

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría de Investigación en Derecho

Mención en Derecho Constitucional

**Análisis comparativo de los dispositivos de balance y control entre
Ejecutivo y Legislativo en las Constituciones de 1998 y 2008**

Luis Fernando Molina Onofa

Tutor: Luis Fernando Torres Torres

Quito, 2024



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Luis Fernando Molina Onofa, autor de la tesis intitulada “Análisis comparativo de los dispositivos de balance y control entre Ejecutivo y Legislativo en las Constituciones de 1998 y 2008”, 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 Magíster en Investigación en Derecho, Mención en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. 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.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

09 de diciembre de 2024

Firma: _____

Resumen

En el Ecuador el debate entre presidencialismo y parlamentarismo adquirió importancia al amparo de tres argumentos: i) falta de gobernabilidad, que aducía la imposibilidad de acuerdos entre el poder ejecutivo y legislativo ocasionada por la “fragmentación política del órgano legislativo y la ausencia de partidos políticos fuertes y disciplinados ii) Prácticas populistas de los gobiernos de turno que sustentaban su plan de gobierno en el clientelismo, el paternalismo y la demagogia iii) la necesidad del establecimiento del neoliberalismo como sistema económico en nuestro país.

Inicié mi investigación con una pregunta recurrente en el ámbito académico ecuatoriano: ¿Existe hiperpresidencialismo en Ecuador? Sin embargo, a medida que profundicé en este análisis, me di cuenta de que, más allá de debatir sobre este término, empleado para describir el presidencialismo instaurado por la Constitución de Montecristi (2008), era crucial incorporar las tres dimensiones del presidencialismo en el debate. Según Sagües, estas son: la dimensión normativa, que se refiere a los mecanismos de control entre las funciones del Estado; la dimensión fáctica, que incluye los valores cívicos y el comportamiento de la sociedad en el ámbito político; y la dimensión axiológica, que quizás es la más importante y menos investigada, enfocada en el fin último del presidencialismo: el fortalecimiento de la democracia.

Esta investigación representa un primer paso hacia un debate que debe abordarse desde la academia, donde es necesario profundizar en la evaluación de la eficiencia del presidencialismo y de sus instituciones democráticas. Más importante aún, esta investigación abre el análisis sobre la estructura de poder que subyace a la institucionalidad. Además, deja abierta la posibilidad de explorar con mayor detalle las implicaciones de un modelo de democracia participativa en nuestro país.

Palabras clave: hiperpresidencialismo, presidencialismo, democracia formal, democracia sustancial, pesos y contrapesos, Constitución 1998, Constitución 2008

Al gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, por la protección diplomática otorgada y por su férrea convicción de defensa a los Derechos Humanos. Su profunda tradición democrática y su amplia tradición de respeto al asilo político que me fue otorgado. A mis compañeros Gabriela, Edwin, Soledad, Tania, Carlos y Lucho, con quienes por la fortaleza y unidad que han demostrado al defender nuestros ideales. Que las ideologías no sean barreras que nos separen, sino ideas que nos permitan construir un Ecuador plural e intercultural. A mi madre, mi padre y familia, por todo el apoyo que he recibido a lo largo de mi formación profesional y personal. A mi sobrino, Daniel Alejandro Rodríguez, que su formación académica en derecho sea un medio para hacer posible la justicia. A mis tías, Cecilia y Aída, quienes a lo largo de estos años contribuyeron a mi formación y supieron ser mi guía en la ausencia de mi madre.

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi madre, Martha Onofa, que, a pesar de su ausencia física, supo guiarme desde mi niñez en mi formación académica y en mi proyecto de vida.

A mi padre, Mario Molina, quien en estos momentos adversos ha sabido apoyarme y brindar parte de su tiempo para hacer esta investigación posible.

Un agradecimiento especial, a mi hermana, a mis tías y tío, a mi prima y a mis sobrinos: Daniel Alejandro y Cristina Anahí, por ser un apoyo permanente y la fuerza para salir adelante.

A Andrea Camacho y Edwin Jarrín, por su ayuda en la parte investigativa durante estos dos meses de arduo trabajo.

A mi director Luis Fernando Torres, ilustre abogado y político, quien ha guiado este proceso de investigación, pero sobretodo, ha sabido apoyarme y evidenciar que en política no existen enemigos, sino adversarios y que el debate y el respeto al pensamiento distinto es la base de un Ecuador Democrático.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, por estos años de formación académica, que se constituyen en los cimientos de mi preparación académica.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero: Elementos teóricos del presidencialismo	17
1. Estado, república y sistemas de gobierno.....	17
1.1. Estado moderno	17
1.2 La república en el Estado moderno	19
1.3 Sistemas de gobierno.....	20
1.3.1.El presidencialismo norteamericano	21
1.3.2 El presidencialismo latinoamericano.....	23
1.4.1 Características del presidencialismo	27
1.5 Sistema de control entre las funciones del Estado (checks and balances)	32
1.5.1 Concepto de control.....	33
Capítulo segundo: Análisis comparativo del presidencialismo en las constituciones de 1998 y 2008	45
1. Elementos históricos del presidencialismo en Ecuador.	45
1.1 Surgimiento del Estado ecuatoriano: Antecedentes del presidencialismo.	45
1.3 Elementos teóricos del presidencialismo en las constituciones de 1998 y 2008.	53
1.4 Estado social de derecho en la Constitución de 1998 (Reformatoria de 1978)	54
1.5 Estado constitucional de derechos y justicia en la Constitución de 2008.	56
1.6 Análisis comparativo del presidencialismo entre las constituciones de 1998 y 2008.....	57
Conclusiones.....	85
Bibliografía.....	87

Introducción

Con el fin de las dictaduras y la caída del muro de Berlín, en las décadas de 1980 y 1990, respectivamente, en América Latina adquiere importancia el debate sobre el sistema político adecuado para los Estados. La disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo ocuparon el centro del debate para juristas y científicos políticos con el objetivo de encontrar un sistema adecuado para nuestros países que genere condiciones de gobernabilidad, equilibrio de poderes y gobernanza.

Juan Linz en su obra “The failure of Presidential Democracy”,¹ plantea este debate a partir de dos premisas: a) ¿Debe existir una democracia presidencial o parlamentaria? b) ¿Quién tiene la representación del electorado y, en consecuencia, puede hablar a nombre del pueblo, el presidente de la República o el Parlamento?

Desde las ciencias políticas se plantearon como alternativas a la falta de gobernabilidad, o bien la adopción de sistemas políticos parlamentarios,² sustentados en el fortalecimiento del órgano legislativo y la elección indirecta del representante del poder ejecutivo (primer ministro); o bien sistemas presidenciales,³ cuya base, fue la primacía del poder ejecutivo (presidente de la república) sobre el parlamento y la elección popular de los representantes de ambos poderes.

En Ecuador el debate entre presidencialismo y parlamentarismo adquirió importancia al amparo de tres argumentos: i) falta de gobernabilidad, que aducía la imposibilidad de acuerdos entre el poder ejecutivo y legislativo ocasionada por la “fragmentación política del órgano legislativo y la ausencia de partidos políticos fuertes y disciplinados,⁴ ii) Prácticas populistas de los gobiernos de turno que sustentaban su plan de gobierno en el clientelismo, el paternalismo y la demagogia, iii) la necesidad del establecimiento del neoliberalismo como sistema económico en nuestro país.

La suma de estos factores trajo como consecuencia un proceso de inestabilidad política caracterizado por la existencia de un parlamento fraccionado que sólo podía llegar a concretar mayorías legislativas a partir de negociaciones con el ejecutivo de turno,

¹ Juan J. Linz, *La crisis del presidencialismo, perspectivas comparativas* (Madrid: Alianza Editorial, 1999), 226.

² Dieter Nohlen, “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos Nueva Época* n.º 74 (1991): 43.

³ Linz, *La crisis del presidencialismo*, 228.

⁴ Oswaldo Hurtado, “Problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana”, *Revista La Ilustración Liberal* n.º 26 (2005): 21-35.

cargos burocráticos o pre asignaciones presupuestarias y un presidente de la república incapaz de llevar a cabo su programa político por la falta de acuerdo con el poder legislativo. La consecuencia de la crisis política de nuestro país fue la existencia de siete presidentes en un período de diez años.

Académicos y actores políticos propusieron diversas soluciones a la inestabilidad política, abordando el problema desde diferentes perspectivas. Algunos plantearon la instauración de un sistema presidencial que permitiera una toma de decisiones más efectiva mediante una adecuada coordinación entre el poder ejecutivo y el legislativo. Al mismo tiempo, desde diversos sectores de la sociedad, se retomó la discusión respecto de el establecimiento de un régimen presidencialista o parlamentario, con el objetivo de mejorar los sistemas de control político, entre el ejecutivo y el legislativo. Otros propusieron la reinstauración de las diputaciones nacionales para que funcione una segunda cámara, la creación de una unidad técnica encargada del proceso electoral y la calificación de candidatos, el establecimiento de mecanismos para designar alcaldes zonales electos por la población, y el fortalecimiento de los organismos de control.

En el período 2006-2008 el debate sobre el modelo de sistema político que regiría a nuestro país se trasladó a la Asamblea Constituyente de Montecristi; las posturas presidencialistas y parlamentaristas se hicieron presentes en los debates. Al final de los debates el poder constituyente se inclinó por el establecimiento de un sistema presidencialista con las siguientes características: a) sistema de pesos y contrapesos entre el poder ejecutivo y legislativo b) Capacidad de veto respecto de los proyectos de ley al Presidente de la República c) Revocatoria de mandato a todas las autoridades de elección popular d) Muerte Cruzada entre el poder ejecutivo y el poder legislativo y la consecuente convocatoria a nuevas elecciones;⁵ *prima face* estos mecanismos tienen como objetivo limitar la arbitrariedad del poder por parte de Ejecutivo y Legislativo.

Ahora bien, el análisis que hasta ahora se ha realizado en el Ecuador respecto del presidencialismo resulta incompleto por dos razones: a) En primer lugar, porque, en palabras de Schmitt, se lo realiza desde un plano *metafísico* o *romanticismo político*, es decir que los conceptos y las ideas a partir de las cuales se ha determinado las ventajas o dificultades del sistema político se han realizado desde concepciones histórico-políticas del Estado Moderno que surge en la Francia Revolucionaria con el objetivo de sustentar la existencia, primero, de un Estado Criollo (en el caso ecuatoriano) y posteriormente, de

⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 148.

un Estado Oligárquico que garantice la sostenibilidad de la clase dominante a partir de la normalización de los paradigmas liberales (libertades individuales, libre mercado y mínima intervención del Estado) y b) la ausencia en el análisis interdisciplinario que se encuentran detrás de las construcciones conceptuales y discursivas que se tejen respecto del presidencialismo.

Estas dos ausencias en el análisis del presidencialismo traen como consecuencia la invisibilización de los poderes fácticos que se encuentran detrás de construcción normativa (reglas) y discursiva (actores políticos) respecto a la existencia o no en Ecuador de un sistema de presidencialismo reforzado.

A estas ausencias, se suman otros factores que complejizan el análisis tales como: i) el continuo proceso de consolidación de un Estado, socialmente, fragmentado ii) el establecimiento del neoliberalismo en el Ecuador lo que trajo como consecuencia una profunda crisis económica y social iii) períodos cortos de inestabilidad política de los gobiernos de turno iv) inexistencia de condiciones de gobernabilidad e v) proceso reivindicación del movimiento indígena para la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural.⁶ La acumulación de estos procesos trajo como consecuencia que, en menos de 10 años el país tenga 5 presidentes (un promedio de un presidente cada dos años).

Ahora bien, transcurridos ocho años de vigencia de la Constitución del 2008 y resulta necesario realizar un análisis del sistema político instaurado en Montecristi incorporando los criterios de *decisionismo político de Schmitt* y los *dispositivos metodológicos* con el fin de determinar si el sistema presidencialista que rige cumple con su función de generar condiciones de gobernabilidad y estabilidad política así como evidenciar los poderes fácticos que operan a favor o en contra de este sistema.

A partir de la década de 1980, con el fin de los regímenes dictatoriales en América Latina, se desarrolló un debate interesante respecto del régimen político que debían adoptar los Estados latinoamericanos para el mantenimiento del orden constitucional y la profundización de la democracia. Las posturas oscilaron desde aquellas que vieron en el sistema parlamentario una respuesta al equilibrio de poderes y condiciones adecuadas de gobernabilidad en una realidad de parlamentos fraccionados.

Otras vertientes plantearon la necesidad de un fortalecimiento del sistema presidencial a partir de un proceso de deconstrucción (nuevo presidencialismo) con el objetivo de otorgar competencias al ejecutivo que le permitan evitar los bloqueos del

⁶ Nohlen, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, 46.

parlamento y posibiliten la ejecución del plan de gobierno en condiciones de estabilidad política.

El objetivo de esta investigación es abordar los elementos teóricos del presidencialismo, desde los postulados teóricos clásicos como desde aquellos planteamientos críticos con la finalidad de generar categorías de análisis que nos permitan realizar un análisis comparativo entre el diseño constitucional del Presidencialismo como forma de gobierno en las Constituciones de 1998 y 2008

Capítulo primero

Elementos teóricos del presidencialismo

1. Estado, república y sistemas de gobierno

1.1. Estado moderno

Según Pablo Míguez,⁷ la conformación de los Estados nacionales tuvo su origen entre los siglos XV y XVI, en la transición del sistema económico feudalista al capitalista “el pasaje del poder político feudal disperso y relativamente limitado por la Iglesia y los señores feudales locales a un poder centralizado en la figura del monarca. La concentración del poder de los reyes por encima de la Iglesia, así como la pérdida de poder de los señores feudales locales a raíz de la desaparición gradual de la servidumbre, permitió el surgimiento en el siglo XVII de los denominados Estados absolutistas” mismos que se constituyen en el precedente de los Estados Modernos que hoy conocemos.

Jaime Cárdenas sostiene que si bien es cierto el Estado Moderno surge en el período del Renacimiento, anterior a ello existieron formas pre estatales de dominación política y, añade, que lo común, entre estas formas pre-estatales y el Estado moderno radica en que los mismos se constituyen en instrumentos de dominación política que responden a un determinado modo de producción económico dominante.⁸ Por ello, para determinar el origen del Estado Moderno necesariamente debemos recurrir al origen mismo del capitalismo.

Según Boaventura de Sousa, la transición de los Estados Feudalistas en Estados Nacionales, desde el punto de vista político, implicó también un proceso de transformación en el ejercicio mismo de la soberanía que se traslada de manos del señor feudal (dueño de la tierra como medio de producción) al administrador del Estado (en los estados absolutistas el rey y en los Estados contemporáneos el ciudadano como titular de la soberanía).⁹

⁷ Pablo Míguez, “El nacimiento del Estado moderno y los orígenes de la economía política”, *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n.º 22 (2009): 205-25.

⁸ Jaime Cárdenas, “Del Estado absoluto al Estado liberal”, *Revista Jurídicas UNAM*, 5 de enero de 2020, 30, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4310/10.pdf>.

⁹ Boaventura Santos de Sousa, *Reinventar la democracia, reinventar el Estado* (Quito: Editorial Abya Yala, 2004), 50.

El Estado moderno asumió dos formas de Estado: i) Absolutista e ii) Estado Liberal; el primero caracterizado por una concentración absoluta del poder en el monarca por su origen y designación divina y el último bajo las premisas de la soberanía popular, contrato social y división de poderes.

Desde el punto de vista político, el Estado Liberal, en oposición al Estado Absolutista, encuentra su esencia en la construcción teórica del contrato social. Según el mismo autor: “El contrato social encierra, por lo tanto, una tensión dialéctica entre regulación social y emancipación social, tensión que se mantiene merced a la constante polarización entre voluntad individual y voluntad general, entre interés particular y bien común [...]”.¹⁰

Sobre la base del Contrato Social se desarrollaron dos formas de Estado: i) Estado Absolutista e ii) Estado Contemporáneo; siendo este último, en sus múltiples transformaciones, el que, como categoría teórica adquiere importancia en el presente análisis.

Durante los siglos XVIII y XIX, dos acontecimientos fundamentales marcaron el surgimiento del Estado contemporáneo: la independencia de los Estados Unidos de América (4 de julio de 1776) y la Revolución francesa (5 de mayo de 1789). El fracaso del Estado absolutista, debido a la excesiva concentración de poder en el monarca, la crisis económica provocada por los lujos desmedidos de la familia real en las regiones europeas, el crecimiento de una clase aristocrática y oligárquica que buscaba asumir su rol como clase dominante, y el surgimiento de una nueva nación en América del Norte intensificaron la necesidad de replantear la estructura del Estado, su finalidad y los mecanismos para regular la sociedad.

Ante la necesidad de transformar el Estado, surgió un movimiento de pensadores y filósofos conocidos como los “Ilustrados”, quienes desarrollaron un diseño institucional caracterizado por los siguientes rasgos: i) Soberanía popular, que implicaba la transferencia de la titularidad del poder del monarca al pueblo; ii) Separación de poderes, como mecanismo para limitar el abuso de poder de quienes administraban el Estado, dividiendo sus funciones en tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, con el objetivo de restringir el poder del gobernante en funciones; y iii) El bien común como fin del Estado, donde la finalidad estatal ya no se centraba en la consolidación de la propiedad

¹⁰ Santos de Sousa, *Reinventar la democracia*, 55.

en manos del monarca, sino en la prevalencia del interés general por encima del individual.

1.2 La república en el Estado moderno

Según el maestro José Chalco, la República, como forma de gobierno, el presidencialismo tiene sus precedentes con el proceso de independencia de las 13 colonias inglesas a finales del siglo XVIII.¹¹ Por eso, quizá quienes más desarrollaron el proceso de análisis sobre esta forma de gobierno fueron Hamilton, Madison y Jay, en su obra titulada “El Federalista”, que es una compilación de fragmentos periodísticos de los autores que desarrollaron para promover la ratificación de una nueva Constitución en EEUU, en el año de 1788.

Para Hamilton, en *El Federalista*, la República se constituye como una forma de gobierno que deriva todos sus poderes, directa o indirectamente, de la gran masa del pueblo y que es administrada por personas que conservan sus cargos según la voluntad de dicho pueblo, ya sea durante un período limitado o mientras mantengan una buena conducta.¹² En referencia a este punto, el mismo autor señala que:

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; ya que, de otro modo, todos los gobiernos 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.¹³

Para el autor, la República como forma de gobierno se constituye en la construcción política por excelencia, que sienta las bases del Estado Moderno. Esto, debido a que la legitimidad del poder radica en el pueblo (soberanía popular), dejando atrás la majestuosidad y omnipotencia del monarca.

Para el maestro José Chalco, el modelo de República en los Estados Unidos de Norteamérica permitió diseñar un modelo constitucional de Estado cargado de principios y características orientado al fortalecimiento de la democracia, a la separación de poderes y al establecimiento de mecanismos de control entre las distintas funciones del Estado.¹⁴

¹¹ José Francisco Chalco Salgado, “Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador” (tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, 2019), 98.

¹² Alexander Hamilton et al., *El federalista* (México: Fondo de Cultura Económica, 2010), 150.

¹³ Ibid.

¹⁴ Chalco, *Hiperpresidencialismo*, 100.

De ahí que el autor justifica la postura de Hamilton y Madison, en la construcción teórico-política de una forma de gobierno cuya legitimidad radica en el respeto a la separación de poderes, a los controles mutuos y a la elección popular como el fundamento mismo del ejercicio del poder. Entonces, la República resultaba atractiva, en la medida en que su estructura permitía la consolidación de un Estado Nacional donde confluyeran todas las colonias norteamericanas dispersas entre sí, como consecuencia del proceso independentista.

1.3 Sistemas de gobierno

Tradicionalmente, los sistemas de gobierno pueden definirse como modelos o formas a través de los cuales los Estados organizan sus instituciones. Para Enrique Garbay, desde la antigüedad el ser humano a diseñado modelos de Estado a través de los cuales se organiza el poder.¹⁵

Estas formas de organización variaron, desde estructuras familiares, grupos sociales, pequeños líderes militares, señores feudales, monarquías absolutistas, hasta llegar a las modernas formas de Estado donde la organización del poder se da en base a instituciones.¹⁶

Según el mismo autor, podemos clasificar a los sistemas de gobierno en tres formas:

- i) Sistemas autoritarios.- Son sistemas no democráticos caracterizados por la concentración del poder en una o en pocas personas, familias, grupos sociales. En esta categoría se incertan los regímenes imperiales, absolutistas, feudalistas.
- ii) Sistemas democráticos.- Se trata de sistemas de gobierno que tienen consonancia con la democracia, como forma de la toma de decisiones. Se caracterizan por ser sistemas donde la soberanía radica en el pueblo, quien lo ejerce a través de sus representantes en las instituciones del Estado.

