realizarán, como un sistema propio denominado: hiperpresidencialismo.<sup>1179</sup>

Además, la Constitución ecuatoriana determina una estructura del Estado que genera contradicciones entre los derechos y garantías promulgadas y la vigencia que ésta promueve de una especie de autoritarismo.<sup>1180</sup> Torres manifiesta que la Constitución se hizo con la orientación que ésta se convierta en la “(...) nueva carrocería del vehículo que iba a conducir el presidente.”;<sup>1181</sup> luego, como un instrumento a favor del poder político que dio la espalda a las limitaciones que se debían establecer al poder.

De este modo, las afirmaciones que se han posicionado en la literatura sobre el sistema de gobierno ecuatoriano, dejan ver acrecidos criterios respecto a la tradición analítica del presidencialismo en Latinoamérica, en la cual se establece un predominio del presidente sobre otros poderes al interior del Estado;<sup>1182</sup> sin embargo, en el caso del Ecuador parece existir o presentarse un mayor fortalecimiento de éste, generando además como se anticipó, tensiones democráticas y de principios republicanos que merecen análisis.

---

<sup>1179</sup> Basabe-Serrano, «Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina». 13 – 14.

<sup>1180</sup> Enrique Ayala Mora, *Historia del Ecuador: Época Republicana* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2015). 178 – 179.

<sup>1181</sup> Luis Fernando Torres, «El presidencialismo constituyente y el Estado Constitucional de Montecristi», en *La Nueva Constitución del Ecuador*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009). 441.

<sup>1182</sup> Como ya se ha visto en este trabajo, en Latinoamérica han surgido varios análisis y estudios respecto al presidencialismo que se ha configurado en la Región en virtud del cual, se constata una entrega de significativas competencias al Ejecutivo; y a la vez, un permanente conflicto de las relaciones de poder entre otros órganos del Estado. Pérez Liñán, insiste en este conflicto como un hecho de constante evaluación y análisis politológico por el cual se ha fortalecido y tensionado al propio presidencialismo en una suerte de *pugna de poderes*. Aníbal Pérez-Liñán, «Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿ Hacia un nuevo presidencialismo ?», *Latin American Research Review*, 38, n.º 3 (2003). 158.

Es así como se plantea una visión analítica que imponga rigurosidad en el tratamiento del hiperpresidencialismo. Como se ha dicho, interesa el diseño institucional ecuatoriano con la finalidad de no introducir al estudio cuestiones estrictamente subjetivas o de apreciación sobre el perfil del gobernante, aunque, no se descarta que incluso como se ha visto en el presidencialismo puro u originario estadounidense, las características, particularidades y estilo d quien gobierna pondrían imprimir una profundización o no del sistema. En todo caso, se hará un repaso de los elementos o características que ayuden a demostrar el nacimiento de un nuevo sistema de gobierno en el Ecuador al que se lo puede denominar como hiperpresidencialismo.

### **3.2.1. La ruta no es desconocida: la Constitución como fuente del hiperpresidencialismo**

La ruta de instauración, o si se quiere, de desarrollo del sistema de gobierno hiperpresidencialista en el Ecuador, es la propia Constitución. Sí. A distancia de lo que implica la Carta Fundamental como un instrumento de freno del poder político, en este caso es la hoja de ruta que marca el camino del hiperpresidencialismo ecuatoriano.

La Constitución detalla un diseño que configura una serie de atribuciones, competencias y facultades en torno al presidente de la República y que como se verá es la fuente del hiperpresidencialismo. Cabe mencionar que la Constitución del Ecuador vigente, pertenecería a lo que autores denominan nuevo constitucionalismo latinoamericano en virtud del cual se ha creado una comprensión, diseño y principios propios en este modelo constitucional que atiende a una ruptura con la comprensión clásica, invocando características formales y materiales que la distancian de otros modelos.<sup>1183</sup>

Pero se puede a la vez afirmar que la fuente productora del hiperpresidencialismo es la Constitución. Así, ésta abandona su rol como instrumento que limite al poder político, para convertirse como en la tradición ecuatoriana revisada, en una Carta que

---

<sup>1183</sup> Cabe señalar que el nuevo constitucionalismo latinoamericano, ingresa en su tratamiento teórico a las constituciones de Ecuador, Venezuela y Bolivia, señalando que éstas guardan características y elementos en común, entre los cuales se rescata una amplia extensión regulativa que permite la comprensión de la voluntad del constituyente; además, provienen de procesos de activación del poder constituyente; establecen el retorno al poder constituyente; son principalitas; desarrollan principios económicos en la propia constitución; establecen una rigidez constitucional que ya no se trata de un proceso por el cual la constitución se mantenga en vigencia, sino que todo cambio o modificación a ésta debe provenir de la voluntad de la población. Véase al respecto: Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, «Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano», en *Política, justicia y Constitución*, ed. Luis Fernando Ávila Linzán (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011).

promueve el fortalecimiento del Ejecutivo en detrimento del Legislativo, acompañado además por el diseño de órganos que imposibilitan los controles y balances del poder. Luego, se presentan dificultades de tensión democrática y apego a los ideales republicanos, por cuanto “un poder que no tiene frenos se transforma fácilmente en despotismo o tiranía.”<sup>1184</sup>

Torres señala que la Constitución del Ecuador es el instrumento que “confiere más poderes al presidente, debilita a sus contrapesos institucionales y le permite tomar el control de las nuevas instancias de poder (...)”.<sup>1185</sup> Pues, de esta forma, efectivamente el fenómeno que se analizará parte del texto constitucional; es en este documento jurídico y político en donde se instaura el hiperpresidencialismo.

Una de las características más negativas en la valoración de la Constitución ecuatoriana, se encuentra en las posturas que insisten en sostener que hay “un presidencialismo exacerbado (...) que concentra todo el poder real en el Ejecutivo, quien se convierte en el verdadero legislador (...)”.<sup>1186</sup>

Así, de esta manera el hiperpresidencialismo concentraría contenidos antidemocráticos que rebasan a los ideales de ajuste y equilibrio del poder, en oposición a lo que se revisará como una real tensión democrática producida por este sistema degenerativo del presidencialismo puro, y como señalan los autores; la democracia constitucional no busca la concentración de poder, al contrario, pretende ser un límite y control al poder.<sup>1187</sup>

Si bien es cierto se puede afirmar que el contenido dogmático de la Constitución del Ecuador impone una amplia gama de derechos, garantías y reconocimientos a la diversidad, con regulaciones que llegan a constatar una extensión de derechos y ampliación de lo que podría denominarse derechos sociales y de la diversidad; a la vez, establece contradicciones profundas en la forma en que se ha organizado al poder político y el diseño institucional del Estado.<sup>1188</sup> Así, el fenómeno de fuerte y permanente entrega de competencias al presidente de la República, en donde se produce una naturaleza hegemónica de éste como se mostrará en lo posterior, constituye un fortalecimiento que

---

<sup>1184</sup> Jiménez Asensio, «Los frenos del poder (Una introducción al principio de separación de poderes y al control de las instituciones en los sistemas constitucionales)». 1759.

<sup>1185</sup> Luis Fernando Torres, *Presidencialismo constituyente: la ruta del autoritarismo en el Ecuador*, 1. ed (Quito, Ecuador: Cevallos Editora Jurídica, 2009). 416.

<sup>1186</sup> Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* 24 – 25.

<sup>1187</sup> Rubén Martínez Dalmau y Rubén Martínez Dalmau, «El debate sobre la naturaleza del poder constituyente: elementos para una teoría de la constitución democrática», en *Teoría y práctica del Poder Constituyente* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2014). 71.

<sup>1188</sup> Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 74 – 76.

es “(...) auspiciado, desde la propia Constitución.”<sup>1189</sup> y que como tal inclusive pone en riesgo a las conquistas en materia de derechos y garantías que pudieran haberse hallado en el texto constitucional.

Es así que como se advirtió, y en razón que el sistema hiperpresidencial se concreta en la institucionalización de éste formalizado por la Constitución, se revisará exclusivamente cómo la Constitución ecuatoriana desarrolla atribuciones y diseños que procuran una especie de rectoría del presidente de la República al interior del Estado;<sup>1190</sup> es decir llegando a una intención más allá de la propia jefatura de gobierno y de Estado que es característico del sistema presidencial originario, sino condensando un paso más que es configurar un sistema que implica la sustitución de equilibrios e integridad de los órganos al interior del aparato estatal para procurar y amplificar un monismo ejecutivo, limitar la participación ciudadana, los principios republicanos de pesos y contra pesos y así montar todo un sistema de características hegemónicas, que como se ha mencionado, es más cercano al autoritarismo que a la propia democracia.

Entonces, la Constitución es el instrumento en el cual se establece el sistema hiperpresidencial. No es un camino desconocido, al contrario, es la propia Constitución que se analiza como un documento importante y de pacto social en el Estado. Pues, la Carta Fundamental del Ecuador vigente ha entrado en vigencia de forma posterior a la instauración de un proceso de convocatoria a Asamblea Constituyente que se originó y obtuvo sus fundamentos en diferentes razones entre las cuales destaca por sobre todo, el discurso de reflexionar sobre la necesidad de *refundar al Estado*.<sup>1191</sup> De hecho, fue en este marco, como se desarrolló la nueva Constitución que fundó un sistema

---

<sup>1189</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 102.

<sup>1190</sup> Cabe indicar que el término rectoría implica: empleo, oficio o jurisdicción de rector; oficina del rector; casa donde vive el rector. Ello para evocar a quien ejerce el mando o gobierno respecto de una comunidad o totalidad desde un estricto sentido vertical. En el caso ecuatoriano, parece no haber sido suficiente la utilización de las categorías políticas en la denominación que el Ejecutivo será jefe de gobierno; así, se incluyó pese a no haber estado en otras constituciones en expresa denominación que éste será quien debe cumplir con sus atribuciones de “(...) rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas naciones y planes que se creen para ejecutarlas.” (cursivas son del autor). Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 141.

<sup>1191</sup> El origen de la Asamblea Constituyente que surge como canal para el tratamiento y desarrollo de una nueva Constitución, propone un interesante análisis y reflexión desde la ciencia política y el derecho constitucional; aquello, en virtud del mecanismo por el cual se llegó a establecer en el ordenamiento jurídico del país a la misma. La Constitución de 1998 no establecía la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente para hacer una nueva Constitución, pues exclusivamente se podía reformar a la vigente a través del Poder Legislativo o respecto a textos específicos que se hicieran por consulta popular que la aprobara previamente el Congreso del Estado. Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 102 -103.



hiperpresidencial, al cual se observará exclusivamente desde el diseño institucional y las regulaciones que fueren establecidas en ella.<sup>1192</sup>

### **3.2.2. Verticalismo y monismo decisorio: El Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir**

Vertical, por la naturaleza de su conformación y origen que hace que se centre en la línea presidencial y las directrices del Poder Ejecutivo. No existe discusión, debate o deliberación entre los distintos sectores de la sociedad o de representación en el marco del ordenamiento ecuatoriano. La creación, articulación ejecución y puesta en práctica del Plan Nacional, depende exclusivamente del criterio, conceptos y consecuente decisión que el Ejecutivo plantea.

En el mismo orden de ideas se tiene que mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo ecuatoriano, desde la propia Constitución toma una dimensión que distancia a las regulaciones que el Ecuador conocía, así es denominado como un plan de relevancia para el buen vivir de los ciudadanos o el *sumak kawsay* entendido como el concepto utilizado para enmarcar las políticas públicas del Ecuador desde una construcción y adaptación de la comprensión indígena kichwa que en un mayor pero no definitivo acercamiento a su contenido, puede ser entendido como vida limpia y armónica en comunión o plenitud con la naturaleza.<sup>1193</sup>

A esta concepción o construcción de un imaginario social y político que se traduzca en la formulación de políticas públicas y las ejecutorias del gobierno se sumaron varias posiciones que apoyaron la propuesta señalando que un eje medular del Estado y lo que atravesaría a toda participación del aparato estatal sería la armonía social y plenitud de la vida desde la búsqueda del buen vivir.<sup>1194</sup> Igualmente fueron varias las posiciones críticas de esta visión que alertaron y la llamaron como una cuestión meramente discursiva y utópica que llegaba al Ecuador para caer en una lógica de indigenismo que a través de la fuerza de ilusión sea capaz de introducir un proyecto político del gobernante

<sup>1192</sup> Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* 22 – 25.

<sup>1193</sup> Antonio Luis Hidalgo-Capitán y Ana Patricia Cubillo-Guevara, «Orto Y Ocaso Del Buen Vivir En La Planificación Nacional Del Desarrollo En Ecuador (2007-2021)», *América Latina, Hoy; Salamanca* 78 (2018), doi:<http://dx.doi.org/10.14201/alh2018783754>. 41.

<sup>1194</sup> Ramiro Ávila Santamaría, «Caracterización de la Constitución de 2008. Visión panorámica de la Constitución a partir del Estado Constitucional de derechos y justicia», en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2009). 428.

de turno que impulsó la Constitución de 2008 con el propósito de generar un ejercicio abusivo del poder desde la instauración de un autoritarismo constitucional.<sup>1195</sup>

Por su parte para Grijalva esta incorporación del valor buen vivir, implicaría que el régimen de desarrollo sea un sistema económico que se configure de la mano del objetivo y condición del buen vivir, buscando de esta manera que la economía y los derechos entre seres humanos y el universo generen una sinergia suficiente.<sup>1196</sup> Pues, claramente el valor *sumaq kawsay* puede ser incluso el insumo para pensar en nuevos modelos organizaciones desde una perspectiva andina.<sup>1197</sup>

No hay duda. Se trata de un valor que invoca hacia una comprensión de integralidad en la vida del ser humano en armonía. Implica un vínculo directo entre la cosmovisión de la vida en dignidad, pero con una relación indestructible entre derechos y desarrollo; pues no se puede entender la materialización de derechos sin la vigencia de instituciones que posibiliten a los ecuatorianos esta consecución, si se quiere, se trata de un vínculo armónico y con sentido que se establece en la Constitución con un alcance a lo dogmático y por supuesto a lo orgánico.

Sí. Esa es la visión real de la introducción del concepto buen vivir en la Constitución ecuatoriana, en consecuencia un miramiento hacia la configuración del desarrollo con una participación decisiva y notoria de la población y las diversas formas de manifestación de la realidad social; es decir en un acompañamiento del Estado por potenciar y avivar la plenitud de la vida en todo espacio, inclusive en la institucionalidad del país, aún más en la razón del establecimiento de esta valor como es en la planificación de las políticas públicas. Si ello sucedió y se permitió en el diseño constitucional, tiene su respuesta.

El Plan Nacional de Desarrollo es un programa que “asegura el desarrollo simultáneo y balanceado de todos los sectores esenciales (...)”;<sup>1198</sup> se trata entonces, de un instrumento que se convierte en norma suprema respecto a los objetivos nacionales a

---

<sup>1195</sup> Torres, «El presidencialismo constituyente y el Estado Constitucional de Montecristi».429, 430, 430, 435 y 447.

<sup>1196</sup> Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador* (Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012). 46.

<sup>1197</sup> Francisco Salgado Arteaga, «¿Universidad o Uniformidad? *Sumaq Kawsay*, Diversidad e Isomorfismo Bajo La Lupa», *Anales*, n.º 56 (2014), [https://www.researchgate.net/publication/272815788\\_Universidad\\_o\\_uniformidad\\_Sumaq\\_Kawsay\\_diversidad\\_e\\_isomorfismo\\_bajo\\_la\\_lupa](https://www.researchgate.net/publication/272815788_Universidad_o_uniformidad_Sumaq_Kawsay_diversidad_e_isomorfismo_bajo_la_lupa). 57,

<sup>1198</sup> Luis Lorente, «El desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo», *Apuntes del CENES*, 23, n.º 35 (2003). 73.

alcanzar.<sup>1199</sup> Es un lazo articulador al interior de todo el país que puede definirse inclusive como un documento que permite concretar una visión a largo plazo para definir el horizonte hacia donde deben avanzar los sectores del Estado y las acciones que para ese fin, se han de ejecutar por parte de los órganos al interior; convirtiéndose de esta manera en una lógica de procesos sistemáticos que se articulan para lograr mencionados fines.<sup>1200</sup>

La Constitución del Ecuador define al Plan Nacional de Desarrollo como “el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y asignación de los recursos públicos; y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.”.<sup>1201</sup> El Plan Nacional se elabora y aprueba desde la presidencia de la República, disminuyendo así cualquier tarea que el Legislativo u otros órganos de participación o representación democrática puedan al respecto llegar a presentar. No existe debate o deliberación sobre el Plan Nacional de Desarrollo dentro del órgano de mayor representación de la población como es el Poder Legislativo. Es decir, la presencia de un principio democrático se ve limitada e incluso llegaría ser cada vez más anula en la búsqueda por su materialización.

El órgano que aprueba este instrumento de planificación es el Consejo Nacional de Planificación que está presidido, precisamente, por el presidente del Estado; convirtiéndose de esta forma en una especie de presentación del Plan Nacional hacia el mismo promotor del Plan Nacional, quien a su vez realiza y exhibe éste como obra de su planificación. Esta realidad se potencia aún más si se parte de la comprensión que el Plan Nacional guarda una “importancia capital (...) en todos los niveles” al interior del Estado.<sup>1202</sup>

Entonces, la centralización de funciones y atribuciones se avizora desde estos elementos que el diseño constitucional ha fijado. Es un poder proactivo y activo, encomendado al Ejecutivo;<sup>1203</sup> pues, en la historia ecuatoriana el Estado ha solido integrar los directorios de los organismos de planificación con representantes de la sociedad como

---

<sup>1199</sup> Horacio Sabando Garcés, Olga Pérez Soto, y Silvia Odrizonla Guitart, «El desarrollo local del cantón Manta y sus conexiones con el Plan Nacional para el Buen Vivir en Ecuador», Revista ECA Sinergia. Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, 9, n.º 1 (junio de 2018). 90.

<sup>1200</sup> Darwin Ordóñez y Susana Hinojosa, «La política exterior del Ecuador en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir», Revista de Ciencias de la Administración y Economía, 4, n.º 8 (2014). 153.

<sup>1201</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 280.

<sup>1202</sup> Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 181.

<sup>1203</sup> Ibid. 181.

las universidades, los trabajadores, las cámaras, colegios profesionales, asociaciones estudiantiles, empresarios y otros en calidad de representantes a integrar los órganos colegiados en los cuales se discute la planificación del país. En la actual Constitución, simplemente se anuló esta posibilidad.

La Constitución vigente niega la posibilidad que la sociedad autónoma y espontáneamente organizada se encuentre presente en la planificación del Estado; en efecto, la estructura centralizante y concentradora en torno al presidente es notoria. La Constitución dice que el Consejo Nacional de Planificación es el responsable de la aprobación del Plan Nacional y a la vez, el presidente es quien lo presenta, en esta lógica debe presentarse a sí mismo la propuesta para su posterior aprobación.<sup>1204</sup> Cabe decir, que la Constitución no detalla la conformación y funcionamiento del Consejo de Planificación, entregando de esta forma una amplia potestad a que sea el presidente, quien lo integre y diseñe su conformación de acuerdo con las autoridades o funcionarios que éste considere a través de la normativa que para el efecto sea realizada.<sup>1205</sup> Además, la Constitución de una forma muy sucinta establece que existirán consejos ciudadanos como instancias de deliberación y consenso, sin que se establezca con claridad sus roles o fórmulas para su funcionamiento.<sup>1206</sup> Al respecto es fundamental señalar que cuando surgió la Constitución ecuatoriana hubo mucha expectativa y criterios conducentes a decir que la planificación al interior del Estado sería participativa y en consecuencia de ello descentralizada;<sup>1207</sup> sin embargo como se mira, no se hizo mayor análisis sobre la carencia de un diseño institucional claro que haya sido elaborado por el propio constituyente, de esta manera se puede apreciar que quedó a discrecionalidad del Ejecutivo la determinación de la conformación del Consejo Nacional de Planificación mismo que se

---

<sup>1204</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 147.4 y 279.

<sup>1205</sup> El presidente de la República del Ecuador, en razón de la Constitución vigente y de conformidad con las regulaciones que al respecto se hicieron sobre el Plan Nacional de Desarrollo y en específico, en virtud de la amplitud regulativa sobre la conformación del Consejo Nacional de Planificación, realizó un Decreto Ejecutivo en el cual se determina los integrantes de este órgano estatal señalando además que los mismos serán funcionarios directamente dependientes del Ejecutivo, así: secretario nacional de planificación y desarrollo; ministros coordinadores de la Función Ejecutiva; un representante del Consorcio de Consejos Provinciales; un representante de la Asociación de Municipalidades; y un representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales. Ecuador, «Decreto Ejecutivo 1577», Pub. L. No. Registro Oficial Nro. 535 (2009). Art. 2.

<sup>1206</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. 279.

<sup>1207</sup> José Suing, «El sistema nacional descentralizado de planificación participativa», en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2009). 389, 390 y 394.

erige como un órgano fundamental en la determinación de las acciones y política pública al interior de todo el Estado ecuatoriano.

Entonces, el rol del Plan Nacional en el Estado es potente y pesado al punto que cualquier interrupción o impedimento al correcto cumplimiento de éste por parte del Poder Legislativo, es causal suficiente para que el presidente de la República disuelva la Asamblea Nacional;<sup>1208</sup> mostrando aquello, el fortalecimiento que se hiciera en favor del presidente de la República dentro del diseño de un sistema de gobierno que potencia las atribuciones y figura del Ejecutivo al interior del país a detrimento de otros poderes, es decir en este caso desde la subjetividad del establecimiento del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir que es realizado por el presidente y que cuya interrupción de su concreción es causa suficiente para disolver al Poder más democrático y representativo del Estado como es el Legislativo. Una suerte de autoritarismo constitucional.

Pues, como se mencionó, el Poder Legislativo puede llegar a ser disuelto por la interpretación discrecional que el presidente realice respecto a en qué momento y bajo qué acciones se obstruido la realización o concreción del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Asamblea Nacional.<sup>1209</sup> Así, respecto a esta potestad de disolución, se volverá en lo posterior cuando se analice la capacidad del ejecutivo de disolver al Legislativo a través de la denominada figura de la muerte cruzada; por el momento interesa aquí exclusivamente el análisis de las implicaciones del Plan Nacional, su origen y efectos conforme al diseño constitucional.

Entonces, en el Estado, se presenta una clara influencia del Ejecutivo en todo el aparato y en los órganos que se pudiesen encontrar de alguna manera, destinados a subordinarse al presidente de la República; pues, son varias materias y campos los que deben estar armonizados con este instrumento de planificación: la distribución de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados, el presupuesto general del Estado, la política comercial, el ahorro e inversión, el goce y disfrute de los derechos del buen vivir, el sistema integral de educación, la ciencia, tecnología e innovación, los tratados internacionales, y cualquier política pública o acción proveniente desde el gobierno central. Es decir, se convierte en un instrumento que se ubica no en las fronteras sino de

---

<sup>1208</sup> La Constitución establece: “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada *obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, o por grave crisis política y conmoción interna.”. (cursivas son del autor) Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 148.

<sup>1209</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 61.

forma tangencial a todo el funcionamiento del aparato estatal, llevando incluso ello, a que las disposiciones de las autoridades públicas sean realizadas en sintonía con el Plan Nacional y disponiéndose así a los entes de Derecho Público o Privado que son controlados el cumplimiento de la política pública diseñada, que como se ha visto, es política pública del presidente.

Aún más, si se entiende que el Plan Nacional de Desarrollo, desde el concepto mismo desarrollo, implicaría el mecanismo efectivo para alcanzar la concreción o materialización de los derechos que se reconocen en la Constitución;<sup>1210</sup> la atribución encomendada al Ejecutivo claramente guarda un importante espacio de poder y centralización a favor del presidente en razón del diseño constitucional que se ha configurado.

Hay que decir también, que en el Ecuador la planificación fue regulada desde la Constitución de 1967, empero es la Constitución vigente de 2008 la que revalorizó la planificación ubicándola como el eje transversal del régimen de desarrollo; sin embargo como se ha visto, se ha definido que la planificación tiene que ser desarrollada con la conformación de un órgano público de dirección del Ejecutivo que llega a deformar el sentido de una armonía con el buen vivir y participación de la población, pues además excluyente al pronunciamiento del Legislativo y la discusión ciudadana en el seno del directorio del Consejo Nacional de Planificación que es el que tiene a su cargo realizar el instrumento de planificación para el país.<sup>1211</sup>

De este modo como advierten varios autores, mientras la Constitución ecuatoriana señala una serie de derechos y anuncios sobre pluralismo y revalorización de la diversidad, es la misma sujeto de profundas contradicciones; por un lado hay el pleno reconocimiento a la diversidad, armonía de la vida, buen vivir y plenitud de las relaciones humanas y naturales, pero igualmente por otro lado se detalla una configuración propia a la estructura de control y centralización desde el monismo ejecutivo.<sup>1212</sup>

Así, a contraposición del reconocimiento constitucional del pluralismo, plurinacionalidad e interculturalidad, se anulan estas categorías para dar paso a un controversial diseño institucional que muestra, como se ve con la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, que exclusivamente cabría la posición única proveniente del Poder Ejecutivo a menoscabo de los criterios que pudiesen presentarse en el interior del

---

<sup>1210</sup> Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 95.

<sup>1211</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 93.

<sup>1212</sup> Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 45 – 46.

Estado. Pues, es innegable más allá de cualquier afirmación que se pudiera generar que, la concentración de poder es la “antípoda de todo pluralismo, transparencia y tolerancia.”<sup>1213</sup> en este caso, respecto del diseño de la planificación al interior del Estado aún más, por cuanto como se ha visto, es un instrumento de cumplimiento y miramiento integral hacia el interior del país que es realizado por parte del presidente, presentado al presidente dentro del órgano planificador del Estado que es integrado por miembros designados por el presidente que en estricto sentido puede llegar a desviar el sentido de una planificación técnica, consensuada y permanente, de buen vivir; frente a una planificación ideológico partidista de turno. Luego, vertical.

### **3.2.3. Es supremo legislador: La exclusividad en la iniciativa legislativa y los decretos-ley**

El Poder Legislativo tiene dos atribuciones naturales a su funcionamiento, la de legislar y la de ejercer control político. Además, por su esencia plural de conformación y máximo órgano de representación política, se le ha encomendado tareas de nombramiento de autoridades; atribución ésta también conocida como una función legitimadora que implicaría el hecho que la plural conformación y elección de los miembros del legislativo, permite legitimar a otros órganos del Estado para que gocen del reconocimiento democrático suficiente para el ejercicio de sus funciones.<sup>1214</sup>

Respecto a la atribución para la formular normas de rango legal, no se puede negar que la misma suponga una competencia esencial o connatural al sentido del Poder Legislativo, es en estricto sentido propia; pues los órganos legislativos del mundo están conformados para que en virtud de su función representativa puedan producir la normativa que el Estado demanda en la regulación de las relaciones hacia el interior. De esta manera, en virtud de la facultad detallada se entiende que concurre la potestad para que sus miembros presenten proyectos normativos a tener tratamiento en diferentes materias. Además, esta atribución estaría garantizada por el principio de reserva o dominio legal que habilita jurídicamente a que sea el legislador el exclusivo productor de normas en definidas materias que no pueden ser realizadas por otro órgano en el Estado.

En el caso ecuatoriano se debilita al Poder Legislativo. Se bloquea una de sus atribuciones más fundamentales que puede ser calificada como una potestad trascendental

<sup>1213</sup> Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 76.

<sup>1214</sup> Caminal, «Representación y Parlamento». 552 – 553.

desde la razón y naturaleza de su existencia. Así, se imposibilita que los miembros del Legislativo puedan realizar un libre tratamiento sobre las diversas materias que interesaría, por su sentido democrático y representativo, a éstos regular.

La Constitución ecuatoriana señala que la potestad de iniciativa legislativa radica en el Poder Legislativo, pero que además ésta la mantienen el Poder Ejecutivo, la ciudadanía y en cuestiones de su materia el Poder Judicial, el Poder de Transparencia y Control Social, el Poder Electoral, la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública. Es decir, hasta aquí parecería suponer una regulación democrática y con sentido. Empero, la Constitución dice que habrá materias que no pueden ser reguladas por ningún órgano o sujeto con iniciativa legislativa que no sea el presidente de la República; es decir, plantea un dominio exclusivo a favor al Ejecutivo entregándole la atribución para iniciar proyectos normativos en las materias de creación, modificación y supresión de impuestos; aumento del gasto público; y, modificación de la división político administrativa del Estado.<sup>1215 1216 1217</sup>

Como consecuencia de esto, se puede afirmar que la actividad natural normativa del Legislativo, se ve condicionada o restringida en estricto sentido respecto a que el legislador pueda desarrollar proyectos normativos únicamente en las materias que no tengan exclusividad de tratamiento por parte del presidente.<sup>1218</sup>

El debilitamiento a la razón o esencia natural del Poder Legislativo no se constriñe a lo mencionado. El diseño constitucional del Ecuador incrementa aún más las atribuciones presidenciales y deteriora las propias del Legislativo. Así, siguiendo la línea de acrecimiento de competencias a favor del presidente, es el Ejecutivo quien conserva la atribución constitucional para presentar proyectos de ley que son calificados como de *urgencia económica*, los cuales tienen que ser tratados por el Poder Legislativo en un plazo no mayor a treinta días, y si la Asamblea no se pronuncia en este tiempo el proyecto

---

<sup>1215</sup> Hay que señalar que esta atribución, se estableció ya en la Constitución ecuatoriana de 1998, en la cual se detalló el campo de atribución en materia de iniciativa legislativa con la que contaría el Ejecutivo. Ahora bien, lo que interesa aquí, como se ha anunciado ya, es la integridad de los elementos actuales que caracterizan al sistema hiperpresidencial ecuatoriano. Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 83.

<sup>1216</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 135 y 301.

<sup>1217</sup> Herrera Llive, «Ecuador: La iniciativa popular normativa en el gobierno de la revolución ciudadana». 79.

<sup>1218</sup> Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 182.



de ley es promulgado inmediatamente, sin discusión, con la sola voluntad del Ejecutivo.<sup>1219</sup>

La disposición normativa al respecto, sostiene que es ésta una atribución exclusiva del presidente, que supone la realización de un tratamiento ordinario al proyecto normativo, pero con una clara reducción de los plazos dentro del proceso de aprobación de la ley. Además, determina que el Ejecutivo no podrá presentar simultáneamente otro proyecto de urgencia económica, salvo que se encuentre decretado en el país un *estado de excepción*, situación extraordinaria que también es competencia propia del Ejecutivo.<sup>1220</sup> Entonces, que una vez más mostraría un acrecimiento de atribuciones a cambio de un debilitamiento o reducción de las competencias del Legislativo. A propósito, cabe mencionar que también se verifica entonces un papel predominante del presidente en cuanto es éste quien tiene la competencia exclusiva para declarar un estado de excepción sin que exista un control previo o anterior del cuerpo legislativo o de los órganos de justicia constitucional.<sup>1221</sup> Entonces, la dinámica de estas atribuciones que se señalan implican en su conjunto un fortalecimiento presidencial que se aleja del sentido originario para convertirse en un sistema viciado y que muestra mayores rastros de hegemonía que de colaboración o equilibrio de poderes.

Aunque como se advirtió interesa revisar la rigurosidad al sistema hiperpresidencial y sus características dentro de la línea de un tratamiento del diseño institucional que hace la Constitución, cabe sostener que en el año 2016 por ejemplo, el Poder Legislativo ecuatoriano llegó a aprobar una ley en materia de urgencia económica en promedio por cada dos meses y medio; tiempo éste que llegaría a indicar la frecuencia

---

<sup>1219</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 81.

<sup>1220</sup> La Constitución señala: “La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de *urgencia en materia económica*. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos *dentro de un plazo máximo de treinta días* 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 discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción. Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo *promulgará como decreto-ley* y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.” (cursivas son del autor). Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 140.

<sup>1221</sup> Richard Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario», *Estudios constitucionales* 16, n.º 2 (diciembre de 2018), doi:10.4067/S0718-52002018000200527. 555.

del uso de esta competencia presidencial y las implicaciones entonces del vigente diseño constitucional.<sup>1222</sup>

Así, la posibilidad de declarar a un proyecto normativo como de urgencia económica es amplísima y a la vez ambigua, por cuanto todo tratamiento por diverso que sea y en la materia que este se desarrolle supondrá necesariamente un impacto económico. Así, todo puede llegar a ser de urgencia económica. En la misma línea esta atribución es vista como una facultad que determina el permanente fortalecimiento del presidente al interior del Estado por cuanto es éste quien puede llegar a generar decretos con rango legal con cuyo efecto se interfiere, por supuesto constitucionalmente, en las naturales atribuciones con las que cuenta el Poder Legislativo del Estado. Así, es claro el acrecimiento de atribuciones del presidente a costo de reducir o limitar al Legislativo.<sup>1223</sup>

La Constitución del 2008 vigente, sostiene que en virtud de la atribución del presidente para disolver a la Asamblea Nacional, regulación constitucional ésta sobre la cual se volverá en lo posterior con detenimiento al analizar la denominada *muerte cruzada* y que en el lapso en el cual no se encuentra en funciones el Legislativo que ha sido disuelto, podrá el presidente expedir decretos-leyes como fórmula para gobernar durante este periodo excepcional.<sup>1224</sup> Es decir, se le atribuye una amplísima potestad para que pueda ejercer a plenitud y únicamente éste, la más importante de las atribuciones de la legislatura, como es realizar disposiciones normativas con rango de ley, cuestión ésta que podría abocar a que se presente una clara tensión respecto de los equilibrios y contrapesos que dejarían de tener aplicación en la Constitución conforme lo detalla Torres.<sup>1225</sup>

---

<sup>1222</sup> Las leyes que fueron aprobadas por la Asamblea Nacional, calificadas y enviadas por el presidente como de urgencia en materia económica fueron: Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo; Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas; Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana; Ley Orgánica Incentivos Tributarios para varios Sectores Productivos; y, Ley para Evitar Especulación sobre el Valor de las Tierras. Ecuador, «Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 720 (2016); Ecuador, «Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 744 (2016); Ecuador, «Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 759 (2016); Ecuador, «Ley Orgánica Incentivos Tributarios para varios Sectores Productivos», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 860 (2016); Ecuador, «Ley para Evitar Especulación sobre el Valor de las Tierras», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 913 (2016).

<sup>1223</sup> Angélica Abad Cisneros, «El Gobierno», en *El sistema político ecuatoriano*, ed. Flavia Freidenberg y Simón Pachano (Quito: FLACSO Ecuador, 2016). 98 – 99.

<sup>1224</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 61.

<sup>1225</sup> Torres, *Presidencialismo constituyente*. 416.

Entonces, el diseño de la Constitución estaría determinando así un presidente con potestad de legislar sin Asamblea,<sup>1226</sup> o lo que es aún más sorprendente, un Ejecutivo que desde el monismo jurídico y político de su naturaleza determina la realidad jurídica y legal de una población cercana a los diez y siete millones de habitantes.

