

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría en Derecho

Mención en Derecho Constitucional

## **Visión crítica de la distribución del poder en el Ecuador**

Gustavo Adolfo Chiriboga Mosquera

Tutora: Claudia Storini

Quito, 2018



## **Cláusula de Cesión de Derecho de Publicación de Tesis**

Yo, Gustavo Adolfo Chiriboga Mosquera, autor de la tesis intitulada “Visión Crítica de la Distribución del Poder en el Ecuador” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Derecho con 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 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.

**Fecha:** 21 de mayo de 2018

**Firma:**.....

## Resumen

El presente trabajo tiene como propósito evaluar la distribución del poder en la Constitución ecuatoriana de 2008, presentar una visión crítica del diseño constitucional y valorar si la misma cumple con los presupuestos previstos respecto de la teoría de separación de poderes. Para ello se realiza una descripción sucinta de la teoría de separación de poderes, su evolución y cómo se aplica en la actualidad.

Así mismo, en el presente trabajo se podrá visualizar las principales características de los sistemas presidenciales y como el mismo se ha implementado en nuestro país. Esto nos permitirá mostrar las semejanzas y diferencias con el sistema de gobierno ecuatoriano, el lector podrá ver cómo se ha plasmado el sistema de pesos y contrapesos en el Ecuador.

En la segunda parte se muestra la actual distribución del poder en el Ecuador. Se explica cómo la Constitución de 2008 creó una quinta función del estado y un organismo constitucional (Corte Constitucional) que llevaron a la pérdida de algunas atribuciones de la Asamblea Nacional. Esto nos dará paso para entender cuáles fueron los factores que podrían haber permitido la concentración del poder en el país.

Finalmente, el trabajo propone una visión panorámica y general donde se evalúa la incidencia de los factores que habrían permitido la concentración del poder y cómo ellos han dado paso a la vulneración de la teoría de separación de poderes. La tesis concluye señalando que la Constitución de 2008, en general, responde a un sistema de distribución de poderes utilizado en el Ecuador desde 1998, pero reforzado con la Constitución de 2008 que otorgó mayor poder a la Función Ejecutiva y restó poder a la Función Legislativa.

## **Agradecimiento**

A mi esposa por su apoyo, comprensión y respaldo; a mi familia por su confianza y a mis maestros por sus enseñanzas.

## **Dedicatoria**

Dedico este trabajo de investigación a quienes son mi apoyo constante en todo lo que emprendo, mi familia.

# Tabla de contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo I: Separación de poderes: modalidades y fines .....</b>	<b>9</b>
1.1 Teoría de separación de poderes .....	9
1.2 Separación de poderes en el presidencialismo .....	15
1.3 Relación ejecutivo-legislativo en el sistema presidencial .....	20
1.4 Evolución de la división de poderes en el constitucionalismo ecuatoriano del siglo XX 28	
1.4.1 Constitución de 1906 .....	28
1.4.2 Constitución de 1929 .....	35
1.4.3 Constitución de 1945 .....	41
1.4.4 Constitución 1946 .....	47
1.4.5 Constitución 1967 .....	52
1.4.6 Constitución de 1979 .....	57
1.4.7 Cuadro resumen .....	63
<b>Capítulo II: Concentración del poder en la Constitución ecuatoriana de 2008 en comparación con la Constitución ecuatoriana de 1998 .....</b>	<b>64</b>
2.1 Régimen presidencial vigente en el Ecuador .....	64
2.2 Poderes del Presidente de la República en la Constitución ecuatoriana .....	67
2.2.1 Poderes de veto .....	67
2.2.2 Poderes de decreto .....	74
2.2.3 Poderes de iniciativa .....	78
2.2.4 Poderes de referéndum.....	81
2.2.5 Poderes para disolver el Parlamento .....	82
2.3 Poderes de la Función Legislativa en la Constitución ecuatoriana .....	85
2.4 Balance de la distribución del poder entre las constituciones de 1998 y 2008 ..	88
<b>Conclusiones .....</b>	<b>94</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>98</b>

## **Introducción**

Este trabajo de investigación ha sido realizado con el propósito de valorar la materialización de los principios de la teoría de separación de poderes y los mecanismos de pesos y contrapesos en la Constitución ecuatoriana de 2008 en relación con la Carta Política de 1998. Es decir, pretende analizar la configuración del presidencialismo y a la distribución de competencias entre los poderes legislativo y ejecutivo en los documentos constitucionales.

Para el efecto se estableció como problema que motiva esta investigación el hecho de que el presidencialismo bajo ciertas circunstancias constitucionales e institucionales puede producir concentración de poder en las manos de quien ejerce dicha función. Estas circunstancias al parecer se han acentuado en mayor medida en la Constitución de 2008 en relación a la de 1998.

Consecuentemente, hemos determinado como hipótesis de este trabajo el demostrar que la Constitución de 2008 refuerza el presidencialismo en el Ecuador con la intención de otorgar mayores poderes al presidente de la República, transformando un presidencialismo clásico en un hiperpresidencialismo que permite que se concentre el poder en desventaja de las otras funciones del Estado, en especial de la Función Legislativa.

En esa línea, el presente trabajo realizará una evaluación de la Constitución de 2008 para lo cual se toma como referencia el texto constitucional de 1998. En esta evaluación se presenta, en primer lugar, una descripción de la teoría de separación de poderes, cuáles son sus principales postulados, quiénes plantearon esta teoría y cómo se manifestó en el sistema de gobierno presidencial. En este punto se podrá tener una visión clara de los procesos que tuvieron que darse para que se lo plasme constitucionalmente, teniendo su punto más relevante en la constitución de los Estados Unidos de 1787.

A continuación, se distinguirá las características principales del sistema de gobierno presidencial. Para este propósito se analizan los pronunciamientos de la doctrina y el grado de contribución del sistema para materializar la separación de poderes, así como los mecanismos de pesos y contrapesos. En esta línea de ideas, luego

se estudian los distintos mecanismos por los cuales los presidentes se relacionan con los parlamentos.

Estos análisis servirán de sustento para revisar posteriormente el sistema ecuatoriano, la relación del presidente y el parlamento en el Ecuador y visualizar la aplicación de la teoría de la separación de poderes a la luz de la distribución del poder en la Constitución ecuatoriana.

Así mismo, se analizará la reducción de competencias a la Asamblea Nacional y la asignación de las mismas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Corte Constitucional, razonamiento que nos permitirá visualizar la pérdida de poder político por parte de la Asamblea Nacional frente a un sistema presidencial fuerte. En consecuencia, se podrá constatar que la concentración del poder en una sola autoridad del sector público corresponde a una distribución de poderes heredada por la Constitución de 1998 y reforzada por la Constitución de 2008 que aumenta los poderes del presidente y resta los del legislativo.

En esta línea de ideas, esta investigación presenta dos capítulos. En el primer capítulo se hablará de la separación de poderes, sus modalidades y fines. Es decir, se abordará en primer lugar la teoría de separación de poderes, luego se abordará la manifestación de esta teoría en el sistema de gobierno presidencial y por último, se explicará los mecanismos por los cuales se relacionan la Función Ejecutiva, con la Función Legislativa.

En el segundo capítulo se aborda el punto central de la investigación referente a la concentración del poder en la Constitución de 2008 en comparación con la Constitución de 1998, para esto se explica primero cómo funciona el sistema presidencial en el Ecuador, para luego pasar a explicar los poderes que tiene el presidente de la República en la constitución ecuatoriana, como son: el poder de veto, decreto, iniciativa, referéndum y la posibilidad de disolver el parlamento.

A continuación se explica los poderes del parlamento ecuatoriano, para concluir el capítulo con un balance entre las constituciones de 1998 y 2008 a fin de visualizar que la constitución vigente reforzó el presidencialismo previsto en el texto constitucional de 1998, creando una distribución inequitativa del poder y permitiendo así la concentración del poder en manos del presidente de la República.

Finalmente, se presentan las conclusiones de esta investigación.