De los sistemas democráticos de gobierno han desarrollado, al menos, tres subcategorías democráticas: i) el presidencialismo ii) el semipresidencialismo e iii) el parlamentarismo. La diferencia entre estas tres tipologías de sistemas democráticos de gobierno, radica en las facultades que se le otorga a la función ejecutiva y a la legislativa

¹⁵ Enrique Garbay, “Los sistemas de gobierno”, *Epikēia*, 20 de febrero de 2021, 31, http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/09/epikeia09-los_sistemas_de_gobierno.pdf.

¹⁶ Ibid.

y en los mecanismos de pesos y contrapesos que se establecen para limitar el ejercicio del poder entre sí.

En la presente investigación nos enfocaremos en el sistema presidencial y en la eficacia de su sistema de pesos y contrapesos.

1.3.1. El presidencialismo norteamericano

Según Dieter Nohlen, el presidente de la república es una institución jurídica propio de la revolución norteamericana, cuyo antecedente es la Revolución francesa cuyo fin, en el diseño del Estado Moderno, es la personificación del Jefe de Estado y el Jefe de gobierno en una sola persona.¹⁷ La razón de esta arquitectura constitucional radica en que el primer mandatario se constituye en la autoridad cohesionadora para los estados que deciden confluir en un Estado federal o unitario, según su naturaleza.

Para Mathew Soberg y Scott Mainwaring, el sistema presidencialista norteamericano, se sustenta en tres criterios fundamentales: i) celebración de elecciones abiertas y competitivas que determinen quién será el encargado de establecer la política pública, ii) El sufragio debe ser universal (aún cuando sea reciente su consecución integral), iii) Deben existir garantías básicas para el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos.¹⁸

Es decir que la consolidación del presidencialismo, como forma de gobierno, en la revolución norteamericana, parte de tres presupuestos básicos: En primer lugar, de consolidar la existencia de un Estado Central que dirija la política pública de los Estados Federados y que se constituya en centro de unión de cada uno de ellos. En segundo lugar, una absoluta separación de atribuciones entre las distintas funciones del Estado, a través de mecanismos de control entre éstas. Tercero, que los mecanismos institucionales de las funciones del Estado deben estar encaminados a garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos: ¿Qué derechos? Fundamentalmente, el derecho a la propiedad, solo de ese modo se consolidaba el desarrollo del sistema capitalista.

¿Cómo hacer efectivo el diseño institucional del presidencialismo norteamericano? El presidencialismo puro norteamericano gira entorno a la división y separación de poderes entre Presidente y Congreso. Para Sartori este diseño constitucional

¹⁷ Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, 70.

¹⁸ Scott Mainwaring, "Presidencialismo y democracia", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, n.º 7 (2013): 33.

define tres criterios: i) El jefe de Estado es elegido de forma directa o indirecta por un período de tiempo fijo, ii) El parlamento no puede ni nombrar ni destituir al gobierno (ejecutivo), iii) El jefe de estado es también jefe de gobierno.¹⁹

De este modo podemos afirmar, que nos encontramos ante una forma de gobierno presidencial si el Ejecutivo es electo a través de sufragio universal o si al menos es designado por un colegio electoral previamente electo popularmente (caso de Estados Unidos de Norteamérica) si el ejecutivo está sujeto a un período fijo de tiempo establecido en la Constitución y, por ende, no depende de la voluntad del parlamento; si la capacidad de decisión en la conformación del gabinete de ministros es discrecional del Presidente de la República y si la jefatura de gobierno y de Estado recaen en una sola persona, la máxima autoridad de la función ejecutiva.

El sistema presidencialista norteamericano sustentando en el principio de separación de poderes, desarrolló mecanismos de control entre las funciones del Estado, principalmente entre Ejecutivo y Legislativo, a lo que se denominó Checks and balances.

Para Francisco José Chaux, el principio de separación de poderes se encuentra intrínsecamente ligado al sistema de “Checks and balances” puesto que una de sus finalidades es limitar el ejercicio del poder tiránico por parte de quienes detentan el poder; pues solo de este modo se hace posible la existencia del Estado de Derecho y se garantiza el ejercicio pleno del derecho de libertad de los individuos.²⁰ Es decir, que con esta ingeniería constitucional se garantiza la simple abstención de intervención del Estado en los ciudadanos.

En este contexto, José Francisco Chaux menciona que la Jurisprudencia Norteamericana, en referencia al principio de separación de poderes, ha manifestado que:

La doctrina de la separación de poderes fue adoptada en 1787, no para promover la eficiencia, sino para preluir el ejercicio arbitrario del poder. Su propósito no era evitar la fricción, sino, que, por medio de la inevitable fricción inherente a la distribución de los poderes del Estado entre tres departamentos, salvar a las personas de la autocracia.²¹

De la jurisprudencia citada se desprende que el principio de separación de poderes no busca evitar la fricción entre las tres funciones del Estado, sino por el contrario, que

¹⁹ Giovanni Sartori, *Ni presidencialismo ni parlamentarismo* (Quito: Editorial Nueva Alianza, 1994), 33.

²⁰ José Francisco Chaux “Ingeniería constitucional: La evolución del checks and balances en el Estado Social de Derecho”, *Revista Universitas*, n.º 126 (2013): 100.

²¹ *Ibid*, 103.

esa fricción existente no desencadene en decisiones del poder que puedan afectar los derechos de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, se rompe un mito del Presidencialismo en el sentido de que el sistema de pesos y contrapesos tiene como objetivo generar condiciones de gobernabilidad; por el contrario, el fin último del diseño constitucional de la forma de gobierno norteamericano lo que persigue es garantizar las libertades de los ciudadanos y la mínima intervención del Estado, o sea hacer posible el Estado Liberal.

1.3.2 El presidencialismo latinoamericano

A diferencia del proceso independentista Norteamericano, donde el enfrentamiento de trece colonias originarias con la Corona Inglesa que concluyó con el Tratado de Paris y el exterminio de los pueblos ancestrales de esta parte del continente; el proceso independentista latinoamericano tuvo otra connotación, que a decir de algunos historiadores las causas podrían ser: el ascenso de la clase criolla en las sociedades latinoamericanas, el debilitamiento de la Corona Española y el surgimiento de grupos independentistas vislumbrados por los ideales de la Ilustración Francesa de libertad, igualdad y fraternidad.

Sin embargo, más allá de las causas históricas que rodearon los procesos de independencia Latinoamericana, lo cierto es que el nacimiento de los nuevos Estados estuvo ligado al ascenso de la clase criolla al poder; es decir, una sustitución de la Corona Española por un grupo oligárquico que ansiaba tener los privilegios que por siglos les habían sido negados.

En el marco del estudio del sistema presidencial en América Latina, este antecedente guarda sentido en tanto y en cuanto, fueron estos intereses los que primaron al momento de configurar el diseño constitucional de los nacientes Estados.

A diferencia del caso norteamericano, en la mayoría de los Estados latinoamericanos el presidencialismo, como forma de gobierno, se convirtió en la herramienta jurídico-política que facilitó el ascenso al poder de caudillos militares. Respaldados por la clase criolla, estos líderes asumieron el control de los nuevos Estados y rápidamente promulgaron textos constitucionales orientados a consolidar su poder, relegando a un segundo plano la responsabilidad del Estado de garantizar los derechos de los individuos.

Los objetivos de clase de los detentadores del poder en América Latina dieron a luz un sistema presidencial tendiente a garantizar la permanencia en el poder del

gobernante de turno. Por ello, los mecanismos de control se orientaron a generar condiciones de gobernabilidad entre las funciones del Estado en lugar de cumplir su rol primigenio de evitar que las decisiones de los gobernantes afecten los derechos de los ciudadanos.

Según Dieter Nohlen, el presidencialismo latinoamericano tiene una estructuración *sui generis*, en sí un híbrido como consecuencia de componentes teóricos y empíricos de los procesos políticos de cada uno de los Estados latinoamericanos.²² El mismo autor añade que los postulados que dieron origen a los sistemas presidenciales son los siguientes:

- a) Separación de poderes vs tradición monárquica centralista.- La confluencia, en los procesos independentistas, de tres actores fundamentales: i) una clase criolla que desde hace décadas pretendía asumir el poder que tenía la Corona Española; ii) existencia de grupos independentistas formados, teóricamente, en los ideales de la ilustración europea y los enciclopedistas de la época; iii) sectores sociales provenientes de sectores medios, indígenas y esclavos que estaban inconformes con el régimen de explotación implantado por la Corona Española.

La conjunción de estos tres actores políticos dio como consecuencia los procesos independentistas y el surgimiento de nuevos estados; sin embargo, al ser los fundadores provenientes de la clase criolla y oligárquica del período colonial el diseño institucional del nuevo Estado se sustentó en la necesidad de sustituir a la Corona Española por la clase criolla.

Según Nohlen, al examinar las características del presidencialismo en los primeros años de los Estados latinoamericanos, se evidencia un marcado desequilibrio entre las clases oligárquicas y la gran mayoría de la sociedad. Por ello, cuando los Estados lograron estabilizarse, el poder real se encontraba en manos de la oligarquía. Fue recién a mediados del siglo XIX cuando se empezó a observar una incipiente separación de poderes y una mínima aplicación de derechos políticos.²³

En este sentido, la concepción de separación de poderes, en el surgimiento de los Estados latinoamericanos, distó mucho del modelo norteamericano, precisamente, porque no se buscaban mecanismo de control entre las funciones del Estado sino por el contrario buscaban la consolidación de la clase oligárquica en el poder; por ello el fin último de la

²² Nohlen., *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, 55.

²³ *Ibid.*

separación de poderes era el abandono mismo de la tradición monárquica más que la limitación a los detentadores del poder.

- b) **Constitucionalismo vs. autoritarismo.**- Para Nohlen, las raíces anglo-francesas fundamentaron las nuevas repúblicas en un nuevo orden Constitucional. La finalidad era limitar el uso arbitrario y tiránico del poder; es decir que el Estado tenía el deber fundamental de garantizar los derechos de los ciudadanos ante el Estado evitando de este modo actuaciones estatales con rasgos monárquicos.²⁴

Sin embargo, el ejercicio del poder en los Estados latinoamericanos nacientes se caracterizó por un predominio de la función ejecutiva (presidente de la república) por sobre las otras funciones del Estado. Según Nohlen, el autoritarismo en nuestros estados no aparece como un rasgo inconstitucional sino paraconstitucional, en el sentido de constituirse como un mecanismo transitorio de fortalecimiento y mantenimiento de los Estados Nacientes, a eso le añadiría, también, como un mecanismo de consolidación del Proyecto Criollo para su afianzamiento como clase dominante.²⁵

Entonces, en muchos casos, el autoritarismo fue legitimado por el constitucionalismo a través de procesos constituyentes orientados a dotar de atribuciones mayoritarias a la función ejecutiva, disminuir los sistemas de control entre las funciones del Estado o limitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos o influir en los mecanismos de designación de los miembros de la Función Judicial.

Lo cierto es, que la constitucionalización del autoritarismo en algunos sistemas presidenciales de América Latina trajo como consecuencia períodos de inestabilidad política, ruptura del orden democrático o crisis de gobernabilidad entre las funciones del Estado; lo que desencadenó en un debilitamiento institucional de los Estados, del Constitucionalismo, pero sobretodo de la Democracia. Lo que en palabras de Nohlen define como ser un exponente de la cultura política de la región.²⁶

- c) **Soberanía popular vs. gobierno oligárquico.**- Para Nohlen, la contradicción entre la teoría y la práctica se evidencia en la representación política democrática de la sociedad en el ejercicio del poder Estatal.²⁷

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

El establecimiento de un régimen censitario o restringido del sufragio afianzó a la clase oligárquica en el poder. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, no fue sino hasta la Constitución de 1998, a puertas del siglo XXI, donde se efectivizó el principio de sufragio universal a través de la eliminación de toda restricción legal para ejercer los derechos políticos.

Según Nohlen, en América Latina el poder oligárquico encontró en la función ejecutiva la forma adecuada para ejercer el poder y allí permaneció la mayor parte del siglo XX, e incluso en algunos casos inicio de este milenio, a pesar de que la ampliación de la representación se daba en la función legislativa.²⁸

Es decir, la primacía de la función ejecutiva sobre la legislativa no obedecía únicamente a un diseño institucional del presidencialismo, sino a un mecanismo de sostenimiento del poder en manos de la clase terrateniente oligárquica de las sociedades latinoamericanas.

Por lo tanto, la aparente crisis de gobernabilidad entre la función ejecutiva y la función legislativa tenía un trasfondo mucho más profundo, que la simple crisis constitucional; en realidad expresaba esa pugna permanente entre una oligarquía que administraba el Estado como una hacienda y la mayor parte de la ciudadanía que, desde el parlamento, buscaba la reivindicación de sus derechos. Es decir, la fricción entre el proyecto blanco-mestizo y la consolidación de un Estado Pluralista que acoja las necesidades de toda la sociedad.²⁹

Quizá son estos matices o particularidades las que distancian al sistema presidencial latinoamericano del norteamericano; la inestabilidad política de nuestros Estados, la fragilidad del sistema democrático, la ruptura del orden constitucional en algunos países y la necesidad de afianzamiento de la clase oligárquica en nuestros países, han parido un sistema presidencial orientado más al afianzamiento de la clase dominante que al mantenimiento y preservación del orden democrático. Por ello, entrado ya el siglo XXI en nuestra región aun cobra importancia un análisis multidimensional de los sistemas de gobierno

²⁸ Ibid.

²⁹ Al referirme a proyecto blanco-mestizo asumo las categorías teórico-históricas de Enrique Ayala Mora, quien sostiene que en la época republicana del Ecuador han confluído tres proyectos políticos: i) proyecto criollo -inicios de la República- ii) proyecto blanco-mestizo -a lo largo de todo el siglo XX- iii) proyecto indígena -desde 1990 hasta su reconocimiento en la Constitución de 2008-.

1.4 Elementos teóricos del presidencialismo

1.4.1 Características del presidencialismo

Una vez contextualizado el presidencialismo en América Latina y partiendo de las particularidades de los procesos de consolidación de nuestros Estados, es preciso desarrollar los elementos teóricos que caracterizan al sistema presidencial.

Para Nohlen, los elementos distintivos del sistema presidencialista pueden sintetizarse en los siguientes: i) clara separación entre el ejecutivo y el legislativo, ii) elección popular directa del Presidente de la República, iii) inmovilidad política del Presidente de la República durante su gobierno, iv) no disolución del Parlamento por parte del Presidente de la República.³⁰ Estas características varían para el caso de los gobiernos latinoamericanos, según la forma de Estado que hayan adoptado.

Mathew Soberg y Scott Mainwaring, sostienen que para que exista una democracia presidencialista deben confluír dos características: i) El jefe del ejecutivo debe ser popularmente electo, sea de forma directa o indirecta, ii) los mandatos, como los del presidente o la asamblea, son períodos fijos.³¹ Estas características, a decir de los autores, serían inmutables para el presidencialismo porque los distingue de una forma de gobierno parlamentaria.

Para Lijphart, los rasgos sustanciales de una democracia presidencialista son: i) los jefes de gobierno son electos popularmente, sea de forma directa o través de colegios electorales, ii) los Presidentes de la República no pueden ser removidos por los parlamentos, iii) El Presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.³²

Más allá de las categorías desarrolladas por cada uno de los autores antes citados podemos sintetizar los rasgos comunes de los sistemas presidenciales en los siguientes: i) Elección Popular del Presidente de la República y del Parlamento, ii) Mandatos fijos del Presidente de la República y del Parlamento, iii) Unipersonalidad del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno, iv) Sistema de pesos y contrapesos entre las Funciones del Estado.

³⁰ Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, 58.

³¹ Mainwaring, *Presidencialismo y democracia*, 33.

³² Linz, *La crisis del presidencialismo*, 25.

a) Elección popular del Presidente de la República y del Parlamento

Según Mainwaring,³³ en un sistema presidencial, el jefe de gobierno es electo por voto popular, sea de forma directa o por medio de Colegios Electorales; de la misma manera ocurre con los representantes de la función Legislativa.

Para Simón Pachano,³⁴ una de las características fundamentales del Presidencialismo radica en la elección diferenciada de Presidente de la República y los Representantes del Parlamento; aquello, añade el autor, no se limita a la elección directa de las autoridades de elección popular sino que el mandato y el voto de confianza que reciben las autoridades lo recibe de forma directa del titular de la soberanía popular (mandante) por lo que es éste el único que puede, en teoría revocarlo.

En los países en que la forma de elección es directa, el proceso de designación se lo realiza a través de un proceso electoral por voto universal y secreto, bien sea en una sola vuelta o a través del sistema del ballotage. Así, por ejemplo, el art. 94 de la vigente Constitución Argentina determina:

Artículo 94.- El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único.³⁵

De este modo, es evidente que en el presidencialismo argentino el mecanismo de designación de la máxima autoridad de la función ejecutiva es a través de un proceso de elección directa acogiendo el sistema de doble vuelta para la determinación del candidato ganador.

En contraposición, existen Estados donde la forma de elección del Presidente de la República se lo realiza a través de Colegios Electorales, como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica:

ARTICULO DOS. - Primera Sección 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:

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 como elector.

³³ Mainwaring, *Presidencialismo y democracia*, 35

³⁴ Simón Pachano et al., *El sistema político ecuatoriano* (Quito: Editorial FLACSO, 2016), 37.

³⁵ Argentina, *Constitución Política de la República Argentina*, Boletín Oficial, 23 de agosto de 1994, art. 94.

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. Solo las personas que sean ciudadanos por nacimiento o que hayan sido ciudadanos de los Estados Unidos al tiempo de adoptarse esta Constitución, serán elegibles para el cargo de Presidente; tampoco será elegible una persona que no haya cumplido 35 años y que no haya residido 14 años en los Estados Unidos.
5. En caso de que el Presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, este pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá prever por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del Presidente como del Vicepresidente, y declarar que funcionario fungirá como Presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un Presidente.
6. El Presidente recibirá una remuneración por sus servicios, en las épocas que se determinarán, la cual no podrá ser aumentada ni disminuida durante el período para el cual haya sido designado y no podrá recibir durante ese tiempo ningún otro emolumento de parte de los Estados Unidos o de cualquiera de estos.
7. Antes de entrar a desempeñar su cargo prestará el siguiente juramento o protesta: “Juro (o protesto) solemnemente que desempeñaré legalmente el cargo de Presidente de los Estados Unidos y que sostendré, protegeré y defenderé la Constitución de los Estados Unidos, empleando en ello el máximo de mis facultades.”³⁶

En el caso de los países donde se aplica un sistema de elección indirecta del Presidente de la República, como el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, la conformación de un cuerpo colegiado para la designación tiene un origen de elección popular; es decir, que la ciudadanía elige sus representantes al cuerpo colegiado que elige al Presidente de la República; de este modo, la legitimidad de elección no se modifica.

En lo que coinciden la mayor parte de Estados Presidencialistas es en la forma de elección de los representantes de la Función Legislativa, a través de un proceso de elección universal y secreta. El punto de discusión, desde una visión doctrinaria, radica en el momento en que debe llevarse a cabo la elección de los miembros del parlamento.

Al respecto se han desarrollado tres vertientes: la primera plantea que se lleve a cabo la elección de Presidente de la República y de legisladores en un solo proceso electoral y en una misma fecha. La segunda alternativa plantea efectuar en fechas distintas la elección de Presidente de la República y de los miembros de la función legislativa. Finalmente, la tercera opción promueve la elección de representantes al parlamento en la segunda vuelta electoral a fin de generar condiciones de gobernabilidad permitiendo la conformación de una mayoría parlamentaria y evitando conformación de minorías.

La discusión doctrinaria respecto al momento en que deben efectuarse la elección de los representantes al Parlamento gira entorno a la generación de condiciones de

³⁶ Estados Unidos de Norteamérica, *Constitución de los Estados Unidos de América*, 17 de septiembre de 1787, art. 2.

governabilidad entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa. Quienes se adhieren a las posturas de elección en segunda vuelta parten de la necesidad de generar condiciones de gobernabilidad a partir de la consolidación de bloques legislativos mayoritarios que permitan una coordinación adecuada con el Presidente de la República; mientras lo que optan o bien por la elección en primera vuelta o en fechas distintas apelan a la necesidad de que en el parlamento confluyan las distintas fuerzas políticas, de modo que, el parlamento sea un reflejo de la sociedad.