El hiperpresidencialismo implica entonces esta concentración de atribuciones que son propias al Poder Legislativo pero que la Constitución ecuatoriana las entrega en determinadas circunstancias al presidente, haciendo que este último intervenga en campos que supondrían fórmula suficiente para demostrar un diseño que favorece a la vigencia de un Ejecutivo exacerbando en sus competencias, que descompone al sistema presidencial puro, tensiona la democracia, reduce la república y además, prácticamente anula al Legislativo.<sup>1227</sup>

Ahora bien, en la cultura política ecuatoriana se puede advertir que el poder normativo presidencialista llega a ser tan trascendental al interior del Estado que se produce una especie de centralización entorno a la decisión de una sola persona, dejando de lado al debate legislativo y su deliberación implicando inexorablemente la limitación del Legislativo en el ejercicio de su actividad, condicionando además las competencias de la Asamblea Nacional en razón de los tiempos y plazos fatales que el diseño constitucional ha fijado, siempre, a favor de las iniciativas del Ejecutivo.<sup>1228</sup>

Con las fórmulas que aquí se han revisado, se mira un presidente que ha sido *supervalorizado, hegemonizado* en sus atribuciones como colegislador al interior del Estado; pues las facultades legislativas que le han sido encomendadas, posibilitarían que se imponga la orientación presidencial y que en situaciones extraordinarias que se presenten en el Estado, pueda acrecentarse el poder del presidente a niveles que llegan inclusive a marcar una línea distante de posicionamiento respecto a otros órganos estatales, encontrándose todos los otros poderes en las fronteras, aún la propia población que tiene conductos de mayor representación democrática como es el propio Poder Legislativo.

Ahora bien, esta situación constitucional que se detallada, no puede desatender y dejar de lado el hecho que la producción de disposiciones normativas o regulaciones al

---

<sup>1226</sup> Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 550.

<sup>1227</sup> Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 246 – 247.

<sup>1228</sup> Ramiro Ávila Santamaría, «La alternativa al hiperpresidencialismo en un Estado Plurinacional», en *El silencio ante un atropello es imposible*, ed. Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional, 2012). 42 – 43.

interior del Estado respondería a una visión centralista o monista del presidente, eliminándose de esta manera que la normativa de origen ejecutivo, provenga de procesos deliberativos; pues si ya la carencia de participación ciudadana al interior de la Asamblea Nacional podría ser vista como carente y limitada, el hecho que la legislación provenga desde la voluntad monista del presidente, profundiza esta debilidad y problema por la consecuente falta de participación y democratización en la formación de la ley.<sup>1229</sup>

Por lo anotado esta característica que implicaría una exclusividad en el tratamiento de ciertas materias por parte del Ejecutivo y además el establecimiento de condiciones de preponderancia del presidente sobre el Legislativo por las cuales puede determinar plazos fatales para el tratamiento de una ley, imponer un proyecto de ley o legislar en ausencia de la Asamblea, se suma al fortalecimiento del sistema de gobierno al interior del Estado como un elemento más que llega a indicar la vigencia de un hiperpresidencialismo.<sup>1230</sup>

Así, el costo del incremento de atribuciones presidenciales, es el reduccionismo o limitación al Poder Legislativo, lo que en este caso incluso lleva a que el presidente también sea legislador; lo que a la final supone la configuración de la vigencia de un sistema denominado como hiperpresidencialismo.

#### **3.2.4. Veto presidencial y veda legislativa**

El sistema presidencial originario, desarrolló la potestad para que el Ejecutivo pueda sancionar todo proyecto normativo que provenga del Poder Legislativo; aquello, con la finalidad que en el ejercicio de equilibrio y control entre los poderes, los proyectos legislativos sean retroalimentados con la visión, orientación y criterios presidenciales que puedan nutrir el producto final. En el caso ecuatoriano, esta razón se desatiende. Se configuró más allá, hacia una veda legislativa.

El veto presidencial que diseña la Constitución de Ecuador incrementa en un amplio sentido al monismo decisorio al interior del Estado; es decir, se privilegia y genera una regulación que llega a potenciar innegablemente al posicionamiento que sobre un proyecto legislativo pueda tener el presidente. Se convierte en un veto presidencial que hace al Ejecutivo una especie de gobernante imperial a desmedro de las atribuciones del

---

<sup>1229</sup> Silvana Sánchez Pinto, «Participación ciudadana en el procedimiento legislativo, como concreción del principio de interculturalidad; y control previo de constitucionalidad de proyectos de ley, como garantía de la participación», en *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano Tomo II*, ed. David Cordero Heredia (Quito: INREDH, 2010). 219 – 220.

<sup>1230</sup> Hurtado, *Ecuador entre dos siglos*. 244.

Legislativo, este último, entra en una veda o imposibilidad que sus debates, deliberaciones y proyectos se promulguen como ley. Así, el veto presidencial es tan poderoso, permanente, limitativo a otros poderes y aún más, tan cercano al autoritarismo decisorio, que llega a producir veda legislativa.

La existencia de una sola posición o voz al interior del Estado, que limita, condiciona e incluso a anula el trabajo normativo producto de la deliberación y ejercicio del Poder Legislativo, es real en el diseño constitucional ecuatoriano. Claramente se puede advertir que ésta constituye una profunda dificultad por cuanto se muestra un desequilibrio de poderes y una profundización significativa del presidencialismo ecuatoriano.<sup>1231</sup>

La potestad con la que cuenta el presidente para objetar proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional, es potente;<sup>1232</sup> tiene lugar ya sea por inconveniencia o vicios de inconstitucionalidad;<sup>1233</sup> ambos, a criterio del Ejecutivo, y únicamente el segundo con necesidad de pronunciamiento de la Corte Constitucional la cual se activa por la objeción planteada por el presidente.

La Constitución señala, que una vez que el proyecto de ley sea aprobado en la Asamblea Nacional, se remitirá éste al presidente para que sea sancionado. Sostiene también que el presidente de la República puede ejercer su atribución de veto presidencial dentro de un plazo de treinta días.<sup>1234</sup>

Ahora bien, como se anunció ya con antelación en la revisión del presidencialismo de los países andinos, la Constitución del Ecuador con detalle señala el procedimiento de sanción presidencial a los proyectos aprobados por parte del Legislativo, dice que el Ejecutivo puede vetar u objetar una ley total o parcialmente, por inconveniencia para el país o por razones de inconstitucionalidad.<sup>1235</sup>

La característica más clara del hiperpresidencialismo se encontraría en la potestad presidencial para realizar un veto u objeción total y parcial al proyecto de ley aprobado en la Asamblea Nacional con las regulaciones y pormenorizaciones que se revisarán, pues el diseño constitucional establece que ante una objeción de esta naturaleza

---

<sup>1231</sup> Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 535 – 536.

<sup>1232</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 83.

<sup>1233</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 81.

<sup>1234</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 137.

<sup>1235</sup> Ibid. Art. 138.

realizada por el presidente, las posibilidades que el Legislativo pueda ratificarse o mantenerse en su texto normativo original casi nulas, o al menos, quimeras.

Aunque el veto presidencial es una facultad reactiva del Ejecutivo, es decir de aquellas que pretenden mantener el *statu quo*,<sup>1236</sup> en este caso, se trataría de una especie de anulación a la potestad legislativa de la Asamblea y además, implicaría una especie de supresión e inobservancia a la participación ciudadana que en el proceso de creación normativa pueda haber existido con activación de los sectores de la sociedad interesados en el tratamiento de las diferentes materias;<sup>1237</sup> al contrario, en el caso del veto presidencial, el Ejecutivo no está constitucionalmente obligado a contar con la población, es monismo ejecutivo.<sup>1238</sup>

La Constitución señala que si el presidente de la República *objeta totalmente* el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerar el texto, únicamente “(...) *después de un año* contado a partir de la fecha de la objeción.”;<sup>1239</sup> (cursivas son del autor) es decir, fijándose una limitación a la actividad legislativa que se mira constreñida a la imposibilidad, establecida en la Constitución, para que pueda ejercer su atribución natural en continuidad, sino que ésta es suspendida como una especie de veto fuerte.<sup>1240</sup> Entonces, ¿acaso no es veda legislativa que el Poder Legislativo no pueda ejercer sus competencias naturales de legislador?.

Así, se verifica que esta regulación se convierte en una especie de candado que define una prerrogativa amplia a favor del Ejecutivo. Pues el presidente con el ejercicio de su veto total puede llegar a *bloquear* el tratamiento de un proyecto de ley o una temática en discusión durante *todo un año*, implicando aquello un incuestionable efecto político en la dinámica del Estado por cuanto las fuerzas políticas y tendencias al interior del Poder Legislativo podrían variar y trastocarse durante el transcurso del tiempo señalado en la Carta Fundamental. Pero la regulación constitucional no genera únicamente esta tensión para el Poder Legislativo, sino que además determina que luego

---

<sup>1236</sup> Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 187.

<sup>1237</sup> Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 87.

<sup>1238</sup> La Constitución del Ecuador señala mandatoriamente que en el proceso de creación legislativa, la Asamblea Nacional deberá contar con el pronunciamiento de la población que tenga interés en algún tema específico, con la finalidad que éstos sean escuchados y sus criterios advertidos y tomados en cuenta en el proceso de creación de la norma legal. Así: “(...) Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos (...)”. Respecto del Ejecutivo, no señala esta obligación para el ejercicio del veto presidencial. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 137.

<sup>1239</sup> Ibid. Art. 138.

<sup>1240</sup> Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 235 - 537.

de transcurrido el año de imposibilidad de tratamiento, sólo entonces, el Legislativo podrá ratificar el texto original que envió al presidente, pero con el voto favorable *de las dos terceras partes de sus miembros*.<sup>1241</sup> En este sentido, se puede afirmar que terminaría dominando la voluntad y criterio del Ejecutivo respecto a la norma legislativa que termine teniendo vigencia en el Estado.

Pero como se anunció, el diseño hiperpresidencial se basa en una revisión integral de las atribuciones encomendadas al Ejecutivo y el debilitamiento producido al Poder Legislativo; en este sentido cuando el presidente de la República ejerce la *objeción o veto parcial* también se genera un acrecimiento de las competencias a favor de éste en detrimento del Legislativo. Así, la Constitución señala que al presentar el presidente de la República objeción parcial al texto propuesto por la Asamblea, tendrá ésta un plazo de treinta días para discutirlos y en un solo debate decidirá si acepta o se allana con el texto alternativo de origen del presidente de la República, o en su defecto, si prefiere insistir en el texto original que se aprobó en el Legislativo.<sup>1242</sup> Empero, la dificultad nuevamente para el Poder Legislativo se presenta en cuanto la Asamblea Nacional para insistir en su texto original aprobado en el seno, necesita de una votación concurrente de las dos terceras partes de los legisladores, votación calificada no sencilla de obtenerla en la realidad de las fuerzas políticas y cambios propios a la realidad política de los legislativos en un diseño presidencialista.<sup>1243</sup> Por su lado, si la Asamblea Nacional quiere aceptar la objeción presidencial, bastará con una mayoría simple. Esta última, notoriamente más sencilla de lograrla al interior del Poder Legislativo, por cuanto implica la mayoría de los asistentes a la sesión.

Es decir, en el proceso de veto presidencial parcial, la Constitución sostiene la singularidad respecto al asentamiento y efectos de esta atribución en favor al Ejecutivo, limitando o reduciendo la acción de naturaleza legislativa para producir normas de rango legal; pues, para enmendar y allanarse a la objeción presidencial bastaría con una mayoría de los asistentes a la sesión, mientras que para la ratificación o conservación del texto original propuesto por el legislador, es necesaria una mayoría calificada de dos terceras

---

<sup>1241</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 138.

<sup>1242</sup> Ibid. Art. 138.

<sup>1243</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 83.

partes de los miembros de la Asamblea;<sup>1244</sup> lo que a la final generaría una clara disputa entre los actores formales con poder de veto en el Ecuador.<sup>1245</sup>

Lo anotado, como se ha dicho, llega a dificultar a tal nivel la tarea del Legislativo facilitando la objeción presidencial al interior del Estado, logrando así que se establezca el criterio del presidente como una especie de voz definitiva de la creación legislativa del país,<sup>1246</sup> o si se quiere, de un control del presidente en la actividad legislativa;<sup>1247</sup> lo que define al Estado como uno de los países en donde las atribuciones legislativas se encuentran en una máxima configuración a favor del presidente de la República.<sup>1248</sup>

Además, la Constitución ecuatoriana sostiene la posibilidad que el presidente de la República presente un veto u objeción por inconstitucionalidad, total o parcial, en cuyo caso ésta se revisará en primer momento por dictamen de la Corte Constitucional en el plazo de treinta días; en el supuesto de verificarse la inconstitucionalidad total, se archivará el proyecto; ante inconstitucionalidad parcial, se enmendará por parte de la Asamblea; y en caso de no existir inconstitucionalidad, el Legislativo procederá a promulgar el proyecto de ley.<sup>1249</sup> Al respecto cabe mencionar que el control constitucional tiene sentido en un Estado constitucional que reconoce al principio de supremacía de la Constitución, sin embargo hay que notar que el control constitucional en este caso es habilitado, igualmente, por la voluntad del presidente que por uso de la facultad de veto presidencial, pone en duda la constitucionalidad de un proyecto de ley.

Regresando al diseño del veto total y parcial, por inconveniencia que hace la Constitución de Ecuador, se puede sostener que éste se encontraría entre los más altos niveles de fortalecimiento del presidencialismo que al respecto Basabe lo denominaría como característica de un presidencialismo imperial.<sup>1250</sup> Consiguientemente, se colige con facilidad que si el Poder Legislativo es debilitado a tal nivel, que cada vez más y con intención, pierde sus atribuciones naturales de legislador para encontrarse en una especie de órgano *condicionado y subordinado* a la voluntad del presidente, entonces hay mayor

<sup>1244</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 138.

<sup>1245</sup> César Ulloa Tapia, «La promesa de la democracia social en Ecuador.», *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, n.º 42 (2015), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5479854>. 186.

<sup>1246</sup> Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 97.

<sup>1247</sup> Manoel Leonardo Santos, Aníbal Pérez-Liñán, y Mercedes García Montero, «El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina», *Revista de ciencia política (Santiago)* 34, n.º 3 (2014), doi:10.4067/S0718-090X2014000300001. 531.

<sup>1248</sup> Javier Duque Daza, «¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991 - 2014», *Estudios Socio-Jurídicos*, 1, n.º 17 (2014). 92.

<sup>1249</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 139.

<sup>1250</sup> Basabe-Serrano, «Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina». 17.



poder a favor del Ejecutivo. En el mismo sentido, si se analizara en inversa manera y sería el Legislativo quien goce de mayores cualidades o atribuciones para rebasar la objeción del presidente, se pudiera sostener que este último, el presidente, estaría en una especie de debilitamiento frente al Legislativo. El caso ecuatoriano muestra lo primero, hay un fortalecimiento a favor del presidente, imponiendo su voluntad incluso en la actividad natural de la Asamblea Nacional, para que la sola discrecionalidad ejecutiva pueda imponerse a las voluntades de conformación plural propia del Poder Legislativo.

Se presenta una cuestión más a advertir, pues los textos normativos aprobados por el Legislativo y que son vetados por el presidente de la República, podrían ser proyectos que fueron aprobados por el Legislativo con una mayoría inferior a la que se necesitaría para ratificarlos, es decir en la aprobación original o inicial se pudo requerir una mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, pero que sin embargo, ante la objeción presidencial se necesita de una acreciente mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros del Legislativo, lo que sin duda llega a incrementar el requerimiento de su votación; situación ésta que como se vio llama aún más la atención, pues el Poder Legislativo en realidad estaría necesitando de mayor votación para ratificar o mantener su texto original, y para allanarse o atender el texto alternativo enviado en la objeción por parte del Ejecutivo, se requeriría de una mayoría inferior conocida como simple y que en consecuencia es respecto a los asistentes a la sesión.<sup>1251</sup>

Sin duda entonces, hay una especie de blindaje presidencial por el cual las razones y atribuciones del Ejecutivo terminan imponiéndose en la realidad política y jurídica del Estado. Se presenta un debilitamiento de las facultades del Poder Legislativo implicando ello que el presidente de la República asuma una tarea protagónica en la producción normativa del Estado y relativizando, si se quiere incluso, hasta llegar a desnaturalizar, a la actividad del Legislativo.<sup>1252</sup>

Hay que decir además, que esta atribución de veto presidencial, claramente indica el amplio poder con el que contaría el Ejecutivo al interior del Estado, mismo que si se revisa con otras atribuciones que éste mantiene por el diseño constitucional ecuatoriano, alarman y apuntan a observar el permanente debilitamiento al rol del legislador y el continuo acrecimiento al rol presidencial.<sup>1253</sup>

---

<sup>1251</sup> El requisito constitucional de esta mayoría calificada, como se vio ya con antelación, es de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. 138.

<sup>1252</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 110.

<sup>1253</sup> Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 247.

Al respecto se puede citar la experiencia ecuatoriana en el ejercicio del veto presidencial en materias, si se quiere, sensibles para la participación democrática, reconocimiento de la diversidad y materialización del principio democrático que llegan incluso a influir directamente en la institucionalidad del Estado. Así por ejemplo desde finales del año 2010 se impulsaron varias reformas al Código de la Democracia o Ley Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador,<sup>1254</sup> norma que fue objeto de veto parcial por parte del Ejecutivo mismo que a la final se impuso por cuanto el Legislativo no logró la votación suficiente para mantener el texto original y tuvo que aceptar la sanción presidencial con 42 votos a favor. En el mismo orden, en enero de 2012 el Ejecutivo vetó parcialmente las nuevas reformas realizadas por el Legislativo a este Código entre las cuales se planteó por parte del Ejecutivo en su texto alternativo la posibilidad que se pueda realizar durante campaña electoral publicidad por parte del Estado, beneficiando claramente ello a quien ostenta el poder político de turno en época de campaña electoral, cuestión que no había sido permitida en el texto original propuesto por parte del Legislativo. Respecto de ciertos artículos que fueron vetados la Asamblea se allanó y en otros casos no llegó a pronunciarse generando ello conforme se ha visto, que el proyecto de ley se promulgue con las objeciones del presidente.<sup>1255</sup>

Es decir, la Asamblea Nacional ha perdido su capacidad como órgano legislador y se ha convertido en una especie de órgano irrelevante ante la objeción o veto propuesto por el presidente. La atribución del Ejecutivo como colegislador pasa a ser una de real legislador y, además, con privilegios constitucionales en su configuración. Así, se abandonan las razones que originaron a la potestad de veto presidencial en los presidencialismos puros, esto es la existencia de retroalimentación y profundización del debate en la legislatura, pues con el diseño ecuatoriano se convertiría el veto presidencial en un instrumento a favor del poder político que ostenta el presidente para anular el valor del tratamiento normativo realizado por el Legislativo, proceso de formación de la ley que incluso conforme determina la Constitución, debió en el seno del Legislativo haber contado con las voces de la sociedad en un ejercicio de participación ciudadana para el desarrollo de la ley, situación ésta que también es rebasada e invisibilizada ante el advenimiento de una objeción total o parcial de origen presidencial.

---

<sup>1254</sup> Ecuador, «Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia», Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 578 (2009).

<sup>1255</sup> Flavia Freidenberg, «Ecuador2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político», *Revista de ciencia política (Santiago)* 32, n.º 1 (2012), doi:10.4067/S0718-090X2012000100007. 138 – 139.

Se puede entonces afirmar que el diseño constitucional ecuatoriano en realidad convierte al veto presidencial en una suerte de veda legislativa, que llega a trastocar la razón natural del Legislativo para incrementar al poder presidencial y trastocar el equilibrio dentro de la República eliminando o anulando el valor de la participación y sentido democrático.

### **3.2.5. Invento hiperpresidencial: el Consejo de Participación Ciudadana**

Si el diseño constitucional ecuatoriano venía ya siendo propio a un concepto y regulación que propende al fuerte debilitamiento del Poder Legislativo y acrecimiento del Poder Ejecutivo; la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social va más allá llevando a tensionar inclusive a la propia teoría del equilibrio de poderes, representatividad, electividad e incluso, sentido del principio democrático en un Estado que atiende a las dinámicas sociales y legitimación de sus instituciones.

Guarda además una particularidad y razón sustantiva de su creación y establecimiento constitucional como es, debilitar al Poder Legislativo por cuanto se entregan al Consejo de Participación Ciudadana competencias que, en una democracia contemporánea, y en la revisión de la tradición del constitucionalismo ecuatoriano, pertenecerían al Legislativo.<sup>1256</sup>

Cuando se promulgó la nueva Constitución, se estableció en ella la creación de este Consejo de Participación bajo el discurso de una búsqueda por democratizar y profundizar los mecanismos de acción de la población respecto a las cuestiones propias a la vida y naturaleza del Estado, muchos vieron a este órgano con buenos ojos, aunque poco advirtieron sobre las dificultades que su institucionalización suponía respecto a la pérdida de competencias y menoscabo al Poder Legislativo ecuatoriano.<sup>1257</sup>

Cabe decir que respecto al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que integra la denominada Función de Transparencia y Control Social, han existido variaciones que atienden a su estructura y configuración frente a la regulación inicial que la Constitución del Ecuador del 2008 hacía. Así, el Consejo muestra cambio sobre el mecanismo para su integración, mas no en sus competencias y dinámica con relación a otros poderes del Estado. Luego, en este tratamiento en un primer momento se presentará la regulación inicial para su integración y en lo posterior se determinará el nuevo proceso

---

<sup>1256</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 59 – 60.

<sup>1257</sup> Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador*. 34.

de selección de los miembros que se estableciera a raíz de la consulta popular que fue realizada el 4 de febrero de 2018.<sup>1258</sup>

En la línea propuesta de análisis, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es un órgano que integra y se convierte en el principal ente del nuevo Poder de Transparencia y Control Social,<sup>1259</sup> llegando a reunir las mayores atribuciones de todos los órganos que integran este Poder, a propósito órganos que son autónomos y tienen atribuciones de control al interior del Estado, pero que como se ha dicho en realidad es este Consejo el que presenta notoriedad al interior del Poder de Transparencia y Control Social, siendo el que llama la atención y supone análisis respecto a su configuración constitucional que permite un sistema hiperpresidencial.<sup>1260</sup>

Igualmente cabe mencionar que defensores de esta innovación constitucional sostuvieron que la finalidad y objetivo máximo de la creación de este Consejo fue el de crear formas adicionales que logren un “enlace entre la ciudadanía y el Estado, complementarias a las ya existentes propias de la democracia representativa (...),<sup>1261</sup> en este sentido el experimento que se fijó en base a un diseño institucional que crea un *súper órgano* con competencias que como se verán desbordan al órgano plural y representativo que es el Legislativo, ha llevado también a duras críticas sobre el retroceso democrático que supone la estructuración del Consejo de Participación Ciudadana por cuanto es una solución inadecuada a las necesidades democráticas del Ecuador y que en la realidad a criterio de autores hace que la participación se convierte en una *ficción* constitucional.<sup>1262</sup>

Regresando al análisis del diseño del Consejo que se estudia, éste se conforma por siete miembros principales y suplentes; además en el diseño original de la Constitución ecuatoriana de 2008, sus miembros eran designados mediante concurso público de oposición y méritos. El proceso de selección estaba liderado y organizado por el Consejo Nacional Electoral, el cual es un órgano integrante del Poder Electoral del

---

<sup>1258</sup> Los ecuatorianos asistieron a un proceso de consulta popular por el cual se reconfiguró al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social respecto del mecanismo constitucional para su conformación. Además, en dicha fecha se estableció un Consejo de Participación de tipo transitorio que sería integrado por ternas enviadas por el presidente de la República a la Asamblea Nacional. Consulta Popular, 4 de febrero de 2018. Reg. Oficial Nro. 180. 14 febrero 2018.

<sup>1259</sup> La Constitución del Ecuador establece el surgimiento de dos poderes más aparte de la clásica división tripartita de poder que realizara Montesquieu como base de aseguramiento de los Estados republicanos y democráticos. Así, la Constitución, determina que existirán: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder de Transparencia y Control Social, y Poder Electoral. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008.

<sup>1260</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 91.

<sup>1261</sup> Albert Noguera Fernández y Marco Navas, *Los Nuevos Derechos de Participación ¿Derechos Constituyentes o Constitucionales? Estudio del modelo constitucional de Ecuador* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2016). 84 – 85.

<sup>1262</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 91.

Ecuador.<sup>1263</sup> El Consejo de Participación se conformaba en la Constitución original del 2008 por un proceso de meritocracia que llegaba a sustituir al principio de representatividad en la selección de sus integrantes, configuración que parece más cercana a una especie de corporativismo en el cual además en razón de su conformación llega a debilitar a la ciudadanía y partidos políticos.<sup>1264</sup>

Sin duda eran indeseados los que provengan de procesos políticos o tengan experiencia en participación activa dentro de la política, así el concurso de merecimiento y oposición fue visto como la fórmula perfecta para lograr un órgano que tenga notoriedad al interior del Estado,<sup>1265</sup> sin embargo la factura que pasaría respecto de la desconexión democrática de su conformación con la población, sería alta.

Aunque para varios autores, el Consejo de Participación Ciudadana desde su nacimiento supuso causa de novedad y relevante análisis como un órgano destinado a profundizar la participación ciudadana en el Ecuador en razón que con éste estaría presente la idea de “poder popular como control democrático y poder negativo del pueblo sobre los gobernantes (...)”;<sup>1266</sup> en realidad lo que se verificó desde la fórmula de su composición e integración, es que fue un órgano lejano a la razón y sentido de la participación ciudadana; pues desatendió a los principios de espontaneidad de la participación, para institucionalizarla; y aún más, llegando a conformar a este máximo órgano de participación con personas que tengan méritos suficientes, es decir precisamente anulando el sentido de la participación horizontal que no se define por *carpetas* o segmentos sociales que diferencien a la población.

En efecto, su conformación desatendió a una integración que provenga directamente de la voluntad popular como fuente legitimadora, es decir se dejó a un lado la integración de este órgano por representantes de la población, para llegar a producir una clara estatización de la participación ciudadana a través de lo que se erigió como una institución u órgano estatal, mas no como lo que debe ser, un reflejo directo de la realidad social y de los procesos que tienen origen en los estamentos de la sociedad. Claramente

---

<sup>1263</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 207.

<sup>1264</sup> Juan Pablo Aguilar Andrade, «La Cuarta Función del Estado. Análisis de una ficción», en *La Nueva Constitución del Ecuador*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009). 98 – 99.

<sup>1265</sup> Simón Pachano, «Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento», *Revista de ciencia política (Santiago)* 30, n.º 2 (2010): 297-317, doi:10.4067/S0718-090X2010000200007. 312.

<sup>1266</sup> Albert Noguera Fernández, «Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social», en *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, ed. Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva, y Rubén Martínez Dalmau (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008). 152.

ello, es causa suficiente, para que el Consejo de Participación, suponga en su origen un órgano que hace perder el sentido de la espontaneidad, autonomía y dinámica de las iniciativas de participación ciudadana.<sup>1267</sup>

Hay que señalar que la participación ciudadana se construye no desde el Estado, sino desde los procesos inherentes al tejido social, en los cuales existe una conciencia hacia la profundización democrática y generación de espacios de deliberación que miran la realidad, el entorno y las necesidades de la sociedad; pues lo trascendental es que prime no el número de quienes participan en el Estado, sino de los canales abiertos para la participación de la sociedad,<sup>1268</sup> los cuales no son precisamente el sinónimo de la estatización de la participación.

El Consejo de Participación Ciudadana, del cual no se concibe antecedente alguno en el constitucionalismo del Ecuador y en la teoría política del Estado, fue diseñado en la Constitución, según como se configura en el texto de la Carta Fundamental, con la intención de vigilar la transparencia de los actos de las autoridades públicas, combatir la corrupción, exigir la rendición de cuentas de los funcionarios y profundizar la participación ciudadana. Además, se estableció a éste como un órgano facultado para realizar la designación de las autoridades de control del país: procurador general, superintendentes, fiscal general, contralor general, defensor del pueblo, defensor público, miembros del Consejo Nacional Electoral, miembros del Tribunal Contencioso Electoral, y miembros del Consejo de la Judicatura, éste último encargado de la administración y vigilancia de uno de los poderes más sensibles al interior de toda república, el Poder Judicial.<sup>1269</sup> <sup>1270</sup> Estos funcionarios, tanto procurador general del Estado y superintendentes provienen de las ternas que para su nombramiento serán enviadas por parte del presidente de la República.

Ahora bien, las atribuciones de designación, tanto en la teoría política del Estado y en la tradición constitucional ecuatoriana, han sido exclusiva competencia del Poder Legislativo, en razón de su potestad y *función legitimadora* que ostenta por la naturaleza misma de su directa derivación de la voluntad de la población y consiguiente origen representativo; Caminal sostiene que el Poder Legislativo mantiene una competencia para intervenir en la designación y renovación de las instituciones y titulares de éstas por

---

<sup>1267</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 60.

<sup>1268</sup> Bobbio, *El futuro de la democracia*. 35.

<sup>1269</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 208.10, 208.11 y 208.12.

<sup>1270</sup> Pachano, «ECUADOR». 309 - 310.

cuanto el Legislativo se origina de la voluntad popular y es ahí precisamente en donde descansa las razones de la legitimación del órgano Legislativo y la potestad entonces de éste para entregar legitimación y proceder así a nombrar a los titulares de órganos estatales.<sup>1271</sup> Luego, la pluralidad de la conformación y representatividad diversa por el número de integrantes del Poder Legislativo, es causa y razón suficiente para entregarle a este órgano la competencia en la designación de autoridades del Estado. En el caso del Ecuador, como se viene revisando, hay una incomprensión de esta realidad y al menos se produciría una clara confusión entre Estado y sociedad, principio de representatividad, y por supuesto el principio democrático en sí.<sup>1272</sup>

Empero, en el caso de la regulación original que se establecía en la Constitución sobre el Consejo de Participación Ciudadana, se desatendió a los presupuestos aquí expuestos, dando paso a que sean funcionarios no electos por la población y carentes del principio de representatividad, los que se integren como miembros del Consejo; quienes a su vez tendrán competencia para designar a las más altas autoridades de control del Estado,<sup>1273</sup> bajo una nueva forma de desnaturalización al Legislativo como órgano que pierde sus atribuciones naturales en materia de nombramientos y designación.<sup>1274</sup>

Es decir, no únicamente que el Consejo genera las dificultades anotadas con anterioridad, sino que además este órgano llegó a absorber competencias “centrales de la Asamblea Nacional”,<sup>1275</sup> mostrando ello una clara intención por limitar, entorpecer y anular en mayor medida al Poder Legislativo del Estado. Además, no se puede pasar por desapercibido el hecho que el Consejo de Participación Ciudadana sostiene que es el encargado, entre otras competencias que se revisaron, de forjar una lucha contra la corrupción, es decir asumir una competencia también del Legislativo como es la de fiscalización al interior del Estado.<sup>1276</sup>

Luego, como se ha dicho el hiperpresidencialismo es por un lado la incorporación de atribuciones a favor del presidente de la República, pero a la vez y consecuentemente, la reducción y quebrantamiento de las potestades del Poder

---

<sup>1271</sup> Caminal, «Representación y Parlamento». 552 – 553.

<sup>1272</sup> Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 536.

<sup>1273</sup> Santiago Basabe-Serrano, «Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas», *Revista de ciencia política (Santiago)* 29, n.º 2 (2009), doi:10.4067/S0718-090X2009000200007. 388.

<sup>1274</sup> Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 92.

<sup>1275</sup> Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 538.

<sup>1276</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 60.

Legislativo, es decir siempre presenta un detrimento legislativo como se verifica en este caso.

La relegación del Legislativo propuesta en la Constitución ecuatoriana supone la pérdida de facultades sustantivas de este Poder del Estado, al punto de llegar a ser sustituido por un órgano con poder del vacío, es decir carente de legitimación democrática, cuyos miembros no provienen en el diseño original de elección popular. Ahora bien, hay autores que al respecto señalan que esto se trataría exclusivamente de una tensión entre la voluntad del constituyente que se estableció en el diseño institucional y la puesta en práctica de los instrumentos y fórmulas constitucionales que incentivan la participación ciudadana;<sup>1277</sup> pero aquello no es así, pues se alienta y determina un diseño que imposibilita la real participación y que mantiene mayores vicios en cuanto se instrumentaliza a los conceptos mismos democráticos de intervención de la sociedad para lograr un Consejo que institucionaliza a la participación y desatiende a mínimos criterios de legitimidad democrática. Es hipertrófico.

Ahora bien, el Consejo de Participación Ciudadana tiene una serie de atribuciones, las cuales muchas de ellas, pertenecen o han sido entregadas por la propia Constitución a otros órganos del Estado, lo que llega a indicar que se han fijado competencias meramente declarativas que tienen como objetivo justificar la presencia de este órgano en la Constitución, mismo que en realidad llega para quebrantar o reducir al Legislativo del Estado.<sup>1278</sup>

Igualmente, cuando surgió la Constitución ecuatoriana fueron varias las voces que establecieron que el Consejo de Participación, se convertiría en una especie de sustituto de la fenecida Comisión de Control Cívico de la Corrupción que existió en el Ecuador, pues las atribuciones constitucionales del Consejo, como se miraron, efectivamente parecen mostrar una intención porque éste tenga significancia en materia de control y fiscalización de los actos del poder público; luego, entregándole una

---

<sup>1277</sup> Noguera Fernández y Navas, *Los Nuevos Derechos de Participación ¿Derechos Constituyentes o Constitucionales?* 205.

<sup>1278</sup> La Constitución de Ecuador establece un cúmulo de competencias a favor del Consejo de Participación: Promover la participación ciudadana y estimular procesos de deliberación; establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones del sector público; investigar denuncias sobre actos y omisiones que afecten a la participación ciudadana; generar informes que supongan indicios de responsabilidad sobre funcionarios públicos; requerir información a cualquier funcionario o entidad; y otros, de similar naturaleza. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 208



competencia más para que este órgano debilite al Poder Legislativo en su atribución también natural de fiscalización.<sup>1279</sup>

Es decir, una vez más, un claro debilitamiento al Legislativo en la configuración constitucional que habilita el sistema hiperpresidencial ecuatoriano, buscando así que el máximo órgano de representación política del país pase a tener un rol secundario en la vida del Estado como una especie de seguidor inanimado de la vida del país, en una lógica conducente a la misma anulación de sus atribuciones.

Hay que anotar que pese al ánimo y deseo mayoritario porque el Consejo suponga una institucionalización de la lucha contra la corrupción, en realidad lo que supuso fue la creación de un ente que redujo las atribuciones legislativas y los cuestionamientos a las competencias que ostenta no se hicieron esperar en razón de su conformación antidemocrática que indica un vicio de estructura en su propia integración.<sup>1280</sup>

El Consejo de Participación también es competente para organizar comisiones ciudadanas encargadas de llevar adelante los procesos de selección de los concursos públicos de méritos y oposición, comisiones que tendrán una común situación en cuanto implica la dependencia de éstas al órgano que las nombra.<sup>1281</sup>

En el mismo sentido, es innegable que con la facultad de este Consejo para nombrar a las más altas autoridades de control del país,<sup>1282</sup> el poder que acumula es inmenso, y por mucho, superior al de la Asamblea Nacional; poder éste que es ejercido por siete miembros que pertenecen al órgano y quienes además carecen, en el diseño institucional originario de la Constitución de 2008, de legitimación democrática.<sup>1283</sup>

Se debe profundizar en que los miembros integrantes del Consejo de Participación Ciudadana provienen, conforme lo determinaba la Constitución hasta la consulta popular del 4 de febrero de 2018, de un concurso público de merecimientos y oposición, situación que a criterio de los autores, reflejaría la perversidad de la intención del diseño constitucional, por cuanto no sólo que se desatiende el sentido democrático de

---

<sup>1279</sup> Aguilar Andrade, «La Cuarta Función del Estado. Análisis de una ficción». 98 – 99.