# **Capítulo I:**

## **Separación de poderes: modalidades y fines**

En el presente capítulo se expone una descripción de la teoría de la separación de poderes, para ello se hace un recuento histórico muy breve de la historia y evolución de esta teoría, señalando para el efecto a los autores que brindaron su aporte respecto de dicha teoría y como la misma se materializó principalmente en la constitución norteamericana de 1787 que además propuso un sistema de gobierno presidencial adoptado por muchos países como el Ecuador. En esa línea argumentativa se muestran también algunas críticas a la aplicación de esta teoría en los sistemas presidenciales, principalmente en lo que tiene que ver con el ejercicio de derechos en el contexto de una estructura de poder muy antigua.

Posteriormente, se expone la aplicación de la separación de poderes en el sistema presidencial, por lo que luego se aborda cómo se relacionan las funciones ejecutivas y legislativas en este tipo de sistema de gobierno.

### **1.1 Teoría de separación de poderes**

La separación de poderes desde su más prístina aparición tuvo como fin establecer un sistema en el cual el poder público no se concentre en una sola persona y su ejercicio tenga límites claros. La concentración del poder genera despotismo y corrupción, por lo que segmentar el ejercicio de la potestad estatal se fundamenta en evitar posibles abusos que pongan en peligro la seguridad jurídica y la estabilidad democrática.<sup>1</sup>

La teoría de la separación de poderes tiene su origen en el pensamiento de Aristóteles, quien expresó que “en todo Estado hay tres elementos en que todo legislador cuidadoso debe ocuparse. El primero de estos elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de

---

<sup>1</sup> Rodrigo Borja, *Sociedad, Cultura y Derecho* (Quito: Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda, 2012),105

magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de ser nombrados debe fijarse; y tercero, el poder judicial.”<sup>2</sup>

Para el siglo XVII, John Locke distinguió dos funciones encargadas de ejercer el poder, determinando que el legislativo debía, por acuerdo de la sociedad, encargarse de la emisión de las leyes a las que debían someterse todos los miembros de la misma; por otro lado, determinó que el ejecutivo debía ser el llamado a velar por el cumplimiento de esas leyes y ejecutarlas, lo que implica que la ley también lo rige a él. Esta primera división fue determinada por Locke en su Segundo Ensayo Sobre el Gobierno Civil. Al respecto señaló que:

El pueblo [...] nunca podría estar seguro, ni descansar, ni considerarse parte de una sociedad civil, hasta que el poder legislativo estuviera delegado en cuerpos colectivos de hombres, llámense senado, parlamento o lo que sea, en virtud de los cuales cada persona individual fuera súbdito, al igual que otros hombres de más baja condición, de esas leyes que él mismo, como parte del poder legislativo, había establecido. Tampoco podía nadie, por su propia autoridad, evitar la fuerza de la ley, una vez establecida, ni por ningún pretexto de superioridad pedir exención, a fin de cometer malos actos o para que cualquiera de sus dependientes los cometiera.<sup>3</sup>

Con este antecedente, Locke se convierte en el precursor de la teoría de división de poderes, aunque antiguos filósofos vislumbraron la diferenciación de funciones, el autor inglés por primera vez plantea claramente la diferenciación del ejercicio de estas funciones y consecuentemente su institucionalización, además de su necesaria independencia. Locke también veía a la separación de poderes como una garantía de los derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, para el año 1748, Montesquieu, en “El Espíritu de las leyes”, plantea una división tripartita del poder a fin de garantizar la libertad del ciudadano, en donde cada institución ostente un poder que se controla por parte de otro:

Todo ser humano dotado de poder es proclive a abusar de él, extendiéndolo hasta donde encuentra límites. ¿Quién lo diría? Hasta la virtud necesita límites. Para que no se pueda abusar del poder es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder refrene al poder. Una constitución ha de ser tal que nadie sea obligado a hacer las cosas a las que la ley no le obliga y a dejar de hacer las que sí permite.<sup>4</sup>

Montesquieu afirmó que en todo Estado existen tres “géneros” del poder, legislativo, ejecutivo y judicial, que deben ser ejercidos por distintas personas, puesto

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> John Locke, *Segundo Ensayo Sobre el Gobierno Civil* (Bueno Aires: Editorial Losada S.A., 2002), 70.

<sup>4</sup> Montesquieu, *El Espíritu de las leyes* (Barcelona: Ediciones Brontes S.L., 2012), 88.

que, si se concentran estas funciones en un solo poder, los ciudadanos ven restada o anulada su libertad. El poder legislativo sería aquel que se encargue de hacer, o modificar las leyes que rijan la conducta de los ciudadanos; el poder ejecutivo el que se encargue de la ejecución de esas leyes y de la administración de la política pública; y, el poder judicial el que juzgue los crímenes y dirima los conflictos entre particulares.<sup>5</sup>

No obstante, esta separación del poder, según Montesquieu, no era suficiente, puesto que se hacía necesario que cada uno de estos poderes se involucre en los otros como un mecanismo de limitación del ejercicio de cada poder mediante una coordinación adecuada.

Montesquieu con su teoría revoluciona las ideas hasta ese momento concebidas por otros doctrinarios. Desde Aristóteles se planteó la idea de la diferenciación de las actividades del poder, pero bajo la óptica de sus detentadores, de modo que a pesar que se aceptó una clara división de actividades, se aceptaba tácitamente que las autoridades podían participar indistintamente en el ejercicio del poder a través del desarrollo de estas actividades. Montesquieu, por el contrario, diferencia, por primera vez, a estas actividades en sus concepciones subjetiva y objetiva.<sup>6</sup>

A pesar de esta evolución, no se puede decir que se trata netamente de una simple innovación o especulación del pensador francés, puesto que antes de que la separación de poderes se establezca como principio en Inglaterra, ya se había practicado pero como consecuencia de la revolución de 1688 en donde se logró un cierto equilibrio entre la corona y las cámaras, al distribuirse los poderes legislativo y ejecutivo, por lo que Montesquieu basó sus estudios en la experiencia inglesa.<sup>7</sup>

Mas, lo que debe destacarse del francés es la reflexión de que el mayor problema de la concentración del poder en una sola persona es la restricción de la libertad de las personas, puesto que una persona o grupo de personas que ejerza al mismo tiempo el poder ejecutivo y legislativo, tenía en sus manos la potestad de dictar leyes despóticas y aplicarlas despóticamente; del mismo modo si se ostenta el poder ejecutivo y judicial a la vez, se corre el riesgo que el juez practique la tiranía o si está

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Georg Jellinek, *Teoría General del Estado* (México D.F: Fondo de Cultura Económica, 2012), 535

<sup>7</sup> R. Carré de Malberg, *Teoría General del Estado* (México D.F: Fondo de Cultura Económica 2013), 743-744.

unido el poder legislativo y judicial es posible que se abuse en detrimento de la vida o la libertad de las personas.<sup>8</sup>

Sin embargo, la teoría expresada por Montesquieu dista mucho de lo existente en los estados constitucionales modernos, ya que su teoría recogía la separación de poderes como un reflejo de la división “natural” de las clases sociales, puesto que sus ideas estaban siendo expresadas a partir de una estructura donde la monarquía y la burguesía debían ocupar los espacios de poder. No es sino con la Constitución Americana que se incorporan otros elementos que consolidan la teoría de separación de poderes, como es la implementación del principio de soberanía popular y el federalismo.

En efecto, Pérez Royo, por ejemplo, afirma que no fue mucho el énfasis que Montesquieu puso en el principio de soberanía popular, ya que no se preocupó de desarrollar completamente la idea sobre la legitimación popular sobre el poder legislativo que permitan la ordenación jurídica para implementar dicho sistema. El autor afirma que, aunque las trece colonias norteamericanas eran relativamente primitivas, las características sobre la división de poderes, aplicadas en la actualidad, ya estaban vigentes en dicha experiencia.<sup>9</sup>

La Constitución americana en 1787 se constituye en la norma que incorpora esta teoría en el sistema presidencialista. Tal como lo afirma Rodrigo Borja, estableció un sistema de separación de poderes, en el que se destacó el reconocimiento de la función judicial como un poder estatal. Además, se instituyó un sistema de examen recíproco de los poderes y se incorporó un proceso de control de constitucionalidad a fin de ratificar la supremacía constitucional.