Más allá de la postura de cada uno de los Estados latinoamericanos al momento de diseñar la forma de gobierno que les rijan, lo cierto es que el rasgo esencial del presidencialismo radica en la legitimidad de elección del Presidente de la República, la misma que proviene del mandante (ciudadanía) quien a través de un proceso electoral elige a su gobernante.

b) Mandato fijo del Presidente de la República y del Parlamento

Una de las características intrínsecas a la elección popular del Presidente de la República y del Parlamento radica en el hecho de que, por mandato constitucional, las autoridades de las dos funciones del Estado se encuentran sujetas a un período fijo o determinado para el ejercicio de sus funciones.

Para Mainwaring,³⁷ sostiene que el régimen presidencialista es tal en tanto y en cuanto la asamblea y el Presidente de la República ejercen mandatos fijos; es decir, que la supervivencia de cada uno de ellos en el cargo no depende uno del otro.

A diferencia del parlamentarismo, la designación del Presidente de la República no está sujeta a la decisión del parlamento, así como tampoco la legislatura se encuentra investida de poder para cesar en funciones al Presidente de la República por un voto de censura. Esta “autonomía” entre las funciones del Estado, permite en el sistema presidencialista que el Primer Mandatario pueda ejecutar su programa de gobierno sin tener que depender de la aprobación por parte del Parlamento.³⁸

Respecto a la duración del período fijo para el período presidencial, mucho se ha discutido; existen autores que se inclinan por la fijación de períodos cortos de mandato argumentando que aquello se constituye en una garantía de alternabilidad democrática,

³⁷ Mainwaring, *Presidencialismo y democracia*, 37.

³⁸ Cadena Telesur, “AMLO respalda aprobación sobre Revocatoria de Mandato”, *Telesur*, 19 de noviembre de 2019, <https://www.telesurtv.net/news/mexico-amlo-respaldo-reformas-constitucion-revocacion-mandato20191106-0030.html>.

por ello sostienen que el período presidencial debe durar entre dos o tres años. Por el contrario, hay quienes plantean la necesidad de períodos presidenciales largos, que oscilan entre los cuatro a seis años, arguyendo que períodos cortos de tiempo impiden la ejecución del programa de gobierno y que períodos demasiado largos serían nocivos para la democracia, de ahí su razonamiento para el establecimiento de un margen adecuado para los períodos presidenciales. Constituciones como la Argentina o la Ecuatoriana han determinado como duración del período presidencial cuatro años acogándose a la última visión doctrinaria. Por su parte Constituciones como la Mexicana establecen un período de duración de seis años en el mandato como ejemplificación de la primera tesis.

Un particular análisis merece el caso del presidencialismo mexicano,³⁹ donde en la actualidad se está discutiendo la figura de la revocatoria del mandato a la mitad del período presidencial, que consiste en poner en consideración del mandante (pueblo) el cargo a disposición el cargo del Presidente de la República para su ratificación en el cargo o su cesación por voto de desconfianza del pueblo expresada en las urnas. Este mecanismo de control por parte de los ciudadanos a la mitad del período, según el gobierno como proponente de la iniciativa, pretende generar un mecanismo constitucional a cargo de la ciudadanía para que pueda pronunciarse sobre el desempeño del gobierno, permitiendo de este modo ejercer un control social sobre sus actuaciones, añaden, que aquello es un “remedio” para aquellos casos en los que los períodos presidenciales son extensos.

Desde mi punto de vista, si bien es cierto el mecanismo constitucional de revocatoria de mandato a mitad del período presidencial no desnaturaliza el la forma presidencialista del Estado Mexicano pues al final quien emite el voto de censura, de darse el caso, son los ciudadanos y no el parlamento; valdría la pena analizar si la aplicación de este mecanismo constitucional en el tiempo implicaría o no, en la práctica una reducción implícita del período presidencial mexicano y no un mecanismo de control social.

c) Unipersonalidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno

La figura de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno tiene su antecedente en las formas precapitalistas de Estado y hasta la primera forma de Estado capitalista, El Estado Absolutista; bajo estas formas la jefatura de Gobierno y de Estado recaían en una persona

³⁹ Ibid.

(señor feudal o rey) quien, teniendo un origen divino monopolizaba para sí, las funciones del Estado, por lo que, era a su vez su único representante.

Diego Valdés,⁴⁰ en referencia al Jefe de Estado menciona que ésta es la persona que representa, políticamente, la unidad del Estado, que en la antigüedad estas funciones, de carácter político, las asumía el monarca. La distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno es consecuencia del apareamiento del parlamentarismo como forma de gobierno y radica en dos características: la definición clara de quien ejerce las funciones administrativas de la función ejecutiva y la designación del Jefe de gobierno por parte del parlamento, teniendo la potestad este último de revocar el nombramiento (voto de confianza).

En el presidencialismo, la diferenciación de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno resulta indiferente en la medida en que el Presidente de la República es quien asume las decisiones políticas, es el símbolo de unidad nacional, su designación es democrática y quien administra el Estado como máximo representante de la Función Ejecutiva.

Un elemento para considerar en el caso del Presidente de la República radica en su presencia como símbolo de unidad, dependiendo de la forma de Estado que adopte cada país. Así, por ejemplo, en los Estados Federales o Autonómicos, el Presidente de la República puede ser considerado un símbolo de unidad en la medida que se constituye en la materialización de la voluntad de los Estados de asociarse bajo una estructura política nacional. Por el contrario, en el caso de los Estados Unitarios, la figura del primer mandatario resulta indiferente debido a que la expresión de la voluntad popular de conformación del Estado obedece a factores distintos a la figura del Presidente de la República; por lo que este asume la administración del Estado por voluntad popular y no como una emanación de la unidad nacional.

1.5 Sistema de control entre las funciones del Estado (*checks and balances*)

Para Hernán Salgado Pesantez,⁴¹ en un sistema de gobierno democrático es indispensable que existan mecanismos de coordinación mínima entre las Funciones Ejecutiva y Legislativa, de tal modo, que en ningún caso pueda una función del Estado subestimar a la otra. De este modo, las relaciones ejecutivo-legislativo, a decir de Salgado, son interdependientes.

⁴⁰ Valades, *Jefes de Estado y jefes de gobierno*, 10.

⁴¹ Hernán Salgado, "La hegemonía del ejecutivo en el presidencialismo latinoamericano", *Revista Iuris Dictio*, n.º 3 (2002): 70.

Desde la tradición presidencialista norteamericana, el sistema denominado “Checks and Balances” (pesos y contrapesos) busca generar condiciones de gobernabilidad entre las Funciones del Estado, partiendo de la premisa de colaboración mutua entre el Ejecutivo y el Legislativo, de modo que, toda decisión que afecte los derechos de los ciudadanos pase por el control, de las otras funciones del Estado.

Néstor Pedro Sagües citando a Carl Loewestein, en referencia al Checks and Balances norteamericano, sostiene que una de las razones que explican la funcionalidad cultural del sistema de pesos y contrapesos, radica en que:

las constituciones han habitualmente erigido, tres sujetos de poder, asignándoles los nombres de tres funciones que teóricamente encarnarían (el poder legislativo para legislar; el Poder Ejecutivo, para efectivizar la ley; el Poder Judicial, para resolver los litigios), cuando, en verdad tales funciones están cada vez más compartidas y cada poder oficial es cada vez más híbrido [...] pocas veces se pensó en crear un “Poder Control” concentrado en un poder en concreto.⁴²

En contraposición, en el caso Latinoamericano, como lo menciona Diether Nohlen, el sistema de “contrapesos”, entre el poder ejecutivo y el legislativo se convirtió en una relación de mutuo bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo, por lo tanto, la premisa de gobernabilidad se cumple partiendo de la desconfianza entre las funciones del Estado.

En el caso Latinoamericano, la aplicación de esta forma de gobierno ha generado procesos de ruptura democrática o ciclos de permanente inestabilidad política, como por ejemplo, lo ocurrido en el Ecuador en la década de los noventa y hasta primer decenio del siglo XXI.

1.5.1 Concepto de control

Néstor Sagües,⁴³ citando a Loewestein, sostiene que el control en el presidencialismo, adquiere dos modalidades: distribución de poder, cuando se requiere de dos funciones del Estado para la designación de autoridades administrativas, como los casos en los que el ejecutivo remite una terna al legislativo para la elección de una autoridad. Negación de Poder, cuando una de las funciones del Estado puede anular un acto de otra función, como el caso del veto presidencial.

⁴² Néstor Sagües, *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento* (Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993), 101.

⁴³ *Ibid.*, 103.

A partir de esta concepción de control, según el mismo autor, se han desarrollado otros criterios de clasificación del control: interórganos o intraórgano dependiendo de la procedencia de la autoridad que ejerce control; impulsión o decisión si la intención del acto de control incide o no en la validez del acto; negativo o positivo, si el criterio radica en la conformidad o no del acto por parte de la función del Estado que ejerce control.

Más allá de los criterios de clasificación desarrollado por diversos autores de las ciencias políticas, lo cierto es que éstos no resultan excluyentes entre sí, sino por el contrario complementarios, y evidencian la multiplicidad de acciones de control que ejercen las funciones del Estado entre sí para hacer posible el sistema presidencialista. Por lo tanto, en las distintas formas de presidencialismo encontramos sistemas de control multidimensionales y diversas que tienen como finalidad evitar que las decisiones que toman los poderes del Estado afecten los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, el mismo,⁴⁴ sostiene que el control tiene tres dimensiones: *i) dimensión normativa*, son aquellos mecanismos que devienen de disposiciones constitucionales y que se desarrollan en la normativa legal; *ii) dimensión fáctica*, se encuentra relacionada con los comportamientos sociales en la decisión de acatamiento o no de reglas normativas; *iii) dimensión axiológica*, se encuentra vinculado a los valores jurídico-políticos; estos valores podrían ser ideologías.

A partir de la clasificación desarrollada por Sagües,⁴⁵ se puede afirmar entonces que las atribuciones de la Función Ejecutiva y Legislativa que constan en disposiciones constitucionales se encuentran en la dimensión normativa, por lo que conforman el sistema de pesos y contrapesos stricto sensu; en la fáctica se ubica la cultura política, el sistema de partidos políticos y los medios de comunicación; mientras que en la dimensión axiológica la correlación de fuerzas políticas en un tiempo y territorio determinado.

a) Dimensión normativa de control en el sistema presidencial

Para Simón Pachano,⁴⁶ el núcleo del principio de separación de poderes en el presidencialismo está asentada con la capacidad de control horizontal entre las funciones del Estado, principalmente entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa, en su doble dimensión (control y colaboración).

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Sagües, *Formas de gobierno*, 105.

⁴⁶ Pachano, *El sistema político ecuatoriano*, 40.

Desde esta perspectiva, el diseño constitucional otorga atribuciones a cada una de las funciones del Estado. Para Pachano,⁴⁷ a la función legislativa se la identifica con la capacidad de crear, modificar o suprimir normas jurídicas; es decir con la capacidad de legislar; mientras que la función Ejecutiva adquiere un rol de planificación y realización del plan de gobierno de acuerdo con lo desarrollado en los actos legislativos.

El mismo autor añade,⁴⁸ que en los regímenes presidenciales las normas constitucionales son las que dan forma al sistema de pesos y contrapesos de las Funciones del Estado; entre ellas se destacan: facultades presidenciales de colegislación, la colaboración en el proceso de nominación y designación de las autoridades de control; la capacidad del órgano legislativo de enjuiciar políticamente al Presidente de la República, a los miembros de su gabinete o a autoridades de las otras funciones del Estado, exceptuando la misma legislatura.

El mismo autor, en referencia al sistema de pesos y contrapesos en el presidencialismo, añade que en el caso ecuatoriano, sostiene que para hacer posible el principio de separación de poderes, se le asignaron a la función legislativa un conjunto de funciones orientadas a ejercer control en la Función Ejecutiva, por ejemplo: i) se amplió el número de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político ii) se le otorgó facultades al legislativo para aprobar el Presupuesto General del Estado que envía anualmente al ejecutivo iii) se le otorgó atribuciones al legislativo para modificar leyes de carácter económico iv) el legislativo tenía la facultad de aprobar o no la salida del Presidente de la República del país; es decir, un conjunto de atributos encaminados a limitar el ejercicio de las acciones unilaterales de la Función Ejecutiva.

El ejemplo del caso ecuatoriano citado,⁴⁹ ejemplifica la desviación de origen del Presidencialismo Latinoamericano, pues el sistema de pesos y contrapesos, en estos casos, parte de la premisa del establecimiento de mecanismos de control entre las Funciones, únicamente, en su dimensión de control, dejando de lado dimensión de colaboración de funciones, que es inherente a la primera para hacer posible la existencia duradera del presidencialismo, como forma de gobierno.

A pesar de los esfuerzos que la doctrina ha realizado para pensar en un presidencialismo con sistema de pesos y contrapesos en equilibrio; lo cierto es que, cada una de las formas que a adoptado este sistema ha dado como resultado una mayor

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

inclinación hacia la función ejecutiva o hacia la legislativa, que determinan la “primacía” de una función sobre otra.

Para Sagüés,⁵⁰ parte de la tesis de que la función que debe asumir el control de gobierno es el Parlamento; por ende, es esta función del Estado a la que debe otorgársele mayores atribuciones. En contraposición, autores de la corriente de Nohlen⁵¹, parten del criterio de presidencialismos reforzados que permitan una mayor actividad de la función ejecutiva, por lo que plantean un reforzamiento de la facultad de colegislador del Presidente de la República.

Lo cierto es que esta distorsión respecto de la doble dimensión que adquiere el presidencialismo (control y colaboración) desvían la finalidad del presidencialismo en América Latina, pues se ha confundido y sobredimensionado la generación de condiciones de gobernabilidad con el thelos mismo de toda forma de gobierno: la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos en las acciones que lleva a cabo el gobierno.

De ahí la necesidad de analizar al presidencialismo en su doble dimensión y en su finalidad última, de modo que, el resultado del análisis de su estructura institucional pueda responder a la mayor o menor tutela de derecho en un sistema de control y colaboración de las funciones del Estado.

b) Dimensión fáctica de control en el Sistema Presidencial

Para Sagüés,⁵² para definir a la dimensión fáctica del sistema presidencial hace referencia a los comportamientos de la sociedad o de sus representantes al momento de ejercer los mecanismos de control; es decir, de la cultura política, de los ciudadanos en un determinado momento.

Según Rodríguez,⁵³ citando a Almond y Verba, define a la cultura política como: aquellas orientaciones políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro del sistema. En referencia a la definición se añade:

Por un lado, la orientación se refiere a los aspectos internalizados de objetos y relaciones», y puede ser de tres tipos: cognitiva, afectiva y evaluativa. De otro lado, los objetos políticos estarían constituidos por el sistema político global (Estado, nación, marco constitucional); la percepción de ‘uno mismo’ en el sistema; los objetos políticos «inputs»

⁵⁰ Sagüés, *Formas de gobierno*, 106.

⁵¹ Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, 57.

⁵² Sagüés, *Formas de gobierno*, 107.

⁵³ Adriana Rodríguez, *Reflexiones sobre cultura política y la investigación de la democracia en América Latina* (Colombia: Editorial:Universidad Tecnológica y Pedagógica de Colombia, 2016), 205.

(estructura, procesos de decisión y roles políticos); y los objetos políticos «outputs» (decisiones de tipo administrativo o de gobierno).⁵⁴

De estas afirmaciones, podemos significar a la cultura política como el conjunto de percepciones, comportamientos y posturas que tienen los individuos, de forma particular y colectiva y los actores políticos, sobre el sistema político y su funcionamiento; es decir, la creencia o no en las instituciones del Estado.

Fernando Burbano de Lara, citando a Carlos de la Torre,⁵⁵ define la cultura política como una compleja y dinámica interacción entre la política y la vida cotidiana. Además, señala que esta interacción problematiza aspectos de la vida cotidiana en los que se evidencian relaciones de poder, autoridad y resistencia.

De este modo, podemos apreciar que las conductas individuales o colectivas de una persona en la sociedad, en referencia al sistema político, responden a una lógica de poder, desde el lugar en que se encuentran situados socialmente; la confluencia de esta diversidad de actores en la estructura de poder es la que define la cultura política, que se traduce en la fragilidad o fortaleza de las instituciones del Estado.

Franklin Ramírez⁵⁶ manifiesta que los estudios realizados en el Ecuador sobre cultura política se han orientado al análisis de las formas que han tomado los proyectos democráticos y que en todos se evidencia que la consecución de la democracia en el Ecuador sigue siendo una tarea pendiente. A lo largo de estos cuarenta años de retorno al régimen democrático, los episodios de inestabilidad política han sido frecuentes; la permanente pugna de poder entre las funciones del Estado ocasionó que en aproximadamente siete años el Ecuador haya tenido ocho Presidentes. Desde esta perspectiva Ramírez añade:

La cultura política aparece, entonces, como un obstáculo, como algo que ejerce un bloqueo sistemático al normal funcionamiento de las instituciones democráticas. El problema de la gobernabilidad democrática queda reducido de esta forma a una suerte de inadecuación entre los mecanismos “modernos”, “racionales” y “técnicos” de administración política de lo social y las representaciones y ejercicios cotidianos de la política todavía anclados en valores tradicionales. Estamos frente a una visión “confrontacionista” entre el sistema/régimen político y las decodificaciones culturales

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Felipe Burbano de Lara, “Democracia, cultura Política y gobernabilidad -los estudios políticos en los años noventa”, en *Ciencias Sociales: Antología*, comp. Felipe Burbano de Lara (Quito: FLACSO 2003), 83.

⁵⁶ Franklin Ramírez, “Explorando en un agujero negro Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador”, en *Ciencias Sociales: Antología*, comp. Felipe Burbano de Lara (Quito: FLACSO 2003), 428.

que de ellos se hace en las prácticas políticas de sus principales mentores y, en general, de toda la ciudadanía.⁵⁷

En palabras de Ramírez,⁵⁸ estamos frente a una postura negativizada de la cultura política, carente de identidades colectivas, que no ofrece un orden consensual entre los distintos actores políticos y la ciudadanía y que no propende al fortalecimiento de la democracia. Por, sino que por el contrario sienta sus bases en la peregrinación en el poder de una clase oligárquica dominante minoritaria.

La apuesta entonces es consolidar una cultura política positiva que parta de un proyecto político integrador, intercultural y plurinacional, que promueva una ruptura a las relaciones de poder oligárquicas existentes y que apunte a la consecución de una democracia sustancial en el marco del respeto a la diversidad de pensamiento, a la multiculturalidad y de la promoción de los derechos los ciudadanos.

c) Dimensión axiológica de control en el Sistema Presidencial

Quizá una de las dimensiones menos estudiadas en el Presidencialismo, es el relacionado con lo axiológico. Es decir, como lo señala Sagüés,⁵⁹ con aquellos valores jurídico-políticos que se encuentran en juego en la forma de gobierno que adopta un Estado.

Según Valenzuela,⁶⁰ existen dos elementos fundamentales en la consolidación de la democracia: un sistema de representación con garantías efectivas y dos un sistema de gobierno que pueda formular e instrumentalizar políticas públicas; es decir que pueda gobernar. Entonces, es preciso afirmar que toda forma de gobierno tiene como finalidad hacer posible la democracia en un Estado Moderno.

Asumir, la democracia como fin del presidencialismo, implica realizar un breve análisis sobre el significado actual de este término y plantear los retos actuales que tiene toda forma de gobierno para responder a las necesidades de la sociedad. Por ello, a continuación me referiré brevemente a los elementos teóricos de la democracia y los retos contemporáneos.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Sagüés, *Formas de Gobierno*, 109.

⁶⁰ Arturo Valenzuela, *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina* (México: Instituto Federal Electoral de México, 2012), 37.

1.5.2 De la democracia formal a la democracia sustancial

Mónica Bruckmann define etimológicamente a la democracia como “poder popular” y añade que, si este significante es válido, en los Estados democráticos deben existir regímenes y sistemas políticos donde el mandante es el pueblo.⁶¹ Sin embargo, ¿Desde el surgimiento de los Estados Modernos hasta la actualidad han existido sistemas de gobierno sustentados en un poder popular real?