<sup>1280</sup> Torres, *Presidencialismo constituyente*. 420 – 422.

<sup>1281</sup> La Constitución señala que a fin que el Consejo de Participación pueda cumplir con las funciones encomendadas, deberá organizar comisiones ciudadanas de selección que se integrarán por delegados de cada uno de los poderes del Estado e igual número de representantes de las organizaciones sociales y la ciudadanía que se elegirán por sorteo público entre los postulados. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 209.

<sup>1282</sup> Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 547.

<sup>1283</sup> Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* 35.

elegir a los miembros de tan poderoso órgano, sino además que con ello se anularía las históricas luchas sociales por la cual se buscó que los gobernantes provengan de elección de la ciudadanía como parte de un derecho adquirido de la organización social de los Estados.<sup>1284</sup> De hecho, el propio Bobbio critica ya a la meritocracia como un vicio a la expresión democrática, y que al contrario, aleja ésta de su sentido para convertirse en una desvirtuación democrática que desatiende a la población en el ejercicio de su poder de definición de sus mandatarios.<sup>1285</sup>

En efecto, las democracias y repúblicas han llegado a comprender históricamente, que la población guarda su mayor grado de soberanía y determinación en el Estado en tanto puedan conservar la competencia para ejercer su mandato a través de legisladores electos quienes a su vez, tienen la atribución para legitimar a otros, pues para el ejercicio de una potestad pública es condición mínima la existencia de ciudadanos que sean representantes de la población, representación que en las repúblicas como se ha visto, se materializa por el principio de elección; en el caso de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana, simplemente hay carencia de esto, pues no existe en el diseño originario de la Constitución de 2008.

De la revisión de la experiencia ecuatoriana se colige que los procesos de concursos *meritocráticos* para la designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana, fueron el instrumento que permitió dar paso a quienes mantengan afinidades ideológicas o puedan ser sujetos aliados al Ejecutivo, llegando a generar cuestionamientos en la integración de este órgano y en consecuencia a viciar aún más la ya carente legitimidad con la que se instauró el Consejo de Participación.<sup>1286</sup> Pues, no se puede desatender que “el proceso de selección de sus miembros fue cuestionado por parte de diversos sectores que destacaron las irregularidades y falta de transparencia en el concurso”<sup>1287</sup> que para este fin se organizara, así los vicios de la selección, la falta de representación y las consecuentes críticas generaron una mayor deslegitimación de este órgano que ya nacía con mayores dudas que certezas en el diseño constitucional del país.

De hecho, se sostiene que la designación de los propios miembros del Consejo de Participación es ambigua quedando abierta a discrecionalidades, ello, por cuanto la

---

<sup>1284</sup> Ibid. 33.

<sup>1285</sup> Bobbio, *El futuro de la democracia*. 41.

<sup>1286</sup> Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 102.

<sup>1287</sup> Pachano, «ECUADOR». 312.

probidad o méritos que puedan demostrar la calidad de *buen ciudadano* no es un atributo que se pruebe a través de certificados o diplomas propios a los procesos de meritocracia y lo permitan medir, llevando a que se imponga entonces, mecanismos poco democráticos que podrían generar confusiones en la designación y vicios que suplanten la voluntad ciudadana.<sup>1288</sup> Además, pese a que la Constitución determina que este Consejo se conforma por representantes de la sociedad, parece no haber entendido los constituyentes que la representación en derecho político siempre supone la entrega de un consecuente mandato o delegación por parte de la población a una persona o grupo de personas,<sup>1289</sup> en este caso ante el concurso referido ¿qué representación puede existir?

Es así cómo surge el denominado Consejo de Participación como órgano que conduce hacia una profunda debilitación del Poder Legislativo en el Estado. Este órgano diseñado en la Constitución, desarrolla una serie de vicios democráticos que impiden una adecuada valoración de éste en el diseño constitucional del país; pues como se ha visto, se trataría más bien de un órgano que carece en el diseño original de la Constitución de legitimación democrática llegando a ostentar fuerte poder en el Estado.<sup>1290</sup>

Los nombramientos a las primeras autoridades de control y la institucionalización de la participación ciudadana constituirían entonces, los vicios principales de este Consejo, así por un lado se retira la competencia del Legislativo para designar a las principales autoridades de control y por otro, se pretende eliminar la espontánea participación haciendo que ésta atienda a una configuración estatista que desintegra al sentido del tejido social. Inmiscuyéndose además en la competencia natural de fiscalización y control con la que cuenta el Poder Legislativo.

Es pertinente señalar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, tan sólo es un órgano, de los principales que integran un Poder estatal denominado de Transparencia y Control Social el cual se conforma de una forma *suigeneris* por titulares de otros órganos del Estado así: la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias de control; es decir, precisamente se llega a conformar con otros funcionarios que son nombrados desde el proceso de designación que para este fin realiza el propio Consejo de Participación, convirtiéndose así este último en una

---

<sup>1288</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 91 – 92.

<sup>1289</sup> Julio César Trujillo, «Sociedad Civil, Estado y participación», en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, ed. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009). 39.

<sup>1290</sup> Hurtado, *Ecuador entre dos siglos*. 246.

especie de *súper órgano* dentro del Poder de Transparencia y Control Social que lo cobija.<sup>1291</sup>

Ahora bien, este Poder del Estado, ha sido incluso visto como uno de creación superflua e innecesaria que conduce a la desaparición del equilibrio de poderes y de la democratización de los procesos al interior del país, llegando a ser definido como “(...) un agrupamiento arbitrario de organismos puestos uno al lado de otro sin posibilidad de que conformen una unidad orgánica con atribuciones claras y definidas.”<sup>1292</sup>

Con lo mencionado se puede anotar, que el Consejo de Participación Ciudadana es el eje gravitacional de los dos nuevos poderes que se generan en el constitucionalismo ecuatoriano, por cuanto designa a los miembros del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral pertenecientes al Poder Electoral y también es el órgano que realmente tiene funciones o atribuciones, como se han visto *legitimadoras* en la selección de funcionarios, dentro el Poder de Transparencia y Control Social. Hay que señalar además que este órgano llega a tener significativa influencia, o al menos indirecta, en el Poder Judicial, pues designa a los miembros del Consejo de la Judicatura quienes a su vez son los competentes para realizar los procesos de selección de todos los jueces del sistema de justicia ordinaria del Ecuador.<sup>1293</sup>

Igualmente participa en la conformación de la Corte Constitucional del Ecuador, por cuanto de los seis miembros que integran la comisión calificadora de los jueces de esta Corte, dos pertenecerían al Poder de Transparencia y Control Social, en el cual como se ha visto, el Consejo de Participación es el único órgano que tiene reales competencias y prevalece frente a todos los demás que integran este Poder.<sup>1294</sup> Esto, sin duda, llevando inclusive a una advertencia mayor, que aunque no sea parte de este estudio debe quedar establecido, pues se podría generar una especie de dependencia hacia el Consejo de Participación del máximo órgano de justicia constitucional que está convocado a ser un Tribunal de Justicia independiente como garantía de la vigencia del marco constitucional del Estado y estabilidad política que puede ser asegurada por esta Corte.<sup>1295</sup>

---

<sup>1291</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 204.

<sup>1292</sup> Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?* 34.

<sup>1293</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 208. 12 y 181.3.

<sup>1294</sup> Ibid. Art. 434.

<sup>1295</sup> Grijalva manifiesta que la independencia de la justicia constitucional es indispensable para la eficacia de la Constitución. Además, detalla que la actividad que realizan los legisladores y administradores debe enmarcarse en un profundo respeto a las reglas, principios y valores constitucionales conducentes a la estabilidad constitucional; así su respeto se alcanza también, con la existencia de una Corte Constitucional capaz de hacer respetar el marco constitucional; también advierte el autor que en el marco de las relaciones interorgánicas es fundamental que exista estabilidad política a razón de la capacidad de la Corte para actuar como ente mediador en

Entonces, desaparecería un elemento más que se cuidó en las repúblicas como es el hecho que los nombramientos y designación de las autoridades de control no provengan de un órgano de composición menor o de una sola persona, sino que al contrario sea desde los legislativos de los países, con la finalidad que no se ejerza ningún tipo de presión o injerencia en la actividad de los nuevos funcionarios y que al contrario las calidades en las cuales son designados supongan la comunión de diferentes voluntades al interior del Poder Legislativo, es decir desde su conformación plural legitimadora que sea el atributo para su designación.

En el caso del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, integrado por siete miembros, esto simplemente no sucede. Luego, los riesgos de dependencia directa e injerencia en las autoridades nombradas, es real y la experiencia ecuatoriana así lo demuestra.<sup>1296</sup>

Ahora bien, como se anunció, en el Estado ecuatoriano se desarrolló una consulta popular por la cual se planteó a la población la reconfiguración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social respecto de su conformación y la designación de miembros transitorios que puedan estar en este órgano. En este sentido el 4 de febrero de 2018 los ecuatorianos asistieron a las urnas para pronunciarse respecto a la consulta de iniciativa del presidente ecuatoriano en funciones a esa fecha<sup>1297</sup> en la cual se plantearía que los miembros del Consejo de Participación provengan de un proceso de

---

los conflictos o impases que se puedan presentar entre el Poder Legislativo y Ejecutivo como es el caso de objeción o veto de un proyecto de ley por inconstitucionalidad, en cuya situación un Tribunal Constitucional independiente podrá resolver en mérito al conocimiento técnico y apego al Derecho. Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador*. 203 - 204.

<sup>1296</sup> Este trabajo no pretende ser un análisis exclusivo sobre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sino mirar a éste en la revisión integral que se realiza, como un órgano que influye en el debilitamiento del Poder Legislativo y la comprensión de un diseño constitucional conducente a establecer un sistema hiperpresidencial. Sin embargo, cabe anotar que son varias las recopilaciones e información que los autores entregan sobre el destino de las funciones del Consejo de Participación en cuanto con la facultad de designación de las autoridades se ha nombrado a personas afines y directamente vinculadas al Ejecutivo. En este sentido, las disposiciones transitorias de la Constitución, como parte integrante de ésta, establece un marco de profundización del hiperpresidencialismo generando además que las características aquí establecidas se lleguen a materializar. En este sentido llega a materializar una conformación sui generis del primer Consejo de Participación Ciudadana que afectaría la imparcialidad y objetividad de las posteriores tareas de este órgano. Torres señala que según el régimen de transición, el primer Consejo de Participación Ciudadana fue integrado por el Congresillo que tuvo dominio del presidente de la República. Torres, *Presidencialismo constituyente*. 421. En efecto, el Régimen de Transición de la Constitución del Ecuador estableció en el art. 17 que la Asamblea Nacional Constituyente que generó la nueva Constitución, entre sus miembros, conforme la nueva Comisión Legislativa que ejerza las funciones del Poder Legislativo. Cabe mencionar que la Constitución determinó que esta integración se debió realizar con la proporcionalidad de la conformación del Poder Constituyente, el cual fue de mayoría afin del Ejecutivo. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Régimen de Transición, art. 17.

<sup>1297</sup> Lenín Moreno Garcés. Presidente del Ecuador 2017 – 2021.

elección y sufragio universal para un periodo de cuatro años, dejando a la ley orgánica que regule el régimen de su elección. Además, se mantuvo el criterio que los nuevos consejeros deberán ser ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, participación ciudadana, lucha contra la corrupción, compromiso cívico y defensa del interés general; sosteniendo también, que no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de ninguna organización política durante los últimos cinco años.

La citada consulta popular no contó para su realización con pronunciamiento de la Corte Constitucional quien guardó silencio pese a su obligación constitucional y legal de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la consulta, sin embargo el silencio por más de veinte días de este órgano de justicia constitucional sin la realización del control previo de constitucionalidad, supuso la existencia, por imperativo legal, de un dictamen favorable; realidad jurídica que fuera ratificada expresamente en lo posterior por parte de la Corte Constitucional del Ecuador que señaló taxativamente que se materializó la vigencia de un dictamen favorable por el silencio de la “(...) anterior Corte Constitucional (...)”,<sup>1298</sup> en tal sentido, fijando que lo que realmente se presentó fue la configuración jurídica de un dictamen ficto que implicó una favorabilidad tácita sobre la constitucionalidad de la convocatoria propuesta por el presidente.

Hasta el proceso electoral de selección de los nuevos miembros definitivos por parte de la población que se llevaría el 24 de marzo de 2019, se integró un Consejo de Participación Ciudadana de tipo transitorio con siete miembros electos de las ternas que enviaría al Legislativo el presidente de la República. Sobre las acciones que estos consejeros realizaron en el ejercicio de sus funciones se estableció que las mismas consistían en atribuciones no ordinarias sino de tipo extraordinario, lo que supondría que éstas se extinguen al momento de fenecer la transición de su designación, y que los actos realizados tendrían efectos materiales y temporales conforme lo detalla la Constitución del Ecuador. Además, en otro dictamen de interpretación constitucional la Corte Constitucional señaló al respecto expresamente que el siguiente Consejo de Participación Ciudadana y Control Social definitivo que vendría en lo posterior “(...) no ostenta las competencias extraordinarias que el Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social otorgó al Consejo transitorio. Por tal razón no goza de

---

<sup>1298</sup> Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 0001-17-CP (18 de marzo de 2019).

autotutela para revisar las decisiones tomadas por el Consejo transitorio en ejercicio de aquellas.<sup>1299</sup>

Ahora bien, pese a esta modulación respecto de la legitimidad democrática que se entregaría a los siete miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, definitivo, a partir de marzo de 2019, hay que sostener, como se ha mencionado ya, que el hiperpresidencialismo no implica únicamente la captación de competencias entorno al Ejecutivo, sino además el detrimento del Poder Legislativo; así la intensidad que se entrega a otros órganos ajenos al Legislativo para la designación de autoridades y ejercicio de una competencia natural del legislador como es la fiscalización o control, conduce a un debilitamiento que resta potestades del Legislativo, generando de esta forma un claro desequilibrio de poder en el país y llegando a mutilar al Poder Legislativo.

El Consejo de Participación impone además una tendencia hacia limitar a la participación ciudadana real a través de distintos mecanismos idóneos para la consecución de estos fines, los cuales a todas luces provienen del propio diseño constitucional y que llegan a constituirse en una estatización de la participación y anulación de las formas de manifestación de ella.<sup>1300</sup> Luego, como se ha visto en la experiencia ecuatoriana este Consejo de Participación ha permitido el surgimiento de una hegemonía presidencial capaz de captar distintas esferas de poder al interior del Estado y entonces anular la efectiva participación y democracia, siendo más cercano a un órgano que inhabilita o anula al legislador so pena de coadyuvar a incrementar el poder del presidente.

Además, como se ha mencionado en varias ocasiones, el hiperpresidencialismo implica una serie de elementos que permiten una hegemonía del Ejecutivo en donde la anulación al Poder Legislativo, detrimento del principio democrático y entrega de mayores competencias a favor del presidente, muestran la hoja de ruta y asentamiento de esta realidad de un sistema viciado que desborda al presidencialismo y se convierte en un desvío *hipertrófico* del mismo. Entonces, no es suficiente la selección democrática de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana, todas sus atribuciones y el sentido mismo de su existencia es un vicio que debilita a la democracia y al Poder Legislativo, que se suma como un elemento deseado por el sistema hiperpresidencial.

---

<sup>1299</sup> Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-19-IC (7 de mayo de 2019).

<sup>1300</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 60.

### 3.2.6. El presidente no ha muerto: La muerte cruzada

Muerte cruzada es la denominación que se ha entregado a la atribución establecida en la Constitución ecuatoriana por la cual el Ejecutivo tiene competencia para disolver a la Asamblea Nacional implicando como consecuencia de ello, la convocatoria a elecciones tanto de presidente de la República y miembros del Legislativo, ahí la razón de su denominación como muerte cruzada al tener como efecto que los cargos de los titulares de ambos órganos del Estado fenezcan. Esta potestad puede ser también accionada por parte del Poder Legislativo en contra del Ejecutivo, una vez más tomando sentido la denominación que en la doctrina se ha establecido como muerte cruzada.<sup>1301</sup>

La incorporación de este diseño constitucional podría denominarse como una cesación recíproca de funciones que implica una profundización del desequilibrio de los poderes al interior del Estado, un quebrantamiento o debilitamiento al Poder Legislativo y por sobre todo, un acrecentamiento de atribuciones y presencia en el país a favor del presidente de la República; pues la capacidad de disolución del Legislativo por parte del Ejecutivo permite además que éste se mantenga en el cargo, lo que supone a criterio de Basabe un elemento más hacia entregar al presidente capacidades que llevan al desarrollo de un presidencialismo imperial dentro del Estado.<sup>1302</sup> Pues, el diseño hiperpresidencial también desarrolla esta potestad cruzada, confusa y *suigeneris* en donde se configura para que el Poder Legislativo y Ejecutivo fenezcan en funciones, todos dejan el poder político de forma directa e indirecta, pero hay uno que no, así el presidente es el único que no muere.

La Constitución señala que el presidente de la República tiene competencia para disolver la Asamblea Nacional *cuando a su juicio* ésta primero, se haya arrogado funciones que no le competen constitucionalmente previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; segundo, si de forma reiterada e injustificada la Asamblea obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; y tercero, por grave crisis política o conmoción interna.<sup>1303</sup> Es decir, el diseño constitucional señala que las causales o razones para que el presidente de la República proceda con el ejercicio de la potestad para disolver al Legislativo, sean el resultado de una valoración o calificación absolutamente discrecional que hace el Ejecutivo, desde el monismo decisorio, pues con claridad la

<sup>1301</sup> Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*.

<sup>1302</sup> Basabe-Serrano, «Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina». 18.

<sup>1303</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 148.



Constitución advierte que se realizará cuando *a juicio del presidente* se determine alguna de las causas anotadas. Igualmente, la Carta Fundamental manifiesta que esta atribución podría ser ejercida exclusivamente durante los tres primeros años de mandato presidencial.<sup>1304</sup>

Cabe indicar que el pronunciamiento previo que debe realizar la Corte Constitucional, solamente se requiere ante la determinación que el Legislativo se ha arrogado funciones que conforme a la Constitución no son su atribución, empero abre otras amplísimas potestades a favor del Ejecutivo para que sea éste en cualquier momento quien pueda disolver al Legislativo, cuando *a su juicio*, se presente una reiterada e injustificada obstrucción por parte de la Asamblea Nacional del Plan Nacional de Desarrollo o, por crisis política o conmoción interna; causas éstas, que serán evaluadas y observadas únicamente por el presidente de la República sin la participación de ningún otro órgano del Estado o contrapoder que lo verifique.<sup>1305</sup> Y aquello, es entregar un profundo poder al presidente, consecuentemente, generar un desequilibrio orgánico al interior. Pues, incluso desarrolla la posibilidad que el Ejecutivo pueda llegar a amenazar de forma permanente al órgano legislativo con el discurso que implementará el mecanismo de muerte cruzada.<sup>1306</sup> De hecho así había sucedido con el expresidente Rafael Correa quien amenazaba con la utilización de esta atribución presidencial para de alguna manera lograr *disciplinar a los miembros de su partido político*.<sup>1307</sup>

La causal relativa a la obstrucción de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, como se vio ya, implicaría una notoria atribución a favor del presidente de la República, por cuanto habilita a que el presidente, desde el monismo decisorio, no sea únicamente quien realiza este instrumento de orientación de la política pública del Estado hacia el denominado bien vivir, sino que además es él, el Ejecutivo, quien poseería un mecanismo de protección para que el Plan Nacional desarrollado por éste, sea acatado, respetado y además ejecutado; pues la norma constitucional advierte que el presidente puede llegar a disolver a la Asamblea Nacional cuando ésta realice cualquier acto u omisión conducente a interrumpir la ejecución del Plan elaborado por el presidente. Entonces, se está fijando que la voluntad monista del presidente prevalecería sobre los integrantes del órgano más representativo de conformación plural y democrática que tiene

---

<sup>1304</sup> Ibid. 148.

<sup>1305</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 61.

<sup>1306</sup> Freidenberg, «ECUADOR 2011». 145.

<sup>1307</sup> Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 550 – 551.

el Estado como es el Legislativo; luego, generaría en esa línea una hipertrofia del sistema presidencial puro y del propio equilibrio de poderes para que una vez más como se viene analizando, prevalezca no sólo el presidente sino además sus decisiones y políticas públicas.

Respecto de la tercera causal que se establece para facultar al presidente a que pueda éste proceder con la disolución del Poder Legislativo, se dice que debe existir grave crisis o conmoción interna; prevención constitucional ésta que abarcaría un campo de interpretación amplio y subjetivo por parte de quien la determina, pues la crisis y la conmoción interna se podría producir como resultado de distintos antecedentes y causas que implicarían siempre una determinación subjetiva, o si se quiere, discrecional por parte de quien la realiza.<sup>1308</sup> Así, en este caso una vez más, el presidente de la República aumenta su poder. El monismo decisorio se impone una vez más.

La atribución que se revisa es de tipo proactiva configurada a favor del Ejecutivo. Habría que tener presente entonces, que en las dos últimas situaciones que se han previsto constitucionalmente para disolver a la Asamblea Nacional impera, por sobre todo, el criterio único y monista del presidente de la República sin la participación de ningún otro órgano que lo verifique o dictamine su correspondencia.<sup>1309</sup> Además, no se ha establecido constitucionalmente posibilidad alguna, para que el Legislativo pueda presentar pruebas de descargo o hacer alguna intervención ante el Ejecutivo previo a la disolución que se pretende sobre este Poder, cuestión ésta que sí está prevista en el caso inverso cuando sea la Asamblea Nacional el órgano que pretenda destituir al presidente. Sobre esta última afirmación se verá en este mismo acápite.

La disolución del Poder Legislativo por parte del presidente es una atribución propia a los sistemas parlamentarios, en los cuales hay que recordar como se dijo con antelación, que el primer ministro proviene de las fuerzas políticas que existen al interior del parlamento y ahí el surgimiento de una legitimidad recíproca que lo habilita a disolver al legislativo.<sup>1310</sup> En el sistema parlamentario fenecen las funciones tanto de los miembros del parlamento como del ejecutivo; además, se queda sesionando con competencias

---

<sup>1308</sup> Ibid. 550.

<sup>1309</sup> Balda Santistevan, «Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva». 182.

<sup>1310</sup> Flórez Ruiz, «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina». 139.

legislativas una comisión permanente de legisladores que será la encargada de producir las normas legales del Estado.<sup>1311</sup>

En este mismo orden de ideas, quienes defienden al sistema parlamentario, han identificado como virtud de éste, la posibilidad que el primer ministro o canciller pueda disolver al parlamento para así restablecer el orden, gobernabilidad y subsanar cualquier espacio ante una crisis política que pueda sobrevenir en el país, pues son críticos de la característica presidencial del periodo fijo del presidente y miembros del legislativo por su rigidez que llegaría, según los autores, a afectar a la solución inmediata que permite la cesación de funciones de uno y otro ante graves confrontaciones entre el órgano legislativo y el ejecutivo.<sup>1312</sup>

El caso ecuatoriano difiere. Así, pese a ser una configuración constitucional propia del sistema parlamentario, se trae esta potestad para disolver al Legislativo al diseño presidencial con la clara intención de reforzar e incrementar el poder del presidente.<sup>1313</sup> Claramente, no sólo respecto de los efectos, sino además de las condiciones en las cuales se encuentra el Ejecutivo para activar esta competencia, es sencillo observar que el presidente siempre está en mejor situación y con mayores condiciones para proponer la disolución del Poder Legislativo.<sup>1314</sup>

En el Ecuador hiperpresidencialista, el presidente de la República es siempre quien se queda gobernando y legislando ante la ausencia del Legislativo que ha sido disuelto, pues al hacer éste uso de la potestad de disolver la Asamblea Nacional, la Constitución sostiene que se deberá convocar a elecciones por parte del Consejo Nacional

---

<sup>1311</sup> Nohlen, «El presidencialismo comparado». 7.

<sup>1312</sup> Juan José Linz en sus estudios sobre el sistema presidencial latinoamericano, señala que la rigidez del periodo fijo por el cual es electo el presidente y los miembros del legislativo en los sistemas presidenciales, implica una característica institucional de mucha trascendencia; pero que a la vez es la causa fundamental de la crisis del sistema, en cuanto ante una crisis de gobierno se imposibilitaría el imponer la estabilidad al interior por cuanto no se puede cambiar a los miembros del parlamento y al ejecutivo sino respetar los periodos para los cuales fueron electos. En esta línea Linz sostiene: “(...) los presidentes se eligen por un periodo fijo en el cargo (...) esto supone una rigidez del proceso político que hace todo reajuste en situaciones cambiantes extremadamente difícil; un líder que ha perdido la confianza de su partido o de los partidos que han apoyado su elección no puede ser remplazado, no puede ser sustituido por otra persona con más capacidad de negociar compromisos con la oposición cuando la polarización ha alcanzado una intensidad que amenaza con violencia (...)”. Linz, «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?» Hay que mencionar además, que Linz olvida precisar que en los sistemas parlamentarios e incluso en ciertos presidencialismos que configuran la potestad presidencial de disolver al órgano legislador, se ha previsto que siempre quien se quede legislando será un comité o comisión legislativa de origen legislativo, es decir sin entregar estas amplísimas competencias al presidente; situación que en el caso ecuatoriano, no se verifica.

<sup>1313</sup> Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 97.

<sup>1314</sup> Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 550.

Electoral tanto para los miembros del Legislativo así como para presidente de la República; pero en el periodo en el cual no existe Legislativo, el presidente previo dictamen favorable de la Corte Constitucional podrá *expedir decretos leyes* de urgencia en materia económica y así, convertirse en gobernante del Estado y también legislador del país; aquello, una vez más mutilando la actividad del Poder Legislativo y acrecentando las atribuciones del presidente.<sup>1315</sup> Entonces, efectivamente el presidente de la República gobierna y legisla; pero la situación de hegemonía presidencial llega a ser tal, que el Ejecutivo ni siquiera es fiscalizado en sus actos de gobierno ante la ausencia de Poder Legislativo.

Hay que decir además, que el tiempo de ausencia del Legislativo en donde puede presentarse esta situación en la cual el Ejecutivo es quien gobierna y a la vez ejerce actos de legislación, llegaría a durar en el mejor de los casos ciento veinte días o incluso más hasta que se produzcan las nuevas elecciones y posesión de los miembros del Legislativo y del presidente.<sup>1316</sup>

Como se mira hasta aquí, el hiperpresidencialismo que ha sido identificado como un sistema que degenera al presidencialismo puro u originario, tensiona a los principios republicanos y democráticos; es contradictorio al entendimiento del pluralismo y diversidad, pues anula la voluntad del legislador y llega a establecer mecanismos para que el Ejecutivo impere dentro de la organización estatal, a tal punto que se resten o mermen las atribuciones o presencia del Legislativo en el país.

Con los antecedentes expuestos se colige que el diseño hiperpresidencial favorece la vigencia de un monismo decisorio que inadvierte a la complejidad social y convierte al Estado en el aparato institucional que funciona exclusivamente bajo el criterio de una persona, cuyas políticas y medidas prevalecerían con una notoria jerarquía frente a otros órganos del Estado, incluso al debate legislativo, al resultado de una consulta previa, o los criterios y razones que puedan surgir desde una asamblea o movimiento social.<sup>1317</sup>

Es la muerte cruzada entonces, un elemento también experimental traído desde el origen parlamentario para favorecer exclusivamente al presidente de la República y

---

<sup>1315</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 148.

<sup>1316</sup> La Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia del Ecuador, establece que el Consejo Nacional Electoral debe realizar los calendarios electorales con al menos, ciento veinte días de anticipación a la fecha de votación. Ecuador, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Art. 85.

<sup>1317</sup> Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*. 252

perjudicar q la vez al equilibrio de poderes en el Estado, luego agudiza los problemas del sistema político ecuatoriano por cuanto no conduce a un balance o limitación recíproca de poderes.<sup>1318</sup>

En efecto, el reforzamiento presidencial y a la vez debilitamiento Legislativo analizado, genera un hiperpresidencialismo que no se lleva con el significado profundo de la complejidad y plurinacionalidad reconocida en la misma Constitución del Ecuador.<sup>1319</sup> Así, este sistema, y como se mira, la potestad entregada al presidente para disolver al órgano de mayor conformación plural del Estado, acto por el cual el presidente llega a gobernar sin fiscalización y a legislar en el período de ausencia del Legislativo; es una atribución contradictoria y ajena al sentido de un Estado que acepta las distintas formas de manifestación y expresión. De hecho, se pone en el límite mismo de la democracia, y parece ser más cercano a lo que autores llegan a denominarlo como un autoritarismo que muestra que se anulan las diversas formas de expresión que puedan existir en el Estado con el fin de dominación del Ejecutivo.<sup>1320</sup>

Entonces, como se anunció ya, la potestad del presidente para disolver al Legislativo es traída desde el sistema parlamentario como una atribución por acrecentar competencias a favor del primero y por encima del segundo; implicando ello como consecuencia, un aminoramiento significativo del equilibrio de poderes, democracia y principios republicanos, lo que podría traducirse en una situación más cercana al autoritarismo que a la propia democracia. De hecho, la disolución del Legislativo en el diseño constitucional del Ecuador supone que el presidente de la República rebase fácilmente a los partidos políticos imponiéndose las competencias ejecutivas por sobre la conformación y legitimación democrática que radica en el Poder Legislativo.<sup>1321</sup>

Pero este diseño constitucional posibilita también que el Poder Legislativo pueda destituir al presidente de la República. La Constitución establece que la Asamblea Nacional podrá remover al presidente por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente previo dictamen de la Corte Constitucional o por grave crisis o conmoción interna. Para que proceda la destitución será necesaria la concurrencia de una

---

<sup>1318</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 60 – 62.

<sup>1319</sup> La Constitución ecuatoriana determina: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La Soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad (...)”. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 1.

<sup>1320</sup> Torres, *Presidencialismo constituyente*. 414 – 418.

<sup>1321</sup> Hurtado, *Ecuador entre dos siglos*. 320.

votación de las dos terceras partes de asambleístas.<sup>1322</sup> Además, únicamente puede ser iniciado este proceso durante los tres primeros años de mandato de los miembros del Legislativo. Pero los efectos jurídicos y políticos que ha previsto la Constitución respecto de la iniciativa del Legislativo para destituir al Ejecutivo, como se dijo ya, varía notoriamente frente al caso de disolución de la Asamblea por parte del presidente.

Así, ante el inicio de un proceso de destitución al presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional, el Ejecutivo tiene potestad para dentro de un procedimiento a iniciarse al interior del Poder Legislativo, presentar todas aquellas pruebas de descargo suficientes para desvirtuar, ante el órgano Legislativo, la causal que se le imputa como fuente de la destitución. Aquello implicaría una posibilidad jurídica diseñada en la Constitución como protección al presidente, cuestión que no se fija en símil realidad ante el caso que el presidente de la República ejerza su potestad de disolver a la Asamblea Nacional.

Cuando el presidente de la República decreta la disolución del Poder Legislativo, no existe procedimiento alguno por el cual se abra una etapa para que el Legislativo presente pruebas de descargo que permitan la defensa de éste.<sup>1323</sup> Luego, aunque inicialmente autores pueden haber manifestado que el sentido de entregarle la competencia tanto al Ejecutivo como al Legislativo para *una recíproca cesación de cargos* pudo ser visto como un intento por equilibrar a los poderes,<sup>1324</sup> en realidad termina siendo un debilitamiento al Poder Legislativo y una protección al presidente en todos los casos, conduciendo a que se establezca una hegemonía presidencial.

Así, cuando la Asamblea Nacional destituye al presidente de la República fenecen inmediatamente los cargos de asambleístas y presidente del Estado, se convoca a elecciones de asambleístas y presidente; empero se quedará gobernado el binomio presidencial, es decir el vicepresidente de la República quien asumirá la presidencia y gozará de competencia para gobernar sin fiscalización y legislar previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.<sup>1325</sup> Cabe recordar como sucede en el caso de disolución del Legislativo por parte del presidente de la República, el tiempo que puede

---

<sup>1322</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 90.

<sup>1323</sup> Asamblea Constituyente de Ecuador, Constitución de Ecuador, 2008. Arts. 130 y 148.

<sup>1324</sup> Oyarte señala que la potestad de destitución al presidente de la República realizada por parte del Legislativo y de disolución desde el Ejecutivo a la Asamblea, se trataría de una competencia propia a la capacidad fiscalizadora del Legislativo, aunque a la vez, implica un instrumento autónomo que desatiende a la realización del impeachment o juicio político. Pero que también, como menciona el autor, se trataría de una “fórmula de equilibrio” entre los poderes. Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 87.

<sup>1325</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 60 - 61.

presentarse esta situación de inexistencia de la Asamblea Nacional y acrecimiento de las atribuciones presidenciales podría ser incluso de ciento veinte días o más.<sup>1326</sup>

Es decir, una vez más se plantea una causa de análisis que acrecienta el Poder Ejecutivo y debilita al Legislativo. Pues, la muerte cruzada no llega a manifestarse como una expresión recíproca de facultades de los órganos del poder del Estado; así el Ejecutivo siempre se encuentra en una situación de ventaja ante el inicio de un proceso de disolución a la Asamblea por parte de éste, ello, por cuanto se quedará gobernando y asumiendo las facultades legislativas en el espacio de tiempo hasta que se convoque y poseione a los nuevos funcionarios; igualmente, en el caso que la destitución proceda desde el Legislativo cesan en funciones los miembros de la Asamblea y el presidente luego de un procedimiento de descargo, pero se quedará gobernando y asumiendo potestades legislativas hasta la integración del nuevo Legislativo y elección presidencial, el vicepresidente de la República.

Lógicamente, quien ostenta y venía ostentando el cargo de vicepresidente de la República en la elección ecuatoriana que es en binomio presidencial, sería una persona de confianza y conexión ideológica y política con el presidente destituido, posibilitando aquello que realmente detrás de las ejecutorias del vicepresidente que asume la presidencia de la República de forma transitoria, en realidad se encuentre la voluntad y acciones de quien fue destituido. Entonces, el único que realmente no muere, es el presidente.

En este sentido, la muerte cruzada muestra que en ambos casos ya sea por destitución desde la Asamblea Nacional, o disolución desde el Poder Ejecutivo se debe convocar a elecciones presidenciales y legislativas, no obstante, “el presidente se mantendrá en su puesto y tendrá la atribución de gobernar con decretos-leyes cuando ha disuelto la Asamblea. En cambio, es sustituido por el vicepresidente cuando la muerte cruzada se ha producido por iniciativa de la Asamblea.”<sup>1327</sup> Es un herramienta o instrumento constitucional definido que genera peligrosas prerrogativas para los liderazgos caudillistas.<sup>1328</sup> Pues, esta realidad se comparte con el hecho que siempre la Asamblea cesa inmediatamente en sus funciones en ambos casos, tanto cuando ésta ha

---

<sup>1326</sup> La Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia del Ecuador, establece que el Consejo Nacional Electoral debe realizar los calendarios electorales con al menos, ciento veinte días de anticipación a la fecha de votación. Ecuador, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Art. 85.

<sup>1327</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 61.