La Constitución norteamericana atribuyó a diferentes órganos las grandes funciones del Estado, al mismo tiempo que estableció por primera vez un sistema de especialidad funcional con el fin de garantizar el contrapeso de poderes, así como su equilibrio, los cuales se podrían enmarcar en tres grandes atribuciones: 1) La intervención del ejecutivo en el legislativo, a través, del ejercicio del voto dirimente, la potestad de llenar vacantes en caso de receso en el Senado y el derecho al veto legislativo. 2) La intervención del poder ejecutivo en el judicial, mediante, la facultad para nombrar a los jueces de la Corte Suprema. 3) La intervención del poder legislativo

---

<sup>8</sup> Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes* (Barcelona: Ediciones Brontes S.L. 2012), 88.

<sup>9</sup> Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, (Madrid: Marcial Pons, 2014), 573.

en el poder ejecutivo, manifestado en la facultad para nombrar al Presidente de la Federación de entre los cinco candidatos más votados, cuando ninguno de ellos haya alcanzado la mayoría; así como la competencia para ratificar el nombramiento de los altos cargos del Estado; y, la intervención conjuntamente de los poderes ejecutivo y judicial, con la facultad de juicio político.<sup>10</sup>

Como lo manifiesta André Singer, la vertiente del pensamiento de Montesquieu tenía como origen un sistema monárquico, puesto que él creía que la República era un régimen antiguo y que la extensión de los Estados requería de la Monarquía para dar continuidad a la libertad, entendida esta como la forma de contrarrestar al despotismo. Mientras que los autores del Federalista, así como Rousseau, se basaban en el modelo romano, por el cual la República se adecuaba perfectamente a la pretensión de lograr un Estado unificado, pero con la inclusión moderna de la representación, de modo que los conflictos se trasladen de las calles al Parlamento donde pueden ser negociados.<sup>11</sup>

Robert Dahl realiza una crítica muy fuerte al sistema de separación de poderes previsto en la constitución norteamericana, ya que afirma que dicha distribución de poderes estaría pensada para un sistema en el que se deben castigar a las mayorías frente a la debilidad de las minorías, además agrega que dicho sistema privilegia el espíritu de cuerpo de la función judicial y la contribución a prácticas de corrupción, todo esto bajo la lógica de una interpretación empírica y subjetiva de lo que Madison dio a llamar como “tiranía”.<sup>12</sup>

Sin embargo, consideramos que la crítica que realiza el profesor Dahl también se basa en un criterio empírico y subjetivo, por el cual se asume que quienes detentan el poder responden a una supuesta naturaleza humana en la que se priorizan el mantenimiento de sus privilegios frente a las necesidades de los demás. Son embargo, consideramos que esta afirmación solo puede ser tomada como un criterio del autor y una generalización injusta.

Lo curioso de la teoría de separación de poderes no es precisamente la coincidencia para que el poder no se concentre en una sola persona, sino el peligro que se pretende evitar, lo que, en palabras de Blanco Valdés, se manifestaba en el propósito

---

<sup>10</sup> Roberto Blanco, *El valor de la Constitución*, (Madrid: Alianza Editorial, 1994), 90.

<sup>11</sup> André Singer, *De Rousseau al Federalista: en busca de un terreno común*, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/filopol2/singer.pdf>, fecha de consulta: 15 de mayo de 2017.

<sup>12</sup> Robert A. Dahl, *Un Prefacio a la Teoría Democrática* (Bogotá: Fondo editorial CEREC, 1988), 13-47.

de evitar que el poder legislativo invada en, el ejercicio de sus funciones, a los otros poderes.

Otros autores como Gargarella consideran que el modelo de distribución de poderes podría haber quedado retrasado frente a los avances en derechos que recogen algunas constituciones contemporáneas:

Llegamos a la cuestión que aquí más me interesa y preocupa, que es la relacionada con los modelos en que “las viejas estructuras” bloquean las “nuevas propuestas” o tornan difícil su implementación: típicamente, en este caso, el modo en que la vieja organización del poder obstaculiza la realización de los nuevos derechos sociales y multiculturales.<sup>13</sup>

Sin embargo, es preciso aclarar que Gargarella no critica a la teoría de separación de poderes. Lo que él manifiesta es que se debe pensar en nuevas formas de organización del poder que permitan un mejor ejercicio de los avances en derechos recogidos en las constituciones modernas.

En suma, el sometimiento de todos los poderes a la ley, parecería suponer una suerte de jerarquización entre los distintos poderes del Estado. Sin embargo, tal como lo señala Kelsen, todos los poderes no son otra cosa que la derivación del poder constituyente, en el cual reside el verdadero poder, que le corresponde al pueblo. Por esa razón, la soberanía es única e indivisible, es decir, el poder del pueblo es único e indivisible y es este el que ha decidido distribuir el poder y, por lo tanto, es necesario que, entre los encargados del ejercicio de este, coordinen entre sí. Los poderes coordinados responde a una distribución técnica de órganos jurídicamente independientes, que se subordinan al derecho y donde los órganos de la jurisdicción y la administración están coordinados a los de la legislación.<sup>14</sup>

De este modo, se considera que la separación de poderes no implica una abolición del principio de unidad del Estado, sino que más bien responde a un criterio de organización política para ejercer la voluntad del mismo Estado, por lo que la teoría de separación de poderes es aplicable tanto para las monarquías (constitucionales) como a las repúblicas.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Roberto Gargarella, *La sala de Máquinas de las Constituciones Latinoamericanas* (Buenos Aires: Revista Nueva Sociedad, 2015), 104.

<sup>14</sup> Hans Kelsen, *Teoría General del Estado* (Granada: Editorial Comares, S.L., 2002), 426.

<sup>15</sup> Oscar Georg Fischbach, *Teoría General del Estado* (Barcelona: Editorial Labor, S.A.), 145.

Sin embargo, lo más importante no es precisamente el hecho de que la separación de poderes sea un mecanismo de organización política, sino que se trata de un mecanismo efectivo para la materialización y ejercicio de los derechos, la aplicación del principio democrático y la constitucionalidad de los estados.

## **1.2 Separación de poderes en el presidencialismo**

Los sistemas de gobierno más comunes en el mundo son los sistemas presidencial y parlamentario. Sus características son muy particulares y constantemente los teóricos constitucionalistas y políticos mantienen debates respecto de cuál sistema es mejor o más oportuno para una democracia; sin embargo, todos coinciden en que sus beneficios, más que en su naturaleza, está en la forma en la que las sociedades se adaptan a ellas.

Juan José Linz señala que todos los sistemas, presidenciales y parlamentarios, tienen un fondo común que permite compararlos y encontrar sus diferencias, pero es necesario destacar que las democracias presidenciales se parecen más entre sí de lo que se parecen las democracias parlamentarias, puesto que el origen de las primeras fue el modelo estadounidense.

Los sistemas presidenciales, afirma Linz, tiene como característica principal la existencia de un ejecutivo con considerables poderes, pues mantiene el control del gobierno y la administración, es elegido directamente por el pueblo y por un periodo fijo, ejerce el poder ejecutivo y es el jefe simbólico del Estado, no se lo puede destituir sino en casos excepcionales como el juicio político.