La misma autora⁶² sostiene que en la antigua Grecia el término demos hacía referencia al cuerpo entero de los ciudadanos, a los muchos, a la masa; es decir, para los griegos la democracia era una forma de organización política que propendía a la toma de decisiones públicas con la participación de todos los “ciudadanos”; pero ¿A quiénes se les consideraba “ciudadanos”? En la Grecia antigua, la ciudadanía era un privilegio del que gozaban los hombres libres de las ciudades; es decir, aquellas personas pertenecientes a las clases sociales dominantes; los comerciantes o los esclavos no se consideraban ciudadanos por carecer de libertad y autonomía de sus acciones.

Posteriormente, en algunos períodos del Imperio Romano, la democracia se asoció como una forma de gobierno vinculada al populo (pueblo), por lo que, como forma de gobierno, era similar al modelo Griego; es decir, un gobierno de igualdad entre hombres libres, de origen romano y su participación en la vida pública se efectuaba a través de participación en los órganos colegiados ampliados.

Para Sartori,⁶³ la noción moderna de democracia surge con Tocqueville en su obra *Democracia en América*. En ella, Tocqueville percibe a la democracia estadounidense como una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones, guiada predominantemente por un “espíritu igualitario”. De este modo, la democracia se asocia con la idea de una sociedad equitativa entre sus miembros.

A partir de la década de 1950, el concepto de democracia adquirió otra connotación pues el mero ejercicio de los derechos políticos y derechos civiles (propiedad) no resultaron suficientes para garantizar condiciones equitativas de la sociedad. La crisis que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial, obligó al Estado a asumir un rol de garante de derechos; entonces, surgieron los derechos económicos,

⁶¹ Mónica Bruckmann, “La democracia en Jaque: por una agenda para América Latina: América Latina en movimiento”, *Agencia Latinoamericana de Información*, 5 de enero de 2024, <https://www.alainet.org/es/articulo/181372?language=en>.

⁶² Bruckmann., *La Democracia en jaque*.

⁶³ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?* (Ecuador: Editorial Patria, 1997), 120.

sociales y culturales y se estableció la responsabilidad del Estado de generar condiciones de equidad a partir de la prestación de servicios públicos; entonces la democracia propendía a conseguir la equidad con justicia social, welfare state.

Según Boaventura,⁶⁴ a lo largo del siglo XX, se desarrollaron dos debates teóricos respecto a la democracia: el primero que se extendió hasta el intervalo entre la primera y la segunda guerra mundial, donde se discutió sobre la concepción de la democracia deseable; este debate asumió a la democracia como una forma de gobierno.

Al final de las dos guerras la democracia giró entorno a la necesidad de generar procedimientos electorales para la conformación de gobiernos; es decir, una democracia formal, donde la base de la participación de los ciudadanos se restringía a la elección de sus autoridades.

El segundo debate sobre democracia, según el mismo autor, tuvo lugar luego de la Segunda Guerra Mundial y giró entorno a las condiciones estructurales de la democracia; es decir entre la compatibilidad de democracia y capitalismo. En este aspecto, citando a Moore, Boaventura menciona:

Para Moore, un conjunto de características estructurales explicaría la baja densidad democrática en la segunda mitad del siglo XX: el papel del Estado en el proceso de modernización y su relación con las clases agrarias; la relación entre los sectores agrarios y los sectores urbanos y el nivel de ruptura provocado por el campesinado a lo largo del proceso de modernización (Moore, 1966).

Tal debate partía de la presuposición de que en la medida en que ciertos países ganaban la batalla por la democracia, junto con la forma de gobierno pasaban a usufructuar de una cierta propensión distributiva caracterizada por la llegada de la socialdemocracia al poder (Przeworski, 1985). Habría por lo tanto, una tensión entre capitalismo y democracia, tensión que una vez resuelta a favor de la democracia, pondría límites a la propiedad e implicaría ganancias distributivas para los sectores sociales menos favorecidos.⁶⁵

Para Bárcena,⁶⁶ en el plano normativo, el surgimiento del Estado social como forma de organización, implica una traslación de la democracia formal, a la democracia social, es decir, transitar de los derechos civiles a los derechos económicos, sociales y culturales. Esta transición implicaba, en síntesis, situar a todas las capas de la población en condiciones socioeconómicas y culturales adecuadas para el ejercicio efectivo de los derechos democráticos. En otras palabras, se trataba de socializar las libertades que

⁶⁴ Boaventura Santos, *Democratizar la democracia* (México: Fondo de Cultura Económica de México, 2005.), 100.

⁶⁵ *Ibid.*, 102.

⁶⁶ Josu de Miguel Bárcena, "Las transformaciones de la democracia contemporánea y el Estado Social de Manuel García Pelayo", *UNED: Revista de Derecho Político*, n.º 75 (2009): 81.

habían sido ejercidas plenamente por la burguesía, extendiéndolas a todos los ciudadanos. Esto implicaba una interdependencia entre ambas formas de democracia, de modo que los derechos sociales pertenecían a los ciudadanos, quienes, en teoría, también eran los titulares de los derechos políticos.

Como consecuencia de este segundo debate sobre la democracia, surgen modelos alternativos al modelo liberal de democracia: democracia participativa, democracia popular, democracia desarrollista, e incluso desde el marxismo se cuestiona al modelo capitalista de la democracia y se empieza a deconstruir el concepto desde la perspectiva anticapitalista.

Sin embargo, como lo manifiesta el mismo Bárcena,⁶⁷ el establecimiento del Estado Social, no condujo a un nuevo modelo de democracia, por el contrario, la satisfacción de los derechos sociales se le delegó nuevamente al mercado; por lo que, la democracia lejos de ser social fue organizacional, es decir, instrumento de realización del sistema capitalista, y en consecuencia, se mantuvo la participación de los ciudadanos al ejercicio de los derechos políticos, puntualmente al de elegir a sus mandatarios. Bárcena en referencia a este análisis añade:

En la década de 1970 comienza a generalizarse, fundamentalmente en el pensamiento neoconservador, la idea de que las democracias occidentales se enfrentan a una crisis de gobernabilidad. Esto significa que mientras la naturaleza del keynesianismo ha hecho que las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado aumenten considerablemente, la capacidad de éste para satisfacerlas ha disminuido, lo que genera frustración y rechazo [...]

[...] La gobernanza recupera una vieja idea liberal que había sido desechada tras la crisis del periodo de entreguerras: el mercado es una instancia de ordenación no sólo económica, sino también social y como veremos, política. Esto no viene a significar, ni mucho menos, que el poder público, en cualquiera de sus manifestaciones institucionales, desaparezca de la escena, únicamente que modifica sus tareas convencionales, enfocándolas hacia la creación de simulacros de equilibrio y seguridad a través de una maquinaria estatal escasa pero a la vez efectiva y funcional. En las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, la acción gubernamental clásica, caracterizada por su verticalidad institucional, debe transformarse en una gobernanza de tipo horizontal, que intente involucrar a todos aquellos intereses de los actores sociales, administrativos y empresariales, que dirigen y gestionan la sociedad y la economía.⁶⁸

Por lo tanto, la democracia lejos de ser el fin de toda forma de gobierno se constituyó en herramienta de expansión del capitalismo, bajo la modalidad del neoliberalismo, a través de la legitimación de decisiones económicas y políticas tomadas por los grupos de poder, en detrimento de las grandes mayorías. Concepciones como falta

⁶⁷ Bruckmann, *La Democracia en jaque*, 7.

⁶⁸ Bárcena, *Las transformaciones de la democracia*, 83.

de gobernabilidad o crisis institucional sirvieron como herramientas para manipular la voluntad popular y permitir el ascenso de gobiernos provenientes de grupos económicos que consoliden la permanencia del modelo económico.

1.5.3 La democracia sustancial: Un planteamiento desde América Latina

Para Boaventura,⁶⁹ el caso particular de los Estados latinoamericanos, en referencia a la concepción de la democracia adquiere ciertas particularidades, partiendo del hecho de que dichos países, en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, atravesaron procesos de ruptura de la democracia, de regímenes dictatoriales con tintes fascistas; en este sentido, entre finales de la década de los ochenta a inicios de los noventa del siglo anterior, la mayor parte de estos países pasaron por procesos de transición democrática para la reconstrucción de estructuras de gobierno que fomenten la participación de los ciudadanos.

Según Brukman,⁷⁰ en concordancia manifiesta, que América Latina tiene una tradición de luchas democráticas que se extiende desde la misma época colonial, al punto de poner en riesgo el mismo orden colonial; movimientos como los Consejos Comuneros en Paraguay, que lucharon por la propiedad de la tierra a favor de los pueblos originarios o la Revolución de los Estancos en Quito, por la oposición a la carga tributaria excesiva a la venta de aguardiente nacional y permitir la importación de bebidas alcohólicas desde España, evidencian procesos de organización político-social tendientes a la reivindicación de los derechos de los excluidos; es decir, lo que en términos actuales, podríamos definir como la democratización de los derechos.

Los procesos independentistas, en América Latina, las posteriores luchas por la erradicación de la esclavitud, por el reconocimiento del derecho al voto a la mujer, las luchas por el retorno a los regímenes democráticos, en las décadas de los 60,70 y 80, luego de procesos dictatoriales de orientación fascistas; y la búsqueda de la democratización de los Estados por parte de organizaciones sociales y del movimiento indígena, evidencian la permanente búsqueda de los Estados latinoamericanos por una deconstrucción de la democracia y la superación del Estado Social.

Al respecto, Brukman⁷¹ sostiene que solo a inicios del siglo XXI se puede verificar la acumulación de las luchas históricas de América Latina, lo que consigue materializarse

⁶⁹ Boaventura, *Democratizar la democracia*. México, 105.

⁷⁰ Bruckmann, *La Democracia en jaque*, 7.

⁷¹ *Ibid.*

en procesos de construcción de nuevas formas de Estado y de una nueva perspectiva de la democracia; esto se materializó en las Constituciones de Venezuela (1999), Bolivia (2004) y Ecuador (2008).

La superación del Estado Social por el Estado Constitucional, con rasgos plurinacionales e interculturales, significó una ruptura la tradición constitucional y política eurocentrista y la apuesta a un modelo de Estado y de democracia que responda a la realidad de los pueblos latinoamericanos. El diseño tradicional de las funciones del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) fueron superadas por la incorporación del Sistema Electoral y de la Participación Ciudadana (en algunos casos) como funciones del Estado.

La democracia representativa o formal, a más de tener profundos cuestionamientos por ser herramienta de dominación de los grupos económicos,⁷² fue superada por la apuesta de una democracia sustancial o participativa que materialice la lucha de los movimientos sociales, que propenda a la reducción de las desigualdades sociales y que sustente un nuevo modelo de Estado, incluyente y garante de derechos.

Para García,⁷³ la democracia es una forma de politización de la sociedad en la que personas, grupos y colectividades deliberantes asumen su unidad, tanto interna como externamente, con los demás componentes de la sociedad. Esta unidad no se concibe como un hecho dado o una institución, sino como una responsabilidad ética, una acción que compromete a estos actores en sus medios y fines.

Según el autor,⁷⁴ la democracia debe entenderse como una forma de organización del bien común de una sociedad, como un modelo de gestión y una ampliación del bien común a los individuos, de modo que cada uno de ellos pueda participar en la toma efectiva de decisiones y en la construcción de “ese bien común”. Desde esta perspectiva, la democracia participativa apunta a la democratización de los derechos de los ciudadanos, a la reducción de las brechas de desigualdad y a la consolidación de Estados

⁷² García Linera, en su obra *Estado, Democracia, Nación* del año 2013, en referencia a la democracia representativa sostiene, que la occidentalidad y las ciencias políticas, analizan la democracia, desde dos dimensiones: a).- la primera como un mecanismo de legitimidad del discurso político y b).- desde una perspectiva institucional a través del conjunto de mecanismos o procedimientos que se sigue para elegir autoridades de elección popular. Ambas perspectivas, tradicionales, han servido como herramientas de justificación de toma de decisiones por parte de la clase dominante. Así, el manejo del Estado por parte de los grupos económicos encuentra explicación en estas dimensiones de democracia, lo que ha permitido el desarrollo del neoliberalismo y del neocolonialismo en América Latina.

⁷³ Alvaro García Linera, *Democracias en revolución y revoluciones en democracia* (Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2015), 23.

⁷⁴ *Ibid.*

plurinacionales y multiculturales, pero sobretodo se constituye en un discurso contra hegemónico a las élites burguesas y oligárquicas de los Estados latinoamericanos.

Este modelo de democracia, sostiene García,⁷⁵ asume que los procesos de democratización no provienen de la institucionalidad del Estado, sino de las estructuras de movilización social que se mueven por fuera del campo político dominante, es decir, desde las organizaciones sociales, que con sus demandas y necesidades amplían el espectro de tutela de derechos del Estado.

Desde esta perspectiva la democracia participativa se constituye en límite para la autoridad Estatal, abandona su rol de legitimación de las clases dominantes y reafirma el rol del Estado de garante de derechos; es decir, implica una invasión a la producción del espacio público por parte de las colectividades sociales que, con anterioridad, eran excluidas de la toma de decisiones.

⁷⁵ Ibid.

Capítulo segundo

Análisis Comparativo del Presidencialismo en las Constituciones de 1998 y 2008

1. Elementos históricos del presidencialismo en Ecuador

Antes de proceder con un análisis del presidencialismo en Ecuador, particularmente en el período comprendido entre las Constituciones de 1998 y 2008, es fundamental contextualizar la investigación con una breve reseña de los sistemas de gobierno en el país desde 1830, y destacar los rasgos particulares del presidencialismo a lo largo de la historia republicana. En este capítulo, primero abordaremos el contexto histórico, luego examinaremos la transición del modelo de Estado social de derecho (1998) al Estado constitucional de derechos y justicia (2008). Finalmente, analizaremos dos dimensiones del presidencialismo: la primera, su carácter normativo, que implica el sistema de pesos y contrapesos entre las funciones del Estado; y la segunda, su dimensión axiológica, donde realizaremos un análisis comparativo entre la Democracia Representativa (1998) y la Democracia Participativa (2008), así como la influencia de los medios de comunicación en la construcción de esta última.

1.1 Surgimiento del Estado ecuatoriano: Antecedentes del presidencialismo

A pesar, de que no existe unanimidad entre historiadores y constitucionalistas sobre el punto de partida del nacimiento del Estado ecuatoriano,⁷⁶ para efectos de esta investigación, asumiremos a la Constitución de 1830 como la primera norma suprema que regula el funcionamiento del Estado Ecuatoriano, decidiendo no profundizar sobre el hecho histórico del nacimiento de nuestro Estado, sino en los elementos que nos permitan analizar la forma de gobierno en el Estado Ecuatoriano.

En 1830, el Estado ecuatoriano, surgió como una república independiente, bajo un modelo de Estado Unitario, con una conformación bicameral de la Función Legislativa y adoptó una forma de gobierno parlamentaria. Esta particularidad, se tradujo en el hecho

⁷⁶ Al respecto existen dos corrientes científicas: la primera, sostiene que el Estado Ecuatoriano surgió en 1830 con la expedición de la Constitución de ese año y la decisión del Congreso Nacional de adoptar el nombre actual para el naciente Estado. La segunda teoría sostiene que el Estado surgió en 1812 con la expedición de la Constitución de Quito y reconoce, los intentos integracionistas de la Gran Colombia, como elemento de consolidación de un Estado independiente.

de que, por disposición constitucional, el Congreso era el competente para posesionar al Presidente de la República, al gabinete ministerial y a las autoridades de las funciones del Estado. Así la Constitución de 1830, disponía lo siguiente:

Artículo 26.- Las atribuciones del Congreso son:

1. Decretar los gastos públicos en vista de los presupuestos que presente el Gobierno, y velar sobre la recta inversión de las rentas públicas;
2. Establecer derechos e impuestos; y contraer deudas sobre el crédito público;
3. Crear tribunales y empleos, asignar sus dotaciones y suprimir, si conviniese, aquellos que hayan sido creados por una ley especial;
4. Conceder premios y recompensas personales por grandes servicios a la patria, y decretar honores a la memoria de los grandes hombres;
5. Fijar el pie de fuerza de mar y tierra para el año siguiente, y decretar su organización y reemplazo;
6. Decretar la guerra en vista de los informes del Gobierno, requerir a éste para que negocie la paz, y aprobar los tratados de paz, alianza, amistad y comercio;
7. Promover la educación pública;
8. Conceder indultos cuando lo exija la conveniencia pública;
9. Elegir el lugar en que debe residir el Congreso y el Gobierno;
10. Permitir, o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio o la estación de escuadra extranjera en los puertos;
11. Formar el Código de leyes civiles, interpretar, y derogar las establecidas, y dar los decretos necesarios a la administración general;
12. Elegir el Presidente, y Vicepresidente del Estado, con el voto de los dos tercios de los Diputados presentes; y admitir o rehusar la dimisión que hicieren de sus destinos;
13. Nombrar los Plenipotencias al Congreso general de la República.⁷⁷

Los rasgos particulares del parlamentarismo del naciente Estado Ecuatoriano, podemos resumirlos en lo siguiente: i) Existe una separación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en la medida en que el Presidente de la República es designado por el Congreso Nacional y su cargo es revocable por pedido de cualquiera de los mismos diputados, previo trámite constitucional; ii) Designación de los miembros de las otras Funciones del Estado; iii) Aprobación y manejo del Presupuesto General del Estado; iv).- El sistema de pesos y contrapesos entre las Funciones Ejecutiva y Legislativa se limitó a una fiscalización al Presidente de la República por parte del Congreso.

En el caso del naciente Estado ecuatoriano, la Constitución de 1830 asumió como forma de gobierno, el parlamentarismo republicano, donde el Presidente de la República es el Jefe de Estado, el Legislativo elegía a la máxima autoridad de la Función Ejecutiva y las decisiones, en su mayoría, se adoptaban en el órgano parlamentario. Así, por ejemplo, el manejo del Presupuesto General del Estado, la designación de autoridades de

⁷⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador 1830*, Diario de la Convención, 14 de junio de 1830, art. 26, Archivo digital Ministerio de Gobierno del Ecuador.

las Funciones del Estado, la fiscalización al presidente de la República o su destitución e incluso la designación de jueces, eran atribuciones propias del legislativo.

El régimen parlamentario, en el caso Ecuatoriano, se mantuvo hasta la Constitución de 1852, con variaciones en referencia a las atribuciones de una u otra cámara legislativa, para conocer y resolver la destitución del Presidente de la República; esto más que nada, debido a la bicameralidad que asumió el Parlamento. En la mayoría de Constituciones, en este período, se otorgó a la cámara baja o de representantes la facultad de iniciar el proceso de destitución al Presidente de la República; sin embargo, la cámara alta o el senado, era quien resolvía, con el voto favorable de dos tercios, si el ejecutivo cesaba en funciones o se mantenía en su cargo.

A esta facultad, podemos añadir las siguientes atribuciones al legislativo: capacidad para la programación del Presupuesto del Estado, la fijación de la sede de Gobierno, el manejo del endeudamiento externo, el otorgamiento de indultos y amnistías y la designación de empleados públicos. Es decir, la Función Legislativa asumió la mayor parte de competencias en el manejo del Estado y dejó lo residual al Presidente de la República.

Esta situación se explica, si tomamos en cuenta que el objetivo político de los precursores de la independencia fue la sustitución de los españoles en la estructura de poder, para la asunción de la clase criolla, ésta última integrada básicamente por terratenientes, la iglesia católica y miembros del ejército que se radicaron en el Ecuador y que provenían de otras ciudades de América Latina como consecuencia de la disolución de la Gran Colombia, que buscaban acceder al poder. Es decir, el parlamentarismo, se constituyó en la forma de gobierno adecuada para garantizar el asenso del criollismo al poder y del mantenimiento del estatus quo de los militares en el nuevo Estado, lo que era posible, sólo si los diputados, eran quienes elegían al Presidente de la República, por lo que, la gobernabilidad y su permanencia se sujetaba a la obligación de mantener los privilegios de los españoles en los nuevos detentadores del poder, bajo el mismo régimen esclavista para indígenas y afro ecuatorianos; es decir, en palabras de Enrique Ayala Mora, permitió la consolidación del Proyecto Político Criollo en el Ecuador.

a) Primer Período del Presidencialismo en el Ecuador (1861-1929)

El Presidencialismo en el Ecuador surgió en un contexto social complejo para nuestro país, donde el marcado predominio de la oligarquía en el poder amenazaba con la desintegración del Estado sino se accedía a sus requerimientos. A esto se sumaron procesos de resistencia social, como los de Fernando Daquilema, que buscaban el reconocimiento de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, como parte integrante del Estado.