<sup>1328</sup> Carlos Meléndez et al., «Ecuador: Una década de correísmo», *Revista de ciencia política (Santiago)* 37, n.º 2 (2017): 413-48, doi:10.4067/s0718-090x2017000200413. 425.

destituido al presidente, como cuando el Ejecutivo la ha disuelto. Permitiendo un populismo discursivo e incluso la concreción del ejercicio de esta atribución como una dinámica de amenaza y acrecimiento de las atribuciones presidenciales, si se quiere además, fortaleciendo la imagen del Ejecutivo quien con el aparato estatal podría inclusive llegar a desgastar e incentivar una impopularidad del Legislativo. Podría entonces hablarse de un diseño constitucional perverso, autoritario e incluso acólito del personalismo del poder.

No hay duda, la muerte cruzada se convierte en una regulación que acrecienta el poder del presidente diseñada con el objetivo de favorecer a éste.<sup>1329</sup> Es inconveniente para el país. De este modo, esta innovación constitucional termina siendo una característica más de las que llegan a irrumpir la armonía democrática y republicana, en donde se ha reducido aún con mayor profundidad el sentido del Poder Legislativo, colocándolo a éste en una realidad de valor político sin duda inferior al alcanzado por el Ejecutivo.<sup>1330</sup>

La competencia del Ejecutivo para disolver a la Asamblea Nacional, la entrega de la potestad a que éste genere decretos leyes en materia de urgencia económica mientras no existe órgano legislativo, como clara muestra de un diseño que fuertemente favorece al presidente.<sup>1331</sup>

La Constitución desarrolla en la configuración integral de la denominada muerte cruzada, incluso ante la competencia del Legislativo para destituir al presidente, una serie de razones por las cuales el Ejecutivo siempre termina fortalecido y es el Poder Legislativo mermado en sus atribuciones naturales. El presidente de la República legisla ante la cesación de funciones de los miembros de la Asamblea Nacional; el Ejecutivo se queda gobernando si es éste quien disuelve al Legislativo; en caso de un intento de destitución de la Asamblea al presidente, este último cuenta con la posibilidad de practicar pruebas de descargo, mientras que en el caso inverso de disolución a la Asamblea por parte del presidente, la primera no tiene fórmula alguna para presentar dichas pruebas. En el mismo sentido, el presidente es quien se quedaría gobernando al disolver el Legislativo, o el vicepresidente que sume la presidencia en caso de destitución ejercida por la Asamblea, siendo el vicepresidente quien gobernará sin fiscalización o control político. Además, no se puede desatender que la Asamblea Nacional tendrá que contar con “unos

---

<sup>1329</sup> Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*.

<sup>1330</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 111.

<sup>1331</sup> Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 46.



improbables dos tercios de votación para destituir al presidente (...)",<sup>1332</sup> requerimiento del diseño constitucional que muestra con claridad las dificultades que se han fijado al Legislativo para lograr su debilitamiento frente al presidente.

Entonces, no se trata, como se puede sostener por algunos autores, de una búsqueda por equilibrar a los poderes y que en tal virtud, tanto el Legislativo y Ejecutivo puedan activar la cesación recíproca de funciones; es todo lo contrario, se compromete el balance y equilibrio de poderes para asumir un estricto monismo ejecutivo que determina la hegemonía presidencial sobrepasando a cualquier mecanismo de control y legitimidad del poder constituido.<sup>1333</sup>

Lo mencionado hasta aquí permite afirmar que no existe en consecuencia un equilibrio de poderes en la Constitución. Realmente lo que se presenta con la característica revisada, es una especie de colisión entre el equilibrio de poderes y el proyecto presidencialista, ello, para habilitar un hiperpresidencialismo, que como se ha señalado implica el debilitamiento o mutilación legislativa y el acrecimiento de atribuciones del Ejecutivo. Es decir, en la muerte cruzada realmente nunca ha muerte el presidente.

### **3.2.7. El ausente juicio político**

Ya se advirtió que dentro de las potestades más trascendentales con las que cuenta el Legislativo en los sistemas democráticos y republicanos, está la que de ejercer control o fiscalización sobre los actos de gobierno. Así, la vigencia potestades que habiliten a este control se convierten en una atribución, si se quiere, sustancial y connatural al equilibrio de poderes y la teoría de pesos y contrapesos.<sup>1334</sup>

La Constitución ecuatoriana determina un diseño que desnaturaliza su sentido y llega a producir una destrucción a los fundamentos del Poder Legislativo, al punto que la atribución de control político y fiscalizador se obstaculiza e impide.<sup>1335</sup> En efecto, la Constitución señala que la Asamblea Nacional podrá proceder con el enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente de la República siempre que exista para ello, dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional.<sup>1336</sup>

---

<sup>1332</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 61.

<sup>1333</sup> Torres, *Presidencialismo constituyente*. 416 – 417.

<sup>1334</sup> Caminal, «Representación y Parlamento». 553.

<sup>1335</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*. 110.

<sup>1336</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 129.

Es decir, la atribución natural del Poder Legislativo, se ve condicionada a la revisión que para tal fin la realice un órgano ajeno, debilitando de esta forma, una vez más al órgano legislativo. Esta especie de *visto bueno* que debe ser realizado por el Tribunal de Justicia constitucional ecuatoriano,<sup>1337</sup> indica un elemento de alteración en el equilibrio de poderes, por cuanto llega a usufructuarse una facultad que esencialmente se encuentra asignada al Legislativo.<sup>1338</sup> Luego, toda iniciación de un proceso de juicio político en contra del presidente o vicepresidente de la República, no podría ser realizado por imperio de las voluntades de los miembros de la Asamblea Nacional, sino que se necesitará de la complacencia jurídica que para este efecto sea entregada por la Corte Constitucional.

La Constitución del Ecuador señala que el juicio político en contra del presidente y vicepresidente de la República puede realizarse en tres casos: Por delitos contra la seguridad del Estado; delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; y por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas o por razones políticas o de conciencia.<sup>1339 1340</sup>

Para el llamamiento a juicio político al presidente o vicepresidente, se necesita que exista la solicitud de al menos, una tercera parte de los miembros del Legislativo y a fin de proceder con la destitución de las dos terceras partes de sus miembros.<sup>1341</sup> Para el caso de juicio político a otros funcionarios se requiere la solicitud de la cuarta parte de los miembros del Poder Legislativo y para la destitución con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, salvo para ministros de Estado, miembros del Poder Electoral y Consejo de la Judicatura en cuyo caso se requiere las dos terceras partes.<sup>1342</sup>

Interesa el caso de juicio político al presidente y vicepresidente de la República, y colateralmente a los ministros de Estado, por cuanto como se ha anticipado, el hiperpresidencialismo supondría un efecto recíproco de reducción de atribuciones al

---

<sup>1337</sup> Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 557.

<sup>1338</sup> Freidenberg y Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. 62 – 63.

<sup>1339</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 129.

<sup>1340</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 88 - 89.

<sup>1341</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 129.

<sup>1342</sup> La Constitución señala que la Asamblea Nacional puede iniciar un proceso de enjuiciamiento político a solicitud de una cuarta parte de los miembros del Legislativo. El juicio político podrá ser realizado en contra de los ministros de Estado, procurador general del Estado, contralor general del Estado, defensor del pueblo, defensor público, superintendentes, miembros del Consejo Nacional Electoral, miembros del Tribunal Contencioso Electoral, miembros del Consejo de la Judicatura, miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y otras autoridades que determina la Constitución, durante el ejercicio de su cargo y hasta después de terminado. *Ibid.* Art. 131.

Poder Legislativo a cambio de un incremento y blindaje al Ejecutivo. En este sentido, desde el diseño constitucional ecuatoriano, como se ha manifestado ya, se intenta determinar la comprobación de esta afirmación.

Autores sostienen que la Constitución establece una “confusa distinción entre los tramites de enjuiciamiento y destitución del presidente el vicepresidente de la República por la Asamblea Nacional”;<sup>1343</sup> ahora bien, lo que en realidad configura la Carta Fundamental ecuatoriana es la vigencia de dos procedimientos o mecanismos de destitución por parte de la Asamblea, el primero que ya ha sido revisado en este acápite relativo a la muerte cruzada con las regulaciones y características propias de su ejercicio, y la segunda, referente al juicio político que se revisa ahora.

Entonces, como se ha dicho ya, el enjuiciamiento político al presidente de la República, se convierte en una atribución que llega a ser desnaturalizada en el caso ecuatoriano, en cuanto se requiere que el Poder Legislativo deba *consultar* a la Corte Constitucional respecto a la admisibilidad del trámite que se entregará a través de un dictamen previo y vinculante. Aquello, muestra una vez más, el debilitamiento que se produce al Legislativo en el diseño constitucional del Ecuador, afectando así las atribuciones propias de la Asamblea Nacional para llevar a una suerte de blindaje presidencial que tutela la permanencia del presidente en el cargo.

Pérez Liñán sostiene que en los regímenes presidenciales con normalidad los Legislativos y Ejecutivos se encuentran en permanente confrontación por cuestiones de índole político que llevan en muchos casos a procesos de tensión, negociación y acuerdos para la marcha de la gobernanza del Estado; sin embargo, también pueden presentarse, a criterio del autor, situaciones de crisis presidencial por episodios caracterizados por altos niveles de conflicto en razón de la decisión del Legislativo en destituir al Ejecutivo y generar así una crisis.<sup>1344</sup> Ante el estudio de estas amenazas y surgimiento de inestabilidad gubernamental como causa directa del *ejercicio abusivo* de la facultad de juicio político que ostentaría el Legislativo, se justifica el diseño que haría la Constitución del Ecuador de un mecanismo que implique un control al presidente por la inadecuada utilización de la potestad de enjuiciamiento político.

Sin embargo, en la revisión histórica de la configuración de esta atribución en el constitucionalismo ecuatoriano, se colige que inicialmente no se determinó un porcentaje

---

<sup>1343</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 84.

<sup>1344</sup> Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 84 – 85.

de miembros del Legislativo para iniciar un proceso de enjuiciamiento, sino hasta la Constitución de 1998 en la que se introdujo que la solicitud debe ser formulada por la cuarta parte del total de legisladores. En la actual Constitución se determina la misma fórmula para iniciar el proceso a las autoridades del Estado, sin embargo en el caso del Ejecutivo varía y se requiere la concurrencia de un tercio de las voluntades legislativas.

Cabe señalar que sobre las razones o causales para la iniciación de un juicio político en contra del presidente o del vicepresidente, se precisa claramente ellas a diferencia de otros funcionarios en cuyo caso opera tan sólo por incumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y la ley;<sup>1345</sup> sin que estas causales requieran de pronunciamiento de la Corte Constitucional que las califique, sino que este Tribunal exclusivamente se pronunciará respecto de las que implicarían causales de enjuiciamiento político en contra del Ejecutivo y el vicepresidente de la República, lo que sentaría como se ha visto, un blindaje o protección a estos últimos, convirtiéndose en una novedad que traería la Constitución del 2008 y que no se encontró presente en la historia del constitucionalismo ecuatoriano.<sup>1346</sup>

Así también, la destitución a los funcionarios, en general, salvo los ministros de Estado, los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura; requiere de mayoría absoluta de los miembros del Legislativo, para estos últimos, incluido el presidente y vicepresidente se necesitará el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.<sup>1347</sup>

Esta fórmula con la que se diseñó al enjuiciamiento político del presidente y vicepresidente de la República, hace que se asiente el poder del Ejecutivo al interior del Estado y se debilite aún más al legislador ecuatoriano,<sup>1348</sup> quien pierde su potestad de iniciativa fiscalizadora, que como se insiste, es fundamental en la comprensión democrática y republicana. En este sentido, la Constitución del Ecuador, sirve como un instrumento para un fuerte hiperpresidencialismo por el menoscabo de las atribuciones de fiscalización de la Asamblea Nacional en cuanto ésta se ve restringida y limitada por

---

<sup>1345</sup> La Carta Fundamental ecuatoriana señala que se puede iniciar juicio político en contra de las autoridades del Estado distintas al presidente, “(...) a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y *por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley (...)*”. (cursivas son del autor). Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 131.

<sup>1346</sup> Oyarte, «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». 88 – 89.

<sup>1347</sup> Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Arts. 129 y 131.

<sup>1348</sup> Ortiz, «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». 545.

la admisibilidad que para el ejercicio de sus competencias debe provenir de la Corte Constitucional.<sup>1349</sup>

En este sentido, se presenta en realidad una limitación de las atribuciones legislativas y de fiscalización de la Asamblea, lo que conlleva a una desnaturalización y desamparo político y legislativo de esta, impidiendo así la coherencia republicana y democrática del sistema.<sup>1350</sup> A la par, como consecuencia de lo anotado, hay un fortalecimiento y blindaje al presidente a niveles que implicarían una seria protección o al menos, en alguna medida, un intento por extender las posibilidades para que el Ejecutivo no se encuentre en la mira de fiscalización del Poder Legislativo.

De este modo, la característica revisada, lleva a la conclusión: que la separación de poderes con el ejercicio de pesos y contrapesos, en el caso ecuatoriano, simplemente no existe y es un claro debilitamiento al legislador para traer consigo un elemento más que profundiza al hiperpresidencialismo en el Ecuador. Entonces se fortalece al presidente con una tendencia del diseño constitucional hacia debilitar y desprestigiar la tarea del Legislativo.

### **3.2.8. El denominado Poder Electoral**

El Poder Electoral ecuatoriano se constituye también como uno de los nuevos poderes que se alejan de la clásica división tripartita del poder.<sup>1351</sup> Está integrado por dos órganos internos: Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral elevando a la estructura electoral a ser un Poder del Estado.<sup>1352</sup> El primer órgano que integra este Poder se ocupa de la organización de los procesos electorales, mientras que el segundo es un órgano que goza de competencia jurisdiccional para asuntos en materia electoral.<sup>1353</sup>

Este nuevo Poder creado en el constitucionalismo ecuatoriano, conserva el vicio democrático que ya se revisó respecto del Poder de Transparencia y Control Social, por cuanto sus miembros no provienen de un proceso eleccionario en la Constitución originaria de 2008, tampoco se encuentra una fórmula que acredite legitimación democrática de sus miembros, sino que son éstos designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.<sup>1354</sup> El Consejo Nacional Electoral y Tribunal

---

<sup>1349</sup> Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 46 – 47.

<sup>1350</sup> *Ibid.* 112 – 116.

<sup>1351</sup> *Ibid.* 45.

<sup>1352</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 80.

<sup>1353</sup> Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador*. 34.

<sup>1354</sup> La Constitución del Ecuador señala que dentro de las competencias con las que cuenta el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, está la de designar a los miembros del

Contencioso Electoral están conformados, cada uno, por cinco miembros principales con sus respectivos suplentes, designados para un período de seis años y mantienen una renovación a la mitad de su periodo.<sup>1355</sup>

La vigente Constitución del Ecuador surgió como una respuesta, entre otras variables, a las necesidades sociales y rechazo de la población a diferentes instituciones que se habían establecido en la República; en este sentido caló un significativo discurso en contra de los partidos políticos y las organizaciones clasistas, llevando ello a que se elimine cualquier configuración constitucional que implique entregar poder a los partidos políticos, pues la *partidocracia*, que en Derecho Político se la entiende como el gobierno de los partidos políticos y que es propio al sistema parlamentario, tuvo existencia y se profundizó en el presidencialismo ecuatoriano por parte del discurso del expresidente Rafael Correa, quien logró que en la conciencia social se llegue a marcar a este término como uno de uso frecuente para repudiar todo lo relativo a partidos políticos preexistentes en el Estado. Como consecuencia de lo anterior, se elevó la estructura electoral a Poder del Estado generándose así cambios en su conformación.<sup>1356</sup>

Aunque esta estructura diseñada se fundamenta como un Poder del Estado, es realmente carente de poder. No proviene de un proceso legitimador, las fuerzas políticas al interior del Estado tampoco son parte en su conformación. Es decir, se excluyó a los partidos políticos respecto de su integración con la finalidad que los miembros provengan de concursos de méritos y oposición realizados, conforme a la Constitución, por el mismo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

La Constitución diseña una forma de composición del Poder Electoral, por el cual se deja de lado al sistema de partidos políticos que la Constitución de 1998 había observado cuando la conformación del extinto Tribunal Supremo Electoral se hacía por elección del Poder Legislativo entre las principales fuerzas políticas del país.<sup>1357</sup> Así, la Carta Fundamental actual debilitó a los partidos políticos y además al Legislativo que era el Poder encargado de la designación de los miembros del órgano electoral en mérito de su conformación, si se quiere, en atención a las fuerzas políticas que habían logrado la mayor representación del país. ¿Acaso la representación política no conserva mayor

---

Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral, órganos éstos que conforman al Poder Electoral. Ecuador, Constitución de Ecuador 2008. Art. 208. 12.

<sup>1355</sup> Ibid. Arts. 218 y 220.

<sup>1356</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 92 – 93.

<sup>1357</sup> Ibid. 92.

legitimidad en la designación de funcionarios frente a los intentos exclusivos de meritocracia en un Poder del Estado?.

Al igual que respecto del Poder de Transparencia y Control Social, han existido quienes han buscado legitimar conceptualmente a la existencia del Poder Electoral señalando que éste permitiría el objetivo de la Constitución del Ecuador que es profundizar la participación ciudadana,<sup>1358</sup> sin embargo parece no haberse entrado a cuestionar que la participación se hace desde mecanismos democráticos y que como se ha visto, habiliten la presencia directa o indirecta de la población en cuestiones públicas, denotándose así por los canales abiertos en donde cabe preguntarse ¿acaso los concursos *meritocráticos* habilitan mayor participación que la designación directa o indirecta que pueda hacer la sociedad?. Sin duda la pregunta encuentra una respuesta por sí sola.

Salgado anota que ante las *desvirtuaciones* de imparcialidad y objetividad por la forma inicial, que ya se vio, sobre cómo se originó la conformación del Consejo de Participación, es sencillo presumir que al ser este órgano el que lleve adelante los procesos de selección del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral, podría ello no garantizar imparcialidad y severidad los miembros de éste.<sup>1359</sup> Igualmente, respecto a las atribuciones y competencias con las que cuenta el Poder Electoral y sus órganos, en estricto sentido, no hay dificultades, pues los problemas se presentan en atención a la forma en la cual sus miembros son nombrados.

No se puede desatender que el Poder Electoral, es un órgano de control que ejerce funciones trascendentales en materia de verificación y vigilancia del sufragio, que una desviación en su conformación pudiera hacer que éste se ponga a servicio del Ejecutivo, aminorando el estricto cumplimiento de su deber como garante permanente de los procesos electorarios que se lleven a cabo en el Estado.<sup>1360</sup>

El fundamento que sirvió para el nuevo diseño y organización del Poder Electoral fue aquel que se sostuvo desde la búsqueda de una alternativa que excluyera a

---

<sup>1358</sup> Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador*. 34.

<sup>1359</sup> Salgado, *El sistema presidencial en América Latina*. 108 – 109.

<sup>1360</sup> Esta apreciación puede además verse presente en una realidad de constante denuncia por parte de los partidos políticos que no captaron del parte del poder político desde la vigencia de la Constitución ecuatoriana, quienes permanentemente han venido denunciado que el padrón electoral contiene alteraciones o que éste no ha pasado por un proceso de depuración. En el mismo sentido, expresiones relativas a la incapacidad del órgano electoral para controlar el gasto en publicidad y uso de bienes públicos en las campañas de los candidatos del oficialismo. Ibid. 109. Por su parte Hurtado manifiesta que “las campañas electorales realizadas durante el Gobierno de Correa, como se ha visto, han estado marcadas por las inequidades, las injusticias, los privilegios, las arbitrariedades y las artimañas, que el CNE no ha observado ni sancionado.”. Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 209 – 210.

la *partidocracia* de la administración y dirección de los procesos electorales, pues el desprestigiado sistema de partidos ecuatoriano provocó innumerables discursos conducentes a limitar su rol en esta función. Pero el mecanismo que se diseñó en la Constitución, de conformidad con lo que anota Ayala, fue peor al anterior; pues el mecanismo de concursos inició y se mantuvo viciado llevando a que no exista una integración de los órganos electorales de forma neutral, sino que al contrario, favorezca a la fuerza política que controla el gobierno, esto por el nombramiento proveniente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, órgano que a la vez, mantiene vicios desde su conformación inicial afín al Ejecutivo.<sup>1361</sup>

Se puede entonces afirmar que el órgano electoral pasó de encontrarse bajo influencia de fuerzas políticas, al manejo de una sola proveniente de la voluntad del gobierno de turno. Afirmación ésta, que lleva al análisis que el pluralismo político en el Estado ecuatoriano, consustancial a las sociedades democráticas, se ve aminorado e incluso eliminado. Ahora bien, como se mencionó al momento de revisar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ecuatoriano, esta realidad debe ser atendida o si se quiere, vista desde la dimensión de las configuraciones que la propia Constitución del Ecuador determinó respecto del régimen de transición en donde se permitió como se ha dicho, la afinidad y consecuente dependencia al presidente del Consejo de Participación que es el órgano que selecciona al Poder Electoral.

Ahora bien, debe anotarse que la cohabitación de ideologías y formas distintas de pensar se expresa por muchas dinámicas sociales y variables; sin duda, una de ellas es la manifestación o expresión política a través de organizaciones políticas que confluyan al interior del Estado, las cuales se vieron reducidas a no ocupar ningún papel en la estructura electoral del país, aún más, se las limitó cuando se impidió la potestad que sea el Poder Legislativo quien, como poder legitimador y representativo, pueda nombrar a los funcionarios que integrarían los órganos electorales.<sup>1362</sup>

Esta situación se convierte en una mayor dificultad cuando se analiza que de la comunión de distintas fuerzas políticas al interior del Legislativo, se puede haber pasado a la voluntad única de quien ejerce el poder político de turno y aún más de quien puede haber hecho uso de sus atribuciones constitucionales para incidir directamente en la

---

<sup>1361</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 93.

<sup>1362</sup> Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. 184 – 186.



conformación del órgano nominador de este poder,<sup>1363</sup> se insiste, desde la regulación que inicialmente hiciera la Constitución vigente respecto del Consejo de Participación.

Indudablemente se presenta entonces una afección al sistema de partidos políticos en la comprensión de la diversidad y pluralismo político así como también a la representatividad que existe en el Poder Legislativo. De este modo, a diferencia de lo que sucedía con anterioridad en el constitucionalismo ecuatoriano, se quita la potestad de la Asamblea Nacional para la nominación y nombramiento de los miembros del órgano electoral, para entregar ello a un procedimiento que parece mantener mayores vicios en su selección a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.<sup>1364</sup> Cuestiones estas que parecen, una vez más, tensionar a la democracia, decrecer las atribuciones legislativas y de esta forma, debilitar al órgano de mayor representación y plural conformación al interior del país.

Como señalan autores, se podría decir que el nuevo Poder Electoral que diseña la Constitución ecuatoriana tiene funciones de poder público que atienden a una dudosa justificación, que en realidad parece, haber querido acentuar el poder del Ejecutivo y profundizar el aminoramiento de las atribuciones de la Asamblea Nacional, para obstruir de esta forma el surgimiento de procesos electorales que atiendan a la dinámica política propia de la sociedad.<sup>1365</sup>

Queda claro entonces, el vertiginoso efecto que produce la vigencia de este Poder Electoral, que por su naturaleza en la conformación atropella a principios democráticos y republicanos que habilitan a la comunión o coexistencia de diversas posiciones políticas e ideológicas en respeto al equilibrio de poderes; pues, con el nacimiento de este Poder y la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral, se presenta una profundización del hiperpresidencialismo desde el monismo decisorio proveniente del Ejecutivo en donde además nacería un elemento más que es la exclusión de las fuerzas políticas de la

---

<sup>1363</sup> Ayala Mora, «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». 93.

<sup>1364</sup> La estructura electoral en el Ecuador, data del año 1945 que pasó por diferentes momentos de transición y suspensión en las épocas de las dictaduras ecuatorianas. La Constitución del año 1967 diseñó que la conformación del Tribunal Supremo Electoral atendería a una composición de siete vocales, de los cuales tres provendrían del Legislativo, dos del Ejecutivo y dos por el Judicial. En lo posterior, hacia el año de 1978 se estableció que el Ejecutivo y Judicial enviarían ternas al Congreso, para que sea este último el encargado de la selección de los vocales a más de los tres que ya provendría del Legislativo. En 1998 se introdujo una regulación constitucional por la cual los siete partidos y movimientos políticos con mayor votación en las elecciones pluripersonales, enviarían ternas al Poder Legislativo para la designación de los vocales. En la actualidad, estos mecanismos de elección han desaparecido, dando paso a una designación por medio de un concurso público de selección. Ibid. 92.

<sup>1365</sup> Torres, *Presidencialismo constituyente*. 419 – 420.

designación de las autoridades electorales del país. Pues se asentaría con notoriedad un blindaje presidencial en cuanto las fuerzas políticas del Estado no conformarían los órganos de control electoral, eliminándose entonces el pluralismo y las voces disidentes que puedan *incomodar* al Ejecutivo de turno.

### **3.3. La propuesta de eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y el bicameralismo en el Ecuador**

La intención de este tratamiento es no excluir del análisis la actual propuesta que se encuentra en trámite en el Ecuador respecto a eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social devolviendo las competencias de fiscalización y designación de autoridades al Poder Legislativo. Existen variaciones en la propuesta que requieren detalle en su abordaje y las cuales desbordan el objetivo planteado en esta investigación, por lo cual se aclara que se revisarán estrictamente a aquellas que puedan suponer efectos directos en la estructura orgánica del Ecuador en relación al sistema hiperpresidencial que se ha tratado en este capítulo.

Con fecha 24 de julio de 2019 se presentó por parte de un grupo de ciudadanos ecuatorianos a la Corte Constitucional del Ecuador, un proyecto de reforma parcial a la Constitución con la finalidad de eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, transfiriendo las facultades de designación de autoridades al Poder Legislativo y proponiendo el pasar de un sistema unicameral a un sistema bicameral al interior de la actual Asamblea Nacional.<sup>1366</sup> Entre las motivaciones que los solicitantes presentaron, se determinan la búsqueda por fortalecer tres principios: división de poderes, control de los actos del poder público y calidad de la administración pública.

La propuesta detalla expresamente que después de observar los diez años de creación del Consejo de Participación, se puede determinar que éste “(...) sumió al Ecuador en una crisis institucional, debido a la designación arbitraria de autoridades, la anulación del control social y la promoción de la impunidad. En la práctica quien controlaba cuatro miembros de esa entidad, podría virtualmente controlar los órganos de control del país (...)”,<sup>1367</sup> cuestión que claramente se ve en el hecho ya abordado, en el cual la población buscó en consulta popular que se conforme al Consejo de Participación de tipo transitorio para revisar lo actuado por anteriores Consejos que se establecieron en el país.

---

<sup>1366</sup> Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-19-RC (23 de agosto de 2019).

<sup>1367</sup> Ibid. Demanda. parr. 13.

La argumentación de los solicitantes de la reforma constitucional atiende a una serie de motivaciones y análisis de las cuestiones que han sido ya revisadas en este acápite; también se traen razones estadísticas como el hecho que después del primer proceso de elección popular de los miembros definitivos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se vio con mayor claridad en el Ecuador, que los partidos políticos abiertamente apoyaron a los candidatos con la finalidad de controlar nuevamente a este Órgano y vaciarlo así de independencia y autonomía necesaria para el funcionamiento de conformidad con la no injerencia del poder o partidos políticos que se pretendía en las reformas.

En el mismo orden de ideas, la votación que recibió el Consejo de Participación Ciudadana definitivo tradujo la realidad de apreciación social respecto de su legitimidad democrática, pues la votación estuvo liderada por el voto nulo en donde los candidatos más votados obtuvieron entre 38,24% 17,57% y 7,11% de votos, mientras el nulo alcanzó el 44,96%. En esta línea de análisis, la propuesta de reforma indica que la designación de autoridades debe regresar al Poder Legislativo por ser el órgano de mayor representación política en el Ecuador, igualmente se propone el diseño de un sistema bicameral hacia su interior, en el cual se conforme un Senado con treinta miembros elegidos en lista nacional, y una Cámara de Representantes que se integre por cada provincia.<sup>1368</sup>

La propuesta señala, entre los puntos de relación al hiperpresidencialismo: eliminación de la muerte cruzada; que sea la Cámara de Representantes la que pueda acusar ante el Senado en el inicio de un juicio político; la eliminación del requisito de un dictamen de la Corte Constitucional para enjuiciar políticamente al presidente y vicepresidente de la República; y finalmente, que las autoridades que antes eran designadas por el Consejo de Participación Ciudadana, ahora lo serán por parte del Senado o Cámara Alta.

Esta intención de reforma constitucional cuenta con un dictamen de constitucionalidad favorable emitido por la Corte Constitucional para que se lleve adelante el trámite correspondiente al interior de la Asamblea Nacional, una vez que el

---

<sup>1368</sup> La propuesta plantea la conformación de la Cámara de Representantes eligiendo un representante por cada provincia y uno por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000 habitantes. Además se establece la existencia de dos representantes por el exterior. El peor de elección establecido es de cuatro años para los Senadores y dos años para los Asambleístas. Ibid. Demanda. parr. 72 – 76.

Consejo Nacional Electoral verifique las firmas de respaldo a la propuesta.<sup>1369</sup> Ahora bien, al respecto cabe realizar algunas precisiones.

El propósito de retornar hacia el sistema bicameral en el Ecuador implica atender al Poder Legislativo que, como se ha visto, en el sistema hiperpresidencial es trastocado y desatendido, si se quiere, es inobservado a tal punto que se lo anula y se lo llega a debilitar. El bicameralismo fue abordado y configurado en el Ecuador hasta la Constitución de 1978 que entró en vigencia en 1979, desde entonces, el sistema que se ha venido desarrollando es el monocameral o unicameral, en el cual se concentran las mayores atribuciones del Legislativo en una sola Cámara, y en esta línea se determina a ésta como un centro de debate, argumentación y ágil trámite.

El establecer un sistema bicameral implicaría separar las atribuciones plenas de una cámara para repartirlas con otra, suponiendo una dinámica de funcionamiento propia al interior del órgano Legislativo, lo que amerita el repaso y análisis de la configuración bicameral y sus relaciones conforme denomina la teoría, simétricas o asimétricas al interior del legislativo,<sup>1370</sup> análisis que rebasa el objetivo de esta investigación; sin embargo sí se hace pertinente señalar respecto a la propuesta planteada, algunas apreciaciones sobre los efectos en el sistema hiperpresidencial ecuatoriano.

La eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social con la consecuente devolución al Legislativo de las atribuciones de designación de las más importantes autoridades de control del Estado, concreta la entrega de naturales competencias a la Asamblea Nacional, mismas que como se ha dicho, permiten el reconocimiento de la diversidad, pluralidad y equilibrio de poderes. Además diseña un sistema que supone la no exista de un verticalismo o monismo decisorio capaz de violentar la independencia con la que han de actuar los funcionarios al interior del Estado. En este sentido, rebasar la anulación de atribuciones del Legislativo y dotarle a éste nuevamente de sus competencias propias y esenciales para el funcionamiento de la

---

<sup>1369</sup> La Constitución de la República del Ecuador determina que la reforma parcial de la Constitución se realizará por iniciativa de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanos inscritos en el registro electoral, entre otras iniciativas que pueden provenir del presidente o de la propia Asamblea Nacional. El proyecto de reforma de la Constitución se tramitará al interior de la Asamblea Nacional en al menos dos debates, el segundo debe ser noventa días después del primero y una vez que el Legislativo apruebe el proyecto éste pasará a referéndum aprobatorio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su aprobación. Constitución de Ecuador. Art. 422.

<sup>1370</sup> Diego Reynoso, «Las variedades del bicameralismo en América Latina», *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 2, n.º 4 (2009). 14.

república y principio democrático en el Ecuador, es correcto y ayuda sin duda a corregir las tensiones orgánicas de la regulación que se ha revisado.

La eliminación de la muerte cruzada, trae el consecuente retorno a un sistema presidencial que se aleje de incorrectos trasplantes jurídicos que fueron incorporados desde el sistema parlamentario para establecerlos en el Ecuador a detrimento de la Asamblea Nacional y en donde, como se ha visto, benefició exclusivamente al Ejecutivo ecuatoriano a quien acrecentó en sus competencias, monismo y permanencia en el poder de forma tal que llegó a sofocar al Legislativo que se vio limitado y anulado en sus atribuciones de fiscalización y control.

Igualmente, la anulación del dictamen previo por parte de la Corte Constitucional para que el Legislativo pueda ejercer a plenitud su capacidad fiscalizadora, supone el retorno a la razón y esencial misma del Legislativo, devolviéndole en integridad su potestad para fiscalizar y controlar los actos del presidente y vicepresidente sin limitaciones o autorizaciones que degeneran la competencia de máximo órgano de control político al interior del país.

Se observa que la propuesta de reforma parcial a la Constitución, coadyuva a limitar o reducir los efectos del sistema hiperpresidencial ecuatoriano, el mismo que como se ha visto está configurado por ocho características, de las cuales se modulan y son revisadas en la propuesta la devolución de competencias al Legislativo y eliminación de la muerte cruzada y del Consejo de Participación; permitiendo aquello que exista una mejor configuración institucional del poder hacia un diseño organizativo que atienda a vincular al principio democrático, república y sistema presidencial; entonces, sin duda es un avance significativo pero que no soluciona al problema de raíz ya que el hiperpresidencialismo sigue vigente en otras características más que han sido tratadas en esta sección.

### **Síntesis del capítulo**

El presidencialismo en América Latina no es el mismo que se estableció originariamente, su realidad histórica y social enmarcó la configuración del poder de una forma distinta a las limitaciones y potestades que el presidencialismo diseña en favor del ejecutivo y legislativo del Estado. El presidencialismo en América Latina tuvo como modelo al de Estados Unidos, pero el tránsito que el Continente tomó para el establecimiento institucional de este sistema, no cumplió con la revisión e incorporación

de factores de inspiración estricta y celosamente originaria, si se quiere, muchos elementos que se fijaron en la Región provinieron de la realidad y teorización que se pusiera en práctica en cada país, pero también, de los principios y diseños definidos por la influencia política y doctrinaria de corrientes europeas propias a Locke, a la ilustración española y el discurso igualitario naciente de la Revolución Francesa que encontró adeptos y seguidores en América Latina.

El personalismo, carisma y estilo de gobierno en el manejo de la cosa pública se tradujo en una cuestión relevante, llevando ello incluso a que se generen regímenes individualistas y *cuasimilitares*, en cuyos procedimientos administrativos se demostró la influencia y pesado rol que las cualidades de sus líderes marcaron, forjando gobiernos basados en las biografías de los presidentes, antes que en los intereses y decisiones de gobierno.

En la región andina existe clara sintonía entre sus países, pues la historia es común, sus territorios son cercanos, el pensamiento histórico y sentido de organización son propios. La filosofía, idealización y resurgir del pensamiento andino, muestran que existe, de base estructural, líneas comunes que reposan en saberes semejantes. Así, desde la revisión de las instituciones del presidencialismo en los países de Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia con la finalidad de encontrar sus características y problematizaciones, se señala lo que se ha llamado como: *entre libretos comunes también hay diferencias*.