Linz, además, señala que se destacan dos características principales del sistema presidencial: 1) el ejecutivo y el legislativo son elegidos por el pueblo y, por lo tanto, tienen legitimidad democrática, lo que el autor denomina “legitimidad democrática dual”; y, 2) tanto el parlamento como el ejecutivo son elegidos por un periodo fijo, es decir, la duración del uno es independiente del otro, por lo que el autor lo considera un sistema con “rigidez”.<sup>16</sup>

Por su parte, Giovanni Sartori señala que es necesario definir adecuadamente a los sistemas de gobierno y no darle una u otra denominación a un sistema cuando sus

---

<sup>16</sup> Juan J Linz, *Las crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza Editorial, 1997) 31, 32.

características no responden a su naturaleza y se confunda con otras formas que aparentan ser presidencialismo o parlamentarismo cuando no lo son. En esa línea, señala que el primer criterio definitorio del presidencialismo es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado. El segundo criterio definitorio es que el ejecutivo no es designado o destituido por el parlamento a través de un voto de confianza, por lo que le corresponde al presidente designar a los miembros de su gobierno. Pero aclara que esta prerrogativa no se distorsiona cuando el parlamento tiene la competencia para censurar a los ministros designados por el presidente. No se distorsiona por la simple razón de que el presidente mantiene el poder de designar unilateralmente a los miembros de su gabinete. Recalca Sartori que, aunque estos dos criterios podrían parecer suficientes para definir a un sistema presidencial, aún requiere de más criterios definitorios, puesto que en un sistema presidencial puro no puede admitirse ninguna clase de autoridad dual.

El tercer criterio definitorio, según Sartori, es que el presidente es el que dirige el ejecutivo. Por lo que un sistema presidencial, solo lo es en el caso de que el presidente es electo popularmente, no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento y es el que encabeza y dirige el gobierno que el designa.<sup>17</sup>

A la luz de la teoría de la separación de poderes, es preciso analizar cómo esta se realiza en el presidencialismo. La función ejecutiva está confiada al presidente, a través de elección popular diferente a la que elige a la función legislativa y no se requiere de un voto de confianza al gobierno, como ocurre en el sistema parlamentario.

En el sistema presidencial, el titular de la función ejecutiva (presidente) no puede ser depuesto por el parlamento, por lo que permanecerá para todo el tiempo que ha sido electo, aunque en frente tenga a un parlamento contrario u hostil, mientras que en el sistema parlamentario el gobierno puede ser cesado y sustituido en cualquier momento por el parlamento, cuando este decide retirar su confianza.<sup>18</sup>

Alcántara y Sánchez explican que en el presidencialismo el congreso y el presidente se eligen por separado y se mantienen en sus respectivos cargos sin

---

<sup>17</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1994) 97-100; 116, 117.

<sup>18</sup> Piero Meaglia, *Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo*, 1996, 2, [http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/62/1\\_propuesta\\_presidencialismo\\_meglia.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/62/1_propuesta_presidencialismo_meglia.pdf) , fecha de consulta: 17 de junio de 2107



depender de la confianza mutua, es lógico, por lo tanto, que sean electos por periodos fijos.<sup>19</sup>

Tomando en cuenta los criterios expuestos por los autores antes citados en donde se aprecia un sistema absoluto de separación de poderes, surge entonces la interrogante para conocer sobre las razones por las cuales parecería ser que, en lugares como el Ecuador, aun cuando se practica un sistema de gobierno presidencial, se discute si existe o no el respeto debido a la teoría de separación de poderes.

Linz señala que el sistema de gobierno adecuado o de mejor funcionamiento y que, por lo tanto, deberían ser adoptados por los países latinoamericanos, es el sistema parlamentario, sin antes no dejar de aclarar que para que este sistema funcione es necesario aclarar que los regímenes dependen del “talante” de la sociedad para contribuir a su estabilidad, puesto que no se puede generalizar que todas las democracias parlamentarias aseguran la estabilidad, sino que estas, a criterio del autor, suministran mayor flexibilidad en el proceso de transición y consolidación de la democracia.

Linz, además, advierte que para que este sistema funcione es necesario que se cuente con partidos disciplinados, lealtad al partido, así como la capacidad para que los partidos trabajen juntos, puesto que la inexistencia de dicho sistema de partidos en Latinoamérica, constituye un verdadero obstáculo para la incorporación del parlamentarismo en esta región. Por otra parte, destaca que, el parlamentarismo incentiva a los partidos y a sus líderes tener mayor responsabilidad por el gobierno, mayor obligación de rendir cuentas y hacer compromisos y cooperar. Además, anota Linz que el parlamentarismo ayuda a la flexibilización del liderazgo, alejando el continuismo de los sistemas presidenciales.<sup>20</sup>

Es decir, a criterio de Linz la solución para que la separación de poderes y la gobernabilidad funcionen en los países latinoamericanos sería caminar hacia el parlamentarismo; sin embargo, desde nuestro punto de vista no podemos estar del todo seguros de que esto realmente funcione, más si se toma en cuenta que un país como el nuestro jamás ha tenido una experiencia de este tipo; los actores que hoy mismo forman parte del entramado político serían quienes se encargarían de implementar este

---

<sup>19</sup> Manuel Alcántara y Francisco Sánchez, *Las formas de Gobierno: Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo*, <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.2.formasdegobierno.pdf>, fecha de consulta: 17 de junio de 2107

<sup>20</sup> Juan J Linz, *Las crisis del presidencialismo*, (Madrid: Alianza Editorial, 1997) 124 -134.

nuevo sistema, sin que esto necesariamente suponga el fortalecimiento de sus organizaciones políticas, el cambio hacia el adecuado respeto hacia a la constitucionalidad o a las instituciones y la priorización de propuestas de gobierno sobre la personalidad política de algún actor político.

Sartori, como crítica a la visión de Linz, señala que la transición de un sistema presidencial a uno de corte parlamentario, se debe tomar con mucho cuidado puesto que asumir un sistema parlamentario requiere de partidos adecuados al sistema a través de la experiencia histórica de haber vivido fracasos, tener una larga existencia y de este modo sean organismos cohesivos y disciplinados, lo que en sistemas presidenciales no ocurre, puesto que una de las formas para evitar un estancamiento del gobierno por un contexto de división política es precisamente la indisciplina partidista.

En ese contexto, si en un parlamentarismo no existen partidos disciplinados lo que se daría como consecuencia es un “sistema de asambleas no funcionales”. Por esta razón Sartori mira con desconfianza la sugerencia de Linz a los países latinoamericanos de adoptar el sistema parlamentario.<sup>21</sup>

En esa medida, parecería ser que la solución no pasa por el cambio hacia otro sistema de gobierno, sino que se requiere de una adecuada estructura del poder, una distribución equitativa de competencias para el ejercicio del poder y mecanismos que permitan controlar con eficacia los posibles abusos de un poder estatal sobre otro. Además de otros aspectos extraconstitucionales como es la existencia de partidos políticos fuertes, normas legales que reflejen el respeto a la institucionalidad y límites normativos para que el ejercicio del poder no se torne abusivo.

Pero aun cuando esto podríamos considerarlo como una de las soluciones, aún se mantiene la duda sobre la eficiencia del presidencialismo. De pronto el problema también pasa por una adaptación no adecuada del sistema en nuestras constituciones.

Al respecto, el profesor Dieter Nohlen aclara que, la idea de que el sistema de gobierno es efectivo o no, desde el punto de vista de una comparación numérica respecto de los países en los que funciona tal o cual sistema de gobierno, no es un argumento sólido, puesto que no se puede hacer un simple análisis estadístico, tal como lo hace Linz, ya que interviene una tercera variable que tiene que ver con la región en

---

<sup>21</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994) 133 - 140.

la que a su vez intervienen, como es el caso de América Latina, factores como el social, territorial, económico y cultural.

Seguidamente, Nohlen argumenta que los estudiosos de los sistemas de gobierno han equivocado sus investigaciones al considerar a los tipos ideales parlamentaristas y presidencialistas, lo que ha provocado un “sesgo formalista”, además que se han considerado otros factores únicamente en la medida en que los mismos sirvan para fortalecer los argumentos a favor de algún sistema, es decir, se priorizan los tipos ideales y no los reales en donde inciden una multiplicidad de factores que afectan al modelo base.