El fortalecimiento de la clase oligárquica cacaotera de la Costa ecuatoriana buscaba perennizarse en el poder para favorecer a sus intereses; por ello, declararon su franca oposición a la aristocracia de la sierra que había gobernado desde 1830. Esta disputa regional alcanzó límites impensables, al punto de poner en riesgo la misma supervivencia del Estado ecuatoriano.

En este contexto, el Presidencialismo en el Ecuador, surge como forma de gobierno que buscaba mantener la unidad del Estado, de un lado, y de otro, garantizar el mantenimiento de las clases oligárquicas en el poder. Así, la Constitución Graciana de 1861 mencionaba:

Artículo 58.- El Presidente y Vicepresidente de la República serán elegidos por voto secreto y directo de los ciudadanos en ejercicio, debiendo el Congreso hacer el escrutinio, declarar la elección a favor del que haya obtenido mayoría absoluta de votos, o, en su defecto, la relativa. En caso de igualdad se decidirá por la suerte.⁷⁸

De acuerdo con el artículo precitado, la característica principal del presidencialismo radica en el hecho de que el presidente de la República es electo por sufragio secreto y directo de los ciudadanos; a diferencia de lo que ocurría hasta la Constitución de 1852, ya no es el parlamento quien elige al Jefe de Estado, sino que éste es consecuencia de la voluntad popular. Un aspecto fundamental para destacar es el hecho de que la elección del Primer Mandatario se lleva a cabo por mayoría absoluta o relativa, es decir, no se prevé una segunda vuelta electoral, sino que en caso de empate se procederá a la “suerte” sin especificar el mecanismo a utilizarse.

A la elección presidencial por sufragio universal, se suman otras características al Presidencialismo ecuatoriano. Más adelante, la misma Constitución de 1861 menciona:

⁷⁸ Ecuador, *Constitución del Ecuador 1861*, Diario de la Convención, 2 de mayo de 1861, art. 21, <https://constitutionnet.org/sites/default/files/1861.pdf>

Artículo 21.- Son atribuciones exclusivas del Senado:

1.- Conocer de las acusaciones que le dirija la Cámara de Representantes; [...]

[...] Artículo 26.- Son atribuciones especiales de la Cámara de Diputados:

1.- Acusar ante el Senado al Presidente de la República o al Encargado del Poder Ejecutivo, a los Ministros Secretarios del Despacho, a los Magistrados de la Corte Suprema y a los Consejeros de Gobierno; [...].⁷⁹

Así, el presidencialismo ecuatoriano, en su primer período, se caracterizó por lo siguiente: i).- El Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno es *la Constitución de 2008*; ii) La elección del Presidente de la República se realiza por elección popular; iii) El Presidente de la República es quien designa a su gabinete ministerial; iv) El Congreso, ejerce un mecanismo de control al primer mandatario a través de un proceso similar, a lo que hoy llamamos juicio político.

El modelo de Presidencialismo que asumió el Ecuador en 1861, es distinto a la forma norteamericana; esto porque: en primer lugar, se sustenta en un modelo de Estado Unitario al contrario de la experiencia norteamericana donde prima un modelo Federal; esto adquiere importancia en la medida en que, lo que buscó la Constitución Garciana fue la consolidación de un Ejecutivo fuerte, que pueda imponerse frente al Legislativo, con capacidad de decisión en la construcción del bien común, o sea, relegar a un segundo plano al Congreso Nacional.

En segundo lugar, nuestro modelo de presidencialismo, partió de una premisa de desconfianza entre las funciones del Estado. Es decir, el sistema de pesos y contrapesos se concibió como mecanismos constitucionales que bajo el membrete de control, permitían un condicionamiento permanente entre la Función Ejecutiva y Legislativa (hago hincapié en este elemento de análisis, porque quizás este es el origen, de lo que posteriormente se denominaría “falta de gobernabilidad”). Entonces, lo que se buscaba con el presidencialismo es la imposición de las decisiones de una función sobre la otra, a diferencia del sistema norteamericano que buscó el equilibrio de funciones, el modelo ecuatoriano propendía a la superposición de una función sobre las demás.

Como consecuencia de la desconfianza entre las funciones del Estado y de su intención de superposición de una sobre otra, el modelo presidencialista ecuatoriano no buscaba una absoluta separación de funciones del Estado, sino generar mecanismos constitucionales que permitieran el condicionamiento de una función sobre otra. Así, cada vez que el legislativo veía que las decisiones del ejecutivo no atendían a sus intereses,

⁷⁹ Ibid.

amenazaban con procesos de destitución; mientras que, la forma en la que el ejecutivo incidía en el legislativo era en la sanción parcial a los proyectos de ley. En conclusión, no había una colaboración de las funciones del Estado.

Un elemento final que debe considerarse es el hecho de que, a diferencia del modelo norteamericano, nuestro presidencialismo estaba pensado en el mantenimiento en el poder de las clases oligárquicas y en el manejo del Estado, de acuerdo con sus intereses, y no en la salvaguarda de los derechos de la población. Esta perspectiva de análisis es importante en la medida, en la que el valor axiológico que perseguía el presidencialismo no se acentuaba en una democracia, ni siquiera representativa, sino en una estratocracia, es decir, que buscaba que el modelo de gobierno permitiera la consolidación de una clase minoritaria (oligarquía) por sobre los intereses de la mayoría; así el Estado se repartía en pocas manos y la representación democrática permitía la continuidad de los detentadores del poder.

En este período del presidencialismo, dos constituciones hicieron la diferencia en relación con la ampliación del voto: la primera fue la Constitución de 1906, donde se eliminó la barrera legal de ser hombre para ser ciudadano y para ejercer el derecho al voto:

Artículo 13.- Para ser ciudadano se requiere tener veintiún años y saber leer y escribir.
[...]

Artículo 31.- Para ser elector se requiere ser ciudadano en ejercicio, y reunir las demás condiciones que, en los respectivos casos, determinan las leyes [...].⁸⁰

La segunda Constitución que merece mención es la expedida en 1929 que, de forma expresa, establece el voto facultativo a las mujeres:

[...] Artículo 13.- Es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir. [...]

[...] Artículo 18.- Para ser elector se requiere ser ciudadano en ejercicio y no estar comprendido en las incapacidades establecidas por la ley [...].⁸¹

El reconocimiento del derecho al sufragio a la mujer implicó una transformación importante para el Constitucionalismo ecuatoriano, que vale la pena ser mencionado. Para el caso de análisis del Presidencialismo, este avance constitucional, es un hito importante,

⁸⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador de 1906*, 23 de diciembre de 1906, arts. 13 y 18, <https://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Constitucion-de-1906.pdf>.

⁸¹ *Ibid.*

en la medida en que a partir de este período se desarrolló un proceso político progresivo hacia la universalización del sufragio que concluyó, apenas en el 2008, con el reconocimiento del derecho al voto a los ecuatorianos residentes en el exterior. Como lo veremos más adelante, la ampliación de la ciudadanía es un factor que incide en la elección presidencial y en la conformación de los parlamentos.

En síntesis, el modelo presidencialista que surgió en 1861 tuvo como propósito el mantenimiento de un modelo unitario de Estado y la consolidación de la clase oligárquica en el poder. Contrario al sistema norteamericano, generó mecanismos que ahondaron las disputas entre las funciones del Estado y, lejos de propender a la separación de poderes, buscó la injerencia en su conformación para mantener las estructuras elitistas de poder. Fue un intento por mantener la unidad del Estado, a costa de la exclusión a los sectores mayoritarios (clase media, indígenas y afroecuatorianos), quienes eran excluidos de la construcción del bien común, por ende, los objetivos del Estado eran aquellos que favorecían a los terratenientes; entonces, el presidencialismo no tutelaba derechos sino intereses particulares.

b) Segundo período del presidencialismo en el Ecuador (1945-1967)

El segundo período del presidencialismo comprende las constituciones vigentes entre 1945 y 1967. Se caracterizó por un fortalecimiento del Presidencialismo en el Ecuador, aún cuando no se abandonó la premisa de desconfianza entre las Funciones del Estado; sin embargo, el sistema de pesos y contrapesos se fortaleció a favor del legislativo; es decir, se generaron mecanismos de “condicionamiento” a la Función Ejecutiva.

En este período, la Constitución que destaca es la aprobada en 1945 y aún cuando su vigencia fue efímera (un año), los avances constitucionales, específicamente en referencia a la forma de gobierno, son importantes:

Artículo 34.- Son atribuciones y deberes del Congreso:

- 13. Dictar anualmente el Presupuesto del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el Título Décimo;
- 20. Conceder al Presidente de la República o a quien le subroge, el permiso de que trata el Artículo 64;
- 22. Conceder a quien ejerza la Presidencia de la República las facultades extraordinarias, retirarlas cuando llegue el caso y examinar el uso que hubiere hecho de ellas;
- 30. Examinar y fallar, de acuerdo con la ley, sobre las acusaciones que se propusieren por diputados, individuos particulares o corporaciones, contra el Presidente de la República, el Encargado de la Presidencia, los Ministros de Estado, los miembros de la Comisión Legislativa Permanente y del Tribunal de Garantías Constitucionales o de los Ministros;

[...]

Artículo 65.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

[...] 5. Denunciar tratados y demás convenciones internacionales;

8. Presentar al Congreso, el día de su instalación, un mensaje en que dé cuenta del estado general de la República e indique las mejoras y reformas necesarias para la administración.

10. Presentar al Congreso ternas para la elección de Procurador General de la Nación y de Superintendente de Bancos [...].⁸²

El avance de la Constitución de 1945, se centra en el fortalecimiento de los mecanismos de control por parte del Congreso a la Función Ejecutiva y la capacidad de decisión en la administración pública de ésta última: i) Se mantiene la elección del Presidente de la República por elección directa y popular; ii) Se otorga facultad, por primera vez, al Presidente de la República para suscribir o denunciar Tratados Internacionales; iii).- Se establece la obligación del Presidente de la República de presentar un informe anual al Congreso, sobre su gestión; iv) Se establece el mecanismo de ternas para la designación de las autoridades de las otras funciones del Estado. En referencia a las facultades del Legislativo: v). - El Congreso Nacional es quien otorga licencia al Presidente de la República; vi). - Otorga al Presidente de la República facultades extraordinarias, sobretodo para los casos de Estado de Excepción; vii). - Facultad para conocer y resolver los procesos de destitución del Presidente de la República.

El diseño constitucional del sistema Presidencial implicó mecanismos de control a la Función Ejecutiva; la facultad privativa del Congreso Nacional de otorgar licencia al Presidente de la República, se constituyó en un mecanismo de control importante en la vida Republicana del Ecuador. Por primera vez, el órgano legislativo decidía la ausencia temporal del primer mandatario, lo que limitaba la capacidad discrecional del Presidente en su desempeño. Otro elemento importante es la facultad de control que asumió el Congreso Nacional respecto a la gestión anual del Presidente de la República y la obligación de éste, de presentar un informe anual a la nación; este mecanismo es importante en la medida en que ha permitido fiscalizar a la Función Ejecutiva en su desempeño.

A pesar del importante avance constitucional de 1945, al año siguiente 1946, se expidió una nueva Constitución, la misma que volvió al modelo presidencial de la Constitución de 1929; esto es, nuevamente la Función Legislativa adquirió facultades

⁸² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador de 1945*, 6 de marzo de 1945, arts. 13 y 65, https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1945.pdf.

propias del Presidente de la República, al tiempo que se vio debilitado el sistema de pesos y contrapesos entre las Funciones del Estado, quedando únicamente la capacidad de fiscalización en manos del Congreso. Este retroceso en el diseño del modelo presidencial ecuatoriano tuvo implicaciones políticas que desencadenaron en una permanente inestabilidad política. Las disposiciones constitucionales de 1946 se mantuvieron en la Constitución de 1967.

El segundo período del presidencialismo se desarrolló en medio de una permanente inestabilidad política, el surgimiento de la figura controversial del José María Velasco Ibarra, conmocionó el tablero político ecuatoriano, razón por la cual, el sistema de pesos y contrapesos se orientó al fortalecimiento de la Función Legislativa en detrimento del Ejecutivo, para “condicionar” el ejercicio del poder de Velasco Ibarra; entonces, nuevamente los procesos constituyentes permitieron legitimar el proyecto político Mestizo y a los nacies partidos políticos que detentaban el poder y que acogían a los sectores oligárquicos del país; esta situación en medio de una creciente organización social que empezaba a cuestionar las estructuras de poder y planteaba la redistribución de la tierra a favor de los campesinos.

Del tercer período del Presidencialismo, me referiré más adelante ya que abarca los 40 años de retorno a la Democracia y comprende las Constituciones de 1978, reformada en 1998 y la Constitución de 2008; que son objeto de la presente investigación.

1.2 Elementos teóricos del presidencialismo en las constituciones de 1998 y 2008

Las décadas de 1960 y 1970, del siglo pasado, el Ecuador se caracterizó por procesos de permanente inestabilidad política que trajeron como consecuencia, un período de ruptura democrática y, en consecuencia, regímenes dictatoriales. Estos procesos antidemocráticos llegaron a su fin en 1978; posteriormente, el Ecuador volvió a regímenes democráticos en 1979 con la expedición de una nueva Constitución.

En este período de 40 años de regreso a la democracia se expidieron dos Constituciones, que plantean dos modelos de Estado distintos; la primera (1978) estructura las bases del Estado Social de Derecho, mientras que la Constitución de 2008 inaugura una superación del Estado Social de Derecho y plantea el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, por ello es importante analizar estos dos modelos de Estado.

1.3 Estado social de derecho en la Constitución de 1998 (Reformatoria de 1978)

Para Sánchez,⁸³ el Estado de Bienestar (Welfare State) o Estado Social de Derecho, surgió en 1945 en la postguerra, como una solución jurídico-política a al fracaso de la “autorregulación” de los ciudadanos en el Estado Liberal. El autor añade, que el Estado de Bienestar propone una intervención del Estado en la economía y en lo social, de modo que, su finalidad es garantizar la prestación de servicios público a los ciudadanos y establecer mecanismos de control a la banca y a los actores económicos.

Las consecuencias económicas y sociales de la Segunda Guerra Mundial obligaron a un replanteamiento del modelo de Estado, el fracaso de la abstención Estatal obligó a los gobernantes a mirar hacia lo social y a generar condiciones de bienestar para sus ciudadanos. En el campo jurídico surgió, entonces, una nueva categoría de derechos, los llamados económicos, sociales y culturales; entonces los Estados asumieron la obligación de garantizar el ejercicio de estos derechos, en la medida en que al Estado le sea posible.

Según Espinoza de los Monteros,⁸⁴ todo Estado social de derecho se caracteriza por lo siguiente:

- El Estado Social interviene en la vida económico-social y tiene como finalidad la consecución del Estado de Bienestar de todos los ciudadanos; sin embargo, en la praxis, al no llegar al óptimo de Pareto busca, al menos, la “procura” de esta finalidad.
- El Estado Social es por su naturaleza, un Estado prestacional; es decir, asume el rol de prestador de servicios públicos para satisfacer las necesidades de la población y garante de derechos.
- El Estado desarrolla una política fiscal progresiva, tendiente a disminuir las brechas sociales a partir de una equitativa redistribución de la riqueza.

Estas tres características, se constituyen en las bases mismas del Estado Social; sin embargo, en la práctica estos postulados quedaron en el plano teórico ya que, en el caso de Latinoamérica por ejemplo, en lugar de generar bienestar a los ciudadanos, el modelo de Estado sirvió como herramienta para la consolidación del neoliberalismo en la Región; es decir, que con el pasar del tiempo el Estado Social modificó su dimensión

⁸³ Pedro Alirio Sánchez, “Estado Social de Derecho frente al neoconstitucional”, *Revista Jurídica Justicia*, n.º 22 (2012), 198.

⁸⁴ Javier Espinoza de los Monteros, “Estado social (de Derecho) en México: Una óptica desde el garantismo jurídico-social”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n.º 9 (2008), 71.

axiológica siendo su finalidad el sostenimiento mismo del sistema capitalista y no la consecución de una democracia social.

Para Pablo Dávalos,⁸⁵ conceptualizar el Estado Social de Derecho, implica un proceso de descomposición de su terminología, solo de este modo es posible entender su alcance. Según el autor, *el Estado es social*, en la medida en que acoge a la economía social de mercado, entendida ésta como un modelo económico de intervención social en el cual las decisiones de regulación política y social se sancionan desde la lógica del mercado.

Según Dávalos,⁸⁶ *el Estado es de Derecho*, por tres razones fundamentales: En primer lugar porque se aparta de las concepciones liberales del derecho, como garante de las libertades adecuándose a las necesidades del mercado y del sistema capitalista; el Estado Social, por el contrario concibe al derecho como la más pura expresión de las reglas del sistema, a quienes les otorga un carácter ius naturalista, es decir, anterior al Estado y superior a éste, encontrando su fuente de origen en las reglas mercantiles de las propias sociedades. De este modo, naturaliza la vigencia del sistema capitalista y de las estructuras económicas de poder.

En segundo lugar, concibe al derecho como una institución que codifica las reglas de juego sobre las cuales se desenvuelve el mercado; es decir, como que el capitalismo se naturaliza como práctica consuetudinaria de las sociedades; en ese sentido el Estado no puede intervenir en las reglas del mercado sino adaptar su marco de acción a ellas.

En tercer lugar, el Estado no es más una construcción política o jurídica de la sociedad, sino que se convierte en un producto del mercado; por lo tanto, el Estado es garante de la conservación de un orden civilizatorio y su más alto deber es el de convertir en legítimo el monopolio económico.

En conclusión, asumiendo los postulados de Dávalos,⁸⁷ el Estado Social de Derecho, lejos de constituirse en un garante de derechos de los ciudadanos, sirvió como una herramienta para la consolidación del sistema capitalista y del neoliberalismo en nuestra región. Naturalizó las desigualdades sociales, perennizó en el poder a los grupos oligárquicos y terratenientes y diseñó una estructura estatal obsecuente a las reglas del

⁸⁵ Pablo Dávalos, *Neoliberalismo político y Estado social de derecho* (Quito: Instituto Científico de Culturas Indígenas, 2008), 5.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

mercado, lo que se tradujo en desatención y pobreza en los Estados latinoamericanos, pues los recursos nacionales se concentraron en pocas manos.

En el caso Ecuatoriano, la Constitución de 1979 asumió como modelo, el Estado Social de Derecho, con los rasgos anteriormente descrito, pues se constituyó, una vez más, en una herramienta de legitimación de la clase oligárquica del país, compuesta por sectores agroexportadores, importadores y bancarios; los mecanismos institucionales diseñados para el presidencialismo, limitaron el ejercicio democrático a una dimensión netamente representativa y sustituyeron el rol de intervención del Estado por un proceso de desregulación de los sectores económicos, de privatización del sector público, de liberalización de recursos al exterior; lo que desembocó en la más grande crisis económica que atravesó el país en 1999.

Bajo este panorama, el presidencialismo pretendió generar condiciones de “gobernabilidad” entre los distintos sectores políticos y sociales, aunque con poco éxito ya que en menos de diez años se destituyeron a tres presidentes y tuvimos 7 presidentes entre electos e interinos. El desborde de las demandas sociales frente a la incapacidad del Estado de generar una política pública que cumpla su rol de garante de derechos generó la movilización de los sectores sociales y la necesidad de avanzar a un proceso constituyente que pueda modificar el modelo de Estado para generar un nuevo marco institucional que cristalice una democracia sustancial o participativa que responda a los intereses nacionales.

1.4 Estado constitucional de derechos y justicia en la Constitución de 2008

En el 2008, la expedición de una nueva Constitución, implicó un proceso de reingeniería Constitucional, en el modelo de Estado moderno: pasar del Estado Social de Derecho al Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Para Ramiro Ávila,⁸⁸ esta nueva concepción significa:

(a) El estado absoluto: la autoridad (monarca, rey, emperador, inca) determina las normas y la estructura del poder. El poder se encuentra concentrado en una persona o en una clase política. La autoridad emite las normas, administra el Estado y la justicia. Las personas son vasallas o súbditas. El Estado no tiene más límites que los que se impone a sí mismo y las personas no tienen derechos sino, a lo sumo, privilegios. En el estado absoluto no hay procedimientos para hacer la ley ni tampoco para aplicarla de forma que evite la discrecionalidad y la arbitrariedad.

⁸⁸ Ramiro Ávila, “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), 20-2.