Pues, la elección del presidente y la reelección presidencial, jefatura de Estado y de gobierno y gabinete ministerial, el veto presidencial, la titularidad de comandante y jefe del ejército, indulto y gracia, impeachment, nombramiento a jueces, iniciativa legislativa, reglamentos ejecutivos, y reforma constitucional, muestran tanto similitudes y diferencias en el abordaje del sistema presidencial de los países andinos. Se observa una misma fórmula de solución a las dificultades institucionales y democráticas de los Estados, pero éstas, propias a acentuar más atribuciones en torno al ejecutivo, llevado a un deterioro de las instituciones democráticas y republicanas hacia su interior.

En este contexto, se muestra la desviación hegemónica y monista hacia el hiperpresidencialismo en el Ecuador; en efecto, el desarrollo constitucional ecuatoriano mostró desde sus inicios cercanía con la forma de organización republicana, pero su diseño constitucional ha apostado por preservar y fortalecer al presidencialismo aunque también ha realizado ciertas modulaciones que han insertado variaciones del sistema parlamentario, es decir de forma muy residual se fueron implementando normas propias

al parlamentarismo, pero siempre bajo el dominio de los intereses del poder político de turno acompañado del acrecimiento presidencial lo que se ha denominado como un *desbordado presidencialismo ecuatoriano*.

Desde la Constitución del año 2008 este fenómeno de acrecimiento de las atribuciones del presidente se ha fortalecido; se diseñó un sistema hiperpresidencial fundamentado en una hegemonía presidencial y de fortalecimiento sustantivo del Ejecutivo al interior del Estado, lo que es peor, con el propio auspicio de la Constitución. Es decir, se establecen máximas atribuciones y facultades en torno al presidente de la República a detrimento o deterioro de la naturaleza del Poder Legislativo ecuatoriano el cual se ubica siempre en los mínimos.

Se advierte que en el nuevo sistema hiperpresidencial del Ecuador existe una concentración de poder en el que el Ejecutivo tiene control directo e indirecto de los otros poderes del Estado y organismos de control, al punto tal que llega a influir de manera diametral en el deterioro de variables democráticas, pues el diseño presidencial ecuatoriano es más cercano a una especie de *hipertrofia presidencial y autoritarismo* por el cual se asienta una desvirtuación del presidencialismo originario para dar paso a un Ejecutivo que absorbe y concentra atribuciones en debilitamiento claro de otros órganos de poder y participación al interior del Estado. Precisamente estas consideraciones son la base de la concepción del hiperpresidencialismo.

Se ha sintetizado y definido a las características del hiperpresidencialismo en las siguientes: La ruta no es desconocida: la Constitución como fuente del hiperpresidencialismo; es supremo legislador: la exclusividad en la iniciativa legislativa y los decretos – ley; veto presidencial y veda legislativa; invento hiperpresidencial: el Consejo de Participación Ciudadana; el presidente no ha muerto: la muerte cruzada; el ausente juicio político; y el denominado Poder Electoral.

*La ruta no es desconocida: la Constitución como fuente del hiperpresidencialismo*, supone el hecho que la Constitución deja de ser un documento político y jurídico convocado a limitar o frenar al poder político, para establecerse en ésta las atribuciones a favor del presidente y de esta forma diseñar un sistema hiperpresidencial que anula la comprensión republicana y del principio democrático.

Igualmente se define un *verticalismo y decisión proveniente del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir*, y es que es vertical, por la naturaleza de su conformación y origen que hace que se centre en la línea presidencial y las directrices exclusivas y excluyentes del Poder Ejecutivo. La creación, articulación ejecución y puesta en práctica

del Plan Nacional para el país, únicamente depende del criterio, conceptos y consecuente decisión que el Ejecutivo plantea; además es el presidente quien podría llegar a disolver al máximo órgano de representación plural y político del Ecuador como es el Poder Legislativo ante una interrupción para el cumplimiento del Plan Nacional, es decir de *su proyecto de país*.

Otra característica del hiperpresidencialismo es que el presidente es también legislador con amplias atribuciones, por cuanto conserva *exclusividad en la iniciativa legislativa y los decretos – ley*, así la Constitución detalla que habrán materias que no pueden ser propuestas por ningún órgano o sujeto con iniciativa legislativa que no sea el presidente de la República, convirtiéndose de dominio exclusivo a favor del Ejecutivo: creación, modificación y supresión de impuestos; aumento del gasto público; y, modificación de la división político administrativa del Estado; lo que implica un deterioro de la actividad normativa del Legislativo como órgano natural para la creación normativa del país. Entonces, los privilegios en la creación normativa con rango de ley se instituyen a favor del Ejecutivo y en consecuente detrimento del Poder más representativo, plural y democrático convocado a crear la normativa legal del país, como es el Legislativo.

El debilitamiento a la razón o esencia natural del Legislativo no se constriñe a lo que se ha dicho hasta aquí; pues el diseño constitucional del Ecuador incrementa aún más las atribuciones presidenciales y deteriora las propias del Legislativo al determinar que será el presidente quien conserve la atribución constitucional para presentar proyectos de ley que son calificados como de urgencia económica, los cuales tienen que ser tratados por el Legislativo en un plazo no mayor a treinta días y si la Asamblea no se pronuncia en este tiempo el proyecto de ley es promulgado inmediatamente, sin discusión, con la sola voluntad del monismo ejecutivo que determina las normas que el Estado requiere.

*El veto presidencial y veda legislativa* se establece como una característica más del hiperpresidencialismo, por la cual se incrementa la potestad del ejecutivo para imponer su voluntad sobre un proyecto normativo que sea aprobado por el Legislativo, entonces el veto presidencial es tan poderoso y a la vez limitativo para otros poderes.

La Constitución señala que si el presidente de la República *objeta totalmente* el proyecto de ley, el Legislativo podrá volver a considerar el texto únicamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción; de esta manera se diseña una restricción a la actividad legislativa que la constriñe para que pueda ejercer su atribución natural bajo el principio de continuidad, pues su atribución de tratamiento del proyecto normativo es suspendida durante un año. Este veto presidencial es fuerte llegando a debilitar al



Legislativo, entonces, generándose en el marco constitucional del Ecuador una real *veda legislativa*.

Cuando el presidente de la República ejerce la *objeción o veto parcial* también se genera un acrecimiento de las competencias a favor de éste y en detrimento del Legislativo. La Constitución determina que al presentar el presidente de la República objeción parcial al texto propuesto por la Asamblea, tendrá ésta un plazo de treinta días para discutirlos y en un solo debate decidirá si acepta o se allana con el texto alternativo de origen del presidente, o en su defecto, si prefiere insistir en el texto original que se aprobó en el Legislativo. Empero, la dificultad nuevamente para el Poder Legislativo se presenta en cuanto la Asamblea Nacional para insistir en su texto original aprobado en el seno, necesita de la votación calificada de las dos terceras partes de los legisladores; mientras que, si la Asamblea Nacional quiere aceptar la objeción presidencial, bastará con una mayoría simple.

Además, la Constitución ecuatoriana sostiene la posibilidad que el presidente de la República presente un veto u objeción por inconstitucionalidad, total o parcial, en cuyo caso ésta se revisará en primer momento por un dictamen de la Corte Constitucional en el plazo de treinta días; en el supuesto de verificarse la inconstitucionalidad total, se archivará el proyecto; ante inconstitucionalidad parcial, se enmendará por parte de la Asamblea; y en caso de no existir inconstitucionalidad, el Legislativo procederá a promulgar el proyecto de ley.

Se colige con facilidad que el Poder Legislativo es debilitado con la configuración del veto presidencial, llegando inclusive a perder sus atribuciones naturales de legislador para encontrarse en una especie de órgano *condicionado y subordinado* a la voluntad del presidente.

Al respecto hay que mencionar una cuestión más a advertir, pues los textos normativos aprobados por el Legislativo y que son vetados por el presidente de la República, podrían ser proyectos que fueron aprobados por el Legislativo con una mayoría inferior a la que se necesitaría para ratificarlos, es decir en la aprobación original o inicial se pudo requerir una mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, pero sin embargo ante la objeción presidencial se necesita de una acreciente mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros del Legislativo, lo que supone incrementar el requerimiento de su votación para la aprobación aún por encima de lo que se requiere para el ejercicio de su potestad natural de legislar, particular que como se vio, llama aún más la atención en cuanto el Poder Legislativo en realidad estaría necesitando

de mayor votación para ratificar o mantener su texto original y para allanarse o atender el texto alternativo enviado en la objeción por parte del Ejecutivo se requeriría de una mayoría inferior conocida como simple. Así, la Asamblea Nacional ha perdido su capacidad como órgano legislador y se ha convertido en un de órgano irrelevante ante la objeción o veto propuesto por el presidente.

El hiperpresidencialismo construye un órgano experimental para reducir las atribuciones y competencias del Legislativo, *el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, mismo que se configura como un órgano conducente a combatir la corrupción, establecer mecanismos de rendición de cuentas y profundización de la participación ciudadana en el país; sin embargo, realmente implica un órgano creado con la intención de debilitar y coartar las atribuciones del Legislativo, por cuanto extrae la competencia legislativa de nombramiento y designación de las principales autoridades de control y fiscalización del Estado, así como la propia atribución de fiscalización para que reposen en este órgano.

Una característica más del hiperpresidencialismo ecuatoriano es que el *presidente no ha muerto con la muerte cruzada*. Aunque pudiera suponer una antítesis es así. El sistema ecuatoriano determina con la finalidad de debilitar una vez más al Poder Legislativo del Estado, la figura de la cesación recíproca de funciones del presidente y la Asamblea Nacional, pero siempre a detrimento del Legislativo y triunfo del Ejecutivo.

En efecto, la Constitución señala que el presidente de la República tiene competencia para disolver a la Asamblea Nacional *cuando a su juicio* ésta primero se haya arrogado funciones que no le competen constitucionalmente previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; segundo, si de forma reiterada e injustificada la Asamblea obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, que como se vio es una obra presidencial; y tercero, por la existencia de una grave crisis política o conmoción interna. Cabe indicar que el pronunciamiento previo que debe realizar la Corte Constitucional, solamente se requiere ante la determinación que el Legislativo se ha arrogado funciones que conforme a la Constitución no son su atribución, empero abre otras amplísimas potestades a favor del Ejecutivo para que sea éste en cualquier momento quien pueda disolver al Legislativo, cuando *a su juicio*, se presente una reiterada e injustificada obstrucción por parte de la Asamblea Nacional del Plan Nacional de Desarrollo o, por crisis política o conmoción interna; causas éstas, que serán evaluadas y observadas únicamente por el presidente de la República sin la participación de ningún otro órgano del Estado o contrapoder que lo verifique.

La Constitución diseña esta atribución con la finalidad que el presidente de la República siempre sea quien se queda gobernando y legislando ante la ausencia del Legislativo que ha sido disuelto. Así, al hacer el Ejecutivo uso de la potestad para disolver a la Asamblea Nacional, inmediatamente cesa el Legislativo y se deberá convocar a elecciones por parte del Consejo Nacional Electoral tanto para los miembros del Legislativo así como para presidente de la República; pero en el periodo en el cual no existe Legislativo hasta las nuevas elecciones, el presidente previo dictamen favorable de la Corte Constitucional podrá *expedir decretos leyes* de urgencia en materia económica y entonces, se convierte en gobernante del Estado y también legislador del país; aquello, una vez más mutilando la actividad del Poder Legislativo y acrecentando las atribuciones del presidente.

Efectivamente el presidente de la República gobierna y legisla; pero la hegemonía presidencial llega a ser aún más fuerte, en cuanto el Ejecutivo ni siquiera es fiscalizado en sus actos de gobierno ante la ausencia de Poder Legislativo que cesó inmediatamente en funciones y se conformará nuevamente cuando se proceda con el proceso electoral; hasta entonces el presidente gobierna sin fiscalización y legisla solo.

Ahora bien, la Constitución permite también que la Asamblea Nacional remueva al presidente por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente previo dictamen de la Corte Constitucional o por grave crisis o conmoción interna. Para que proceda la destitución será necesaria la concurrencia de una votación de las *dos terceras partes* de asambleístas. Ante el inicio de un proceso de destitución al presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional, el Ejecutivo tiene potestad para dentro de un procedimiento a iniciarse al interior del Poder Legislativo, *presentar todas aquellas pruebas de descargo suficientes para desvirtuar*, ante el órgano Legislativo sobre la causal que se le imputa como fuente de la destitución. Aquello implicaría una posibilidad jurídica diseñada en la Constitución como protección al presidente, cuestión que no se fija en símil realidad ante el caso que el presidente ejerza su potestad de disolver a la Asamblea Nacional. Claramente, una muerte cruzada en donde el único que no muere es el presidente de la República.

El *ausente juicio político* es otra característica del hiperpresidencialismo, por cuanto pese a ser una de las potestades más trascendentales del Poder Legislativo, este órgano se ve prácticamente en la imposibilidad jurídica y política de iniciar un proceso de enjuiciamiento al presidente o vicepresidente de la República ecuatoriana. Así, la Constitución señala que la Asamblea Nacional podrá proceder con el enjuiciamiento

político al presidente o vicepresidente de la República siempre que exista para ello, dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional.

*El denominado Poder Electoral*, se establece como un poder más en la nueva división que hace el Ecuador de cinco poderes del Estado. Pero en realidad, la estructura diseñada de este denominado Poder del Estado, es carente de poder. No proviene de un proceso legitimador y las fuerzas políticas al interior del Estado tampoco son parte en su conformación. Es decir, se excluyó a los partidos políticos de su integración con la finalidad que los miembros provengan de concursos de méritos y oposición realizados, conforme a la Constitución, por el mismo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Es un Poder que se aleja de una conformación plural y partidista, es decir en él se excluyen a las fuerzas políticas que existen en el Estado, presentándose una afección y debilitación al sistema de partidos políticos en la comprensión de la diversidad y pluralismo político, así como también a la representatividad propia del Poder Legislativo al imposibilitar que éste pueda designar a quienes conformarán al Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral que integran el Poder Electoral.

Finalmente se revisa la propuesta de reforma parcial a la Constitución que se encuentra en trámite, la cual, coadyuva a limitar o reducir los efectos del sistema hiperpresidencial ecuatoriano, el mismo que como se ha visto está configurado por ocho características, de las cuales se modulan y son revisadas en la propuesta la devolución de competencias al Legislativo y la eliminación de la muerte cruzada y del Consejo de Participación, permitiendo aquello que exista una mejor configuración institucional del poder hacia un diseño organizativo que atienda a vincular al principio democrático, república y sistema presidencial; entonces, sin duda, un avance significativo pero que no soluciona al problema de raíz.

El hiperpresidencialismo es un sistema de gobierno degenerativo del presidencialismo puro, que conduce a un debilitamiento de la república y principio democrático desde la creación de ocho características que se configuran en la propia Constitución y por las cuales se fortifica la presencia del Ejecutivo a detrimento o menoscabo del Legislativo al interior del país, sistema que se convierte así en una forma organizativa del poder más cercana a la autocracia que a la democracia.

## Conclusiones

A continuación, se sintetizarán las principales conclusiones que se pueden extraer de la investigación desarrollada respecto a principio democrático y el hiperpresidencialismo ecuatoriano:

1.- Las sociedades mantienen tareas inconclusas, sin duda entre ellas, la necesidad del mejoramiento de sus condiciones, el encuentro de lo sustantivo con la búsqueda por mejorar los entornos jurídicos y políticos que permitan el reconocimiento y respeto a la dignidad humana. La democracia se convierte así, en el sustento idóneo para el avance, desarrollo y armoniosa relación al interior de los Estados.

La definición clásica de democracia como poder del pueblo, ha tomado formas, comprensiones y dinámicas que han supuesto el necesario ejercicio de repensarla, analizarla y comprender sus variaciones, crisis y relación a los intereses que convocan su vigencia en un Estado. En este afán se han configurado instituciones y principios conducentes a entender la diversidad y complejidad social desde la exclusión de los criterios de homogeneidad que invisibilizan a las voces que cohabitan en todo el tejido social. Entonces, el principio democrático se desarrolla como llamaría Dworking, en un principio directriz de orientación del Estado, lo que supone un estándar hacia los objetivos que la comunidad debe buscar cumplir.

En esta línea el principio democrático implica la búsqueda por generar una profundización, materialización y mejoramiento de las condiciones sociales en un Estado; aún más si se parte del reconocimiento histórico y actual que los principios constituyen auxilio para la interpretación y corrección de fallas de los sistemas jurídicos, permitiendo entonces rebasar inclusive normas injustas o vacíos normativos.

Si por un momento se mira a las teorías originarias sobre la concepción de democracia y los efectos que ésta produce en las sociedades, se puede señalar que autores como Rousseau pensaron en una democracia de homogéneos, como la construcción que únicamente funcionaría es en cuanto exista consenso, se articule y funcione desde la unanimidad; y ante la dificultad de la unanimidad en sociedades cada vez más diversas y complejas, se reconoció al principio democrático como una voz mayoritaria que supusiera la conservación de una esfera de *decisionismo* de las mayorías, en cuanto ello suponga que quienes ostentan poder o posibilidades fácticas de expresarse y manifestar, serían exclusivamente los que puedan determinar la marcha de la sociedad y del Estado;

convirtiéndose en este sentido en una visión articulada a la densidad electoral que se traduce en el acto de sufragio y además en las decisiones posteriores de la acción de gobierno, de lo que Aristóteles ya denominaba la búsqueda de muchos en el gobierno, *de muchos más que pocos* a la final.

2.- Pero la democracia no puede ser la concepción de un grupo mayoritario o el renacer exclusivo de las voces que se encuentran en un momento fáctico protagónico como una multiplicidad de voluntades con afinidades comunes; luego, se plantea un principio democrático que atienda a las minorías que existen en la sociedad y que no son precisamente el reflejo de un acercamiento idéntico que no ve a diferentes, disímiles, es decir que no mira a la diversidad. El principio democrático no puede estar limitado por las mayorías presentes, aquello sería entregarles un valor intrínseco a las mayorías futuras de la sociedad a menoscabo de la sociedad actual y global, pues se trataría de una suerte de protección a las mayorías por las propias mayorías generándose una endogamia discursiva, política, social y de acción. En este sentido, cabe advertir que una norma no será justa por cuanto ella provenga de una aprobación mayoritaria del órgano competente sino al contrario, por cuanto implica un pacto social en donde se asumen compromisos colectivos en armonía y reciprocidad que implica avizorar la existencia de grupos disímiles al interior de la población, es decir en donde incluso el propio derecho se legitime con la participación y acción de todos hacia su interior.

Y es que tal parece ser, que se vuelve urgente avizorar métodos que impidan el autoritarismo de quienes, bajo el velo y protección de la elección, creen estar legitimados para desatender a los grupos sociales que no se encuentran afianzados en un *blindaje* mayoritario. Consiguientemente con lo anotado, el principio democrático como un mandato de orientación social y política implicaría la búsqueda por materializar una democracia integrativa del conjunto social sin miramientos selectivos o dispares. Entonces, el principio democrático no solo consistiría en una formación procedimental de las reglas de elaboración de una voluntad mayoritaria, sino que se encarnaría en el sistema político y jurídico de un Estado de tipo democrático para lograr la supervivencia de un régimen calificado como tal; implicando además, el insoslayable respeto a la dignidad humana.

3.- Ciertamente, el principio democrático es general y amplio, se materializa en el desarrollo de las constituciones y en la articulación hacia la defensa y reconocimiento a los derechos humanos que puedan verse menoscabado por las amenazas del poder político o incluso de cualquier otro poder existente.

Ante esta realidad se reconoce la existencia de una disminución o crisis de la democracia fundamentada por el bajo desempeño de los regímenes democráticos en donde incluso las libertades y respeto a los derechos de las personas carecen de seguridad, siendo los Estados aparatos que no han podido concretar respuestas a una profunda desigualdad, mostrando deficiencias y corrupción extendida. En el mismo sentido esta crisis se sustenta en la carencia de escenarios adecuados para que la población pueda influir decididamente y con confianza en los asuntos públicos.

En las razones de la crisis democrática se asientan además varios motivos en los cuales se encuentran las tensiones de los gobiernos autoritarios, los riesgos y abstracción de la justicia y libertad, la personalización de las instituciones y organizaciones que promueven el ejercicio político, la *verticalización* de los procesos, la exclusión social, la profundización de las brechas sociales y la nula creación de procesos políticos que permitan una real participación e incidencia de la población en las cuestiones de orden público. Entonces, la democracia encuentra sus más grandes dificultades en la tarea de lograr una mediación entre población e instituciones políticas diseñadas, contradictoriamente, para interpretar la voluntad de la primera, es decir de la población. De esta forma es cómo se advierte una crisis democrática que encuentra su raíz en la carente sintonía entre la dualidad de representantes y representados, gobernantes y gobernados.

4.- La crisis de la democracia lleva intrínseca una cuestión a anotar: pensar en nuevos mecanismos que afiancen una ciudadanía o población que no esté *cuarteada*, que no haya sido debilitada y trastocada en los más nobles intereses de un Estado protector de derechos y libertades; intereses éstos, que se alcanzarían exclusivamente con un empoderamiento social de los procesos políticos, económicos y precisamente de la cotidianeidad pública. De hecho, la clásica confusión de la democracia como sinónimo de elecciones o generación de procesos electorales para designar a las autoridades del Estado, ha llevado consigo a que se inserte en la conciencia social una limitativa tarea de apreciación que materializa graves consecuencias.

Las soluciones a entonces a la crisis de la democracia, llevan a varias reflexiones que se entrelazan una con otras y donde siempre ha de establecerse la necesidad de permear al hermetismo del poder político. Por ejemplo, la publicidad de los actos públicos es una cuestión decisiva que se ve cada vez más lejana a la verdad, pues se han desarrollado fórmulas de todo tipo, que conducen a reducir los espacios relevantes de un Estado democrático que transparente y muestre su accionar. Además por otro lado, de

manera contradictoria, bajo discursos de transparencia y permanente información a la población, también se puede desarrollar lo inverso: un *Estado de propaganda* que invada al tejido social e indique una realidad distorsionada plasmada exclusivamente en imaginarios que buscan ser retrasmittidos desde el poder político para sus intereses logrando confusión, verdades a medias y legitimación en el poder.

Ahora bien, en el afán por presentar una nueva construcción de la democracia con dimensiones y variaciones propias a solucionar los problemas que en las sociedades actuales se han presentado, se muestran una serie de alternativas y propuestas que configuran una democracia que pretende ser legitimadora de la intervención de la sociedad en los asuntos de Estado. En este intento, si se quiere, emancipador de la democracia estrictamente representativa o denominada por autores como *modelo liberal*, nace la llamada democracia postliberal, social, postsocialista o radical, real, disputatoria y de la liberación. Todas ellas, enmarcando un horizonte que funde y profundice un modelo sociológico de democracia en donde la población se convierta en el actor fundamental indistintamente de la situación funcional que los miembros de ésta tengan o mantenga en el interior del Estado.

En este sentido, la respuesta planteada como una solución que revaloriza el rol de la población y su influencia en los asuntos públicos, es la democracia deliberativa. La deliberación, argumentación, discusión, participación activa en el debate.

Pues la deliberación en la democracia llega a ser tan antigua como la propia democracia. La deliberación se desarrolla como fórmula por la cual la toma de decisiones tiene que ser exclusivamente en cuanto ésta surja de procesos que las legitimen, estos procesos como el resultado de la deliberación dentro en un escenario político que esté integrado por ciudadanos libres, iguales y racionales que puedan discutir sobre los objetivos y fines de las decisiones que se toman.

Es fundamental la realización de procesos deliberativos en los distintos estamentos de la sociedad, lo que posibilite materializar una cultura deliberativa en la por medio de la institucionalización de asambleas y espacios de democracia deliberativa en los diferentes niveles, en este objetivo, el empleo de herramientas tecnológicas y jurídicas son un soporte para el surgimiento de respeto y consideración a las entidades territoriales que se desarrollen en la construcción deliberativa.

Para el empleo de una democracia deliberativa no se puede desatender a diferentes procesos de este tipo que se han revisado, entre ellos el control multisituado de constitucionalidad a través de jornadas deliberativas o el referéndum deliberativo.



Consiguientemente, la democracia deliberativa tiene que servir como ideal permanente en los espacios de decisión y gobierno. Podría ser también una fórmula para devolverle atributos a la ciudadanía, para rebasar los déficits de una población sin incidencia. La formalidad democrática ha de ser rebasada a fin de evitar la desconexión entre las instituciones políticas y la razón del Estado que es la población; para ello, la exigencia deliberativa se convierte en un instrumento importante hacia democratizar al país y fomentar espacios de amplia discusión y concienciación de la política pública, no desde un cuerpo elitista y desconectado, sino desde las exigencias ciudadanas y de base; procurando mantener a la población informada, lo que habilita transparencia, y como apoyo a este fin, se fomentaría participación informada en donde las razones ameritan procesos participativos de discusión, reflexión y educación, abarcando entonces elementos trascendentales en el desarrollo social de los Estados. En conexión a lo señalado, con la deliberación, se fomentaría la igualdad y libertad que son precisamente principios fundamentales a cumplir para el reforzamiento de la democracia.

5.- La república nace como una forma de gobierno en respuesta a la monarquía, con la clara intención de rescatar principios y formas de organización del poder que no habían sido observados por la monarquía. En estricto sentido es una no monarquía que en su miramiento más puro o idealista, se instaura como su antítesis. Se puede afirmar que la república propende al apoderamiento y empoderamiento social de lo público, así fijar que todas las funciones al interior del Estado se ejerzan por vocación, aptitud y responsabilidad, alejándose de criterios hereditarios para ocupar cargos públicos; es decir la república complementa y coadyuva al mejoramiento democrático en las sociedades desde la comprensión del rol protagónico del poder político en respeto y armonía a la sociedad.

La república se constituye en una configuración establecida en las constituciones de los Estados conducente a frenar material y formalmente al poder político con la intención de respetar a las libertades y derechos de las personas, tarea u objetivo que se construye con la implementación de una serie de características y pluralidad de rasgos que se asumen como esenciales en la identificación de la república: separación de poderes, sistema representativo, elección popular de los gobernantes, alternancia en el poder y responsabilidad jurídica de gobernantes.

Como Heller sostiene, se puede advertir que la separación de poderes implica una realidad política de máxima importancia práctica al interior de los Estados de tipo democrático como una garantía para los derechos fundamentales de la población, pues la

debilitación o inobservancia a ésta implicaría la posibilidad del surgimiento de despotismos y anulación o supresión de las condiciones naturales del tejido social en donde se pondría en riesgo a los derechos de la población con una concomitante concentración de poderes y miramiento parcial o mayoritario que invisibilice a las minorías y otros grupos ajenos al poder de turno. En el orden de ideas planteado, esta característica republicana también determina que los poderes deben actuar con independencia interna y externa para preservar así la capacidad autónoma en la toma de decisiones de los distintos órganos y funcionarios entre los cuales se ha fraccionado el poder.

En esta línea, el poder legislativo se encargará de la creación legislativa y fiscalización, el poder ejecutivo de la gestión de gobierno y el poder judicial de la administración de justicia; pero además, surge conjuntamente con la separación de poderes la fórmula para que *el poder detenga al poder*, logrando que entre los propios poderes se imponga un límite hacia cualquier tendencia dirigida al abuso que pudiese existir por parte del poder político, configuración que se conoce con el nombre de: fórmula de pesos y contrapesos o *cheks and balances*, misma que tiene como principal objetivo que los poderes se frenen entre sí, sin que prevalezca uno sobre otro, limitándose a realizar exclusivamente las potestades encargadas a cada órgano en las disposiciones normativas vigentes al interior del país.

El sistema representativo y el principio de la elección conjuntamente se fortalecen y armonizan, pues la población genera una dualidad entre gobernantes y gobernados en cuanto existe un proceso de selección o decisión popular de quién será el mandatario.

Como se dijo, la república es una respuesta a la monarquía, ésta última que en su sentido más puro imposibilita la dualidad de representación o elección por cuanto es la condición de herencia o dinastía las que determinan a quién es jefe de Estado. En este sentido, cuando se determina la existencia de un sistema representativo se está frente al nacimiento de la potestad jurídica y política que los gobernados o población conserve una atribución de fiscalización y control social sobre el gobernante, pues es la población quien se encuentra en un estado de jerarquía que no implica dependencia; luego, los actos que el gobernante genera serán inspirados o en razón de la población desarrollándose en consecuencia, la necesidad de habilitar canales suficientes para una real y efectiva sintonía entre la población y los gobernantes a través de fórmulas, entre otras, participativas y dialógicas que no invisibilicen a las demandas sociales.

La elección de los gobernantes atiende al miramiento de la legitimidad democrática que se origina en la expresión de la voluntad soberana de la población como un brazo angular de los frenos al poder y necesaria observación a la teoría del manato que entrega la titularidad de gobierno desde la fuente de poder que es la población.

La alternancia en el poder como otro principio que trae la república, consiste en dos dimensiones fundamentales: la renovación periódica de quienes ejercen cargos de naturaleza electiva y representativa, y la prohibición de reelecciones inmediatas; es un principio republicano trascendental por cuanto *vivifica* y entrega sentido a las intenciones republicanas como forma de gobierno contraria a la monarquía, teniendo como objetivo principal impedir la permanencia atemporal en el cargo de un gobernante. La alternancia mantendría un lazo indiscutible, aunque no condicionante, con la democracia y la generación de una esfera propia de reconocimiento y respeto a la población, lo que sin duda se vincula aún más con el sistema representativo que ha de guardar una dualidad entre gobernantes y gobernados. También, como señalaría Vergottini, esta característica propone la participación de distintas fuerzas políticas en el Estado hacia la dinamización de la acción y surgimiento de proyectos renovados en armonía con una política pública diferente o en permanente actualización. Igualmente, se evita el spoils system o botín político, que como se ha dicho perjudica a la eficiente y buena gestión pública desde el reparto de los cargos entre iguales y *acólitos* del poder de turno.

Entonces, la alternancia parte, como se ha mencionado, de generar una ruptura a la naturaleza vitalicia del gobernante monárquico, pero a la vez de la misma mirada que interesa a la república: evitar despotismo, profundizar libertades y desarrollar condiciones de eficiencia administrativa; para ello, se considera que suprimir la posibilidad que los gobernantes puedan permanecer en el cargo por largos periodos sin límites es una necesidad imperiosa en los Estados; de tal forma que la renovación periódica habilite no concentrar poder y eliminar peligros propios a un ejercicio continuado de la autoridad pública de naturaleza electiva.

La responsabilidad de gobernantes es una cualidad republicana que determina un cambio significativo en la forma de comprender a la organización y gobierno, haciéndose imperativa la actuación responsable que han de observar los gobernantes con la población. Para este fin, la república ha pormenorizado una serie de mecanismos efectivos para el control a los gobernantes, sin que se desarrolle privilegios tradicionales hacia el poder político, impidiéndose de esta forma además, una desconexión entre la dualidad

gobernante y gobernados propia al sistema representativo republicano, mismo que en el caso de la monarquía es vacío e inexistente.

6.- Se puede afirmar que: la república es para la democracia y a la vez también, que la democracia es para la república. La construcción republicana, sus características y elementos determinantes buscan establecer y diseñar un marco de protección y respeto al ser humano en garantía de las libertades y autónomo desarrollo de la personalidad; principios y características éstas que no le son ajenas a la forma de Estado democrática, precisamente se encuentran en sintonía y acompañamiento mutuo.

La república es una forma de gobierno que reconoce la realidad social y política en virtud de la cual la población no se encuentra en una sumisión al gobernante de turno. Empero, ello no es del todo claro desde las diferenciaciones y realidades que pueden irse presentado en cada Estado, aunque sí se puede mantener esta premisa como un ideal y objetivo republicano. Por su parte, la democracia supone la búsqueda por concretizar los derechos de las personas y su libertad, entonces la similitud entre república y democracia se explica; pues la naturaleza de la república en principio, es tenida como un instrumento para evitar la concentración de poder en manos de una sola persona o grupo pues la desviación a este objetivo implicaría una afeción a las libertades y derechos humanos de las personas asociadas en el Estado.

La democracia como una tarea pendiente, pretende generar un proceso político que equilibre las distintas fuerzas pluralistas que se encuentran al interior de una sociedad estatal siendo una garantía ideal para el libre desarrollo de la personalidad humana; entonces se convierte en relevante el principio republicano de separación de poderes, que precisamente, busca desarrollar una participación horizontal, equilibrada, con cooperación de las distintas tendencias y fuerzas al interior del Estado observando al pluralismo y la diversidad sin conservar una sola línea vertical autoritaria en los asuntos de gobierno. Así, una vez más se corresponde la democracia y la república.

En la democracia la igualdad se convierte en un *valor condición* inseparable que profundiza el desarrollo de las sociedades con la observancia a mínimos de respeto a la situación humana y similitud entre nacionales; pues es insostenible que en las nuevas formas de asociación y la dinámica moderna de los Estados, en donde se mira con mayor presencia la participación de grupos distantes en realidades y condiciones socioeconómicas, este ánimo por lograr igualdad sea suprimido. La república, profundiza la igualdad y permite la vigencia de un Estado que se organice limitando al poder y reconociendo el valor de cada individuo hacia su interior, en donde no se abandone la

singularidad y diversidad, pero a la vez garantizando que no exista segregaciones de tipo político, ideológico o gubernativo; pues la república al distribuirse y no concentrarse el poder, se reconoce un amplio espacio de participación de las personas en igualdad y no discriminación; esto a la vez se fortifica en la comprensión que la característica de alternancia en el poder posibilita el ingreso de diferentes actores y fuerzas políticas a la gestión de la cosa pública.

7.- En América, la república se estableció por primera vez en Estados Unidos, país que además implantó la configuración de un sistema presidencial originario o puro a diferencia de las experiencias que en el continente europeo se miraban como monarquías y un sistema parlamentario que tendiente a evolucionar. En este sentido la revisión de las características republicanas y del presidencialismo estadounidense constituyen un significativo insumo para el análisis de estas construcciones jurídicas y políticas.

El compromiso republicano estadounidense, no implica o pretende decirse que sea perfecto, sino que exclusivamente sirve para analizar y demostrar el ingreso de la república a América, si se quiere, como una promesa por establecer mecanismos y procedimientos que cumplan con los ideales de libertad, respeto al ser humano y frenos al poder; seguramente, como se vio, con una serie de debilidades y conjeturas propias a los errores políticos del tiempo e incluso al funcionamiento de los Estados, sin que por ello se desacredite el sentido de las instituciones y regulaciones que en este país se establecieron y han sido materia de este análisis.

8.- El presidencialismo también vino con el surgimiento de la Constitución de Estados Unidos de 1787. Este sistema de gobierno, como sostiene Jellinek, se desarrolla por la necesidad de mantener un símil modelo de gobierno al que existían en las Antiguas Colonias Inglesas que se conformaron como Estados periféricos; siendo entonces, únicamente homologado, o si se quiere, aceptada la más común forma de organización del poder a nivel de la Unión, y esto sería en atención a las características determinantes respecto de las competencias que se conservarían en torno a un gobernante central o presidente.