En ese sentido, Nohlen señala que comparar el presidencialismo de América Latina frente al parlamentarismo europeo, sin tomar en cuenta las distintas variables, torna a dicha comparación a una de tipo artificial, por lo que comparar un real presidencialismo de América Latina, con un posible parlamentarismo en la misma región, tomando en cuenta que el primero está vigente, mientras que el segundo es una mera posibilidad, da paso a una comparación donde el parlamentarismo tiene una ventaja desproporcionada.

Es necesario por lo tanto considerar factores importantes como el institucional en el quiebre de la democracia, las lecciones aprendidas a partir de estos quiebres y reconstruir las democracias y las posibles influencias que las reformas institucionales han podido tener tanto en América Latina, como en Europa. Desde el punto de vista histórico, se debe tomar en cuenta también, que en Europa la separación de poderes se consolidó con la parlamentarización del sistema político, donde el gobierno volvió a ser dependiente del parlamento, dejando de ser dependiente de la corona, mientras que en América Latina el sistema político predominante se instituyó en un momento histórico diferente, donde el establecimiento de los estados nacionales se da en un contexto en el que se había atravesado por un proceso de independencia y desorganización, generándose que en el Presidente recaiga todo el poder político.<sup>22</sup>

Pero más allá de este debate politológico clásico –entre Linz, Sartori y Nohlen– es relevante para esta investigación evaluar los aspectos normativos institucionales del presidencialismo ecuatoriano de la Constitución de 2008 en comparación con la de 1998, y determinar si existe un desbalance en la distribución de competencias que

---

<sup>22</sup> Dieter Nohlen, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina* (Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1998) 85-94.

desequibre la separación de poderes significativamente, sin olvidar que el funcionamiento real del sistema de gobierno depende de factores extra normativos.

### **1.3 Relación ejecutivo-legislativo en el sistema presidencial**

El presidencialismo como sistema de gobierno tiene como característica principal la independencia del ejecutivo con respecto al legislativo, por lo que es necesario que el poder que ambas funciones ejercen sea limitado entre sí, lo cual es fundamento de la premisa de pesos y contrapesos. En este, el sistema presidencial cuenta con varios mecanismos que permite el relacionamiento entre ejecutivo y legislativo.

Shugart y Mainwaring advierten que la separación de poderes concreta su propósito mediante la implementación de pesos y contrapesos para evitar aquello que Linz denominaba como el “juego de suma cero”. En ese sentido, dentro del sistema presidencial, puede haber presidentes o congresos más fuertes, dependiendo de las prerrogativas constitucionales o políticas que tenga el presidente. Los autores antes indicados, señalan que los poderes que los presidentes tienen para influir en la toma de decisiones legislativas, determinan el desempeño del sistema.<sup>23</sup>

En consecuencia, desde nuestro punto de vista, la separación de poderes en el presidencialismo será más o menos efectiva en la medida de que los mecanismos por los cuales se relacionan los poderes permiten equilibrar la balanza de la distribución de poder, es decir, en un sistema donde los mecanismos que tiene el presidente para relacionarse con el legislativo le permiten imponerse frente a esta función será un sistema que no permita el equilibrio de poderes.

En esa línea, los presidentes cuentan con poderes constitucionales (legislativos), inherentes al cargo de presidente, que obligan al poder legislativo a tomar en cuenta sus posturas; y, poderes partidarios, es decir, aquellos poderes que tiene un presidente cuando controla políticamente a una mayoría legislativa afín a su partido o movimiento. En ese contexto, los presidentes que no tienen poderes

---

<sup>23</sup> Matthezv Soberg Shugart y Scott Mainwaring, *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate* (Buenos Aires: Editorial Paidós), 48.

constitucionales fuertes y tampoco tienen influencia política en el congreso, son presidentes muy débiles.<sup>24</sup>

Entonces, es importante que también los mecanismos de relacionamiento entre las dos funciones sean lo suficientemente efectivos para lograr que el poder frene al poder. Una constitución, cuyo real fin sea el de impedir el despotismo y el abuso del poder, no debe prever mecanismos que faciliten el debilitamiento de un poder estatal frente a otro.

Estos poderes, como lo señalan Shugart y Mainwaring, tienen variaciones, aquellos que le permiten establecer un nuevo *statu quo* se pueden denominar poderes proactivos, aquellos que le permiten defender el *statu quo* vigente frente a una mayoría legislativa, se pueden denominar poderes reactivos. Los ejemplos de cada uno de ellos son: el poder de veto y el poder de decreto, respectivamente.

El poder de veto implica que los presidentes puedan objetar o sancionar una ley aprobada por el parlamento. Cuando la sancionan es porque aceptan el texto de la ley tal como lo aprobó el legislativo. Cuando la objetan es porque pretenden defender algún *statu quo* determinado, es decir, es un poder de corte reactivo puesto que el presidente reacciona ante el intento del parlamento por alterar alguna situación.

Por tratarse de un poder reactivo, el presidente no está habilitado para alterar algo que no ha sido aprobado por el congreso, es decir, únicamente el veto puede dirigirse hacia aquello que fue tratado y aprobado en el seno del poder legislativo. Es importante destacar en este punto que aun cuando el presidente tiene poder de veto (poder reactivo), el poder de aprobar o rechazar un cambio a la legislación o la introducción de una nueva, permanece en las manos de la función legislativa, por lo que se entiende que quien pone a consideración del presidente la propuesta definitiva para que este reaccione es el congreso y no lo opuesto.

El veto puede ser únicamente un instrumento para demorar la aprobación de una propuesta de ley, cuando dicho veto puede ser superado con el voto de una determinada mayoría en el parlamento; o, puede ser un mecanismo para que ninguna ley sea aprobada sin la aprobación del presidente. La diferencia entre uno y otro depende del número de votos que se requieren para superar el pronunciamiento del presidente.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, 49.

Una variación del veto, en algunas constituciones, es el veto u objeción parcial. Este tipo de veto permite que los presidentes se pronuncien únicamente sobre aquellos artículos con los cuales no están de acuerdo en algún determinado proyecto de ley. En ese caso, el presidente tiene la facultad de devolver al parlamento el texto del proyecto de ley para que este lo reconsidere en aquellas partes vetadas. Esto quiere decir que el parlamento no podía reconsiderar aquello que no ha sido objeto del veto presidencial. Sin embargo, en cualquier caso, el parlamento conserva la facultad de aprobar o rechazar el pronunciamiento del presidente, pero cabe aclarar que no se podría publicar la norma, en su totalidad, sin que se supere esta fase del trámite legislativo.<sup>25</sup>

Como mecanismo para consolidar la separación de poderes, el poder de veto, a nuestro criterio, es efectivo y necesario, ya que esto le permite al presidente refrenar los posibles abusos de la función legislativa, sin embargo, si este poder es excesivo se corre el peligro de que el presidente imponga su voluntad a la función legislativa y sobre las leyes éste sea quien tome la última palabra, lo que acarrearía la intromisión de la función ejecutiva en la legislativa. Es necesario entonces que el poder de veto sea lo suficientemente moderado para que el mismo permita el equilibrio de poderes y no sea usado como un instrumento para desconocerlo.

Por su parte, Sartori anota que los poderes de veto tienen como presupuesto el hecho de que los parlamentos gocen de la facultad de iniciativa legislativa, así como la de enmendar o rechazar las propuestas legislativas del presidente. Esto implica que el poder de veto supone una suerte de arma para que el presidente puede utilizar en caso de una intrusión parlamentaria. Sin embargo, anota, se debe distinguir entre los distintos tipos de veto, así por ejemplo el veto de “bolsillo” faculta al presidente a negarse a firmar una ley, es una especie de veto definitivo por el cual se impide la vigencia de una ley por el simple hecho de la inactividad del presidente, es decir, el presidente al abstenerse de firmar la ley resulta como que dicha ley jamás existió.

Esta categoría de veto, como lo anotamos anteriormente, también supondría un problema en cuanto al equilibrio de poderes, ya que el inmovilismo del presidente para presentar sus objeciones a un proyecto de ley aprobado por el parlamento, llevaría a que el mismo no entre en vigencia, es decir, quien en última instancia decidiría sobre la vigencia de una ley sería el presidente.