(b) El estado de derecho: la ley determina la autoridad y la estructura de poder. Este sistema, en apariencia, es menos autoritario y más democrático que el anterior. El poder se divide en teoría en tres: el poder legislativo, el poder judicial y el poder ejecutivo. Sin embargo, en la práctica, el poder se encuentra concentrado en una clase política que es la que conforma el parlamento [...].
 [...] (c) El Estado constitucional: la constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder. La constitución es material, orgánica y procedimental. Material porque tiene derechos que serán protegidos con particular importancia que, a su vez, serán el fin del Estado; orgánica porque determina los órganos que forman parte del Estado y que son los llamados a garantizar los derechos; procedimental porque se establecen mecanismos de participación que procuran que los debates públicos sean informados y reglados, tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de normas jurídicas [...].⁸⁹

La Constitución de 2008 trajo consigo una ruptura a la concepción tradicional del Estado Decimonónico, que se sustentó en la existencia de tres funciones del Estado: ejecutiva, legislativa y judicial, lo que implicó dos cosas: i) la incorporación de dos funciones del Estado: electoral y de control social ii) la modificación del sistema de pesos y contrapesos, en la medida en que la función legislativa, también debe ejercer control político sobre las dos funciones del Estado adicionales, como lo veremos en lo posterior.

Por otro lado, también implicó una ampliación de la concepción misma de los fines del Estado, que ya no se limita al respeto de la legalidad y, como fin, la consecución del bienestar general; pues ahora el Estado Constitucional, tiene como límite el respeto a los Derechos Humanos y como fin, el ejercicio pleno de la democracia sustancial, que no es otra cosa, que el cumplimiento efectivo de los derechos constitucionales; es decir, los límites al poder, adquieren una nueva dimensión vinculada a temas como la reducción de la pobreza y los niveles de desigualdad, formal y material.

1.5 Análisis comparativo del presidencialismo entre las constituciones de 1998 y 2008

Las estructuras institucionales del presidencialismo, de de 1998 y 2008, responden en gran medida al modelo de Estado desarrollado en las respectivas Constituciones. Este análisis confronta, entonces, dos modelos de Estado, el Social de Derecho y el Constitucional de Derechos y Justicia.

⁸⁹ Ibid.

Para Balda,⁹⁰ el presidencialismo, posee tres características fundamentales: i).- El Presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; ii).- El Presidente y la Asamblea Nacional son electos por voto popular (doble legitimidad); iii).- los períodos presidenciales y legislativos son fijos, es decir, no están sujetos a la aprobación o no de una u otra Función del Estado. A estas características, según el autor, pueden sumarse el hecho de que el Gabinete Ministerial, es facultad privativa del Ejecutivo y que este no puede ser destituido, salvo el procedimiento de juicio político.

Asumiendo la tesis de Balda, el presidencialismo ecuatoriano de 1998 adquiere connotaciones similares; es decir, fue diseñado institucionalmente, para generar mecanismos de control, fundamentalmente entre las Funciones Ejecutiva y Legislativa; con la particularidad de que, como hemos observado, parte de una premisa de desconfianza entre las funciones del Estado; ello implica que el control tiene como finalidad la imposición de una sobre otra, en lugar de ser complementaria como en el caso norteamericano.

Según Terán,⁹¹ el art. 10 de la Constitución de 1978 (reformada en 1998), el sistema presidencialista asumió las siguientes características: i) Electivo, porque los mandatos son una consecuencia de elecciones abiertas y populares; ii) Representativo, debido a que el Presidente de la República es Jefe de Estado y de Gobierno y el Parlamento también proviene de elección popular; iii) Alternativo, porque la Constitución preveía la reelección por una sola vez, sea de forma inmediata o alternada; iv) Responsable, porque todos los mandatarios están obligados a responder por sus actos.

En contraposición, la Constitución de 2008 para Balda⁹² significó una ruptura al diseño constitucional del Presidencialismo, al incorporar tres elementos fundamentales: en primer lugar, desarrolló otros mecanismos de control entre las Funciones del Estado que partan de una premisa de coordinación entre éstas; en segundo lugar, al concebir al Control Social, como Función del Estado, generó procedimientos ciudadanos orientados a limitar el ejercicio del poder a las máximas autoridades de las Funciones del Estado, por lo que el control se amplía a los ciudadanos. Un tercer elemento radica en que el

⁹⁰ Rafael Balda, *Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 171-188.

⁹¹ Mauro Terán, *Presidencialismo controlado* (Quito: Universidad Central del Ecuador, 1997), 76-86.

⁹² Balda, *Hacia un nuevo sistema de gobierno*, 180.

presidencialismo tiene dos finalidades concretas: hacer posible la democracia sustancial o participativa y garantizar los derechos humanos de los ciudadanos.

Asumiendo la conceptualización de Sagües⁹³, de la Dimensión Normativa, como el conjunto de elementos normativo-legales que sustentan al Presidencialismo, es preciso realizar un análisis comparativo entre los dispositivos normativos de las Constituciones de 1998 y 2008.

Rafael Balda,⁹⁴ citando a Mainwaring y Shugart, sostiene que en todo modelo de presidencialismo se distinguen dos tipos de poderes constitucionales: poderes proactivos, como aquellas que le permiten al Presidente de la República modificar la situación imperante, o sea, se constituye en un nuevo *statu quo*; poderes reactivos, capacitan al Presidente mantener el *statu quo*.

1.6 Poderes constitucionales del Presidente de la República en las constituciones de 1998 y 2008

a) Convocatoria a período extraordinario de sesiones de la Función Legislativa

Tabla 1
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
Convocar al Congreso Nacional a períodos extraordinarios de sesiones. En la convocatoria se determinarán los asuntos específicos que se conocerán durante tales períodos.	15. Convocar a la Asamblea Nacional a períodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán.

Fuente: Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008
Elaboración propia

Una de las facultades tradicionales del Presidencialismo, radica en la posibilidad que tiene el Presidente de la República de convocar a períodos legislativos extraordinarios. Desde la Constitución de 1830, esta prerrogativa aparece con una atribución que tiene el Ejecutivo; sin embargo, varía en el hecho de que hasta la Constitución de 1967 el Congreso tenía períodos de sesiones, es decir, se reunía dos veces al año, siendo necesario entonces, que en temas urgentes pueda existir un período adicional, para tratar temas urgentes.

⁹³ Sagües., *Formas de gobierno*, 110.

⁹⁴ Balda., *Hacia un nuevo sistema de gobierno*, 180.

Tanto en la Constitución de 1998 como en la del 2008, se invirtió la forma de regular el trabajo legislativo, y lo que se establecieron dos períodos de receso legislativo, de quince días cada uno al año, por lo que, la legislatura sesiona todo el año excepto en estos intervalos.

Entonces, la norma lo que busca es que si existiere la necesidad urgente de interrumpir los recesos legislativos para tratar temas que requieran prolijidad en su tratamiento, el Presidente de la República puede convocar a la Asamblea para este efecto.

Estas disposiciones son similares en ambas Constituciones y se constituyen en una facultad constitucional proactiva del Presidente de la República en la medida en que la irrupción del receso legislativo cambia la situación jurídica de la Asamblea Nacional, obligándola a sesionar y dar tratamiento a los temas urgente, que, a criterio del Ejecutivo, deben ser tratados.

En la práctica esta atribución extraordinaria del Presidente de la República ha sido utilizada para dar tratamiento a proyectos de urgencia económica, por ejemplo, en el período 2013-2017, el Presidente de la República, en los recesos legislativos, remitió al Legislativo proyectos de ley de urgencia económica, para su tratamiento.

b) **Disolución de la Asamblea Nacional (*muerte cruzada*)**

Tabla 2
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
	<p>Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan 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. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.</p>

Fuente Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008
Elaboración propia

Para Balda,⁹⁵ proceso constituyente del 2008 tomó como una medida necesaria para frenar la inestabilidad política del país y para el mantenimiento del Presidencialismo, generó otros mecanismos de control entre Ejecutivo y Legislativo que permitan generar condiciones de gobernabilidad al país. El autor añade, que estos mecanismos, que son propios de sistemas semipresidenciales o parlamentarios, generan un sistema presidencial sui generis en el Ecuador.

Uno de estos mecanismos, propios de la Constitución de 2008, es el denominado mecanismo de la *muerte cruzada*, a través del el Presidente de la República, se encuentra facultado para disolver la Asamblea Nacional y llamar a elecciones anticipadas para que los ciudadanos elijamos legisladores que conformen la Asamblea Nacional por el tiempo necesario para completar el período.

Según Balda,⁹⁶ la disolución de la Asamblea Nacional sitúa la supervivencia del Poder Legislativo en manos del Presidente de la República, por lo que, la característica de la rigidez del período legislativo, y como lo veremos, Presidencial, se ven afectados parcialmente en el caso del Presidencialismo ecuatoriano. Por ello, el constituyente de Montecristi estableció causales para que, sólo en esos casos, el Presidente de la República pueda ejercer esta facultad.

Según el artículo 148 de la Constitución, el Presidente de la República, podrá disolver la Asamblea Nacional en los siguientes casos: i) Cuando la Asamblea Nacional se estuviera arrogando funciones que no le competen constitucionalmente, previo informe de la Corte Constitucional; ii) Si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; iii) Grave crisis política o conmoción interna.

De las tres causales previstas en el artículo 148, sólo una, requiere dictamen previo de la Corte Constitucional, aquella que implica arrogación de funciones de la Función Legislativa; parece obvio en la medida en que para este caso es necesario evitar la discrecionalidad del Presidente. Sin embargo, respecto a la causa de obstrucción en la Ejecución del Plan Nacional de desarrollo, parecería que el Constituyente omitió el pronunciamiento de la Corte Constitucional, pues en este caso, también, se requeriría un dictamen previo de constitucionalidad; situación que no está prevista actualmente y que otorga una capacidad discrecional al Ejecutivo amplia, lo que en cierto modo es cuestionable.

⁹⁵ Balda, *Hacia un nuevo sistema de gobierno*, 182.

⁹⁶ *Ibid.*

En relación a la última causal, grave conmoción o crisis interna, este mecanismo fue diseñado como consecuencia de los diez años de inestabilidad política, que precedieron a la Constitución de Montecristi, y surge como una alternativa democrática y constitucional para resolver crisis internas que requieran una salida política; en este caso, es evidente que el no requerimiento de dictamen de la Corte Constitucional guarda sentido en la medida en que lo que se busca es una salida alternativa y legal a conflictos sociales que se pudieran volver insostenible.

Uno de los temas que preocupan, desde el punto de vista constitucional, es la facultad que tiene el Ejecutivo, una vez aplicada la muerte cruzada, de legislar bajo decreto por un plazo de seis meses, pues si bien es cierto, esta facultad es limitada a los proyectos de urgencia económica y con dictamen previo de la Corte Constitucional, aún así sigue siendo discrecional esta facultad para el Presidente de la República. Si tomamos en cuenta que la mayor parte de proyectos de ley que remite el Ejecutivo, son urgentes económicos, entonces podemos ver que, temas tributarios, aumento de gasto público, nivel de endeudamiento, pueden ser emitidos vía decreto-ley; por lo que, el Ejecutivo podría abusar de esta facultad para llevar a cabo cambios en materia económica vía decreto. Considero que esta facultad debería ser revisada a fin de generar mecanismos de control al Ejecutivo en estos casos.

c) Nombramiento de las autoridades de control

Tabla 3
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
<p>Art. 171.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:</p> <p>11. Designar al Contralor General del Estado de la terna propuesta por el Congreso Nacional; conocer su excusa o renuncia y designar su reemplazo en la forma prevista en la Constitución.</p> <p>Art. 209. – El Tribunal Supremo Electoral se integrará con siete vocales principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las ultimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, los que presentarán al Congreso Nacional las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplente.</p> <p>Art. 214.- La Procuraduría General del Estado es un organismo autónomo, dirigido y representado por el Procurador General del Estado, designado para un</p>	<p>Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:</p> <p>10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.</p> <p>11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.</p> <p>12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.</p>

<p>período de cuatro años por el Congreso Nacional, de una terna enviada por el Presidente de la República</p> <p>Art. 218.- El Ministro Fiscal será elegido por el Congreso Nacional por mayoría de sus integrantes, de una terna presentada por el Consejo Nacional de la Judicatura. Deberá reunir los mismos requisitos exigidos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido.</p> <p>Art. 223.- Las superintendencias serán dirigidas y representadas por superintendentes elegidos por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes de ternas enviadas por el Presidente de la República. Desempeñarán sus funciones durante cuatro años y podrán ser reelegidos</p>	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008
Elaboración propia

La Constitución de 1998, acogió el sistema de ternas para la designación de las autoridades de control. Así, el Presidente de la República tenía la obligación de remitir al legislativo ternas para la designación de: Procurador General del Estado y Superintendentes; el Congreso Nacional, debía remitir terna al Ejecutivo, para Contralor General del Estado y el Consejo de la Judicatura para la designación de Fiscal General del Estado.

El sistema de pesos y contrapesos funcionaba, en este esquema, bajo el principio de que mientras el Ejecutivo envía las ternas el legislativo debía proceder con la elección y designación y viceversa. En el caso del Fiscal General del Estado, el legislativo asumía la selección y designación.

En el caso del Tribunal Supremo Electoral, la Constitución de 1998, adoptó la forma corporativista de su conformación, por ello, los vocales del organismo pertenecían a las fuerzas políticas mayoritarias del Congreso Nacional.

Este diseño constitucional para la designación de las autoridades, no tardó en presentar dificultades pues en gran medida, la selección y designación estaba vinculada a la voluntad política de las mayorías en el Congreso y a la relación de este organismo con el Presidente de la República; esta situación dio como consecuencia, que en más de una ocasión no se pudiera elegir autoridades por falta de votos. Así, por ejemplo, entre 2003 y 2006, en el Ecuador no hubo Contralor General del Estado por el motivo antes mencionado; otras ocasiones el Ejecutivo se veía forzado a negociar la designación de las autoridades a cambio del manejo de carteras de Estado, lo que de por sí se constituyeron en actos pocos éticos y criticables, desde todo punto de vista.

El segundo problema que saltó a la vista fue la falta de independencia de las autoridades de control al momento de ejercer su cargo; esto porque al ser su designación de origen político, el órgano a ser controlado resultaba ser, al mismo, tiempo quien o bien lo propuso o bien lo designó, por lo tanto, el control no era efectivo, sino por el contrario, los organismos de control sentían la presión de quienes lo pusieron en ese cargo.

En el caso del Tribunal Supremo Electoral, a pesar de que su conformación no respondía a ternas sino a una conformación corporativista, no dejaba de tener las mismas dificultades al momento de actuar, puesto que ser su misión llevar a cabo los procesos electorales, las mayorías legislativas con frecuencia modificaban la ley de la materia, el método de asignación de escaños, para mantenerse en el poder. A eso debemos sumar que las actuaciones de los vocales respondían a la línea del partido político que los puso allí; entonces, eran evidentes tanto las pugnas al interior del organismo.

La Constitución de Montecristi (2008), frente a los cuestionamientos del mecanismo de ternas para la designación de autoridades de control, optó por la implementación del mecanismo de Concurso de Méritos y Oposición y del principio de la meritocracia, para la elección de las autoridades de la Función de Transparencia y Control Social. Así, la Constitución del 2008, antes de la reforma constitucional preveía:

Art. 209.- Para cumplir sus funciones de designación el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana. Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas.

Art. 210.- En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva.

Cuando se trate de la selección de cuerpos colegiados que dirigen entidades del Estado, el Consejo designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación.

Quiénes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de

igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.⁹⁷

De este modo, la norma constitucional desarrolló un procedimiento de méritos y oposición, a través del cual, cualquier ciudadano podía postular a los cargos de autoridad de control. El procedimiento preveía una etapa de postulación, una etapa de calificación de los méritos de acuerdo con la trayectoria del postulante y una etapa de impugnación a partir de la que los ciudadanos, estaban facultados para recibir denuncias de los postulantes. Luego de estas fases los mejores puntuados accedían a los cargos de los organismos de control.

Luego de nueve años de vigencia de la Constitución de Montecristi, desde distintos sectores políticos se cuestionó el procedimiento de designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En el 2018 el Presidente Lenín Moreno Garcés, sin dictamen previo de constitucionalidad, convocó a Referéndum constitucional y modificó la forma de designación de las autoridades, sustituyendo los concursos de méritos y oposición por el mecanismo de elección popular.

Así la reforma Constitucional del 2018, modificó el artículo 207 en los siguientes términos:

Art. 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período. Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplando en la ley orgánica que regule su organización y funcionamiento. Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.⁹⁸

⁹⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts. 209-210.

⁹⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, reformada por el num. 2 del Anexo No. 3 de la Pregunta No. 3 del Referendum, 4 de febrero de 2018, Registro Oficial 449 de 4 de febrero de 2018.

La reforma constitucional, modificó los artículos 112, 205 y 207 de la norma suprema, sustituyendo el mecanismo de designación de los y las consejeras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), que inicialmente respondían a un concurso de méritos y oposición y que con la reforma se estableció el mecanismo de la elección popular. En referencia, a la forma de designación de las autoridades de control el mecanismo de méritos y oposición permaneció inalterable.

A la reforma constitucional se anexó, un régimen de transición que tuvo las siguientes finalidades: i) Cesación de los vocales del CPCCS en funciones a la fecha ii) Conformación de un CPCCS transitorio e iii) Facultad del CPCCS transitorio para evaluar y declarar la cesación anticipada de funciones de las autoridades de control.

El régimen de transición fue explícito en el respeto que debía observar el CPCCS Transitorio para la designación de las autoridades de control que debían ser sustituidas como consecuencia del proceso de evaluación que debía realizar el transitorio.

A pocas semanas de conformado el CPCCS Transitorio, este organismo, mediante Resolución, modificó el procedimiento de concurso de méritos y oposición para la designación de las autoridades de control con las siguientes particularidades: i) modificó la libre postulación abierta para quienes quisieran acceder a los cargos de autoridades de control, por un sistema condicionado. A decir de dicho reglamento, toda persona para presentar su intención de concursar, a más de los requisitos de ley, debía ora bien ser auspiciado por una organización social, sindical u institución universitaria, ora si es personal su postulación adquirir el aval de alguna de estas instituciones; ii) Se sustituyó la Comisión Ciudadana de Selección que inicialmente se encontraba conformada por 5 delegados de cada una de las funciones del Estado y 5 ciudadanos y ciudadanas elegidos en concurso de méritos y oposición, por una Comisión Técnica formada ahora por: un Veedor, dos comisionados de Selección Ciudadana y dos Delegados del Pleno.

Estas dos modificaciones en el procedimiento del concurso de méritos y oposición implicó un reforzamiento del sistema presidencialista, por dos razones: la primera, por cuanto la fase de postulación se vio restringida al verse condicionada al auspicio de organizaciones sindicales, sociales o universitarias, es decir, para acceder al concurso no basta el cumplimiento de requisitos constitucionales sino que es necesario recurrir al corporativismo para obtener el aval necesario para la postulación.

En segundo lugar, porque los requisitos adicionales por el CPCCS Transitorio, incurre en tres vicios: i) modifica la misma Constitución al establecer requisitos adicionales para la postulación como candidato a miembro del CPCCS ii) Incumple el

propio mandato constitucional aprobado en febrero de 2018 y las disposiciones otorgadas en él para el periodo transitorio iii) limita el ejercicio de derechos políticos.

El resultado de la reforma Constitucional del 2018, al igual que la reforma 2011, se vio trunco en la medida en la que las decisiones adoptadas por el Consejo Transitorio al modificar, por Resolución, disposiciones Constitucionales y legales, establecieron procedimientos distintos para la evaluación, cesación anticipada y designación de las autoridades de control.

A los procesos de evaluación de las autoridades de control y la decisión de su cesación anticipada de funciones, le siguieron procesos de subrogación y/o designación de autoridades transitorias previo a los nuevos procesos de selección.

A esto debemos sumar, hechos como la cesación de miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral o de la misma Corte Constitucional y la designación de sus reemplazos a través de mecanismos por fuera del marco constitucional y legal.⁹⁹

En este contexto, tanto las modificaciones constitucionales como las decisiones del Consejo Transitorio, modificaron el sistema de pesos y contrapesos diseñados en la Constitución del 2008.