No se puede desatender que la inspiración constitucional estadounidense mantuvo una fuerte influencia por evadir mecanismos o elementos monárquicos de gobierno que suponga concentración de poder. Empero, es real y no se puede dejar de lado, que existieron voces críticas respecto a que se estaría configurando un gobierno similar a la monarquía, que entregue amplias y *despóticas* competencias al presidente. Aunque, el modelo estructural presidencialista encontró críticos, éstos atendieron también a la misma

premisa que no existía experiencia alguna sobre el naciente sistema presidencial que se estaría estableciendo, en consecuencia, las voces al interior eran resultado también de un desconocimiento del diseño por desarrollarse y los peligros que ellos supondrían desde lo que se combatía: la concentración de poder y el absolutismo. Así el presidencialismo sería una formación jurídica y política a probar su funcionamiento en la nueva República estadounidense.

Las características del naciente u originario presidencialismo estadounidense se fundamentan como señala Pisarello, en el fortalecimiento de una separación de poderes y sistema de pesos y contrapesos, pero a la vez con unas claras muestras de un presidente fuerte. Para este fin las características de presidencialismo puro fueron conducentes a acentuar el poder del presidente como detentor supremo del mismo, entregándosele de este modo diferentes variaciones constitucionales para que cuente con atribuciones suficientes encaminadas a marcar su función en el Estado como centro político y económico del país; pero a la vez, la Constitución de Estados Unidos diseñó límites que contrarrestan un exclusivo poder presidencial y generando, a contrario, fórmulas de colaboración, equilibrio, pesos y contrapesos muy celosas entre los poderes del Estado.

9.- El presidencialismo originario señala que sus características principales son las siguientes: *Un presidente electo*, que como tal implica que la población decidirá ella misma quién debe ser el que ocupa el cargo de presidente de la República, de este modo el presidente estadounidense proviene de un proceso electoral, evitando de esta forma la Constitución cualquier intención que busque que éste sea designado por mecanismos ajenos a la expresión de la voluntad popular. Pero el presidencialismo originario, configuró también al respecto, un mecanismo de elección por el cual el presidente no proviene directamente de la voluntad mayoritaria de la población, si se quiere, no refleja una votación inmediata o nexo entre la población y el gobernante; sino que desde los criterios que motivaron el modelo, se pensó en que se debía entregar un *resguardo o protección* al ejecutivo respecto a que éste dependa directamente de los intereses de grupos sociales que reflejen su votación, mismos que podían ser cambiantes; así, se diseñó una abstracción del presidente respecto a las intenciones o preocupaciones del grupo que lo elige con la intervención de un denominado colegio electoral que cuenta con representantes de la población llamados *compromisarios* que son finalmente quienes determinan quién será el gobernante.

Si bien es cierto, Estados Unidos fue el primer país en definir un nuevo sistema de elección del presidente que sea opuesto al conocido en ese momento en el cual era el

poder legislativo el encargado de designar al gobierno; este método de selección del presidente a través del colegio electoral no ha dejado de tener críticas y miramientos hacia buscar uno nuevo que afiance y determine la elección del ejecutivo de forma directa y sin intermediarios por parte de la población. Entonces, no se puede dejar de sostener que la votación en Estados Unidos, pese a suponer un avance en la concepción de la legitimación democrática del gobernante frente a la monarquía dinástica, tiene un vicio permanente que aún no ha sido superado y refiere a la elección indirecta del mismo a través del colegio electoral, lo que ha supuesto significativa controversia que no ha dejado de hallarse en análisis y estudio por avizorar una profundización democrática del sistema.

La segunda característica del presidencialismo originario o puro es que configura que *el presidente sea tanto jefe de Estado y jefe de gobierno*, consiguientemente esta realidad monista hace que se combine en una persona dos dimensiones de poder, por la cual el ejecutivo representa al Estado y es también jefe de gobierno y sus decisiones políticas pasan a ser evaluadas en términos de respuestas a las demandas y gestión misma al interior del país. Al respecto autores como Linz manifiestan que esta entrega de dos competencias y funciones a una misma persona genera una ambigüedad del cargo presidencial ya que imposibilita el determinar con precisión las competencias y atribuciones que desempeña; apreciación teórica que no deja de ser algo exagerado por cuanto como se ha manifestado, las atribuciones atienden con precisión a la comprensión de las funciones de un jefe de Estado en el contexto exterior y de un jefe de gobierno hacia el interior del país.

La tercera característica del presidencialismo originario es la existencia de un *periodo fijo* para el presidente y los miembros del legislativo. Así, El sistema presidencial determina que el cargo del presidente debe ser de periodo fijo sin condicionamiento alguno a la confianza o no que éste tenga por cualquier órgano ajeno al ejecutivo. El periodo presidencial establecido en la Constitución estadounidense se fijó en cuatro años y se habilitó la posibilidad de la reelección presidencial indefinida, cuestión que en 1951 se modificó con la Vigésima Segunda Enmienda que permitirá la reelección por una sola ocasión. Ahora bien, cabe decir que la existencia de un periodo fijo en el sistema presidencial supuso una notoria diferencia con el sistema parlamentario en cuya regulación la confianza que el parlamento entregue al gobierno es fundamental, como se ha dicho, para mantenerse en calidad de jefe de gobierno.

Sin embargo de lo anotado, la inexistencia de una dependencia del presidente hacia el legislativo respecto de la duración del cargo presidencial, no puede ser vista como

un terreno libre de intervención ejecutiva en donde no exista control alguno por parte de los otros poderes y actores del sistema, pues como se ha mencionado ya, la intención del diseño estadounidense es no apartarse del fortalecimiento y profundización de la república, y en esa dimensión, la participación del legislativo como un ente encargado de verificar la responsabilidad del líder presidencial y además, utilizar el sistema de pesos y contrapesos que habilita funciones jurisdiccionales del legislador para poder sancionar e impedir la comisión de actos contrarios al derecho y deber de la actuación ejecutiva, es una realidad.

Una cuarta característica del presidencialismo originario es la estructura del *gabinete ministerial*, pues sus miembros no conforman un órgano autónomo y sustantivo como gabinete en sí mismo que goce de personería jurídica definida o capacidad de acción y reacción per sé; al contrario, éste es más bien un espacio de autonomía decisoria del presidente que ha llevado a que se disminuyera la importancia o notoriedad de los ministros en el manejo de la cosa pública, pues la imagen de ellos claramente se ve afianzada en todo caso, a ser colaboradores cercanos y directos de las directrices, disposiciones y orientación que lidere el presidente.

En la Constitución estadounidense se puede apreciar una singular configuración en cuando existe una actividad de coparticipación del ejecutivo y legislativo en la designación de ministros o jefes de departamento. Pues, se ha previsto que el presidente propone al senado del Estado el nombre de la persona a ser nombrada y sólo ante el *consentimiento* del órgano legislativo, se procederá con el nombramiento definitivo.

*El veto presidencial* se constituye en la quinta característica también significativa en el desarrollo del presidencialismo originario, pues este sistema desarrollara la prerrogativa del presidente para observar la producción normativa que hiciera el legislativo; en este sentido se convierte en un colegislador que tiene competencia para advertir la necesidad de modificar o no promulgar un proyecto de ley creado por el legislador.

No se puede negar que la potestad de veto presidencial ha sido diseñada en una forma equilibrada que suponga, la participación compartida de ejecutivo y legislativo; pues, no se trataría de una potestad absoluta que anule el trabajo del legislador, al contrario, la evaluación u objeción que realiza el presidente está condicionada a que la misma sea primero, dentro de un plazo establecido taxativamente por la Constitución estadounidense de diez días, además que no sea rechazada tras el respaldo de las dos terceras partes de ambas cámaras del poder legislativo que pudiesen respaldar o



mantenerse en el texto original inobservando el veto del ejecutivo. Es decir, existe una serie de condiciones que equilibran la facultad presidencial y que observan los intereses de separación de poderes y *checks and balances* que propone la Constitución estadounidense, mostrando todo ello que el presidente no es una autoridad ilimitada que acapare para sí poder pleno al interior del país sobrepasando los límites que precautelan los fines republicanos y democráticos.

La potestad de *comandante en jefe* también se erige como una característica de este sistema originario, por la cual el presidente será a quien se le atribuye el comando del Ejército y Marina.

En el mismo sentido, la *competencia para indultar* es una importante atribución que se entrega al presidente del Estado, con la cual se le conceden facultades constitucionales en ámbitos jurisdiccionales.

En el presidencialismo originario *el impeachment o proceso de destitución* conocido como juicio político se establece como una competencia a ser ejercida por el poder legislativo en contra de aquellos funcionarios públicos u oficiales, en mérito de encontrar razones de responsabilidad política en la gestión de los asuntos públicos. Se colige del texto constitucional que la facultad de control al presidente y funcionarios la realiza el legislativo, en un primer momento a través de la Cámara de Representantes convocada exclusivamente a realizar acusaciones políticas, es decir el sentido jurídico de acusación y capacidad para formular cargos contra el funcionario enjuiciado y sólo con la aprobación de este primer momento legislativo, se pasa a un juzgamiento exclusivo que lidera el Senado o Cámara Alta, para cuyo efecto se necesitará el voto de dos tercios de los miembros presentes. Cabe mencionar, que en la Cámara de Representantes es necesario el respaldo de la mayoría de sus miembros en lo que se denomina juicio de residencia, para dar paso al juicio político en estricto sentido que se ventilará ante el Senado.

El *nombramiento a jueces del Poder Judicial* Federal se establece como una facultad del presidente, en cuanto es de su potestad la selección del perfil profesional e ideológico de quienes integran el órgano de justicia y quienes además, al necesitar el consentimiento del Senado y más nada, serían funcionarios judiciales que no han pasado por un proceso de selección vía concurso, pero una vez más en armonía entre los poderes del Estado.

La *iniciativa legislativa y creación reglamentaria* para la correcta ejecución de la ley son atribuciones que conservará el presidente estadounidense en el sistema

presidencial en el marco de respeto a los otros poderes del Estado con límites y atribuciones.

En el mismo sentido se establece la atribución presidencial para generar *decretos u órdenes ejecutivas*. Finalmente, se revisa la *enmienda constitucional* como una potestad de reforma a la Constitución de Estados Unidos la cual entrega exclusivamente esta potestad a la voluntad legislativa, ya sea federal o periférica, lo que hace ver el espíritu representativo que la Constitución estadounidense pudo reclutar; a la vez, anuncia una clara limitación en potestades del presidente del Estado, quien únicamente podría por medio del uso de herramientas de persuasión o presión política lograr incidir en los llamados a generar el proceso de enmienda constitucional, mas no estará en sus facultades, ser el portador de la iniciativa de reforma constitucional.

**10.-** El presidencialismo en América Latina tuvo como modelo al de Estados Unidos, pero el tránsito que el Continente tomó para el establecimiento institucional de este sistema, no cumplió con la revisión e incorporación de factores de inspiración estricta y celosamente estadounidense, si se quiere, muchos elementos que se fijaron en la Región provinieron de la realidad y teorización que se pusiera en práctica en aquel país, pero también, de los principios y diseños marcados por la influencia política y doctrinaria de corrientes europeas propias a Locke, a la ilustración española y el discurso igualitario naciente de la Revolución Francesa que hiciera eco en América latina.

De hecho, el propio líder de la independencia de Latinoamérica, Simón Bolívar, fue quien en varios manifiestos y actuaciones de índole político reveló la necesidad de mantener características monárquicas, entre las cuales estaban la calidad vitalicia y hereditaria de los legisladores y del propio presidente y vicepresidente del Estado para lograr de esta forma, la anhelada estabilidad en el paso que debía producirse desde la organización de la colonia hacia las independientes repúblicas.

En este sentido, la historia de América Latina y en especial la parte sur de ésta, miró a su independencia políticamente influenciada por próceres y libertadores que fueron quienes abanderaron el proceso de emancipación de las antiguas colonias españolas, fijando de esta forma una trascendental importancia al personalismo y confianza que se depositara por parte de la población en los líderes de la independencia.

El personalismo, carisma y estilo de gobierno en el manejo de la cosa pública se hizo una cuestión tan relevante al interior de cada Estado, llevando ello incluso a que se presenten regímenes individualistas y *cuasimilitares*, en cuyos procedimientos administrativos se demostró la influencia y pesado rol que las particularidades de sus

líderes marcaron, forjando a criterio de autores, gobiernos basados en las biografías de los presidentes o sus líderes antes que en los intereses y decisiones de gobierno de las naciones; siendo entonces así, una realidad organizativa en la cual se impone, especial y claramente, las condiciones personales de quien ejerce el poder político de turno antes que de las estructuras propias al tejido social y sus necesidades.

Shugart y Mainwaring indican que el sistema presidencial y la configuración del poder en torno al ejecutivo en su relación con el legislativo, siempre marcan y determinan un punto de referencia en la capacidad del primero para imponer su posición al interior del Estado. También los defectos son comunes. El presidencialismo latinoamericano se ha visto varias veces en cuestionamientos respecto a lo que se denomina la crisis del presidencialismo, todo ello por el análisis de las dificultades de su rendimiento y obtención de resultados deseados en los Estados.

**11.-** En la región Andina, en un marco de profundización a la realidad de América Latina, es innegable que se avizoran similitudes e importantes conexiones incluso de índole histórica entre los Estados que la integran; en éstos se pueden advertir vínculos que admiten un mejor análisis sobre las cuestiones propias a la estructura y diseño institucional, haciendo así que sea factible observar particularidades pero también problemas, en alguna medida comunes, de la regulación del sistema presidencial.

Son varias las razones que muestran un vínculo de conexión que permite encontrar entre estos Estados cercanía y procesos similares en el ámbito cultural, económico, político, social e incluso, institucional. Por ello, se ha revisado el rendimiento del sistema presidencial en diferentes Estados denominados como andinos o pertenecientes a la región Andina y considerados como tales desde una orientación geopolítica.

Las razones de su sintonía son varias. La historia es común, sus territorios son cercanos, el pensamiento histórico y sentido de organización con propios. La filosofía, idealización y resurgir del pensamiento andino, muestran que existe, de base estructural, líneas comunes que reposan en saberes semejantes. En esta línea, se ha planteado la revisión de las instituciones del presidencialismo en los países de Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia con la finalidad de encontrar sus características y problematizaciones desde la revisión, institucional, de su Constitución.

La revisión de la elección del presidente y la reelección presidencial, jefatura de Estado y de gobierno y gabinete ministerial, el veto presidencial, la titularidad de comandante y jefe del ejército, indulto y gracia, impeachment, nombramiento a jueces,

iniciativa legislativa, reglamentos ejecutivos, y reforma constitucional, muestran tanto similitudes y diferencias. En muchos casos afrontan las mismas interrogantes y avizoran soluciones comunes; en otros, siempre se refuerza o instrumenta mayores competencias y atribuciones a favor del presidente de la república con la finalidad de debilitar a otros órganos hacia e interior del país.

Así, Estados andinos en revisión acentúan fórmulas conducentes a generar mayores atribuciones en torno al ejecutivo, siendo ello lo que ha llevado a un deterioro de las instituciones democráticas y republicanas en su interior. Pues, en la Región hay un posicionamiento cada vez mayor y notorio hacia la entrega de poder al presidente del Estado lo cual se ha convertido en una preocupación tratada por distintos autores, quienes señalan incluso las propias dificultades que trae consigo el presidencialismo hacia alcanzar la estabilidad y gobernanza de los Estados.

**12.-** Es entonces, cómo se presenta una desviación hegemónica hacia el hiperpresidencialismo en el caso ecuatoriano. El desarrollo constitucional ecuatoriano mostró desde sus inicios, cercanía hacia la forma de organización republicana; sin embargo se desprende de los textos constitucionales que ha tenido a lo largo de su historia, que el posicionamiento hacia regulaciones que ante todo, servirían al poder político de turno antes que a los intereses de la población, fue una constante. Consiguientemente, se puede afirmar que el constitucionalismo ecuatoriano históricamente ha apostado por un diseño que preserva y fortalece al presidencialismo; empero, también ha tenido ciertas modulaciones que en algunos casos han incorporado inclusive a elementos o características propias del sistema parlamentario, es decir de forma muy residual se establecieron cuestiones propias al parlamentarismo, empero siempre han dominado los intereses del poder político de turno junto al acrecimiento presidencial, es decir creando un fortalecimiento histórico al presidente como consecuencia de un desbordado presidencialismo ecuatoriano.

Pero el Ecuador ha experimentado en los últimos tiempos desde la Constitución del año 2008, un fenómeno potenciado de acreciente entrega de competencias al Ejecutivo. El sistema denominado hiperpresidencialismo, fundamenta su desarrollo en una hegemonía presidencial y fortalecimiento sustantivo del Ejecutivo al interior del Estado. Con facilidad se puede sostener que se convierte en una especie de máximos y mínimos; consiguientemente, se observa la presencia de máximas atribuciones y facultades en torno al presidente de la República a detrimento o deterioro de la naturaleza

del funcionamiento y razón de ser del Poder Legislativo ecuatoriano, que se ubica siempre en los mínimos.

Del mismo modo, se advierte que en el nuevo sistema presidencial del Ecuador parece existir una concentración de poder en el que el Ejecutivo tiene control directo o indirecto de los poderes del Estado y organismos de control, al punto que llega a influir esta realidad del diseño en el directo deterioro de variables democráticas, pues el diseño presidencial ecuatoriano es más cercano a una especie de *hipertrofia presidencial* por el cual se asienta una desvirtuación del presidencialismo originario para dar paso a un Ejecutivo que absorbe y concentra atribuciones en debilitamiento claro de otros órganos de poder y participación al interior del Estado, lo que atendería a convertirse en un hiperpresidencialismo.

El sistema ecuatoriano que se ha diseñado guarda además, particularidades que profundizan la intensidad institucional a favor del presidente llegando paralelamente a forjar determinantes tensiones en la comprensión democrática y republicana del Ecuador.

**13.-** Las características del sistema hiperpresidencial ecuatoriano se concretizan en una ruta que no es desconocida: la *Constitución*, pues es este documento político y jurídico convocado a servir a la población para frenar al poder político, reconocer derechos, garantías y libertades, se distancia de su sentido y razón. La Constitución detalla un diseño que configura una serie de atribuciones, competencias y facultades en torno al presidente de la República y que se convierte entonces en la fuente misma del hiperpresidencialismo.

**14.-** Igualmente, es otra característica del hiperpresidencialismo el *verticalismo y decisión proveniente del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir*, y es que es vertical, por la naturaleza de su conformación y origen que hace que se centre en la línea presidencial y las directrices del Poder Ejecutivo. No existe discusión, debate o deliberación entre los distintos sectores de la sociedad o de representación en el marco del ordenamiento ecuatoriano. La creación, articulación ejecución y puesta en práctica del Plan Nacional, depende exclusivamente del criterio, conceptos y consecuente decisión que el Ejecutivo plantea.

El órgano que aprueba este instrumento de planificación es el Consejo Nacional de Planificación que está presidido, precisamente, por el presidente del Estado, convirtiéndose de esta forma en una especie de presentación del Plan Nacional hacia el mismo promotor del Plan Nacional, quien a su vez realiza y exhibe éste como obra de su planificación. Entonces, se puede afirmar que el Plan Nacional se elabora y ratifica desde

la presidencia de la República, disminuyendo así cualquier tarea que el Legislativo u otros órganos de participación o representación democrática puedan al respecto llegar a presentar.

No existe debate o deliberación sobre el Plan Nacional de Desarrollo dentro del órgano de mayor representación de la población como es el Poder Legislativo. Es decir, la presencia de un principio democrático se ve limitada e incluso llegaría ser cada vez más anula en la búsqueda por su materialización.

Cabe decir, que la Constitución no detalla la conformación y funcionamiento del Consejo de Planificación encargado del desarrollo de este Plan, sin embargo sí entrega la competencia para que sea el presidente quien diseñe su conformación de acuerdo con las autoridades o funcionarios que éste considere a través de la normativa que para el efecto sea realizada; así el Ejecutivo ecuatoriano lo definió en el Decreto Ejecutivo Nro. 1577 del año 2009 como un órgano conformado por el secretario nacional de planificación, ministros coordinadores de la Función Ejecutiva, un representante del Consorcio de Consejos Provinciales, un representante de la Asociación de Municipalidades y un representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales. Claramente convirtiéndose en un órgano entonces afín al presidente de la República y con nulas posibilidades deliberativas en su interior.

Este instrumento de planificación al interior del Estado se ubica no en las fronteras, sino de forma tangencial dentro de todo el funcionamiento del aparato estatal, llevando incluso ello a que las disposiciones de las autoridades públicas sean realizadas en sintonía con el Plan Nacional y disponiéndose así a los entes de Derecho Público o Privado que son controlados, el cumplimiento de la política pública diseñada, que como se ha dicho, es política pública del presidente.

Aún más, si se entiende que el Plan Nacional de Desarrollo, desde el concepto mismo desarrollo, implicaría el mecanismo efectivo para alcanzar la concreción o materialización de los derechos que se reconocen en la Constitución, entonces queda claro que el *decisionismo* ejecutivo absorbe a la esfera social en sus más amplias formas de expresión y comprensión de la realidad.

Entonces, no hay duda. El rol del Plan Nacional en el Estado es potente y pesado al punto que cualquier interrupción o impedimento al correcto cumplimiento de éste por parte del Poder Legislativo es causal suficiente para que el presidente de la República disuelva la Asamblea Nacional; mostrando aquello, el fortalecimiento que se hiciera en favor del Ejecutivo como consecuencia del diseño de un sistema de gobierno que potencia

las atribuciones y figura del presidente al interior del país, siempre a detrimento de otros poderes, es decir en este caso desde la subjetividad del establecimiento del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir que es realizado por el presidente y que cuya interrupción de su concreción es causa suficiente para disolver al Poder más democrático y representativo del Estado como es el Legislativo. Es entonces, una suerte de autoritarismo constitucional.

**15.- También es legislador: la exclusividad en la iniciativa legislativa y los decretos-ley por parte del presidente,** que determina la Constitución ecuatoriana muestra un Ejecutivo colegislador con atribuciones suficientes como para limitar y reducir el rol del Poder Legislativo.

En este sentido la Constitución del Ecuador determina que la potestad de iniciativa legislativa radica en el Poder Legislativo, pero que además ésta la mantienen el Poder Ejecutivo, la ciudadanía y en cuestiones de su materia el Poder Judicial, el Poder de Transparencia y Control Social, el Poder Electoral, la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública; potestad ésta que parecería suponer una regulación democrática y con sentido, sin embargo, la Constitución dice también que habrán materias que *no pueden ser reguladas por ningún órgano o sujeto con iniciativa legislativa que no sea el presidente de la República* siendo de dominio exclusivo a favor del Ejecutivo: creación, modificación y supresión de impuestos; aumento del gasto público; y, modificación de la división político administrativa del Estado.

Como consecuencia de esto, se puede afirmar que la actividad natural normativa del Legislativo, se ve condicionada o restringida en estricto sentido respecto a que el legislador pueda desarrollar proyectos normativos únicamente en las materias que no tengan exclusividad de tratamiento por parte del presidente. Es decir, los privilegios en la creación normativa de rango de ley se instituyen a favor del Ejecutivo y a detrimento del Poder más representativo, plural y democrático convocado a crear la normativa legal del país.

El debilitamiento a la razón o esencia natural del Poder Legislativo no se constriñe a lo mencionado. El diseño constitucional del Ecuador incrementa aún más las atribuciones presidenciales y deteriora las propias del Legislativo al determinar que será el presidente quien conserve la atribución constitucional para presentar proyectos de ley que son calificados como de *urgencia económica*, los cuales tienen que ser tratados por el Poder Legislativo en un plazo no mayor a treinta días y si la Asamblea no se pronuncia

en este tiempo el proyecto de ley es promulgado inmediatamente, sin discusión, con la sola voluntad del monismo ejecutivo.

**16.-** En el mismo orden de ideas, otra característica del hiperpresidencialismo es el *veto presidencial y veda legislativa*; el sistema presidencial originario, desarrolló la potestad para que el Ejecutivo pueda sancionar todo proyecto normativo que provenga del Poder Legislativo, aquello con la finalidad que en razón del equilibrio y control entre los poderes, los proyectos legislativos sean retroalimentados con la visión, orientación y criterios presidenciales que puedan nutrir el producto final normativo; pero en el caso ecuatoriano, esta razón se desatiende. Se configuró más allá, hacia una veda legislativa que hace que se imponga la voluntad del presidente llegando a anular la acción legislativa que realiza la Asamblea Nacional.

El veto presidencial que diseña la Constitución de Ecuador incrementa ampliamente al monismo decisorio en el Estado; es decir, se privilegia una regulación que llega a potenciar innegablemente al posicionamiento que sobre un proyecto legislativo pueda tener el presidente. Se convierte en un veto presidencial que hace al Ejecutivo una especie de gobernante imperial a desmedro de las atribuciones del Legislativo, este último, entra en una veda o imposibilidad que sus debates, deliberaciones y proyectos se promulguen como ley. Así, el veto presidencial es tan poderoso, permanente, limitativo a otros poderes y aún más, tan cercano al autoritarismo decisorio que produce una veda legislativa.

Entonces, la característica más clara del hiperpresidencialismo se encontraría en la potestad presidencial para realizar un veto u objeción total y parcial al proyecto de ley aprobado en la Asamblea. La Constitución señala que si el presidente de la República *objeta totalmente* el proyecto de ley, el Legislativo podrá volver a considerar el texto únicamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción; es decir, fijándose una limitación a la actividad legislativa que se mira constreñida a la imposibilidad, establecida en la Constitución, para que pueda ejercer su atribución natural bajo el principio de continuidad, sino que su atribución de tratamiento del proyecto normativo es suspendida. Este veto presidencial es entonces fuerte y debilita al Legislativo, convirtiéndose consiguientemente en una real veda legislativa.

Cuando el presidente de la República ejerce la *objeción o veto parcial* también se genera un acrecimiento de las competencias a favor de éste en detrimento del Legislativo. Así, la Constitución señala que al presentar el presidente de la República objeción parcial al texto propuesto por la Asamblea, tendrá ésta un plazo de treinta días



para discutir las y en un solo debate decidirá si acepta o se allana con el texto alternativo de origen del presidente de la República, o en su defecto, si prefiere insistir en el texto original que se aprobó en el Legislativo. Empero, la dificultad nuevamente para el Poder Legislativo se presenta en cuanto la Asamblea Nacional para insistir en su texto original aprobado en el seno, necesita de una votación concurrente de las dos terceras partes de los legisladores, votación calificada no sencilla de obtenerla en la dinámica relación de las fuerzas políticas y cambios propios a la realidad política de los legislativos en un diseño presidencialista. Por su lado, si la Asamblea Nacional quiere aceptar la objeción presidencial, bastará con una mayoría simple. Esta última, notoriamente más sencilla de lograrla al interior del Poder Legislativo, por cuanto implica la mayoría de los asistentes a la sesión. Es decir, en el proceso de veto presidencial parcial, la Constitución sostiene la singularidad respecto al asentamiento y efectos de esta atribución en favor al Ejecutivo, limitando o reduciendo la acción del Poder Legislativo para producir normas de rango legal; pues, para enmendar y allanarse a la objeción presidencial bastaría con una mayoría de los asistentes a la sesión, mientras que para la ratificación o conservación del texto original propuesto por el legislador, es necesaria una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.

Además, la Constitución ecuatoriana sostiene la posibilidad que el presidente de la República presente un veto u objeción por inconstitucionalidad, total o parcial, en cuyo caso ésta se revisará en primer momento por un dictamen de la Corte Constitucional en el plazo de treinta días; en el supuesto de verificarse la inconstitucionalidad total, se archivará el proyecto; ante inconstitucionalidad parcial, se enmendará por parte de la Asamblea; y en caso de no existir inconstitucionalidad, el Legislativo procederá a promulgar el proyecto de ley.

Se colige con facilidad que el Poder Legislativo es debilitado a tal nivel con la configuración del veto presidencial, llegando inclusive a perder sus atribuciones naturales de legislador para encontrarse en una especie de órgano *condicionado y subordinado* a la voluntad del presidente.

Al respecto hay que mencionar además que se presenta una cuestión más a advertir, pues los textos normativos aprobados por el Legislativo y que son vetados por el presidente de la República, podrían ser proyectos que fueron aprobados por el Legislativo con una mayoría inferior a la que se necesitaría para ratificarlos, es decir en la aprobación original o inicial se pudo requerir una mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, pero que sin embargo, ante la objeción presidencial se necesita

de una acreciente mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros del Legislativo, lo que supone incrementar el requerimiento de su votación de para la aprobación; situación ésta que como se vio, llama aún más la atención en cuanto el Poder Legislativo en realidad estaría necesitando de mayor votación para ratificar o mantener su texto original y para allanarse o atender el texto alternativo enviado en la objeción por parte del Ejecutivo se requeriría de una mayoría inferior conocida como simple.

Es decir, la Asamblea Nacional ha perdido su capacidad como órgano legislador y se ha convertido en una especie de órgano irrelevante ante la objeción o veto propuesto por el presidente. La atribución del Ejecutivo como colegislador pasa a ser una de real legislador y, además, con privilegios constitucionales en su configuración. Se abandonan las razones que originaron a la potestad de veto presidencial en los presidencialismos puros, esto es la existencia de retroalimentación y profundización del debate en la legislatura, pues con el diseño ecuatoriano se convertiría el veto presidencial en un instrumento a favor del poder político que ostenta el presidente para anular el valor del tratamiento normativo realizado por el Legislativo, proceso de formación de la ley que incluso conforme determina la Constitución, provino del seno Legislativo y habrá contado voces de la sociedad en un ejercicio de participación ciudadana para la formación de la ley, situación ésta que también es rebasada e invisibilizada ante el advenimiento de una objeción total o parcial de origen presidencial. Sin duda, hay una veda legislativa.

17.- Además, hay inventos que se proponen y experimentan en el hiperpresidencialismo: *el Consejo de Participación Ciudadana*, que es un órgano diseñado en la Constitución con la intención de vigilar la transparencia de los actos de las autoridades públicas, combatir la corrupción, exigir la rendición de cuentas de los funcionarios y profundizar la participación ciudadana. Se estableció a éste como un órgano facultado para designar a las autoridades más importantes de control en el país: procurador general, superintendentes, fiscal general, contralor general, defensor del pueblo, defensor público, miembros del Consejo Nacional Electoral, miembros del Tribunal Contencioso Electoral, y miembros del Consejo de la Judicatura, éste último encargado de la administración y vigilancia de uno de los poderes más sensibles al interior de toda república como es el Poder Judicial.

Los funcionarios que son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tanto procurador general del Estado y superintendentes, provienen de las ternas que para su nombramiento serán enviadas por parte del presidente de la República. Ahora bien, todas las atribuciones de designación que tiene este órgano, corresponden en

la teoría política y tradición democrática del Ecuador al Poder Legislativo por su conformación plural y representativa que con el diseño constitucional ecuatoriano pierde y es desplazada por un órgano experimental que ha permitido absorber mayor poder por parte del presidente de la República, pero además y por sobre todo, generando un debilitamiento y reduccionismo a las atribuciones del Legislativo.

Los miembros integrantes del Consejo de Participación Ciudadana hasta la consulta popular del 4 de febrero de 2018, fecha en la que se llevó a cabo una consulta popular para reformar la Constitución y establecer la elección popular de éstos, provenían de un proceso de selección por concurso público de merecimientos y oposición, situación que a criterio de autores, reflejaría la perversidad de la intención del diseño constitucional por cuanto no sólo que se desatiende el sentido democrático de elegir a los miembros de tan poderoso órgano, sino además que con ello se anularía las históricas luchas sociales por la cual se buscó que los gobernantes provengan de elección de la ciudadanía como parte de un derecho adquirido de la organización social de los Estados. Además, la Constitución del Ecuador determina en su régimen de transición para la vigencia de la misma que el primer Consejo de Participación Ciudadana fuera integrado por el Congresillo que tuvo dominio del presidente de la República de la época, en cuanto la Asamblea Nacional Constituyente que generó la nueva Constitución, entre sus miembros, debió conformar la nueva Comisión Legislativa para que ejerza, transitoriamente, las funciones del Poder Legislativo; así la integración del denominado Congesillo se debió realizar con la proporcionalidad de la conformación del Poder Constituyente, el cual fue de mayoría afín del Ejecutivo, generando ello que sea el Congresillo afín al Ejecutivo de la época el encargado de designar los primeros y nuevos miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, llevando aquello a un vicio de independencia y objetividad en las tareas de este órgano.

Así también, de la revisión de la experiencia ecuatoriana se colige que los procesos de concursos *meritocráticos* para la designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana, fueron el instrumento que permitió dar paso a quienes mantengan afinidades ideológicas o puedan ser sujetos aliados al Ejecutivo de la época, llegando a generar cuestionamientos en la integración de este órgano y en consecuencia a viciar aún más la ya carente legitimidad con la que se instauró el Consejo de Participación en la Constitución ecuatoriana de 2008.

Con lo mencionado se puede anotar, que el Consejo de Participación Ciudadana es el eje gravitacional de los dos nuevos poderes que se generan en el constitucionalismo

ecuatoriano, por cuanto designa a los miembros del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral pertenecientes al Poder Electoral y también es el órgano que realmente tiene funciones o atribuciones *legitimadoras* en la selección de funcionarios, de los propios funcionarios del Poder de Transparencia y Control Social.

Hay que señalar igualmente que este órgano llega a tener significativa influencia, o al menos indirecta, en el Poder Judicial, pues designa a los miembros del Consejo de la Judicatura quienes a su vez son los competentes para realizar los procesos de selección de todos los jueces del sistema de justicia ordinaria del Ecuador. También participa en la conformación de la Corte Constitucional del Ecuador, por cuanto de los seis miembros que integran la comisión calificadora de los jueces de esta Corte, dos pertenecerían al Poder de Transparencia y Control Social, en el cual, el Consejo de Participación es el único órgano que tiene reales competencias y prevalece frente a todos los demás que integran este Poder.

El Consejo de Participación impone además una tendencia hacia limitar a la participación ciudadana real a través de distintos mecanismos idóneos para la consecución de estos fines que provienen del propio diseño constitucional y que llegan a constituirse en una estatización de la participación y anulación de las formas de manifestación de ella.

Así, el hiperpresidencialismo implica una serie de elementos que habilitan una hegemonía del Ejecutivo en donde la anulación al Poder Legislativo, detrimento del principio democrático y entrega de mayores competencias a favor del presidente, muestran la hoja de ruta y asentamiento de esta realidad de un sistema viciado que desborda al presidencialismo y se convierte en un desvío *hipertrófico* del mismo.

Entonces, pese a la consulta popular realizada a la población en el año 2018 para elegir por votación popular a los nuevos integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cabe mencionar que aquello no es suficiente, pues todas las atribuciones encomendadas a este órgano y el sentido mismo de su existencia implica un reduccionismo a la democracia y menoscabo al Poder Legislativo; condición idónea para fortalecer al Ejecutivo con sus intereses monistas y así profundizar una vez más al sistema hiperpresidencial del Ecuador.

**18.-** Una característica más del hiperpresidencialismo ecuatoriano es que el *presidente no ha muerto con la muerte cruzada*. Aunque pudiera suponer una antítesis es así. El sistema ecuatoriano determina con la finalidad de debilitar una vez más al Poder

Legislativo del Estado, la figura de la cesación recíproca de funciones del presidente y la Asamblea Nacional, pero siempre a detrimento del Legislativo y triunfo del Ejecutivo.