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, 50-53.

Así también, se puede evidenciar que uno de los poderes más fuertes de los presidentes es el veto suspensivo parcial, cuyo fin es modificar algunos puntos de la legislación aprobada por el parlamento sin tener que asumir el compromiso por la aprobación del total del proyecto de ley, esta atribución permite un mayor margen de acción, a diferencia de lo que ocurre con el presidente de los Estados Unidos quien únicamente puede ejercer su derecho al veto total.<sup>26</sup>

Por otra parte, el veto parcial, le permite al presidente modificar una ley en partes específicas. Este tipo de veto se lo utiliza, en muchos casos, como una estrategia para que los presidentes eviten las disposiciones legales que se incorporan como producto de una negociación entre parlamentarios con el fin de conseguir votos y beneficiar únicamente a un segmento de las sociedad o ciertas localidades.

Finalmente, el poder de veto global, es aquel que faculta a los presidentes a oponerse totalmente al proyecto de ley o aprobarlo en su totalidad. En algunos sistemas como en los Estados Unidos, este veto global puede ser anulado con el voto de una mayoría calificada en el congreso, pero el requisito del voto de cierta mayoría varía en cada país.<sup>27</sup>

Otro mecanismo por el cual el presidente se relaciona con el parlamento es el poder de decreto (poder proactivo), es un poder que le permite al presidente crear o imponer un nuevo statu quo, como ocurre con aquellos decretos emitidos por los presidentes que llegan a tener la fuerza de ley, pero también permiten al presidente incorporar aspectos regulatorios a las leyes aprobadas por el congreso.

Sobre los decretos que llegan a tener fuerza de ley, Shugart y Mainwaring señalan que este poder presidencial juega un papel muy importante a la hora de incorporar nueva legislación, porque aunque se pueda rescindir el decreto por parte del parlamento, el decreto emitido ya tendría la fuerza de ley al menos hasta cuando en el congreso se logre una mayoría o una coalición que lo anule, además los presidentes podrían intervenir tácitamente en la agenda legislativa a través de la proposición en “avalancha” de decretos que pueden entorpecer la reacción del parlamento; y, le

---

<sup>26</sup> Humberto Nogueira, *El presidencialismo en la práctica política*, [http://nuso.org/media/articles/downloads/1273\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/1273_1.pdf), fecha de consulta: 20 de junio de 2017

<sup>27</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994) 177,178.

permite al presidente proponer una legislación sobre alguna política pública sobre la cual el legislativo no ha dado una respuesta oportuna.<sup>28</sup>

Se trata de facultades delegadas del congreso a favor del presidente, es decir, se reserva la competencia al parlamento para la expedición de leyes, pero el presidente puede expedir la legislación en ciertas materias o en ciertas áreas, esta delegación está dada por ley y generalmente establece los plazos en los que la autoridad puede ejercer esta competencia y las áreas sobre las cuales puede legislar. Lo que es importante recalcar es que, en todos los casos, el congreso, al ser el delegante, puede en cualquier momento recuperar las competencias delegadas al presidente.<sup>29</sup>

Sin embargo, Shugart y Mainwaring excluyen a otros poderes que tienen los presidentes por la vía de decreto, así por ejemplo, no se puede relacionar el poder de decreto (legislativo) con el poder de incorporar, administrativamente, asuntos regulatorios a las leyes; o, por ejemplo el decreto por circunstancias de emergencia que facultan al presidente para que suspenda algunos derechos, sin embargo, estos poderes de decreto no entran en la categoría de decretos ejecutivos legislativos, es decir, no implican una relación directa ejecutivo-legislativo.<sup>30</sup>

Lo cuestionable sobre los poderes de decreto es que se permita, así sea por competencia delegada, que el presidente emita decretos que puedan llegar a tener rango de ley. Las competencias sobre la legislación, desde nuestro punto de vista, deben ser exclusivas de los parlamentos, ya que su composición permite el debate entre las distintas posturas representadas y legitimadas por el pueblo que los elige. Por el contrario, el presidente, si bien es cierto tiene una alta legitimidad democrática, no siempre representa al cien por ciento de los ciudadanos que en su momento optaron por una opción diferente. En esa línea los decretos con rango de ley terminan siendo una intromisión en las competencias del legislativa.

En el sistema presidencial otro mecanismo de relacionamiento entre el presidente y el legislativo es el de la iniciativa legislativa sobre una materia exclusivamente reservada al presidente.

A menudo este poder exclusivo se extiende a algunos asuntos críticos, especialmente presupuestos, así como a la política militar, la creación de nuevas reparticiones

---

<sup>28</sup> Matthezv Soberg Shugart y Scott Mainwaring, *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate* (Buenos Aires: Editorial Paidós), 48.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, 53-56

<sup>30</sup> *Ibíd.*, 56.



burocráticas y a leyes sobre políticas tarifarias y crediticias. Este poder es otra forma de poder reactivo, en el sentido siguiente: si los presidentes prefieren el statu quo a cualquiera otra alternativa que estiman que probablemente suscitará el apoyo de una mayoría a prueba de veto en el Congreso, pueden evitar todo cambio simplemente no introduciendo el proyecto de ley.<sup>31</sup>

Lo curioso es que este poder, se puede limitar a través de la modificación de la mayoría necesaria para superar el veto presidencial, es decir, aunque el presidente tiene competencia exclusiva para llevar la iniciativa legislativa en ciertas materias, el congreso podría corregir la propuesta inicial o la postura que busque cambiar el statu quo a través de una votación menor para superar el veto.

En lo que tiene que ver con los poderes de iniciativa, Sartori, apunta que están presentes en todos los tipos de democracia puesto que se constituyen en formas de gobernar por la cual el gobernante somete a consideración del parlamento propuestas legislativas para que las aprueben, modifiquen o rechacen. Destaca que, en los sistemas presidenciales, los presidentes tienen mayores facultades sobre la exclusividad para presentar propuestas legislativas.<sup>32</sup>

Los poderes de iniciativa, a nuestro criterio, por sí mismos no representan un problema con el equilibrio de poderes, lo que causa problemas al mismo, es cuando esta iniciativa prácticamente es impuesta por el presidente a través de mecanismos constitucionales que exigen una votación calificada para superarlos o plazos cortos cuyo incumplimiento hace que la norma se apruebe por ministerio de la ley y sorteando el debate requerido en el parlamento.

Otro de los recursos con los que cuenta el presidente es la facultad de disolución del congreso, que a criterio de Sartori, no es una competencia natural en un sistema presidencial que se fundamenta en la separación de poderes, sin embargo, con el fin de reforzar al presidencialismo en algunas legislaciones, como la ecuatoriana, se ha otorgado esta competencia al presidente. No obstante, Sartori aclara que esta es una competencia que es más efectiva como una herramienta de amenaza puesto que ninguno de sus miembros está dispuesto a exponerse a un nuevo proceso electoral, pero cuando realmente se aplica resulta dañina para la democracia o la estabilidad política de un país.

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*, 57.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, 179.

Finalmente, los poderes de referéndum, facultan a los presidentes a consultar a la ciudadanía sobre la pertinencia de la modificación a algún texto legal o inclusive constitucional. Esta facultad en muchas ocasiones es utilizada como un mecanismo para evadir la obstaculización del parlamento. Sartori, comenta que esta competencia no puede tener objeciones dentro de una democracia representativa indirecta, como un mecanismo de complemento directo.<sup>33</sup>

En efecto, lo señalado por Sartori es correcto, ya que no se puede pensar en un sistema que respeta el principio de separación de poderes, otorgando competencias al presidente o al parlamento para destituirse mutuamente. Como se mencionó al inicio, los sistemas presidenciales se caracterizan por presentar legitimidad dual, es decir, que tanto el presidente como los parlamentarios gozan de legitimidad democrática y por lo tanto están sujetos a sus mandantes. Desde nuestro punto de vista, un sistema que permite este tipo de destituciones no es un sistema que respete la separación y equilibrio de poderes.