En este contexto debemos advertir dos efectos de la reforma 2018 que permitió el afianzamiento de la supremacía del sistema presidencial en el Ecuador: en primer lugar, la iniciativa del Presidente de la República de establecer un régimen de transición que contemple un Consejo Transitorio conformado por ternas enviadas por el mismo Ejecutivo, evidencia un rasgo fuerte de fortalecimiento del sistema presidencialista, pues con la reforma constitucional el mismo órgano que va a ser controlado es quien sugiere a los miembros del organismo, que en lo posterior, deberá elegir a las autoridades; entonces, el Ejecutivo tuvo incidencia en las decisiones del Transitorio, por el mismo hecho de que este quien sugirió su conformación.

⁹⁹ En el caso de la Corte Constitucional, los artículos 431 y 432 establecen que sus miembros una vez nombrados no podrán ser destituidos por quienes los nombraron y que para el efecto tenderán un proceso de autodepuración (casos de destitución de sus miembros) y de renovación parcial cada tres años. A pesar de ello, el Consejo Transitorio, el 23 de agosto de 2018, destituyó a los magistrados de la Corte Constitucional y procedió a la designación de nuevos magistrados por procedimientos no previstos en la norma suprema. Similar situación ocurrió en el caso del Consejo Nacional Electoral el 17 de julio del 2018, cuando el Consejo Transitorio destituyó a los vocales del CNE, posteriormente nombró un organismo temporal y finalmente designó a sus reemplazos a través del proceso de cooptación no previsto en la Constitución, esto es, la designación de vocales pertenecientes a las fuerzas políticas de la Asamblea Nacional.

En segundo lugar, las decisiones adoptadas por el Consejo Transitorio, durante su gestión, trajo como resultado la destitución de 31 autoridades: de control, de organismos de la Función Electoral y de la misma Corte Constitucional y estableció procedimientos por fuera de la ley para la designación de sus reemplazos, entendemos entonces, que los efectos del referéndum 2018 permitió un fortalecimiento de la capacidad presidencial sobre las demás funciones del Estado.

Me refiero al sistema de pesos y contrapesos, también, en la medida en que el diseño de la vigente Constitución tuvo como finalidad garantizar la independencia de las autoridades de control respecto de los controlados, es decir, permitir autonomía en su desempeño. La reforma volvió al esquema constitucional de 1998, donde el órgano controlado incidía en la designación de los órganos controlados, limitando la capacidad efectiva de control entre las funciones del Estado.

Por lo tanto, la reforma constitucional de 2018, fortaleció el sistema presidencial del Ecuador pues el Presidente de la República tuvo incidencia en la designación de la mayor parte de las máximas autoridades de control y de otras funciones del Estado, lo que implicó la consolidación de un sistema hiperpresidencialista en el Ecuador y la modificación del sistema de pesos y contrapesos.

d) Remisión de la proforma presupuestaria para su aprobación

Tabla 4
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado al Congreso Nacional, para su aprobación.	Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.

Fuente: Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008

Elaboración propia

Esta facultad es similar en las constituciones de 1998 y 2008 y establece la obligación que tiene el Ejecutivo de remitir el Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional del Ecuador para su aprobación.

Sin embargo, una de las particularidades en la Constitución de 1998, es el hecho de que el entonces, Congreso Nacional, tenía la facultad de reformar el Presupuesto General del Estado en cuanto a asignaciones sectoriales y nivel de endeudamiento, lo que sin duda generó casos de corrupción y tráfico de influencias, por parte de ciertos legisladores que modificaban partidas presupuestarias a cambio de prebendas, un ejemplo

de ello fue el Caso Peñaranda, o el mismo hecho de que el Congreso haya creado una Comisión Especializada Permanente de Asuntos Manabitas, para el gestionamiento de asignaciones presupuestarias solo para esa Provincia.

Esta distorsión de la facultad del Congreso Nacional para aprobar la proforma presupuestaria fue modificada en Montecristi. Para el efecto se establecieron disposiciones constitucionales, que establecen un límite al nivel de endeudamiento, se reguló la progresividad y no regresividad de las asignaciones presupuestarias para salud y educación y se prohibió a la Asamblea Nacional la modificación del Presupuesto General del Estado, para de este modo, evitar un abuso irresponsable en el manejo de las asignaciones sectoriales.

Quizá uno de los elementos cuestionables en el procedimiento de aprobación del Presupuesto General del Estado, radica en un vacío constitucional para los casos en los que el Legislativo no apruebe el Presupuesto, se remita al Ejecutivo, el Presidente modifique el Presupuesto y aún así la Asamblea Nacional no apruebe el Presupuesto; la normativa prevé para estos casos que el Presupuesto pase por el Ministerio de la Ley; sin embargo, considero necesario, que para este caso es necesaria una reforma constitucional que prevea que en los casos en que el legislativo no apruebe el PGE, el Presidente de la República inicie el siguiente año fiscal con presupuesto prorrogado hasta que se realicen las modificaciones correspondientes y sea aprobado por la Asamblea Nacional. De este modo, existe un control al manejo serio de la construcción del presupuesto.

Otro de los elementos a considerar, radica en la obligación que debe tener la Asamblea Nacional, de emitir un informe sobre la ejecución presupuestaria, el primer semestre del año y la del Ejecutivo de adoptar las medidas necesarias para asumir las observaciones que se realizaren e informar a la Asamblea Nacional, sobre su cumplimiento; esto por cuanto, actualmente el informe de Ejecución presupuestaria ha sido una mera formalidad sin efectos jurídicos.

e) *Facultad de veto del Presidente de la República*

Tabla 5
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
<p>Artículo 153.- Aprobado el proyecto, el Congreso lo enviará inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete. Sancionada la ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días subsiguientes a aquel en que el Presidente de la República la recibió, se promulgará de inmediato en el Registro Oficial. Si el Presidente de la República objetare totalmente el proyecto, el Congreso podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su promulgación. Si la objeción fuere parcial, el Congreso deberá examinarla en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de entrega de la objeción presidencial y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto, con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. Podrá también ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, el Congreso enviará la ley al Registro Oficial para su promulgación. Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y el Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley en el Registro Oficial. Toda objeción será fundamentada y en el caso de objeción parcial, el Presidente de la República presentará un texto alternativo. En los casos señalados en esta disposición y en el Artículo 152, el número de asistentes a la sesión no podrá ser menor de la mitad de los integrantes del Congreso.</p>	<p>Art. 138.- Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación. Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas. La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.</p>

Fuente: Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008

Elaboración propia

El veto presidencial, en el caso ecuatoriano adquiere una particularidad, pues se constituye, al mismo tiempo, en proactivo y reactivo, dependiendo del tipo de veto que ejerce el Ejecutivo. Ambas constituciones prevén dos tipos de veto para el Presidente de la República: *veto parcial*, para aquellos casos en que el Presidente de la República presentar observaciones puntuales al proyecto de ley. En este caso, el órgano legislativo puede acoger las observaciones por aprobación con mayoría absoluta o bien puede insistir en el proyecto que sale de la legislatura, con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional. En este caso, la facultad es proactiva en el sentido en que el ejecutivo tiene la intención de modificar el proyecto de ley.

Otra de las opciones que tiene el Presidente de la República, es el **veto total**, a un proyecto de ley, que puede tener dos orígenes: i) oposición política del Ejecutivo al

proyecto de ley; ii).- vicios de constitucionalidad del Proyecto de Ley. En el último caso la constitución prevé que el Presidente deberá remitir en consulta a la Corte Constitucional, si el proyecto fuera inconstitucional la Asamblea deberá modificar el texto a fin de superar los vicios que lo invalidan; más si no existiera inconstitucionalidad el proyecto debería ser tratado como veto parcial.

Si el veto total fuera por razones políticas, la Asamblea no podrá tratarla en el plazo de un año, luego de lo cual podría insistir y aprobarlo con el voto conforme de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional. En el caso de veto total el Presidente ejerce una facultad proactiva debido a que lo que busca es frenar una iniciativa legislativa. Como se observa, existe similitud, en relación con el veto presidencial en ambas Constituciones, por lo que esta característica del presidencialismo se mantiene inalterada.

En el período 2007-2015, según la entonces, Subsecretaría de Cambio Institucional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (Molina 2016) ,en la Asamblea Nacional aprobó 167 cuerpos legales, entre modificatorias de ley y proyectos de ley. De estos cuerpos normativos: el 27% corresponden al eje de aplicación del Modelo de Desarrollo; el 24 % a la reorganización del Poder y al reconocimiento de la Participación Ciudadana, 18 % a la Recuperación de las Facultades del Estado y a la organización territorial, 18 % al desarrollo de los Derechos del buen Vivir, 12 % al fortalecimiento del Estado Constitucional de Derechos y Justicia y el 1 % de otras iniciativas legislativas.

Es decir, que todos los proyectos de ley en el período 2007-2015, estuvieron orientados a la instauración del modelo de Desarrollo propuesto en la Constitución de Montecristi y que la producción legislativa, cumplió con el Plan de Gobierno propuesto por el entonces Presidente Rafael Correa y su bloque legislativo. Una particularidad, que vale la pena señalar es el hecho de que, en el período 2013-2017, es el único caso en los 40 años de retorno a la democracia, en que se aprobaron la totalidad de proyectos de ley ofertados en campaña electoral por parte del movimiento político del gobierno de turno.

Un dato importante, en referencia al análisis que debe realizarse de la capacidad de veto Presidencial, radica en el hecho de que, para contrastar la eficiencia en la producción normativa, se debería tabular por períodos la producción de ley por parte del Legislativo; sin embargo, debo manifestar que, a pesar de la solicitud presentada al Presidente de la Asamblea Nacional, Cesar Litardo, para la obtención de la información en el período 1998-2006, en cuanto a producción normativa, la misma no se me fue proporcionada, aduciendo que la información se encuentra en la página web institucional,

lo que al momento de la verificación no está disponible en ese período sino a partir del año 2009; razón por la que, se hace imposible establecer una comparación entre los períodos constitucionales. Todo esto a pesar de que la información debería ser pública y otorgada a petición ciudadana, lo que en el presente caso no a ocurrido.

f) Nombramiento y remoción de los miembros del gabinete presidencial

Tabla 6
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
Nombrar y remover libremente a los ministros de Estado, a los jefes de las misiones diplomáticas y demás funcionarios que le corresponda, de conformidad con la Constitución y la ley.	Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.

Fuente Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008
Elaboración propia

Para el tratadista Rafael Oyarte, una de las diferencias entre el sistema presidencial con respecto del parlamentario radica en el hecho de que los y las ministros de Estado, en el primer caso son colaboradores directos del Presidente de la República, por lo que su designación, nombramiento o remoción es facultad del primer mandatario, por lo tanto, no existe intervención del parlamento.¹⁰⁰

Por ello, una de las características del sistema presidencial es la facultad que tiene el Presidente de la República de decidir sobre la conformación de su equipo ministerial. En este contexto, tanto la Constitución de 1998 como la del 2008 guardan similitud en sus disposiciones, pues mantienen la facultad privativa de designación o remoción en el primer mandatario.

Por lo tanto, se espera que cada uno de los y las ministras de Estado sean ciudadanos cercanos al Presidente de la República y por ello, el primer mandatario les delega la planificación y ejecución de la política pública a su cargo, en el marco de lo que establece la Constitución y la ley. Así el gabinete se constituye, en un grupo de funcionarios especializados en el área que corresponde a su cartera de Estado cuya finalidad es coadyuvar al Presidente de la República a ejecutar su plan de gobierno, y al mismo tiempo, aportar con sus criterios a la gestión del primer mandatario.

¹⁰⁰ Rafael Oyarte, *Relaciones Ejecutivo-Legislativo: La Nueva Constitución del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009), 84.

Según Oyarte,¹⁰¹ una de las diferencias entre las Constituciones de 1998 y 2008, en referencia a los ministros de Estado radica en los requisitos que se requieren para acceder al cargo; mientras la Carta Política de 1998 estableció un requisito mínimo de edad (35 años) en la vigente esta limitación fue eliminada por lo que la capacidad para acceder a dicho cargo es efectiva desde el cumplimiento de la mayoría de edad, es decir, 18 años.

Una de las facultades concomitantes del Presidente de la República, en referencia al gabinete presidencial, es la facultad discrecional del primer mandatario de determinar el número de ministerios del gabinete, así como el otorgamiento de funciones, o la supresión o fusión de estas entidades.

La facultad privativa del Presidente de la República de determinar el número de ministerios para su gabinete, implica que su creación, supresión o fusión es ajena a la Asamblea Nacional, por cuanto no se requiere de ley, sino que el primer mandatario lo hace mediante decreto. Se trata de una característica particular del sistema presidencial ecuatoriano, pues como bien lo menciona Oyarte en países como Bolivia, Chile, Colombia, México y Perú, el número de ministerios son fijados por ley.¹⁰²

En este contexto, sea preciso mencionar que en el caso del sistema presidencial ecuatoriano, esta facultad en manos del Ejecutivo, genera mejores condiciones de gobernabilidad, toda vez, que el Presidente de la República no depende de los grupos parlamentarios mayoritarios de la Asamblea Nacional para la creación o supresión de una cartera de Estado; esto si tomamos en consideración, la volatilidad con la que en nuestro país las mayorías se modifican o lo que ha implicado su otorgamiento, y que en ocasiones ha terminado con acciones ilícitas.

Finalmente, los ministros de Estado son responsables de los actos que realizan en ejercicio de sus funciones, tanto en el ámbito judicial como en lo político. De este último aspecto me referiré más adelante al momento de abordar el proceso de fiscalización de la Asamblea Nacional.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

g) *Facultad privativa del Presidente de la República en materia de urgencia económica y tributaria*

Tabla 7
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
Artículo 147.- Solamente el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.	Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.

Fuente: Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008
Elaboración propia

Tabla 8
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
Artículo 155.- El Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción. El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, el Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia.	Art. 140.- 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 discute 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.

Fuente: Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008
Elaboración propia

Las dos facultades privativas, por excelencia, del Presidente de la República, es la facultad de presentar proyectos en materia económica y la presentación de proyectos de ley en materia tributaria.

La facultad del Ejecutivo de colegislador se mantiene en ambas constituciones; en el caso de los proyectos de ley en materia económico urgente, se prevé un tratamiento en treinta días, mientras que el tema tributario puede ir por esta vía o por la ordinaria, caso en el cual el proceso de aprobación es más lento.

Para María Fernanda Racines, la dificultad que presenta esta atribución del Presidente de la República radica en: i) la discrecionalidad que tiene el primer mandatario

para calificar a un proyecto económico con el carácter de urgente, pues en el ejercicio de colegislador el ejecutivo ha remitido proyectos económicos que por su naturaleza no resultan ser urgentes, pero que han seguido ese proceso de creación. ii) la facultad del ejecutivo de que, ante la no aprobación y/o tratamiento del proyecto de ley en el plazo de 30 días, como establece la Constitución, la ley entre en vigencia por el ministerio de la ley, como una norma con rango de decreto-ley.¹⁰³

En este sentido, Racines manifiesta que, en la historia legislativa reciente, existe varios casos en los que proyectos económicos urgentes entraron en vigencia por el ministerio de la ley, tal es el caso:

la Ley de Exoneración de Impuestos a la Importación de Transporte Urbano de Pasajeros, misma que fuera promulgada como decreto-ley No. 03, mediante RO No. 941 el 5 de mayo de 1992, en el mandato de Rodrigo Borja. Este proyecto de ley fue calificado como urgente en materia económica, dentro del plazo establecido por la Constitución vigente a la fecha, no fue aprobado, reformado o negado ni por el Congreso ni por el Plenario de las Comisiones Legislativas y al amparo de lo dispuesto en el art. 65 de la Constitución antes ya transcrito el Presidente de la República dispuso su publicación como decreto-ley [...].¹⁰⁴

Según la misma autora, en el período 2010-2014, se aprobaron 13 proyectos de ley, calificados como urgentes en materia económica, de estos, tan sólo dos entraron en vigencia por ministerio de la ley (decreto-ley): Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, en 2010 (publicada mediante Suplemento del RO No. 244 de 27 de julio de 2010) y la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado en 2011 (publicada mediante Suplemento del RO No. 583 de 24 de noviembre de 2011);¹⁰⁵ sin embargo, la autora destaca el hecho de que estos resultados fueron posibles, debido al fenómeno político poco usual de que el partido de gobierno obtuviera mayoría absoluta en la Asamblea Nacional (100 legisladores); añade que no sería posible si la mayoría legislativa hubiese sido producto de una coalición del fuerzas políticas.

Al respecto es preciso mencionar que dicha afirmación resulta inexacta si tomamos en cuenta que en el período legislativo 2009-2013 el grupo parlamentario de gobierno alcanzó apenas 59 curules, número de legisladores insuficientes para consolidar una mayoría capaz de aprobar leyes; es por ello, que el grupo de gobierno tuvo la

¹⁰³ María Fernanda Racines, *Los proyectos de ley tributarios, urgentes económicos en Ecuador* (Corporación Editora Nacional, 2016), 78.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

necesidad de establecer alianzas con otros grupos parlamentarios para llegar a 72 legisladores. A esto debemos añadir que el período legislativo donde el bloque de gobierno llegó a 100 legisladores inició el 14 de mayo de 2014, por lo que sólo a partir de ello podríamos analizar este fenómeno singular del parlamento y su incidencia en la aprobación de leyes económico-urgentes.

Para complejizar aún más el análisis, según el Observatorio de la Dolarización, entre diciembre de 2017 y mayo del 2020, al menos, cinco leyes en materia de urgencia económica fueron aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador, con los votos justos para su aprobación y con cuestionamientos públicos a algunos legisladores vinculados a hechos cuestionados:

[...] 27-dic-2017: Allanamiento para eliminar el dinero electrónico del Banco Central. Se aprobó con 82 votos. Sin los 5 votos de los asambleístas involucrados, igual se hubiera aprobado esta decisión.

21-jun-2018: Aprobación de la Ley de Fomento Productivo. Se aprobó con 73 votos. Sin los votos de 5 de los asambleístas involucrados, la Asamblea NO hubiera aprobado dicha ley.

9-dic-2019: Aprobación de la Ley de Simplificación Tributaria. Se aprobó con 83 votos. Sin los 8 votos de los asambleístas involucrados, igual se hubiera aprobado esta decisión.

15-mayo-2020: Aprobación de la Ley de Apoyo Humanitario. Se aprobó con 74 votos. Sin los votos de 7 de los asambleístas involucrados, la Asamblea NO hubiera aprobado dicha ley.

15 y 16-mayo-2020: Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas. Se aprobó con 74 votos. Sin los votos de 6 de los asambleístas involucrados, la Asamblea NO hubiera aprobado dicha ley[...].¹⁰⁶

Lo desarrollado por Gallegos y los datos proporcionados por el Observatorio de la Dolarización permiten evidenciar que, más allá de la facultad colegisladora del Presidente de la República en materia económico-urgente, la aprobación de estas leyes se encuentra en manos de la mayoría parlamentaria. La prerrogativa de utilizar el ministerio de la ley a falta de acuerdo legislativo, si bien es cierto, refuerza el sistema presidencialista, en la mayor parte de casos, el ejecutivo busca la aprobación en el legislativo como una suerte de legitimación de la política económica que implementa a través de estas leyes.

Lo cuestionable siempre será la forma en que el ejecutivo, en ciertas ocasiones, transige para obtener una mayoría legislativa que le permita gobernabilidad, pues en la

¹⁰⁶ Andrés Arauz, “Principales leyes económicas no se hubieran aprobado sin voto de asambleístas hoy”, *Observatorio de la Dolarización*, 22 de julio de 2020, <https://dolarizacionec.wordpress.com/2020/07/22/principales-leyes-economicas-no-se-hubieran-aprobado-sin-los-votos-de-los-asambleistas-hoy-investigados/>.

mayoría de casos, estas negociaciones han terminado en hechos cuestionables e ilícitos, lo que ha empañado y distorsionado la búsqueda de acuerdos programáticos de cogobierno entre las funciones Ejecutiva y Legislativa.

h) Facultad reglamentaria del Presidente de la República

Tabla 9
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
<p>Art. 171.- Serán atribuciones del Presidente de la República las siguientes:</p> <p>5. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas, ni alterarlas, así como las que convengan a la buena marcha de la administración.</p>	<p>Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:</p> <p>13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.</p>

Fuente: Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008
Elaboración propia

Tanto la Constitución de 1998 (art. 175. 5) como la del 2008 (art. 147.13), establecen la facultad privativa del Presidente de la República para expedir “los reglamentos necesarios” que permitan la aplicación de la ley.