En efecto, la Constitución señala que el presidente de la República tiene competencia para disolver a la Asamblea Nacional *cuando a su juicio* ésta primero, se haya arrogado funciones que no le competen constitucionalmente previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; segundo, si de forma reiterada e injustificada la Asamblea obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, que como se vio es una obra presidencial; y tercero, por grave crisis política o conmoción interna. Cabe indicar que el pronunciamiento previo que debe realizar la Corte Constitucional, solamente se requiere ante la determinación que el Legislativo se ha arrogado funciones que conforme a la Constitución no son su atribución, empero abre otras amplísimas potestades a favor del Ejecutivo para que sea éste en cualquier momento quien pueda disolver al Legislativo, cuando *a su juicio*, se presente una reiterada e injustificada obstrucción por parte de la Asamblea Nacional del Plan Nacional de Desarrollo o, por crisis política o conmoción interna; causas éstas, que serán evaluadas y observadas únicamente por el presidente de la República sin la participación de ningún otro órgano del Estado o contrapoder que lo verifique.

De esta forma, esta atribución es de tipo proactiva configurada a favor del Ejecutivo. En las dos últimas razones para disolver al Legislativo impera, por sobre todo, el criterio único y monista del presidente de la República sin la participación de ningún otro órgano que lo verifique o dictamine su correspondencia. Además, no se ha establecido constitucionalmente posibilidad alguna, para que el Legislativo pueda presentar pruebas de descargo o hacer alguna intervención ante el Ejecutivo previo a la disolución que se pretende sobre este Poder, cuestión ésta que sí está prevista en el caso inverso cuando sea la Asamblea Nacional el órgano que pretenda destituir al presidente.

Hay que decir también, que la disolución del Poder Legislativo por parte del presidente es una atribución propia a los sistemas parlamentarios, en los cuales el primer ministro proviene de las fuerzas políticas que existen al interior del parlamento y ahí el surgimiento de una legitimidad recíproca que lo habilita a disolver al legislativo, en donde además fenecen las funciones de ambos poderes en forma inmediata. En el Ecuador no sucede aquello. El hiperpresidencialismo ha sido diseñado con la finalidad que el presidente de la República siempre sea quien se queda gobernando y legislando ante la ausencia del Legislativo que ha sido disuelto, pues al hacer el Ejecutivo uso de la potestad para disolver a la Asamblea Nacional, inmediatamente cesa el Legislativo y se deberá

convocar a elecciones por parte del Consejo Nacional Electoral tanto para los miembros del Legislativo así como para presidente de la República; pero en el periodo en el cual no existe Legislativo hasta las nuevas elecciones, el presidente previo dictamen favorable de la Corte Constitucional podrá *expedir decretos leyes* de urgencia en materia económica y así, se convierte en gobernante del Estado y también legislador del país; aquello, una vez más mutilando la actividad del Poder Legislativo y acrecentando las atribuciones del presidente.

Entonces, efectivamente el presidente de la República gobierna y legisla; pero la hegemonía presidencial llega a ser aún más fuerte, en cuanto el Ejecutivo ni siquiera es fiscalizado en sus actos de gobierno ante la ausencia de Poder Legislativo que cesó inmediatamente en funciones y se conformará nuevamente cuando se proceda con el proceso electoral; hasta entonces el presidente gobierna sin fiscalización y legisla solo.

Pero este diseño constitucional posibilita también que el Poder Legislativo pueda destituir al presidente de la República. La Constitución señala que la Asamblea Nacional podrá remover al presidente por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente previo dictamen de la Corte Constitucional o por grave crisis o conmoción interna. Para que proceda la destitución será necesaria la concurrencia de una votación de las *dos terceras partes* de asambleístas. Ante el inicio de un proceso de destitución al presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional, el Ejecutivo *tiene potestad* para dentro de un procedimiento a iniciarse al interior del Poder Legislativo, *presentar todas aquellas pruebas de descargo suficientes para desvirtuar*, ante el órgano Legislativo, la causal que se le imputa como fuente de la destitución. Aquello implicaría una posibilidad jurídica diseñada en la Constitución como protección al presidente, cuestión que no se fija en símil realidad ante el caso que el presidente de la República ejerza su potestad de disolver a la Asamblea Nacional. Claramente, una muerte cruzada en donde el único que no muere es el presidente de la República.

La muerte cruzada se convierte en una regulación que acrecienta el poder del presidente, diseñada con el objetivo de favorecer a éste. Es inconveniente para el país. Esta innovación constitucional termina siendo una característica más de las que llegan a irrumpir la armonía democrática y republicana, en donde se ha reducido aún con mayor profundidad el sentido y razón del Poder Legislativo, colocándolo a éste en una realidad de valor político sin duda inferior al alcanzado por el Ejecutivo.

Ante las condiciones en las cuales opera la muerte cruzada se puede señalar que ésta es inconveniente e inservible para el país, altera al principio democrático, la

pluralidad y diversidad, generando una profunda línea hacia un autoritarismo y monismo decisorio que invisibiliza a las minorías y voces disidentes que puedan existir en el Estado, en el cual el verticalismo se fortifica y constriñe las opciones que miran al pluralismo.

**19.-** El *ausente juicio político* es otra característica del hiperpresidencialismo, por cuanto pese a ser una de las potestades más trascendentales del Poder Legislativo este órgano se ve prácticamente en la imposibilidad jurídica y política de iniciar un proceso de enjuiciamiento al presidente o vicepresidente de la República ecuatoriana. Así, la Constitución señala que la Asamblea Nacional podrá proceder con el enjuiciamiento político al presidente o vicepresidente de la República siempre que exista para ello, dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional.

Es decir, la atribución natural del Poder Legislativo en el ámbito de fiscalización, se ve condicionada a la revisión que para tal fin la realice un órgano ajeno, debilitándose una vez más al órgano legislativo. Esta especie de *aprobación previa* que debe ser realizada por el Tribunal de Justicia constitucional ecuatoriano, indica un elemento de alteración en el equilibrio de poderes, por cuanto llega a usufructuarse una facultad que esencialmente se encuentra asignada al Legislativo. Luego, toda iniciación de un proceso de juicio político en contra del presidente o vicepresidente de la República, no podría ser realizado por imperio de las voluntades de los miembros de la Asamblea Nacional en uso de su atribución fiscalizadora, sino que se necesitará de la complacencia jurídica que para este efecto sea entregada por parte de la Corte Constitucional.

**20.-** El denominado *Poder Electoral*, se establece como un poder más en la nueva clasificación que hace el Ecuador de cinco poderes del Estado. Pero en realidad, la estructura diseñada de este denominado Poder del Estado, es carente de poder. No proviene de un proceso legitimador y las fuerzas políticas al interior del Estado tampoco son parte en su conformación. Es decir, se excluyó a los partidos políticos de su integración con la finalidad que los miembros provengan de concursos de méritos y oposición realizados, conforme a la Constitución, por el mismo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Es un poder que se aleja de una conformación plural y partidista, es decir en él se excluyen a las fuerzas políticas que existen en el Estado, presentándose una afección y debilitación al sistema de partidos políticos en la comprensión de la diversidad y pluralismo político, así como también a la representatividad propia del Poder Legislativo al imposibilitar que éste pueda designar a

quienes conformarán al Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral que integran el Poder Electoral.

De este modo, a diferencia de lo que sucedía con anterioridad en el constitucionalismo ecuatoriano, se quita la potestad de la Asamblea Nacional para la nominación y nombramiento de los miembros del órgano electoral, para entregar ello a un procedimiento de méritos y oposición liderado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Cuestiones estas que parecen, una vez más, tensionar a la democracia, decrecer las atribuciones legislativas y de esta forma, debilitar al órgano de mayor representación y plural conformación del país.

El nuevo Poder Electoral se convierte entonces, en una estructura que dependiente de la designación que el Consejo de Participación Ciudadana, a detrimento del Legislativo, realice.

**21.-** Así, el hiperpresidencialismo se aleja de una visión democrática y plural en donde el principio democrático se convierta en un principio orientador del qué hacer político y jurídico del Estado, pues la Constitución configura una serie de atribuciones y potestades que deterioran a la comprensión democrática y republicana del Estado ecuatoriano.

Deja de interesar la participación horizontal y dialógica de los miembros del Estado para importar por sobre todo la posición monista y direccional del Ejecutivo, en donde las instituciones, principios, reglas y desarrollo constitucional está más interesado en entregarle a éste instrumentos de defensa y acrecimiento del poder, menoscabando el surgimiento de fórmulas que permitan frenar al poder político de turno. Es decir, la Constitución abandona su rol de instrumento de la población, para convertirse en instrumento del poder político.

Las razones republicanas de limitar el ejercicio abusivo del poder en armonía con la democracia y respeto a los derechos, igualdad y libertad se tornan en objetivos cada vez más lejanos. Pues, no únicamente que se avizoran dificultades reales en el contexto constitucional, sino que además se anulan las acciones que pueden ejercer los órganos de fiscalización y control más representativos y plurales como es el Legislativo. Entonces, el hiperpresidencialismo es más cercano al autoritarismo que a la democracia, pues el monismo ejecutivo imposibilita la comprensión de lo diverso y el miramiento a las minorías, llegando tan solo a importar un grupo mayoritario de quienes han entregado poder al Ejecutivo, grupo mayoritario que en las esferas de la decisión seguramente serán reducidos grupos de cercanía al poder.



El principio democrático cada vez camina a menos, no únicamente por la carente formulación de instituciones y garantías suficientes para su vigencia y plenitud, sino por la lógica de generar atribuciones permanentes en debilitamiento del Legislativo y fortalecimiento del Ejecutivo. De este modo la democracia deliberativa en esta realidad simplemente no existe, pues el diálogo es entre quienes tienen al menos condiciones iguales, no condiciones diferentes. La mayoría la integra los del grupo de poder, quienes pueden con libertad generar espacios para sí mismos.

La Constitución se aleja de un sentido por tutelar al principio democrático, para acercarse a proteger los intereses del Ejecutivo; se implanta el verticalismo desde el Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir que rechaza las expresiones diversas y se conforma con la visión del Ejecutivo que es quien nombra a la mayoría de sus miembros, imposibilitando entonces el debate; se entrega exclusividad para el tratamiento de materias por parte del presidente y negando su tratamiento al órgano natural para la creación legislativa del país; se fortifica al veto presidencial permitiendo que se imponga la visión presidencial frente a la del Poder Legislativo, éste que en realidad llega a ser anulado ante el uso de la objeción total del Ejecutivo; se inventa un Consejo de Participación Ciudadana para justificar el debilitamiento y reduccionismo al Legislativo, entre otros vicios, con la estatización de la participación ciudadana; se configura una muerte cruzada como una atribución reforzada del presidente y en debilitamiento una vez más del Legislativo en donde siempre permanecerá en mejor situación el presidente; se dificulta al juicio político desde el Legislativo hacia el presidente desnaturalizando la competencia de control de la Asamblea; y se crea un poder más denominado electoral con la finalidad de anular a las expresiones que vienen desde la sociedad a través de los partidos políticos o el propio Legislativo que no tiene competencia para conformar a los órganos de control en materia electoral.

Es decir, se anulan principios, características y configuraciones que la democracia, la república y el sistema presidencial originario establecieron con la intención de frenar al poder político y limitar los abusos que puedan presentarse en contra de la población hacia el interior del Estado; esto no únicamente por razones teóricas o filosóficas, sino pragmáticas de comprensión de la diversidad y los retos que los Estados deben cumplir y mirar.

En este sentido, la democracia y república se ubican en los mínimos, y el sistema presidencial originario y el sentido que se buscó con su nacimiento, es alterado y mutado por uno que llega a funcionar o servir exclusivamente a los provechos del poder político

de turno, anulando a lo diverso y entonces, al mismo principio democrático que se tensiona.

Consecuentemente, el principio democrático está debilitado. La democracia tiene dificultades. La república es cada vez más alterada y reducida por el triunfo de un sistema hiperpresidencialista que altera, degenera y se ha convertido en una lógica hipertrófica para el fortalecimiento de un presidente de turno, todo esto a descrédito del desarrollo y respeto a la dignidad humana de la sociedad. El hiperpresidencialismo anula lo sustantivo: al principio democrático, permitiendo el fortalecimiento del Ejecutivo a detrimento del Poder Legislativo, generando en consecuencia un diseño más cercano al autoritarismo que a la democracia. Y es que, ¿cómo sostener que está plenamente vigente la democracia y principio democrático cuando impera el monismo y verticalismo en el Estado?

**22.-** Sin duda, las soluciones están en la atención a lo que se olvida con el discurso y euforia electoral, en los principios e instituciones que son el sustento del mejoramiento de las condiciones de la humanidad y dignidad de las personas, las cuales se avizoran exclusivamente desde el respeto a lo diverso.

El fortalecimiento del principio democrático se consolida en la comprensión que existen diferentes formas de organización social y entendimiento de la realidad; así, como se ha determinado en este estudio no se trata del encasillamiento en el monismo discursivo o la orientación del país desde una sola visión o forma de pensar, al contrario, hay que buscar una implicación que cobije las aspiraciones de mayorías y minorías, desde rupturas necesarias en la forma de entender la organización estatal y la participación ciudadana.

La ruptura desde las minorías implica diseñar nuevas formas de asociarse en colectividad dando espacio y sentido a una esencia dialógica y construcción de asambleas democráticas en territorio que generen una desconcentración del poder político hacia atender a las demandas sociales que se visibilizan desde una democracia deliberativa.

Igualmente, el recuperar principios y elementos de la república y presidencialismo originario, los cuales siempre buscaron el equilibrio de poderes y no debilitamiento de uno a beneficio de otro, los límites al poder político y el control del ejercicio del poder, se convierte en tarea fundamental. El sistema hiperpresidencial está diseñado como se ha visto, con el propio auspicio de la Constitución, su configuración y características se fundamentan en el diseño que se hace para organizar el poder al interior, y como queda claro, su configuración es dañina y lesiva para la democracia y pluralismo,

no entiende de diversidad sino de monismo sumiendo al país en una estructura organizativa y funcional cercana a la autocracia.

El hiperpresidencialismo como un sistema degenerativo del presidencialismo puro, determina un diseño que altera los principios e instituciones generadas a lo largo de la historia del constitucionalismo para frenar y limitar al poder; por ello se hace necesario el reafirmar instituciones y principios constitucionales que organicen el poder desde el equilibrio, límites y frenos a éste. El Ecuador debe apearse a la teoría republicana en cercanía a sus características: separación de poderes, principio de elección, alternancia en el poder, representatividad y responsabilidad de los gobernantes; aquello supone configurar al poder político con claridad en el tratamiento del sistema presidencial colaborativo entre los poderes al interior del Estado, capaz de concentrar atribuciones en el presidente sin anular al Poder Legislativo, buscando entonces que se sintonicen armónicamente equilibrios, regresando al Legislativo su potestad fiscalizadora y de designación a las principales autoridades del Estado; si se quiere, observando las raíces y determinaciones originales del presidencialismo que no construyen un sistema direccionado o monista, sino colaborativo y garante de la república y democracia.

Entonces, no se puede mantener una estructura de poder hipertrófica con cinco poderes al interior del Estado, es necesario retornar a la clásica división tripartita del poder limitando las competencias del Ejecutivo que han sido establecidas en detrimento del Legislativo.

El presidencialismo como un sistema de gobierno tiene que procurar la profundización de la democracia y los límites al ejercicio del poder, en consecuencia, se deben eliminar las características hiperpresidenciales que debilitan y anulan al Poder Legislativo del Ecuador. Para lo anotado, el camino es una Asamblea Constituyente prevista en la Constitución ecuatoriana, la cual permita desarrollar una nueva Constitución audaz en derechos, pero aún más firme y denodada en la protección a las personas a partir del freno al poder político y la corrección de las anomalías orgánicas que han sido revisadas.

Eliminar al hiperpresidencialismo ecuatoriano es una tarea democrática y plural, supone un compromiso con los valores más nobles por el Ecuador.



## Bibliografía

- Abad Cisneros, Angélica. «El Gobierno». En *El sistema político ecuatoriano*, editado por Flavia Freidenberg y Simón Pachano. Quito: FLACSO Ecuador, 2016.
- Abellán, Julio. *Juan Bodino: soberanía y guerra civil confesional*. Historia de la teoría política, Fernando Vallespín; Rafael del Aguila; Elena Beltrán Comp. de Fernando Vallespín; 2. Madrid: Alianza Ed, 1995.
- Ackerman, Bruce. «La Constitución viva», Themis Revista de Derecho, 1965.
- Acuña Villarraga, Fabián Alejandro. «¿Presidentes Desatados?: Reelección presidencial y cambio institucional en el área andina», Análisis Político, n.º 83 (abril de 2015).
- Agozino, Adalberto C. *Política y Estado*. 1. ed. Buenos Aires: Dosyuna Ediciones Argentinas, 2009.
- Águila Tejerina, Rafael del, ed. *La democracia en sus textos*. El libro universitario 001. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Aguilar Andrade, Juan Pablo. «La Cuarta Función del Estado. Análisis de una ficción». En *La Nueva Constitución del Ecuador*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Alegre, Marcelo. *Teoría y crítica del derecho constitucional*. Editado por Roberto Gargarella. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.
- Alexy, Robert. «Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica», Cuadernos de Filosofía del Derecho, 5 (1988).
- Almanza Torres, Dennis José, y Flor Deifilia Zúñiga Maldonado. «Las sentencias del Tribunal constitucional peruano. Un estudio a partir de la teoría de los veto playes», Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - UPB, 47, n.º 127 (diciembre de 2017).
- Álvarez, Alexandra, y Irma Chumaceiro. «El discurso de investidura en la reelección de Uribe y de Chávez», Forma y Función, 22, n.º 2 (diciembre de 2009).
- Álvarez, Ana de Miguel. «Participación, deliberación y excelencia (en la esfera pública y en la esfera privada). En torno a la filosofía política de John Stuart Mill», Revista de Filosofía Moral y Política, 44 (junio de 2011).
- Andrade, Santiago. «La Función Judicial en la vigente Constitución de la República». En *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito:

- Corporación Editora Nacional, 2009.
- Aragón, Manuel. *Constitución, democracia y control*. 1. ed. Serie Doctrina jurídica, n.º 88. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- . «La eficacia jurídica del principio democrático», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24 (1988).
- Aristóteles. *La política*. Todos los clásicos. Madrid: Nuestra raza, 1934.
- Ariza Ruiz, Efrén Danilo. «El ser, estar y actuar andino y la crisis ambiental», *Tendencias y Retos*, 18, n.º 2 (2013).
- Avellaneda, Eloísa. «El Poder Legislativo Nacional». En *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, editado por Luis Salamanca y Viciano Pastor, Roberto. Valencia - Caracas - Venezuela: Instituto de Estudios Políticos Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2004.
- Ávila Santamaría, Ramiro. «Caracterización de la Constitución de 2008. Visión panorámica de la Constitución a partir del Estado Constitucional de derechos y justicia». En *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2009.
- . «Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia». En *Constitución del 2008 en el contexto andino*, editado por Ramiro Ávila Santamaría. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- . *El neoconstitucionalismo andino*. Quito, Ecuador: Huaponi Ediciones, 2016.
- . «La alternativa al hiperpresidencialismo en un Estado Plurinacional». En *El silencio ante un atropello es imposible*, editado por Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Ayala Mora. Quito: Corporación Editora Nacional, 2012.
- Ayala Mora, Enrique. *García Moreno: su proyecto político y su muerte: viejas cuestiones, nuevas miradas*. Primera edición. El Curso délfico, XVI. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador : Paradiso Editores, 2016.
- . *Historia del Ecuador: Época Republicana*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2015.
- . *¿Por qué la Asamblea Constituyente?: derrotar al autoritarismo con un gran acuerdo nacional*. Quito: La Tierra, 2015.
- . «Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador». En *Historia constitucional: estudios comparativos*, editado por Enrique Ayala Mora y

- Ramiro Ávila Santamaría. Biblioteca de historia 36. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador : Corporación Editora Nacional, 2014.
- . *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, 2012.
- . *Simón Bolívar: pensamiento fundamental*. 1. ed. Colección Pensamiento fundamental ecuatoriano. Quito: Campaña Nacional Eugenio Espejo por el Libro y la Lectura, 2006.
- Badeni, Gregorio. *Tratado de derecho constitucional*. 2a. ed. actualizada y ampliada. Buenos Aires: La Ley, 2006.
- Balda Santistevan, Rafael. «Hacia un nuevo sistema de gobierno». editado por Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008.
- Barberán, Pablo Marshall. «La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional». *Valparaíso, Chile, Revista de Derecho*, 2 semestre (2010).
- Barker, Robert S. «Separación de poderes en los Estados Unidos: resumen y actualización», *Ius Et Veritas*, 12 (1996).
- Basabe-Serrano, Santiago. «Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas». *Revista de ciencia política (Santiago)* 29, n.º 2 (2009). doi:10.4067/S0718-090X2009000200007.
- . *Jueces sin toga: políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*. 1era. edición. Serie ATRIO. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador, 2011.
- . «Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina», *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n.º 157 (2017).
- Basabe-Serrano, Santiago, Simón Pachano, y Andrés Mejía Acosta. «La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)», *Revista de Ciencia Política*, 30, n.º 1 (2010).
- Bauman, Zygmunt. *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Benavides Ordóñez, Jorge. «Reforma Constitucional y Límites en la Constitución Ecuatoriana de 2008». Tesis Doctoral Ph.D, Universidad de Sevilla, 2016.
- Benninhoff Prados, Federico. «Caudillismo y fragmentación territorial después de las

- revoluciones de 1810: La “expedición al desierto” de Juan Manuel de Rosas (1833-1834) a la luz de la teoría histórico-genética de la cultura», Cuadernos de filosofía latinoamericana, 31, n.º 102 (2010).
- Bergua, José Angel. «La crisis de la democracia y la auto organización anárquica», *Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 2003.  
doi:<http://webs.ucm.es/info/nomadas/>.
- Bernales Ballesteros, Enrique. «El Régimen Presidencial en la Constitución de 1993», *Revista IUS ET VERITAS*, n.º 53 (diciembre de 2016).
- Bernales Ballesteros, Enrique, y Alberto Otárola Peñaranda. *La Constitución de 1993 Análisis Comparado*. Lima: Constitución y Sociedad, 1999.
- Bernaschina González, Mario. *Manual de derecho constitucional*. Vol. 1. Chile: Editorial Jurídica, 1955.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- . *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós : I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1993.
- . «La crisis de la democracia y la lección de los clásicos». En *Crisis de la democracia*, de Giuliano Pontara, Salvatore Veca, y Norberto Bobbio. Barcelona: Ariel, 1985.
- . *Teoría general del Derecho*. Bogotá: Temis, 1987.
- Bodín, Jean, y Pedro Bravo. *Los seis libros de la república*. Madrid: Tecnos, 2000.
- Bohman, James. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Londres: Mit Press, 1996.
- Borja, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Brewer Carías, Allan-Randolph. *Historia constitucional de Venezuela*. Segunda Edición. Colección Tratado de derecho constitucional, Tomo I. Caracas: Fundación de Derecho Público : Editorial Jurídica Venezolana, 2013.
- Burger, Warren E. «La Constitución de los Estados Unidos de América», *Revista chilena de derecho*, 13, n.º 1 (1986).
- Bustos Gisbert, Rafael. «Corrupción Política: Un Análisis desde la Teoría y la Realidad Constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 25 (2010).
- Caminal, Miquel. «Representación y Parlamento». En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miquel Caminal, Cuarta. España: Tecnos, 2015.



- Campos Jiménez, Alberto. «Perspectiva europea de la participación ciudadana», *Aletheia Cuadernos Críticos del Derecho*, 2016.
- Carbonell, Miguel. *La vida en línea: el impacto de las redes sociales en todo lo que hacemos*, 2014.
- Cárdenas Gracia, Jaime. «Informe sobre el referéndum boliviano de 2016», *Boletín mexicano de derecho comparado*, n.º 14 (abril de 2017).
- Carey, George W. «La separación de poderes en los Estados Unidos de Norteamérica Pasado y Presente». Editado por Ramón Punset Blanco. *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* 5 (2009).
- Carey, John. «Presidencialismo versus parlamentarismo», *PostData*, abril de 2006, 121-61.
- Carezis, Michele, Alina Rosa Tous, y Daniella Undreiner. «Participación ciudadana apostó... y ganó», *Anales de la Universidad Metropolitana*, 2, n.º 1 (2002).
- Carpio, Edgar. «Evolución del Constitucionalismo Peruano», *Vox Juris*, 31, n.º 1 (2016).
- Carreras, Miguel. «Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori», *América Latina hoy*, n.º 64 (2013).
- Carrizo, Carla, y Cecilia Galván. «Presidencialismo y Conflictos Políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983 - 2006)», *Colección*, n.º 17 (2006).
- Casal Oubiña, Daniel. «La posición política y el estatuto jurídico de los ex jefes de Estado de gobierno. Un estudio comparado: Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Portugal, Francia y Canadá», *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11 (junio de 2016).
- Castro Agudelo, Santiago. «Venezuela: presidencialismo, política de seguridad y el tránsito hacia la consolidación de un régimen híbrido», *Panorama*, 4, n.º 8 (2010).
- Castro, Pedro. «El caudillismo en América Latina, ayer y hoy», *Política y Cultura*, n.º 27 (2007).
- Cea Engaña, José Luis. «Dominio legal y reglamentario», *Revista Chilena de Derecho*, 11 (diciembre de 1984).
- Chaires Zaragoza, Jorge. «La independencia del poder judicial», *Boletín mexicano de derecho comparado*, 37 (2004).

- Chalbaud Zerpa, Reinaldo. *Estado y política: derecho constitucional e instituciones políticas*. Caracas: Alvaro Nora Librería Jurídica : Liber, 2011.
- Cohen, Joshua. «Democracia y libertad». En *Democracia deliberativa*, editado por Jon Elster. España: Gedisa, 2001.
- Cohen, Joshua, y Charles Sabel. «Directly-Deliberative Polyarchy», *European Law Journal*, 3 (diciembre de 2012). doi:<https://doi.org/10.1111/1468-0386.00034>.
- Colomer, Josep. «La parlamentarización del presidencialismo». Coloquio. *Coloquio Internacional Gobierno de Gabinete: Una propuesta de gobernabilidad y pluralidad política*, febrero de 2005.
- Corwin, Edward S. *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. Buenos Aires: Fraterna, 1987.
- D'Auria, Anibal. «Un camino hacia la democracia deliberativa». En *Ciudadanía y costos sociales*, editado por Susana Bonetto y Teresa Piñero. Madrid: Dykinson, 2004.
- Dahl, Robert. *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- . *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos, 1989.
- Dahl, Robert Alan, y Leandro Wolfson. *La democracia y sus críticos*. 1. ed. Paidós estado y sociedad 8. Barcelona: Ed. Paidós, 1992.
- De la Guardia Herrero, Carmen. «Hacia la creación de la República Federal. España y los Estados Unidos: 1783 - 1789», *Revista Complutense de Historia de América*, 27 (2001).
- De Riz, Liliana. «Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?» En *Reforma Política y Consolidación Democrática*, editado por Dieter Nohlen y Aldo Solari. Caracas: Nueva Sociedad, 1988.
- De Sousa Santos, Boaventura, ed. *Derecho y Emancipación*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- . «Epistemologías del Sur», *Utopía y Praxis Latinoamericana*. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, 16 (septiembre de 2011).
- De Vergottini, Giuseppe. *Derecho constitucional comparado*. 1. ed. Instituto de investigaciones jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, núm. 197. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México : Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.

- De Vidales, Covadonga Ferrer Martín. «Independencia Judicial y Estado Constitucional. El Gobierno judicial», *Teoría y Realidad Constitucional*, 38 (2016).
- Debray, Régis. *La república explicada a mi hija*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Del Aguila, Alicia. «Constituciones, ciudadanía y población indígena en los Andes, s XIX los casos de Bolivia, Ecuador y Perú», *Politai: Revista de Ciencia Política*, 5, n.º 6 (2014).
- Díaz Revorio, Javier. «El Poder Ejecutivo Nacional». En *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, editado por Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor. Valencia - Caracas - Venezuela: Instituto de Estudios Políticos Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2004.
- Díez Gargari, Rodrigo. «Constitucionalismo y Democracia: una tensión inevitable». En *Constitucionalismo Progresista: Retos y Perspectivas*, editado por Roberto Gargarella. México: Universidad Autónoma Nacional de México, 2016.
- Dotti A., Marcelo. *Los rufianes del gran poder*. Ecuador, 2017.
- Duque Daza, Javier. «¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991 - 2014», *Estudios Socio-Jurídicos*, 1, n.º 17 (2014).
- Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1988.
- Duverger, Maurice, y Miguel A Aparicio. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1988.
- Dworkin, R. M. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 2002.
- Eberhardt, María Laura. «Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 33 (2015). doi:10.12795/araucaria.2015.i33.04.
- Elster, Jon. «La deliberación y los procesos de creación constitucional». En *La democracia deliberativa*, editado por Jon Elster. España: Gedisa, 2001.
- . *La democracia deliberativa*. España: Gedisa, 2001.
- Epstein, Lee. «Some Thoughts on the Study of Judicial Behavior», *William & Mary Law Review*, 57, n.º 6 (2017).

- doi:h0p://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol57/iss6/3.
- Escobar, Claudia. «El rol de las reglas en la era de los principios». En *Teoría y práctica de la justicia constitucional*. Justicia y Derechos Humanos. Quito: Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, 2010.
- Estermann, Josef. «Hermenéutica Diatópica y Filosofía Andina», *Revista FAIA*, 6, n.º 27 (2017).
- Estévez Araújo, José. «La ciudadanía cuarteada». En *La democracia en bancarrota*, editado por José Estévez Araújo y Giovanni Messina. España: Trotta, 2015.
- Estrella Gutiérrez, David. «Derecho de acceso a la información pública», *Eunomía: Revista en Cultura e la Legalidad*, 6 (2014).
- Faivre, Catherine. «Colombia: un régimen presidencial bajo la tentación del parlamentarismo», *Revista Derecho del Estado*, n.º 27 (diciembre de 2011).
- Fajardo H. Ángel R. *Principios de derecho constitucional: general y venezolano : desde la tarima del profesor*. Caracas, Venezuela: s.n., 2012.
- Fajardo Sánchez, Luis Alfonso. «El constitucionalismo andino y su desarrollo en las Constituciones de Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela», *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, n.º 47 (2017).
- Faller, Hans Joachim. «Cuarenta años del Tribunal Constitucional Federal Alemán», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 34 (1992).
- Fearon, James. «La deliberación como discusión». En *La democracia deliberativa*, editado por Jon Elster. España: Gedisa, 2001.
- Fenlon, Christopher. «The Spoils System in Check? Public Employees' Right to Political Affiliation & the Balkanized Policymaking Exception to § 1983 Liability for Wrongful Termination», *Cardozo Law Review Yeshiva University*, 30 (mayo de 2009).
- Fernández Segado, Francisco. *Estudios de derecho constitucional latinoamericano*, 2012.
- Fernández, Tomás Ramón. «Sobre el control jurisdiccional de los decretos de indulto», *Revista de Administración Pública*, 194 (agosto de 2014).
- Fernández Toro, Julio César. «El nuevo paradigma del ejercicio del gobierno. El sistema de gobierno en la constitución de 1999». En *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, editado por Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor. Valencia - Caracas - Venezuela: Instituto de Estudios Políticos Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela,

- 2004.
- Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995.
- . «La crisis de la democracia en la era de la globalización». Editado por Manuel Escamilla Castillo, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n.º 39 (2005).
- . *Los Derechos y sus Garantías: conversación con Mauro Barberis*. Bologna: Trotta S.A., 2016.
- . «Sobre los derechos fundamentales». *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 1, n.º 15 (1 de enero de 2006).  
doi:10.22201/ijj.24484881e.2006.15.5772.
- Figueroa Neri, Aimée. «Separación de poderes públicos y entidades fiscalizadoras superiores», *Revista de Derecho Foro. Universidad Andina Simón Bolívar*, 18 (2012).
- Fine, Toni. «El juicio político en los Estados Unidos de Norteamérica». En *La protección orgánica de la Constitución*, editado por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Edgar Danés Rojas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- Fischbach, Oskar Georg. *Teoría General del Estado*. Cuarta. Barcelona: Labor S.A., 1949.
- Flórez Ruiz, José. «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina», *Revista Derecho del Estado*, 25 (diciembre de 2010).
- Freidenberg, Flavia. «Ecuador2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político». *Revista de ciencia política (Santiago)* 32, n.º 1 (2012).  
doi:10.4067/S0718-090X2012000100007.
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Flacso, 2016.
- Funes, Patricia. *Las ideas políticas en América Latina*. Colegio de México, 2014.
- Gambino, Silvio. «La forma de gobierno en la “nueva” Constitución boliviana: ¿un presidencialismo parlamentarizado?» En *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, editado por Roberto Viciano Pastor y Claudia Storini. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- Gámez Mejías, Manuel. «La división de funciones como superación de la división de poderes en Alemania desde 1750 a 1918 y su influencia en la República de Weimar», *Cuadernos de derecho público*, 18 (2003).