Como contraparte los parlamentos se relacionan con el ejecutivo a través del control de gobierno, para lo cual utilizan varios mecanismos. El primer mecanismo que se puede mencionar es el pedido de acceso a la información. Estos pedidos de información a funcionarios del gobierno tienen como fin el facilitar las relaciones entre los órganos de gobierno y el parlamento en su función de control de gobierno. El acceso a la información puede materializarse de diferentes maneras, por ejemplo los legisladores podrían solicitar a los diferentes órganos de gobierno datos, informes y documentos, así como requerir la comparecencia de ciertas autoridades gubernamentales para que informen al parlamento sobre distintos aspectos que están relacionados a las actividades que están a cargo de dichas instituciones, esta comparecencia podría ser ante las diferentes comisiones u oficinas especializadas del parlamento, así como la plenaria de dicho congreso.<sup>34</sup>

Manuel Sánchez de Dios señala que el control de gobierno es una consecuencia del principio democrático, por el cual el gobierno tiene que ser responsable y responder ante la ciudadanía sobre sus gestiones. En ese sentido es necesario que se pueda hacer seguimiento de su trabajo en lo que respecta a las políticas públicas, administración pública y la ejecución de las leyes. Este seguimiento se materializa a través del

---

<sup>33</sup> *Ibíd.* 181,182.

<sup>34</sup> Francisco Balaguer, *Manual de derecho Constitucional*, (Madrid: Editorial Tecnos, 2010), 546, 547

parlamento, bajo otro principio democrático que tiene que ver con la confianza y representación de la ciudadanía en el parlamento, en ese sentido es necesaria su participación para concluir con el establecimiento de responsabilidades.<sup>35</sup>

Con la comparecencia de las autoridades o funcionarios públicos ante el parlamento, los miembros del legislativo podrían ejercer otro mecanismo de control de gobierno como es la formulación de preguntas, interpelaciones y mociones. Las preguntas son el mecanismo ordinario del control de gobierno, cuyo fin es que los parlamentarios se informen sobre algún punto específico de la actividad gubernamental, en ese sentido, es necesario aclarar que las preguntas no pueden tratarse sobre asuntos de interés personal, puesto que el fin de esta actividad es ejercer fiscalización al ejecutivo.

Las preguntas, dependiendo de la legislación, podrían formularse oralmente en el plenario, en las comisiones o preguntas escritas con respuesta escrita, asimismo. Las interpelaciones, por otra parte, son un requerimiento cuyo fin es obtener una explicación sobre políticas del gobierno en general, por lo que normalmente estas interpelaciones requieren de un debate. Estas interpelaciones suelen estar seguidas de las réplicas de los funcionarios interpelados, para que, luego, las comisiones o el plenario tome una decisión concreta en base a una moción que se presenta como consecuencia de la interpelación.<sup>36</sup>

En resumen, la separación de poderes impone, en cualquier tipo de democracia y en especial en la democracia presidencialista, la necesidad de contar con mecanismos con los cuales el poder pueda relacionarse entre sí desde las distintas funciones, puesto que estos mecanismos tienen como fin la materialización de los frenos y contrapesos que tan acertadamente concibió en su momento el pensador francés Montesquieu. Los mecanismos como se dejó dicho son varios y sus modalidades son diferentes en las distintas legislaciones.

Sin embargo, estos mecanismos de relacionamiento nunca pueden constituirse en medios para concentrar el poder en una sola función del estado o para desequilibrar la balanza en la distribución del poder. Estos mecanismos deben permitir un real freno a los abusos de uno de los poderes del estado, para ello se requiere de un real respeto

---

<sup>35</sup> Manuel Sánchez de Dios, *La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno, Política y sociedad*, 1995, 35-52, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=117078>, fecha de consulta 3 de julio de 2017.

<sup>36</sup> Francisco Balaguer, *Manual de derecho Constitucional* (Madrid: Editorial Tecnos, 2010) 546, 547.

a las competencias e independencia de las funciones del estado, de modo que ninguno de los detentadores del poder pretenda asumir competencias que naturalmente no le corresponden.

La existencia de estos mecanismos es de vital importancia, pero no es admisible que una constitución los adopte con procedimientos que conlleven a la imposición de una sola voluntad y más cuando esta no es parte de sus competencias naturales.

## **1.4 Evolución de la división de poderes en el constitucionalismo ecuatoriano del siglo XX**

A continuación presentamos un análisis de las constituciones del siglo XX, para mostrar la evolución de la distribución de poderes en el constitucionalismo ecuatoriano, en lo que tiene que ver principalmente en la relación , para ello empezaremos con la Constitución de 1906 y concluiremos este análisis con la constitución de 1978, es decir, la constitución previa a la de 1998. Las constituciones de 1998 y 2008 no se abordarán en este acápite ya que su análisis corresponde al capítulo siguiente.

### **1.4.1 Constitución de 1906**

Para iniciar es necesario aclarar que la Constitución de 1906 preveía la figura de un poder legislativo de carácter bicameral, compuesto por una cámara de senadores y otra de diputados. Este Congreso Nacional se reunía una vez al año, cada 10 de agosto, sus sesiones se desarrollaban por sesenta días con una prórroga de hasta treinta días adicionales<sup>37</sup>.

#### ***1.4.1.1 Poder de veto***

Siguiendo la línea de lo explicado anteriormente, abordaremos en primer lugar el poder de veto. En la Constitución de 1906 el representante de la Función Ejecutiva tenía la competencia de sancionar el proyecto de ley o decreto. Si su decisión era la de sancionarla, debía mandarla a publicar para que empiece a regir, pero si por el contrario

---

<sup>37</sup> Artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador de 1906

su criterio era objetarla, debía enviarla en un plazo de seis días o de tres días, si estaba considerada como urgente, para que la cámara de origen considere sus observaciones.<sup>38</sup>

Esta constitución disponía además que cuando la cámara de origen consideraba que las objeciones del presidente eran fundadas y si las mismas se referían a la totalidad de la ley, el texto debía archivarse y no podía ser tratada sino hasta la siguiente legislatura, pero si únicamente la objeción incorporaba modificaciones se debía discutir y resolver lo pertinente en un solo debate.<sup>39</sup>

Cuando la cámara de origen no consideraba fundamentadas las objeciones, a la totalidad del proyecto, por parte de la mayoría de los miembros presentes, debía enviarse con esta razón a la cámara revisora, la que si las consideraba justas debía devolver para que se archive, pero si tampoco las encontraba procedentes por decisión de la mayoría, también debía devolver con esta razón, a la cámara de origen, para que esta a su vez la remita al ejecutivo para que la sancione sin la posibilidad de negarse a ello.<sup>40</sup>

Cuando el ejecutivo no devolvía el proyecto de ley, ya sea sancionándolo u observándolo, en el plazo de seis días o de tres días, si es que era urgente, o si por el contrario se resistía a sancionarlo después de haber cumplido con los requisitos constitucionales, dicho proyecto tenía fuerza de ley.<sup>41</sup>

Pero además esta constitución contemplaba la posibilidad de que cuando las sesiones del Congreso se habían terminado o suspendido y los proyectos de ley quedaban pendientes de ser despachados por el ejecutivo y eran objetados, debían publicarse en el registro oficial, debiéndose presentar en los tres primeros días de la próxima reunión de la legislatura, con las objeciones que había hecho el ejecutivo. Pero si los proyectos no se publicaban con las objeciones en el plazo de seis días, dichos proyectos tenían fuerza de ley.<sup>42</sup>

Se observa que el poder de veto del presidente era mucho más equilibrado de lo que hoy tenemos en vigencia, puesto que si bien es cierto que tenía funciones de colegislador, sus pronunciamientos no necesariamente incidían en la decisión final

---

<sup>38</sup> Artículo 61, *ibíd.*

<sup>39</sup> Artículo 62, *ibíd.*

<sup>40</sup> Artículo 63, *ibíd.*

<sup>41</sup> Artículo 64, *ibíd.*

<sup>42</sup> *Ibíd.*

sobre la aprobación de una ley o decreto, puesto que tanto sus objeciones totales como parciales podían ser fácilmente superadas por el legislativo o al menos eran consideradas por ellos nuevamente para darle o no la razón al ejecutivo con el voto de la mayoría. Ciertamente un rasgo de desequilibrio se observa en la posibilidad de que el texto de una norma sea publicado en el Registro Oficial con las objeciones del presidente cuando el periodo de sesiones del Congreso Nacional haya concluido, lo cual fácilmente podía ser utilizado como una estrategia para impedir que la instancia legislativa se pronuncie y las modificaciones decididas por el presidente de la república entren en vigencia, al menos hasta que el Congreso Nacional reabra su periodo de sesiones.