Para José Chalco,¹⁰⁷ la facultad reglamentaria radica exclusivamente en el Presidente de la República como único y máximo representante de la Función Ejecutiva. Añade el autor, que el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), determina que la Función Ejecutiva, se encuentra compuesta por la Presidencia de la República, la Vicepresidencia y los Ministerios, sin embargo, corresponde únicamente al primer mandatario la facultad reglamentaria.

Ahora bien, según Chalco¹⁰⁸ los reglamentos expedidos por el Presidente de la República pueden adoptar la siguiente tipología:

- a) Reglamentos de ejecución. - Son aquellos que tienen por objeto generar disposiciones normativas encaminadas a hacer posible la ejecución de la ley. Se debe tener presente que para la vigencia de un reglamento de esta naturaleza es necesario una norma previa aprobada por el órgano legislativo, porque el reglamento lo que hace es desarrollar el contenido de la ley, no puede modificarlo ni desconocerlo.

¹⁰⁷ José Chalco, *Principio democrático y facultad reglamentaria del Presidente de la República* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2017), 65.

¹⁰⁸ *Ibid.*

- b) Reglamentos orgánicos funcionales. Ambas constituciones al momento de establecer la facultad reglamentaria del Presidente de la República le otorga, también, capacidad para expedir aquellos reglamentos que “convengan a la buena marcha de la administración”. A decir de José Chalco,¹⁰⁹ esta disposición abre la posibilidad para que el primer mandatario pueda expedir normas que tengan como objeto regular el funcionamiento de las instituciones de la función ejecutiva.

Ahora bien, un elemento que es preciso analizar es la naturaleza jurídica de aquellas normas que expiden los Ministerios, como instituciones pertenecientes a la Función Ejecutiva. Al efecto, el mismo autor¹¹⁰ afirma si bien el ERJAFE, establece la facultad normativa a los Ministerios, la naturaleza jurídica de estas disposiciones no es reglamentaria, sino que son las de un Acuerdo Ministerial, por lo que, este es el puesto que deben asumir en el ordenamiento jurídico.

Luego de esta revisión podemos afirmar que la potestad reglamentaria del Presidente de la República afianza al sistema presidencialista en la medida en la que le otorga la posibilidad de expedir actos normativos que hagan posible la ejecución de la ley. Si bien el constituyente, para el efecto, estableció como límite el respeto al principio de jerarquía normativa, en la práctica existen casos en los que, a través del Reglamento el primer mandatario ha desarrollado o ampliado el sentido de la ley, situación que acentúa la idea de una supremacía del Presidente por sobre el órgano legislativo.

1.7 Poderes constitucionales de la Función Legislativa en las constituciones de 1998 y 2008

- a) *Facultad de fiscalización del órgano legislativo a la Función Ejecutiva*

Tabla 10
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias.	Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.

Fuente: Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

Elaboración propia

Tabla 11
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
<p>Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.</p> <p>El Presidente y Vicepresidente de la República sólo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado, y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución sólo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. Nos será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso. Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes. La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República. Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente lo solicite fundadamente.</p>	<p>Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá 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, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por delitos contra la seguridad del Estado. 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito. 3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. <p>Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo.</p> <p>En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.</p> <p>Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente.</p> <p>Art. 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, 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, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.</p> <p>Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.</p> <p>La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.</p>

Fuente: Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008

Elaboración propia

Tanto en la Constitución de 1998 como en la vigente, el órgano legislativo, posee facultad para fiscalizar a la Función Ejecutiva a través de dos mecanismos: i). - la

fiscalización, que consiste en solicitudes de información de los legisladores al Presidente de la República o sus ministros sobre temas puntuales e ii). - el juicio político, que es un proceso legislativo que puede terminar con la censura del Presidente de la República o su gabinete.

A diferencia de la Constitución de 1998, la vigente, incorpora mecanismos de control al procedimiento de juicio político con la finalidad de limitar la discrecionalidad del órgano legislativo al momento de plantear un proceso en el que se determine la responsabilidad política del Presidente de la República.

Así, la Constitución de Montecristi (2008) estableció los siguientes mecanismos:

- i) La solicitud de juicio político tiene que contar con el apoyo, de al menos, una tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, a diferencia de la Constitución de 1998 que exigía tan solo un cuarto;
- ii) Para el caso del Presidente o Vicepresidente de la República, se requerirá el dictamen previo, de admisibilidad de la Corte Constitucional, este requisito no existe en la Constitución de 1998;
- iii) Para la censura y destitución se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional;
- iv) Si de la censura existen indicios de responsabilidad penal se remitirá el expediente al órgano competente.

Una particularidad adicional, de la Constitución del 2008, radica en la incorporación de una causal adicional para el juicio político, esto es: “Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia”. La dificultad que surge de esta nueva causal es el hecho de que el constituyente no haya especificado si para ello, se requiere o no sentencia de juez competente; pues de ser afirmativo el tiempo del proceso judicial convertiría en infructuoso el juicio político y, de ser negativo, habría dificultades para la determinación y medios probatorios para el juicio político.

Pese a estas modificaciones constitucionales, la utilización del juicio político, como consecuencia de la formación de mayorías móviles en el Legislativo, ha traído como consecuencia que la situación no varíe; pues hasta la actualidad, los procesos de juicio político siguen siendo un mecanismo de medición de fuerzas entre las funciones del Estado.

b) Destitución al Presidente de la República

Tabla 12
Comparación entre Constitución de 1998 y 2008

Constitución 1998	Constitución 2008
<p>Art. 167.- El Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por terminación del período para el cual fue elegido. 2. Por muerte. 3. Por renuncia aceptada por el Congreso Nacional. 4. Por incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional. 5. Por destitución, previo enjuiciamiento político. 6. Por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional. 	<p>Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional. 2. Por grave crisis política y conmoción interna. <p>En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.</p> <p>Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.</p> <p>De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años de este.</p> <p>En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos.</p> <p>La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.</p>

Fuente: Constituciones de Ecuador de 1998 y 2008

Elaboración propia

La Constitución de 1998, de forma similar a las anteriores, estableció las causales de cesación de funciones del presidente de la República, mismas que de cierta manera resultan lógicas si consideramos que pueden existir circunstancias que ameriten el término anticipado del período presidencial. Así, el art. 167 de la Constitución 1998, previó lo siguiente:

i) Muerte, al ser un hecho natural es evidente que la muerte del primer mandatario da por terminado el período presidencial y deberá operar la subrogación. Sin embargo, vale la pena cuestionarse si el efecto jurídico de la muerte del presidente de la República, es la cesación de funciones o más bien ausencia definitiva del cargo.

A mi entender se trata de una ausencia definitiva por lo que la subrogación del vicepresidente opera, *ipso jure*, sin necesidad de que el órgano legislativo deba declarar la cesación del cargo, lo que procedería en ese caso es únicamente la posesión del vicepresidente como primer mandatario hasta terminar el período.

ii) Terminación del período para el que fue electo. - Al tratarse de la culminación del período para el que fue designado, es evidente que el mandato se da por concluido; sin embargo, al igual que en el caso anterior, el efecto no es la cesación en el cargo sino tan solo su finalización. Por ello, considero que el constituyente confundió las causales de cesación anticipada del cargo con los efectos jurídicos de la terminación del período.

iii) Renuncia aceptada del Congreso. Si bien es cierto esta causal se enmarca en la cesación anticipada del cargo y es evidente que, si el primer mandatario dimite del cargo, es el órgano legislativo el encargado de aceptarla, el constituyente no estableció ni el procedimiento ni el número de votos con la que dicha renuncia debía ser aceptada.

Por lo tanto, tanto el procedimiento como el número de votos necesario para aceptar era materia a ser regulado por el mismo Congreso Nacional.

iv) Incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional. Esta causal de destitución anticipada del cargo que es heredada de la Constitución de 1978, en su aplicación resultó ser amplia y discrecional y dio paso a que, en el año 1995, sea la causal con la que el Congreso Nacional destituyera al entonces presidente de la República, Abdalá Bucaram.

La dificultad radica en el hecho de que es el órgano legislativo quien determina la existencia de una incapacidad física o mental en el primer mandatario para su destitución. Ahora, ¿cómo determinar si la incapacidad física o mental del primer mandatario es un impedimento para el ejercicio del cargo? En el caso Bucaram, por ejemplo, es evidente que el argumento de incapacidad mental no tuvo asidero sino que fue la salida jurídica al pacto PSC-DP de sacramentar su derrocamiento.

v) Por destitución, previo juicio político. – Al respecto no cabe realizar un análisis profundo debido a que resulta obvio que, si el efecto del juicio político es la censura del primer mandatario, la cesación anticipada del cargo es el efecto jurídico. Por otro lado, respecto del juicio político lo abordamos con amplitud en la capacidad de control del legislativo sobre el ejecutivo.

vi) Abandono del Cargo. - Al igual que la causal de incapacidad física o mental, el abandono del cargo del Presidente de la República es una causal abierta y discrecional que se le otorga al Congreso Nacional, debido a que no existe temporalidad, es decir el tiempo que debe transcurrir acéfala la presidencia para

que el órgano legislativo lo declare en abandono y cese en funciones al primer mandatario.

Este grado de discrecionalidad, es el que dio paso al derrocamiento de los exmandatarios Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, pues el abandono del cargo se consumó cuando ellos buscaron protección diplomática en las embajadas de Chile y Brasil, respectivamente.

Lo cierto es que las causales establecidas en la Constitución de 1998, como fundamento para la cesación anticipada del cargo del Presidente de la República resultaron abiertas y discrecionales y dieron paso a una crisis política en la que el Ecuador tuvo 7 presidentes en 10 años; esto debido, a que fueron las mayorías móviles las que haciendo uso de criterios subjetivos aplicaron estas causales para la destitución de los ex mandatarios Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez.

En contraposición la Constitución de 2008, pretendió corregir los errores de la Constitución de 1998 y por ello estableció causales menos discrecionales para la casación anticipada del cargo del primer mandatario; además, logró distinguir claramente aquellas que se encuadran como ausencia definitiva del cargo.

Así el artículo 130 de la Constitución de 2008, otorga a la Asamblea Nacional, a la facultad de destituir al primer mandatario, sin que medie juicio político; es decir, aplicar la muerte cruzada desde el Parlamento. El constituyente de Montecristi diseñó este mecanismo como complementario a facultad que tiene el Ejecutivo de disolver la Asamblea Nacional, con ello, equipara los mecanismos de control y torna, de igual manera, inestable el período presidencial.

De acuerdo con el artículo 130 de la vigente Constitución, la cesación anticipada del Presidente de la República procede en dos casos:

- a) Arrogación de competencias, por fuera de las dispuestas en la Constitución, previo dictamen de la Corte Constitucional. – El principio básico de derecho Público, radica en que toda autoridad pública ejerce únicamente las competencias que le otorga la Constitución y la Ley. El Presidente de la República no es la excepción pues está sujeto a ejercer las atribuciones que su cargo se le otorga. Cuando el primer mandatario actúa fuera del marco de la ley, la Constitución establece la posibilidad de que el órgano legislativo pueda destituir al primer mandatario. Sin embargo, la norma suprema, establece un control previo, el control de la Corte Constitucional; esto busca

reducir el marco de discrecionalidad en la Asamblea Nacional, evitando que mayorías políticas puedan interpretar la arrogación de funciones, por el contrario, dejan a criterio de la Corte la revisión de la configuración de la causal.

- b) Grave crisis política o conmoción interna. – Esta causal busca dar una salida jurídica a las crisis políticas que motivaron en la década de los 90 la destitución del Presidente de la República y dejar en manos del legislativo el proceso de cesación anticipada del mandato. En este caso, el constituyente comprendió acertadamente que se trata de una salida política a casos de grave conmoción interna, por ello no estableció la necesidad de dictamen previo de la Corte Constitucional.

A pesar de ser una salida constitucional, esta causal, en octubre de 2019, a propósito de las movilizaciones ciudadanas que se desarrollaron en el país, la Fiscal General del Estado, abrió indagación previa contra tres legisladoras, que en rueda de prensa pusieron en discusión la posibilidad de activar esta vía constitucional para poner fin a la crisis que vivía el país; el presunto delito fue la instigación, lo que se constituyó en una injerencia de la Función Judicial en las actuaciones del legislativo, rompiendo de este modo, la independencia de funciones.

Ahora bien, en referencia al procedimiento, la constitución establece que de llevarse a cabo la decisión de destitución del Presidente de la República, a diferencia de lo que ocurre con la disolución del Parlamento, asume el cargo de Presidente, el Vicepresidente de la República, hasta que se efectúe el proceso electoral para elegir las autoridades hasta que termine el período electoral inicial. En este caso, el vicepresidente no tiene potestad de gobernar por decreto sino tan solo de procurar el desempeño regular del gobierno hasta las nuevas elecciones.

Conclusiones

Existe una diferencia, marcada, entre el modelo Norteamericano y el Latinoamericano del Presidencialismo. El primero tiene dos finalidades: la cooperación entre las Funciones del Estado y la defensa de los derechos del ciudadano.

En el caso Latinoamericano, el modelo presidencialista parte de la premisa de una desconfianza entre las Funciones del Estado y de una superposición de estas por la dualidad en su legitimidad; es decir, tanto la Función Ejecutiva como la Legislativa disputan por sobreponerse como la primera Función del Estado. Esta realidad genera que el sistema de pesos y contrapesos este diseñado a generar la supervivencia de las Funciones, más no a ser un mecanismo de control cooperante.

A esta situación le debemos sumar, el hecho de que los sistemas presidenciales están estructurados para garantizar el mantenimiento de una élite oligárquica en el poder y que esta élite minoritaria busca incidir en las demás funciones del Estado; entonces los mecanismos de control presidencialista responden a estos intereses, más que a su real finalidad.

El proceso latinoamericano, del primer decenio del siglo XXI, (Bolivia, Argentina, Brasil, Ecuador), implicó una ruptura a la forma tradicional de concebir el Estado, ello se tradujo en una nueva forma de concebir el presidencialismo, orientado a un fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos.

En el caso Latinoamericano y, particularmente, en el ecuatoriano el sistema presidencialista ha desarrollado un conjunto de mecanismos de Control entre las Funciones del Estado orientadas a fin generar condiciones de gobernabilidad entre las élites oligárquicas que administran desde el nacimiento de la República los recursos del Estado.

Estos procedimientos han servido como condicionamientos a la supervivencia del Presidente de la República o del Congreso Nacional cuando los intereses de los grupos económicos se encuentran en juego. Por lo tanto, la fragilidad de la democracia ecuatoriana y los procesos de inestabilidad política se deben en gran parte a esta forma de concebir el presidencialismo.

Frente a la crisis de gobernabilidad y a la fragilidad de la democracia en los Estados latinoamericanos, a inicios del siglo XXI, surge una corriente progresista e integracionista que plantea una profundización de la democracia y apunta a la

construcción y consolidación de una dimensión participativa, donde los mecanismos de control de las Funciones del Estado se amplíen hacia la generación de un control ciudadano en la acción del gobierno. Así, figuras como la revocatoria de mandato o el derecho a la resistencia se incorporan en los textos constitucionales como derechos y garantías de los ciudadanos en la salvaguarda del orden democrático.

Así, el presidencialismo, abandona su estructura tradicional y exclusiva de ser el control entre Ejecutivo y Legislativo y comparte este rol con la ciudadanía, individual o colectivamente organizada, de modo que, la democracia adquiere ya una connotación distinta y propende a la consecución del buen vivir, que se traduce en el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos.

Mecanismos innovadores como la muerte cruzada, la revocatoria de mandato, el derecho a la resistencia o la acción ciudadana, deben entenderse como mecanismos de control social a las acciones de gobierno y no deben confundirse con mecanismos de desestabilización del gobierno de turno. Los mandatarios deben comprender, que su permanencia en los cargos es transitoria; que los ciudadanos tienen el poder de fiscalizar su acción y de revocar, si lo creyeren oportuno, su mandato por ser el pueblo el titular de la soberanía.

No puede confundirse, la aplicación de mecanismos constitucionales de control al gobierno, con actos de desestabilización política. Debe comprenderse que la diversidad de pensamiento y el posicionamiento ideológico no puede ser contrarrestado con la judicialización de la política sino con debates amplios, con respeto al pensamiento ajeno y con la predisposición de llegar a acuerdos mínimos en el disenso. Esa es la verdadera esencia de la Democracia.

Bibliografía

- Argentina. *Constitución de la República Argentina*. 23 de agosto de 1994.
- Ávila, Ramiro. “Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia”. En *Constitución del 2008 en el Contexto Andino*, editado por Ramiro Ávila, 19-38. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Balda, Rafael. “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano”. En *Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, editado por Ramiro Ávila, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, 171-88. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Bárcena, Josu de Miguel. “Las transformaciones de la democracia contemporánea y el Estado Social de García Pelayo”. *Revista de Derecho Político*, n.º 75 (2009).
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica de México, 1989.
- Bruckmann, Mónica. “La democracia en jaque: por una agenda para América Latina en Movimiento”. *Agencia Latinoamericana de Información*. Accedido el 5 de enero de 2024. <https://www.alainet.org/es/articulo/181372?language=en>.
- Burbano de Lara, Felipe. “Democracia, cultura política y gobernabilidad: Los estudios políticos en los años 90”. En *Ciencias Sociales: Antología*, editado por Felipe Burbano de Lara, 83. Quito: FLACSO, 2003.
- Cadena Telesur. “AMLO respalda aprobación sobre Revocatoria de Mandato”. *Telesur*. Acceso el 19 de noviembre de 2019. <https://www.telesurtv.net/news/mexico-amlo-respaldo-reformas-constitucion-revocacion-mandato-20191106-0030.html>.
- Cárdenas, Jaime. “Del Estado Absoluto al Estado Liberal”. *Revistas Jurídicas UNAM*. Accedido el 5 de enero de 2020. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4310/10.pdf>.
- Chaux, Francisco José. “Ingeniería Constitucional: La evolución del *Checks and Balances* en el Estado Social de Derecho”. *Revista Vniversitas*, n.º 126 (2013).
- Dávalos, Pablo. *Neoliberalismo político y Estado social de derecho*. Quito: Instituto Científico de Culturas Indígenas. 2008.
- Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*. 6 de marzo 1945.
- _____. *Constitución de la República del Ecuador*. 10 de abril de 1861.

- _____. *Constitución de la República del Ecuador*. 23 de septiembre de 1830.
- _____. *Constitución de la República del Ecuador*. 26 de marzo de 1929.
- _____. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- _____. *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
- _____. *Constitución de la República del Ecuador*. 23 de diciembre 1906.
- Espinoza de los Monteros Sánchez, Javier. “Estado Social (de Derecho) en México”. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n.º 9 (2008).
- Estados Unidos de Norteamérica. *Constitucion de los Estados Unidos*, 1789.
- García, Linera, Álvaro. *Estado, Democracia, Nación*. La Paz. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2013.
- _____. *Democracias en Revolución y Revoluciones en Democracia*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2015.
- Linz, Juan, y Arturo Valenzuela. *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Mainwaring, Scott. “Presidencialismo y democracia”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, n.º 7 (2013).
- Miguez, Pablo. “El Nacimiento del Estado Moderno y los Orígenes de la Economía Política”, *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n.º 22 (2009): 205-25.
- Nohlen, Dieter. “El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en Latinoamérica”. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época* n.º 74 (1991).
- Pachano, Simón, y Sylvia Freidenberg. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO, 2016.
- Ramírez, Franklin. “Explorando en un agujero negro: Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador”. En *Ciencias Sociales: Antología*, compilador Felipe Burbano de Lara. Quito: FLACSO, 2003.
- Sagüés, Néstor. *Formas de gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993.
- Salgado, Hernán. “La hegemonía del ejecutivo en el presidencialismo latinoamericano”. *Revista Iuris Dictio*, n.º 3 (2002).
- Sartori, Giovanni. *Ni Presidencialismo Ni Parlamentarismo*. Quito: Nueva Alianza, 1994.
- _____. *¿Qué es la Democracia?* Quito: Editorial Patria, 1997.

- Sousa Santos, Boaventura de. *Reinventar la Democracia, Reinventar el Estado*. Quito: Abya Yala, 2004.
- _____. *Democratizar la Democracia. México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- _____. *Epistemología del Sur*. Universidad del Zulia, 2011.
- Terán, Mauro. *Presidencialismo controlado*. Quito: Universidad Central del Ecuador, 1997.
- Valdés, Diego. “Jefes de Estado y jefes de gobierno”. *Biblioteca Virtual Revista Jurídica UNAM*. Accedido el 29 de noviembre de 2019. <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4771/4.pdf>.
- Valenzuela, Arturo. *Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral de México, 2012.