- Gamper, Daniel. «Ciudadanos creyentes: El encaje democrático de la religión». En *Democracia sin ciudadanos*, editado por Victoria Camps. España: Trotta, 2010.
- García Belaunde, Domingo. «La Constitución peruana de 1993: sobreviviendo pese a todo pronóstico», *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*, n.º 18 (2014).
- García de Enterría, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Colombia: Temis, 2008.
- . *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. Madrid: Cívitas S.A., 1994.
- . *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*. 1a ed. Cuadernos Cívitas. Madrid: Cívitas, 1984.
- García Jurado, Roberto. «De la crisis de la democracia a la crisis de los partidos políticos», *Política y Cultura*, 2017.  
<http://portal.uasb.edu.ec:8888/login?url=https://search.proquest.com/docview/2007441686?accountid=8308>.
- García Montero, Mercedes. «El procedimiento legislativo en América Latina», *América Latina hoy*, n.º 38 (2004).
- García Orjuela, Carlos. «Competencias del Congreso de la República, en materia de tratados internacionales, procedimiento y características para la aprobación de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico colombiano», *Colombia Internacional*, n.º 61 (2005).
- García Roca, Javier. «Control Parlamentario y Convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», *Teoría y Realidad Constitucional*, 38 (2016).
- García Villegas, Mauricio. «La democracia constitucional: entre la libertad y la igualdad», *Estudios Políticos*, 7-8 (1995).
- Gardner, Roy. «A Theory of the Spoils System», *Public Choice*, 54, n.º 2 (1987).
- Garzón Valdés, Ernesto. «Estado de Derecho y Democracia en América Latina». En *Estado de Derecho: Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina*, editado por Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vázquez. México: siglo xxi, 2002.
- Gascón Cuenca, Andrés. «La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la Protección del Discurso Racista», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 47 (2013).
- Gaucher, François. «Crisis de la democracia en un mundo en mutación». *106*, *Revista*

- de estudios políticos, 1959.
- Gauchet, Marcel. «La democracia. De una crisis a otra». En *Democracia sin ciudadanos*, editado por Victoria Camps. España: Trotta, 2010.
- Gauchi Riso, Verónica. «Derecho de acceso a la información pública», *Métodos de Información*, 3, n.º 5 (2012).
- González, Luis Eduardo, y Charles Guy Gillespie. «Presidencialismo y Estabilidad Democrática en Uruguay». En *La crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, editado por Juan José Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Gonzalo, Eduard, y Ferran Requejo. «Teoría Política». En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miguel Caminal Badia. Madrid: Tecnos, 2015.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Medellín: Fundación Derecho Administrativo, 1988.
- Grau, Luis. *Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos: la Constitución de los Estados Unidos y sus enmiendas, 1787-1992*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2010.
- Grebe, Marc-André. «Ciudadanía, Constituciones Y Relaciones Interétnicas En La Sierra Ecuatoriana (1812-1830)». *Procesos; Quito*, n.º 36 (2012).  
<https://search.proquest.com/docview/1638685770/citation/33682C3680D1423D/PQ/6>.
- Grijalva, Agustín. *Constitucionalismo en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- Habermas, Jürgen. *Facticidad y Validez*. España: Trotta, 2005.
- . «La soberanía popular como procedimiento», *Cuadernos Políticos*, 57 (s. f.).
- Haddad Linero, Yebraíl. *La democracia deliberativa: perspectiva crítica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita., 2006.
- Hamilton, Alejandro, Santiago Madison, y Juan Jay. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Hartlyn, Jonathan. «El presidencialismo y la política colombiana». En *La crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, editado por Juan José Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Henderson, Peter. «La Constitución ecuatoriana de 1861». En *Historia Constitucional:*

- Estudios comparativos*, editado por Enrique Ayala Mora. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014.
- Hernández, Alicia. «MONARQUÍA-REPÚBLICA-NACIÓN-PUEBLO». En *Ensayos Sobre La Nueva Historia Política De América Latina: Siglo XIX*, editado por Guillermo Palacios. México: Colegio de México, 2008.
- Hernández Villalobos, Larys Leiba. «Los tratados internacionales como base de la diplomacia mundial», *Revista de Derecho*, n.º 22 (2004).
- Herrera Llive, Klever. «Ecuador: La iniciativa popular normativa en el gobierno de la revolución ciudadana», *Revista de Ciencias Sociales*, XXIV, n.º 2 (junio de 2018).
- Herrero Bernabé, Ireneo. «Antecedentes históricos del indulto», *Revista de Derecho UNED*, 10 (2012).
- Herrero, Vicente. *Organización de poderes*. México: Colegio de México, 1943.
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis, y Ana Patricia Cubillo-Guevara. «Orto Y Ocaso Del Buen Vivir En La Planificación Nacional Del Desarrollo En Ecuador (2007-2021)». *América Latina, Hoy; Salamanca* 78 (2018).  
doi:<http://dx.doi.org/10.14201/alh2018783754>.
- Hidrovo Quiñónez, Tatiana. «La modernidad radical imaginada por Eloy Alfaro». *Procesos*, 2002, 97-115.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Bogotá: Editorial Skla, 1982.
- Hochstetler, Kathryn. «Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur». *América Latina Hoy* 49 (2008): 51-72.
- Hurtado, Osvaldo. *Dictaduras del siglo XXI El caso ecuatoriano*. Quito: Paradiso, 2012.  
———. *Ecuador entre dos siglos*. Bogotá: Penguin Random House, 2017.
- Jackisch, Carlota. «Teoría de la distribución de poderes». En *División de Poderes*. Ciedla, 1994.
- Jaksic, Iván. «La república del orden: Simón Bolívar, Andrés Bello y las transformaciones del pensamiento político de la independencia», *Historia*, 36 (2003).
- Jaramillo, Juan Fernando. «La reelección presidencial inmediata en Colombia», *Nueva Sociedad*, n.º 198 (2005).
- Jassir, Mauricio Jaramillo. «Las altas Cortes y la consolidación democrática en Ecuador luego de las reformas de 1998, 2008 y 2011». *Colombia Internacional*, n.º 79 (2013). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4729444>.



- Jáuregui, Gurutz. «Crisis de la democracia y derecho», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, n.º 23 (s. f.).
- Jellinek, Georg. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Jiménez Asensio, Rafael. «Los frenos del poder (Una introducción al principio de separación de poderes y al control de las instituciones en los sistemas constitucionales)», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, 99-100 (diciembre de 2014).
- Jiménez Díaz, José Francisco. «Igualdad y Democracia: Reflexiones desde las teorías democráticas». En *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. España: ACMS, 2015.
- Jimenez Sánchez, José. «Principio democrático y derecho a decidir», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 19 (2014): 211-33.
- Johnson, James. «Argumentos en favor de la deliberación. Algunas consideraciones escépticas». En *Democracia Deliberativa*, editado por Jon Elster. España: Gedisa, 2001.
- Juan Armas, Miriam San. «El Poder Judicial en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999». En *Sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, editado por Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor. Valencia, Venezuela : [Valencia, España] : Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales: Vadell Hermanos Editores, 2004.
- Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2010.  
<http://site.ebrary.com/id/10378445>.
- Kruijt, Dirk. «Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy», *Ciencia Política*, n.º 14 (diciembre de 2012).
- Laclau, Ernesto. *La razón populista*. 1. ed. Sección obras de sociología. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2015.
- Lamounier, Bolívar. «Brasil ¿ Hacia el parlamentarismo?» En *La crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, editado por Juan José Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Lara Borges, Oswaldo, Andrea Gastagnola, y Aníbal Perez-Liñan. «Constitutional Design and Judicial Stability in Latin America, 1900-2009», *Política y Gobierno*, 19, n.º 1 (2012).
- Lara-Borges, Oswaldo, y Aníbal Perez-Liñan. «Diseño constitucional y estabilidad

- judicial en América Latina, 1900-2009». *Política y Gobierno*, septiembre de 2012.
- Lazarte, Jorge, Dieter Nohlen, y Mario Fernández B. «Presidencialismo limitado e inviolabilidad parlamentarista: el caso de Bolivia». En *Instituciones y cambio político en América Latina*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1998.
- Lezama, Migdalia. «El pensamiento político de Gabriel García Moreno: En busca del orden». *Anales de la Universidad Metropolitana* 1, n.º 2 (2001).  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4005188>.
- Lijphart, Arend. «Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas». En *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas*, editado por Juan José Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Linz, Juan José. «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?». En *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*, editado por Juan José Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Linz, Juan José, y Arturo Valenzuela, eds. *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. La crisis del presidencialismo, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) ; Vol. 1. Madrid: Alianza, 1997.
- Lleixmá, Joaquim. «Gobierno». En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miquel Caminal. España: Tecnos, 2015.
- Locke, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Tecnos, 2010.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel, 1976.
- . *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1982.
- Londoño Jaramillo, Patti. *Estados Unidos: una visión básica : historia, presidentes, sistema, documentos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2002.
- Lord, Clifford, ed. *Presidential Executive Orders*. Vol. I. New York: The Mayor of the City of New York, 1944.
- Lorente, Luis. «El desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo», *Apuntes del CENES*, 23, n.º 35 (2003).
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- Maldonado, Asael Mercado. «Presidencialismo Y Monarquía: Ocaso Y Similitudes». *Nómadas* 29, n.º 1 (2011): 97-113.
- Malem Seña, Jorge Francisco, y Hugo Seleme. «Patologías de las división de poderes»,

- Cuadernos de Filosofía del Derecho, 36 (2013).
- Maraniello, Patricio Alejandro. «La declaración de inconstitucionalidad de oficio en los sistemas difusos», *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*, 15 (2011).
- María Hernández, Antonio. «Presidencialismo y Federalismo en Argentina». En *Anales*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009.
- Marsteintredet, Leiv. «Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina», *América Latina hoy*, n.º 49 (2008).
- Martínez Dalmau, Rubén, y Rubén Martínez Dalmau. «El debate sobre la naturaleza del poder constituyente: elementos para una teoría de la constitución democrática». En *Teoría y práctica del Poder Constituyente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Masapanta, Christian. «Análisis del dictamen No. 023-10-DTI-CC de la Corte Constitucional para el período de transición», *Foro Revista de Derecho*, n.º 17 (2012).
- Medina Quintero, Felipe Eduardo. «Entre el caudillismo y la democracia representativa en América Latina», *Justicia Juris*, 9, n.º 2 (diciembre de 2013).
- Mejía, Joaquín A. «El papel de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias latinoamericanas», *Revista IDH*, 49 (2009).
- Mejía Quintana, Oscar, y Carolina Jiménez. «Nuevas Teorías de la Democracia: de la democracia formal a la democracia deliberativa», *Colombia Internacional*, n.º 62 (julio de 2005).
- Meléndez, Carlos, Paolo Moncagatta, Carlos Meléndez, y Paolo Moncagatta. «Ecuador: Una década de correísmo». *Revista de ciencia política (Santiago)* 37, n.º 2 (2017): 413-48. doi:10.4067/s0718-090x2017000200413.
- Melo Flores, Gabriela. «Acceso a la información pública». En *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, editado por Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Soliz. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013.
- Méndez Chang, Elvira. «Las atribuciones del Congreso y del Presidente de la República para celebrar tratados en el Perú: reflexiones a partir de la suscripción del Tratado de Extradición entre Perú y Francia», *Ius est veritas*, n.º 52 (julio de 2016).
- Méndez, Juan E. «Los derechos fundamentales como límite al principio democrático de la voluntad mayoritaria». En *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, editado por

- Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta, y Jorge Vargas Cullell. Argentina: Homo Sapiens, 2003.
- Messina, Giovanni. «De la gobernabilidad a la gobernanza: los caminos del vaciamiento de la democracia». En *La democracia en bancarrota*, editado por José Estévez Araújo y Giovanni Messina. España: Trotta, 2015.
- Meza, Rosendo Bolívar. «Alternancia política y transición a la democracia en México», *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, 6, n.º 12 (diciembre de 2013).
- Mezarina, Silvio. «La problemática del indulto humanitario en el supuesto de crímenes de lesa humanidad: el caso Fujimori», *Ars Boni Et Aequi*, 10, n.º 1 (2014).
- Michellini, Dorando. «Deliberación. Un concepto clave en la teoría de la democrática deliberativa de Jürgen Habermas», *Revista anual del Grupo de Investigación de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*, junio de 2015.
- Milanese, Juan Pablo. «Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia, 2002 - 2006», *Cs Ciencias Sociales*, n.º 8 (diciembre de 2011).
- Mill, Jhon Stuart. *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial, 1970.
- Mocoroa, Juan M. «El juicio político como “Medida de salud pública”». *Cuestiones Constitucionales* 30 (1 de enero de 2014): 123-49. doi:10.1016/S1405-9193(14)70461-5.
- Moncada Zapata, Juan Carlos. *El Reglamento como fuente de Derecho en Colombia*. Bogotá: Temis, 2007.
- Monedero, Juan Carlos, Ariel Jerez, Alfredo Ramos, y José Luis Fernández. «Participación ciudadana y democracia Una revisión de las mejores experiencias iberoamericanas», *Documentos de trabajo Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, n.º 1 (2013).
- Montaño Galarza, César. «Las relaciones internacionales y los tratados en la Constitución de Bolivia de 2009». En *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, editado por Roberto Viciano Pastor y Claudia Storini. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- . «Las relaciones internacionales y los tratados en la Constitución ecuatoriana de 2008». En *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2009.

- . *Problemas constitucionales de la integración*, 2013.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat. *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos, 2002.
- Montúfar, César. *¿Vivimos en democracia? análisis conceptual del régimen político de la revolución ciudadana*. Primera edición. Biblioteca de ciencias sociales, volumen 81. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional : Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016.
- Mora Restrepo, Gabriel. «La dimensión axiológica del principio constitucional democrático», *Revista de actualidad jurídica*, 6 (1997).
- Needler, Martin C. *Identity, interest, and ideology: an introduction to politics*. Westport, Conn: Praeger, 1996.
- Negretto, Gabriel. «La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso» 50, n.º 198 (septiembre de 2010).
- Negri, Juan. «Democracia Deliberativa: Una crítica», *PostData*, 20, n.º 2 (octubre de 2015).
- Nino, Carlos Santiago. «El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia». En *El presidencialismo puesto a prueba*, editado por Carlos Santiago Nino y Roberto Gargarella. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- Nogueira Alcalá, Humberto. «La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y Gobiernos Semipresidenciales en Europa», *Estudios Constitucionales*, 2017, 2.
- Noguera Fernández, Albert. «Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social». En *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, editado por Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva, y Rubén Martínez Dalmau. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Noguera Fernández, Albert, y Marco Navas. *Los Nuevos Derechos de Participación ¿Derechos Constituyentes o Constitucionales? Estudio del modelo constitucional de Ecuador*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- Nohlen, Dieter. «El presidencialismo comparado», *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, 1 (2013).
- . «Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas». En

- Instituciones y cambio político en América Latina*, editado por Dieter Nohlen y Mario Fernández B. Venezuela: Nueva Sociedad, 1998.
- Nohlen, Dieter, y Mario Fernández. «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas». En *Instituciones y cambio político en América Latina*, editado por Dieter Nohlen y Mario Fernández B. Venezuela: Nueva Sociedad, 1998.
- Nolte, Detlef. «América Latina: Constituciones flexibles y estructuras de poder rígidas», *Iberoamericana*, n.º 61 (marzo de 2016).
- Nun, José. *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Nueva edición revisada y Ampliada. Claves del siglo XXI. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual, 2015.
- O'Donnell, Guillermo. «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas». En *Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, editado por Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vázquez. Siglo XXI, 2002.
- . «Las crisis perpetuas de la democracia», *Polis*, 3, n.º 1 (2007).
- Olivares, Nicolás Emanuel. «Democracia deliberativa y control de constitucionalidad: En defensa de un diseño multisituado», *Revista de Derecho*, 47 (2017).
- Ordóñez, Darwin, y Susana Hinojosa. «La política exterior del Ecuador en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir», *Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 4, n.º 8 (2014).
- Orrego Echeverría, Israel Arturo. «Descolonización epistémica. Aportes del pensar andino abyayalanse a la filosofía», *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana*, 36, n.º 113 (2015).
- Ortiz, David. «La presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?», *Espacio, Tiempo y Forma*, 16 (2004).
- Ortiz, Richard. «Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario». *Estudios constitucionales* 16, n.º 2 (diciembre de 2018). doi:10.4067/S0718-52002018000200527.
- Ortiz, Santiago. «Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional». *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 32 (2008).  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3318231>.
- Oyarte, Rafael. «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». En *La nueva Constitución del Ecuador*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini.

- Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Pachano, Simón. «Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento». *Revista de ciencia política (Santiago)* 30, n.º 2 (2010): 297-317. doi:10.4067/S0718-090X2010000200007.
- . «Presidencialismo y parlamentarismo», *Revista Mexicana de Sociología*, 60, n.º 3 (septiembre de 1998).
- Paramio, Ludolfo. «Frustración de los electores y crisis de la democracia». presentado en Seminario del IFE Transición y consolidación democrática: el contexto internacional y la experiencia mexicana, México, 18 de febrero de 2003.
- Peces-Barba, Gregorio. «El principio de las mayorías desde la Filosofía del Derecho», *Anuario de la Facultad de derecho de Alcalá de Henares*, 3 (1994).  
<https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/6045>.
- Penfold, Michael, Javier Corrales, y Gonzalo Hernández. «Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina» 34, n.º 3 (2014).
- Pérez Calvo, Alberto. «Características del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano». En *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*, editado por Claudia Storini y José Francisco Alenza García. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2012.
- Pérez Escobar, Jacobo. *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1997.
- Perez Luño, Antonio E. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 2004.
- Pérez-Liñán, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Primera edición en español. Sección de Obras de Política y Derecho. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2009.
- . «Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿ Hacia un nuevo presidencialismo ?», *Latin American Research Review*, 38, n.º 3 (2003).
- Petit Guerra, Luis Alberto. «La (in)justicia (in)constitucional», *Revista Brasileira de Direito*, 13, n.º 3 (2017).
- Pettit, Philip. «De la República a la Democracia», *Revista Internacional del Pensamiento Político*, 4 (2009).
- . *Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1999.
- Pindado, Fernando. «Gobierno local y participación ciudadana», *Intervención*

- Psicosocial, 13, n.º 3 (2004).
- Pisarello, Gerardo, ed. *Un largo Termidor: Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- Piza Rocafort, Rodolfo. «Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina». En *La Constitución Norteamericana y su influencia en Latinoamérica*, de Thomas Buerghenthal, José Mario García Laguardia, y Rodolfo Piza Rocafort. Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.
- Planas, Pedro. «Las formas parlamentarias del presidencialismo peruano». En *Memorias del VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Colombia: Universidad del Externado de Colombia, 1998.
- . *Regímenes Políticos Contemporáneos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Platón. *La república*. Barcelona: Editorial Vosgos, 1977.
- Posada, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Preciados, 1893.
- Prieto Sanchís, Luis. *Apuntes de teoría del Derecho*. Madrid: Trotta, 2015.
- Przeworski, Adam. *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- Puentes González, Germán. «La carrera administrativa ¿anhelo o realidad?», *Desafíos*, 11 (2004).
- Puerta Riera, María Isabel. «Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea», *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXIII, n.º 65 (abril de 2016).
- Quinche Ramírez, Manuel Fernando. «El presidencialismo, el control de convencionalidad y la democracia en los países andinos», *Co-herencia: revista de humanidades*, 10, n.º 19 (2013).
- Ramacciotti, Beatriz M. «Hacia un Derecho internacional de la Democracia», *Agenda Internacional*, 27 (2009).
- Ramírez Nárdiz, Alfredo. «La participación como respuesta a la crisis de la representación: El rol de la democracia participativa». *90, Revista de Derecho Político*, agosto de 2014.
- doi:<http://portal.uasb.edu.ec:8888/login?url=https://search.proquest.com/docvie>



w/1564428157?accountid=8308.

- Rawls, John. *Teoría de la Justicia*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.
- Remotti Carbonell, José Carlos. «Perú: la necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n.º 15 (2006).
- Reynoso, Diego. «Las variedades del bicameralismo en América Latina», *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 2, n.º 4 (2009).
- Riccards, Michael P. *The Ferocious Engine of Democracy. a History of the American Presidency*. Vol. I. Lanham, Md.: Madison Books, 1995.
- Riggs, Fred. «Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy», *International Political Science Review*, 18, n.º 3 (julio de 1997).
- Riofrío, Juan Carlos. «Valor jurídico del preámbulo de la Constitución ecuatoriana vigente». *Foro Revista de Derecho; Quito*, n.º 23 (2015): 27-52, 163-164.
- Rius, Mercè. «El ciudadano sin atributos». En *Democracia sin ciudadanos*, editado por Victoria Camps. España: Trotta, 2010.
- Rivero, Francisco. «La crisis de la democracia», *Cuadernos Unimetanos*, 2, n.º 35 (enero de 2005).
- Rodríguez, Roberto. «El triunfo y la crisis de la democracia liberal», *Política y Sociedad*, 50, n.º 2 (2013).  
doi:dx.doi.org/10.5209/rev\_POSO.2013.v50.n2.38989.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. *Igualdad democrática y no discriminación*, 2014.
- Romero, Carlos, María Teresa Romero, y Elsa Cardozo De Da Silva. «La política exterior en las Constituciones de 1961 y 1999: Una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas». En *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, editado por Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor. Valencia - Caracas - Venezuela: Instituto de Estudios Políticos Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2004.
- Rosatti, Horacio D. *Tratado de derecho constitucional*. 1a. ed. Vol. II. II vols. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2011.
- Rostworowski de Diez Canseco, María. *Ensayos de historia andina*. Serie Historia andina 20, 22. Lima: IEP : BCRP, 1993.
- Rottinghaus, Brandon, y Jason Maier. «The power of decree: Presidential use of

- executive proclamations, 1977 - 2005», *Political Research Quarterly*, junio de 2007.
- Rottinghaus, Brandon, y Adam Warber. «Unilateral Orders as Constituency Outreach: Executive Orders, Proclamations, and the Public Presidency», *Presidential Studies Quarterly*, 45, n.º 2 (junio de 2015).
- Rousseau, Jean-Jacques. *Contrato social*. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2007.
- Rubio Llorente, Francisco. «El principio de legalidad», *Revista española de derecho constitucional*, 39 (1993).
- Ruiz, Juan José. «La evolución de la forma de gobierno en Francia: ¿una vía hacia un presidencialismo neoparlamentario?», *Revista de Derecho Político*, n.º 81 (agosto de 2011).
- Ruiz Valerio, José. «Estado de derecho: el principio democrático vs. el control jurisdiccional en América Latina». En *Neoconstitucionalismo y estado de derecho*, editado por Pedro Torres Estrada. México: Limusa, 2006.
- Sabando Garcés, Horacio, Olga Pérez Soto, y Silvia Odrizonla Guitart. «El desarrollo local del cantón Manta y sus conexiones con el Plan Nacional para el Buen Vivir en Ecuador», *Revista ECA Sinergia. Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas*, 9, n.º 1 (junio de 2018).
- Sabater, Javier. «Presidencialismo y Relaciones Ejecutivo - Legislativo en la Argentina (1983 - 2007)», *Colección*, n.º 21 (2011).
- Sáchica, Luis Carlos. *Introducción al derecho comunitario andino*. 2. ed. Bogotá, Colombia: Temis, 1990.
- . *Nuevo constitucionalismo colombiano*. Santa Fe de Bogotá: Temis, 1992.
- Salazar, Álvaro R. Mejía. «El patrimonio cultural como derecho: el caso ecuatoriano». *Foro Revista de Derecho; Quito*, n.º 21 (2014).  
<https://search.proquest.com/docview/1707841448/citation/EEE63F71688348F8PQ/4>.
- Salgado Arteaga, Francisco. «¿Universidad o Uniformidad? Sumaq Kawsay, Diversidad e Isomorfismo Bajo La Lupa», *Anales*, n.º 56 (2014).  
[https://www.researchgate.net/publication/272815788\\_Universidad\\_o\\_uniformidad\\_Sumaq\\_Kawsay\\_diversidad\\_e\\_isomorfismo\\_bajo\\_la\\_lupa](https://www.researchgate.net/publication/272815788_Universidad_o_uniformidad_Sumaq_Kawsay_diversidad_e_isomorfismo_bajo_la_lupa).
- Salgado, Hernán. *El sistema presidencial en América Latina: del caudillismo autocrático al hiper-presidencialismo constitucional*, 2017.
- . «¿Guardianes o sepulteros de la Constitución?» *Anuario Iberoamericano de*

- Justicia Constitucional*, Anuario Iberoamericano de justicia constitucional, n.º 17 (2013).
- . *Introducción al Derecho: Un esbozo de Teoría General del Derecho*. Quito, 2010.
- . *Lecciones de Derecho Constitucional*. Primera. Quito: Ediciones Legales, 2012.
- Salgado Pesantes, Hernán. *Lecciones de derecho constitucional*. 4. ed. actualizada. Colección profesional ecuatoriano. Quito: Ediciones Legales, 2012.
- Samuels, David, y Kent Eaton. «Presidentialism And, Or, and Versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Furure Research». presentado en Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, 2002.
- Sánchez Pinto, Silvana. «Participación ciudadana en el procedimiento legislativo, como concreción del principio de interculturalidad; y control previo de constitucionalidad de proyectos de ley, como garantía de la participación». En *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano Tomo II*, editado por David Cordero Heredia. Quito: INREDH, 2010.
- Sánchez-Moreno, José Ugaz. «El indulto para procesados y el perro del hortelano», *Themis: Revista de Derecho*, 18 (1991).
- Santoro, Emilio. «¿Está la democracia adaptada a las sociedades multiculturales (al pluralismo identitario)?» En *La democracia en bancarrota*, editado por José Estévez Araújo y Giovanni Messina. España: Trotta, 2015.
- Santos, Manoel Leonardo, Aníbal Pérez-Liñán, y Mercedes García Montero. «El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina». *Revista de ciencia política (Santiago)* 34, n.º 3 (2014). doi:10.4067/S0718-090X2014000300001.
- Sanz, Ana. «Administración Pública». En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miguel Caminal Badia, Cuarta. Madrid: Tecnos, 2015.
- Sartori, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza, 2002.
- . *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 1. ed. Política y derecho. México: Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Política y Derecho, 1996.
- Sartori, Giovanni, Miguel Ángel González Rodríguez, Instituto Federal Electoral (México), y Tribunal Federal Electoral. *Qué es la democracia?* México: Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, 1993.

- Scocozza, Antonio. «Estado y Constitución en Simón Bolívar», *Telos*, 5, n.º 3 (2003).
- Serra Cristóbal, Rosario. «Las responsabilidades de un Jefe de Estado», *Revista de estudios políticos*, 115 (2002).
- Serrafero, Mario. «Presidencialismo y Reforma Política en América Latina», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 8 (abril de 1991).
- Sintomer, Yves. «Sorteo y política: ¿de la democracia radical a la democracia deliberativa?», *Revista Internacional de Filosofía*, n.º 72 (2017).  
doi:<http://dx.doi.org/10.6018/daimon/295531>.
- Solozábal, Juan José. «Sobre el principio de la separación de poderes», *Revista de estudios políticos*, 24 (1981).
- Soriano Hernández, Enrique. «El predominio del continuismo en el parlamento de la Constitución de Bolivia de 2009». En *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, editado por Roberto Viciano Pastor y Claudia Storini. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- Sosa Villagarcía, Paola. «¿Todos los 'hombres' del Presidente? Una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de los ministros y ministras en el Perú post-Fujimori (2001 - 2014)», *Revista de Ciencia Política*, 5, n.º 9 (2014).
- Soto Velasco, Sebastián. «El veto presidencial y el Tribunal Constitucional». En *Anuario de derecho público 2015.*, editado por Universidad Diego Portales (Santiago de Chile). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2015.
- Squella Narducci, Agustín. «Democracia e igualdad en América Latina», *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 4 (1987).
- Stepan, Alfred, y Cindy Skach. «Presidencialismo y Parlamentarismo en Perspectiva Comparada». En *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*, editado por Juan José Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- Storini, Claudia, y Marco Navas. *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social*. Nuevo derecho ecuatoriano 3. Quito, Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador : Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013.
- Sugart, Matthew Soberg. «Elections: The American Process of Selecting a President: A comparative perspective», *Presidential Studies Quarterly*, 3, n.º 34 (2004).
- Suing, José. «El sistema nacional descentralizado de planificación participativa». En *La*

- Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Tapia, César Ulloa. «La promesa de la democracia social en Ecuador.» *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, n.º 42 (2015).  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5479854>.
- Targonski, Rosalie, ed. *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos*. Estados Unidos: Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos, 2000.
- Tascón, Tulio Enrique. *Derecho Constitucional colombiano. Comentarios a la Constitución Nacional*. Colombia: La Gran Colombia, 1993.
- Thibaut, Bernhard. «Presidencialismo, Parlamentarismo y El problema de la consolidación democrática en América Latina», *Estudios Internacionales*, 26, n.º 102 (junio de 1993).
- Thury-Cornejo, Valentín. *Juez y División de Poderes hoy*. Buenos Aires: Ciencia y Cultura, 2002.
- . «La Independencia Judicial en el contexto de la sociedad de medios: desafíos y estrategias». *Dikaion* 20, n.º 2 (2011): 299-325.
- Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.
- Tomás, Mariona. «Democracia». En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miguel Caminal Badia. Madrid: Tecnos, 2015.
- Torrens, Xavier. «Elecciones y Sistemas Electorales». En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miquel Caminal. España: Tecnos, 2015.
- Torres Ávila, Jheison. «La teoría del Garantismo: poder y constitución en el Estado contemporáneo», *Revista de Derecho*, n.º 47 (2017).
- . «Los paradigmas del control de poder y el principio de división de poderes», *Justicia Juris*, 10, n.º 1 (2014).
- Torres, Luis Fernando. «El presidencialismo constituyente y el Estado Constitucional de Montecristi». En *La Nueva Constitución del Ecuador*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- . *Presidencialismo constituyente: la ruta del autoritarismo en el Ecuador*. 1. ed. Quito, Ecuador: Cevallos Editora Jurídica, 2009.
- Toscano Gil, Francisco. «Actualidad y vigencia de la clasificación de los reglamentos en ejecutivos e independientes», *Revista Jurídica de Casilla y León*, n.º 30

- (mayo de 2013).
- Toynbee, Arnold. «La Sociedad Andina», Ideas y Valores: Revista Colombiana de Filosofía, 1, n.º 2 (1951).
- Trujillo, Julio César. «Sociedad Civil, Estado y participación». En *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva, y Claudia Storini. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Tsebelis, George. *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. Traducido por José Manuel Salazar. Primera edición español. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Tudela Aranda, José. «El derecho a decidir y el principio democrático» 37 (2016).
- Tzoumis, Kelly, Susan Bennett, y Elizabeth Stoffel. «The executive order in the United States: a policy tool used that has shaped environmental policy and decisions from Presidents Franklin D. Roosevelt to Barack Obama», *Environ Syst Decis*, 35 (2015).
- Uribe Celis, Carlos. «La república de Colombia del Libertador Simón Bolívar», *Análisis*, n.º 83 (diciembre de 2013).
- Valencia Carmona, Salvador. *El poder ejecutivo latinoamericano*. 1a ed. núm. 17. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979.
- Valenzuela, Arturo. «La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile: una propuesta para una forma parlamentaria de gobierno». En *La crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, editado por Juan José Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Valero Heredia, Ana. «Federalismo y state law en los Estados Unidos: el papel de la “conferencia nacional de comisionados para uniformar la legislación de los estados”», *Revista para el Análisis del Derecho*, 2010.
- Vargas, Jean-Paul. «La alternancia desde el pluralismo democrático», *Revista de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas Universidad Centroamericana*, 20 (2016).
- Vargas Lima, Alan. «La reelección presidencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. La ilegítima mutación de la Constitución a través de una ley de aplicación normativa», *Revista Boliviana de Derecho*, n.º 19 (enero de 2015).

- Velásquez Elizarra, Juan Carlos. «La construcción del Estado de Derecho Nacional e Internacional a partir del desarrollo democrático y la reforma del Estado». En *Estado de derecho internacional*, editado por Manuel Becerra Ramírez y Nuria González Martín. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- Vélez Gallego, Gabriela. «La reelección: No es opción para la democracia. Caso Colombia», *Justicia*, n.º 32 (diciembre de 2017).
- Viciano Pastor, Roberto. «Caracterización General de la Constitución venezolana de 1999». En *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, editado por Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor. Valencia - Caracas - Venezuela: Instituto de Estudios Políticos Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 2004.
- . «El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: Un modelo rupturista y discutido». En *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, editado por Roberto Viciano Pastor y Claudia Storini. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- Viciano Pastor, Roberto, y Rubén Martínez Dalmau. «Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano». En *Política, justicia y Constitución*, editado por Luis Fernando Ávila Linzán. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011.
- . «Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional», *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n.º 25 (2010).
- Vigo, Rodolfo Luis. *Interpretación constitucional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1993.
- Vila Casado, Iván. *Nuevo derecho constitucional: antecedentes y fundamentos*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002.
- Villaseñor, Isabel. «La democracia y los derechos humanos: una relación compleja». 4, *Foro Internacional*, 55 (2015).
- Warren, Mark. «La democracia deliberativa». En *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, editado por Francisco Berlín Valenzuela. México: Porrúa, 2002.
- Watson, Richard Abernathy. *Democracia Americana: Logros y perspectivas*. 5th ed. México: Limusa, 1989.
- Woolley, John, y Gerhard Peters. «The contemporary presidency. Do presidential memo orders substitute for executive orders? New data», *Presidential Studies*

Quarterly, 47, n.º 2 (junio de 2017).

Ylarri, Juan Santiago. «Populismo, crisis de representación y democracia», Foro, Nueva época, 18, n.º 1 (2015).

Zubiría Mutis, Blas. «Caudillismos y Dictaduras en América latina: Una indagación histórica desde la literatura y otras fuentes», Historia Caribe, n.º 9 (2004).

### **Disposiciones normativas:**

Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

———. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Bélgica. Constitución de Bélgica (1944).

Bolivia. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, Pub. L. No. Gaceta Oficial (2009).

Colombia. Acto Legislativo Nro. 2 (2004).

———. Acto Legislativo Nro. 02 (2015).

———. Constitución de Colombia, Pub. L. No. Gaceta Oficial 114. (1991).

Convención de Filadelfia. Constitución de Estados Unidos (1787).

Ecuador. Constitución de Ecuador 1830, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1830 (1830).

———. Constitución de Ecuador 1835, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1835 (1835).

———. Constitución de Ecuador 1845, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1845 (1845).

———. Constitución de Ecuador 1851, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1851 (1851).

———. Constitución de Ecuador 1852, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1852 (1852).

———. Constitución de Ecuador 1861, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional de 1861 (1861).

———. Constitución de Ecuador 1869, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional 1869. (1869).

———. Constitución de Ecuador 1878, Pub. L. No. Diario de la Convención Nacional 1878 (1878).

———. Constitución de Ecuador 1897, Pub. L. No. Registro Oficial 272. (1897).

———. Constitución de Ecuador 1906, Pub. L. No. Registro Oficial 262. (1906).



- . Constitución de Ecuador 1945, Pub. L. No. Registro Oficial 228. (1945).
- . Constitución de Ecuador 1946, Pub. L. No. Registro Oficial 773. (1946).
- . Constitución de Ecuador 1979, Pub. L. No. Registro Oficial 800 (1979).
- . Constitución de Ecuador 1998, Pub. L. No. Registro Oficial 1. (1998).
- . Constitución de Ecuador 2008, Pub. L. No. Registro Oficial 449. (2008).
- . Constitución de Ecuador de 1967, Pub. L. No. Registro Oficial 133. (1967).
- . Decreto Ejecutivo 1577, Pub. L. No. Registro Oficial Nro. 535 (2009).
- . Enmiendas a la Constitución de la República, Pub. L. No. Registro Oficial Nro. 653 (2015).
- . Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 759 (2016).
- . Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 578 (2009).
- . Ley Orgánica Incentivos Tributarios para varios Sectores Productivos, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 860 (2016).
- . Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 744 (2016).
- . Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 720 (2016).
- . Ley para Evitar Especulación sobre el Valor de las Tierras, Pub. L. No. Reg. Oficial Nro. 913 (2016).
- España. Constitución de España (1978).
- Estados Unidos Presidency U.S.A. «Executive Orders: Washington - Trump», 12 de julio de 2018. <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php>.
- Organización de Estados Americanos OEA. Carta Democrática Interamericana (2001).
- . Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José (1969).
- Perú. Constitución Política del Perú (1993).
- . Ley de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (2019).
- . Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158 (2007).
- Suecia. Constitución de Suecia (1974).
- Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Pub. L. No. Gaceta Oficial 36.860 (1999).

———. Ley Orgánica de Administración Pública (2014).

———. Ley Orgánica del Poder Ciudadano (2001).

### **Sentencias de organismos internacionales y Estados:**

Bolivia. Tribunal Constitucional Plurinacional. Sentencia Constitucional 84/2017, No. 20960-2017-42- AIA (28 de noviembre de 2017).

Corte IDH. Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia (1 de diciembre de 2016).

———. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, No. 184 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de agosto de 2008).

———. Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil (24 de noviembre de 2010).

———. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela (22 de junio de 2015).

———. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia, No. 192 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de noviembre de 2008).

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nro. 018-18-SIN-CC (1 de agosto de 2018).

———. Dictamen No. 2-19-IC (7 de mayo de 2019).

———. Dictamen No. 4-19-RC (23 de agosto de 2019).

———. Dictamen Nro. 0001-17-CP (18 de marzo de 2019).

Perú. Tribunal Constitución del Perú. Sentencia-322, No. 002-96- I/TC (3 de enero de 1997).