Sin embargo, es preciso indicar que las competencias del Ejecutivo sobre este asunto estaba bastante limitada por cuanto requería de la intervención del Consejo de Estado para poder actuar, ya que el artículo 99 disponía que el Ejecutivo debía observar el dictamen que este organismo emitía para dar o rehusar su sanción a los proyectos de ley y demás actos legislativos que le pase el Congreso, lo cual desde nuestro punto de vista podía ser mal utilizado y dejar al Presidente en desventaja frente al legislativo.

#### ***1.4.1.2 Poder de decreto***

A diferencia de la actual constitución del Ecuador, la constitución de 1906 no le otorgaba al presidente la competencia para emitir decretos con rango de ley, ni siquiera preveía la figura. Al contrario se le facultaba al Congreso Nacional emitir leyes o decretos cuyo trámite era el mismo y eran susceptibles del veto del presidente conforme se explicó anteriormente.

Respecto de los decretos para declarar estado de excepción tal como lo entendemos en la actualidad, es decir, en el caso de amenaza inminente de invasión exterior, en el de guerra internacional o en el de conmoción interior a mano armada, el ejecutivo debía recurrir al Congreso Nacional, si este se encontraba reunido, o al Consejo de Estado, para que se determine en primer lugar la urgencia y en segundo lugar, para que el ejecutiva pueda declarar al ejército en estado de campaña, aumentar el ejército y la marina, decretar la recaudación anticipada de las contribuciones, hasta por un año; contratar empréstitos, invertir en la defensa del Estado y conservación del orden público los fondos fiscales aunque estuvieren destinados a otros objetos, con algunas excepciones; variar la capital de la república, si se hallare amenazada, o

cuando lo exigiere una grave necesidad, hasta que cese la amenaza o la necesidad; cerrar y habilitar temporalmente los puertos; arrestar a los indiciados de favorecer una invasión exterior o conmoción interior, o de tomar parte en ésta o decretar el confinamiento; confinar, en caso de guerra internacional, a los indiciados de favorecerla y a los sindicatos de tener parte en conmoción interior.<sup>43</sup>

Cabe resaltar que estas competencias se las otorgaba al presidente de manera limitada en cuanto al tiempo, lugar y objetos indispensables para el restablecimiento de la tranquilidad o seguridad de la República; todo lo cual se puntualizaba en el decreto de concesión. Por esa razón el Consejo de Estado una vez que verificaba que habían cesado las motivaciones por las cuales se produjo la necesidad de la declaratoria de emergencia, revocaba todas las facultades extraordinarias al presidente. Además la Constitución expresamente disponía que el presidente no podía delegar las facultades extraordinarias a los gobernadores.<sup>44</sup>

Otra limitante o control sobre esta competencia era el hecho de que el Congreso se instale en periodo de sesiones. Tal como lo disponía el artículo 85 de la constitución de 1906, el simple hecho de que el Congreso Nacional se instale hacía perder las competencias extraordinarias del presidente y este debía presentar en los siguientes ocho días un informe respecto del uso que haya realizado de las competencias extraordinarias, para que posteriormente el Congreso resuelva aprobar su gestión o declarar su responsabilidad.<sup>45</sup>

En la perspectiva del análisis que nos corresponde hacer respecto de esta facultad frente a la teoría de separación de poderes, podríamos afirmar que aquí la desproporción en la constitución de 1906 se inclina en contra de la figura del presidente, puesto que si bien es cierto es necesario que se ejerza un control sobre las actuaciones del ejecutivo en lo referente al ejercicio de la declaratoria de emergencia, dicho control es extremadamente riguroso puesto que sobre una situación que por su naturaleza requiere de una actuación inmediata, el Presidente debía esperar la aprobación ya sea del Consejo de Estado o del Congreso Nacional, lo cual en un contexto de oposición política podría impedir tomar las medidas necesarias para superar una emergencia. Esto se refuerza aún más si se toma en cuenta que por el

---

<sup>43</sup> Artículo 83, *Ibíd.*

<sup>44</sup> Artículo 84, *Ibíd.*

<sup>45</sup> Artículo 85, *Ibíd.*

simple hecho de que el Congreso se instale todas las competencias extraordinarias quedaban automáticamente revocadas, lo cual podría implicar una desatención a una situación de emergencia.

Es necesario el control sobre el ejercicio de estas facultades extraordinarias y por lo tanto es correcto que el Congreso pueda determinar la responsabilidad del Presidente si ha actuado mal, sin embargo conforme estaba redactada la Constitución de 1906 el ejecutivo podía verse atado para tomar una decisión oportuna.

#### ***1.4.1.3 Poder de iniciativa***

Respecto al poder de iniciativa, en la Constitución de 1906 no se hacen mayores precisiones respecto de la competencia del ejecutivo para presentar proyectos de ley de forma exclusiva. El artículo 57 de la mencionada constitución señalaba de forma genérica que las leyes o decretos podían tener origen en alguna de las cámaras, por iniciativa de cualquiera de sus miembros; por el poder ejecutivo o la Corte Suprema pero únicamente sobre asuntos relacionados con la administración de justicia.

Del texto mencionado se entiende que el ejecutivo podía presentar proyectos de ley sobre cualquier materia, sin embargo, esta constitución no preveía la competencia sobre iniciativa exclusiva en ciertas materias como ocurre en la actualidad, con los proyectos de ley para crear, modificar o derogar impuestos o modificar la distribución político administrativa del país.

Bajo esta perspectiva, tanto los legisladores como el presidente podrían plantearse proyectos de ley respecto de las materias referidas y mas bien la resolución final dependería del debate que se lleve a cabo al interior del Congreso Nacional. La desventaja que se pudiera anotar, sin embargo, es que la inexistencia de materias reservadas exclusivamente al presidente, podría provocar que por razones políticas el legislativo modifique las políticas tributarias del gobierno. En ese sentido, la desventaja que se podría hacer notar en este punto es el hecho de que el ejecutivo perdería autonomía para definir la política tributaria.

#### ***1.4.1.4 Poderes de referéndum***

En la Constitución de 1906 no se evidencia expresamente que el presidente de la república tuviera la competencia para convocar a la ciudadanía para que se



pronuncie en las urnas respecto de la pertinencia o no de una norma o para reformar la constitución. El texto del artículo 30 de la constitución de 1906 únicamente señalaba que en el país se podrían realizar elecciones directas e indirectas de conformidad con la Constitución y la ley, dicho texto no hace más mención a dichos detalles y únicamente se remitía al proceso que se debe seguir conforme la ley.

Sin embargo, de la revisión de las competencias que la Constitución le otorgaba al presidente de la República no se desprende que este pudiera convocar a consultas populares o referéndum.

#### ***1.4.1.5 Poder de disolución del Congreso***

A diferencia de lo que ocurre en la actualidad, la constitución de 1906 disponía de forma tajante que el presidente de la República estaba impedido de disolver las Cámaras que componían el Congreso Nacional. Ni siquiera le estaba permitido suspender el periodo de sesiones de las mismas.<sup>46</sup>

Esto es destacable porque esta disposición demuestra que la visión de dicha constitución fue que el presidente no se involucre de ninguna manera en las tareas de la función legislativa. Esto implicaba también que por ningún motivo el presidente pueda desconocer el poder de esta función o peor aun atentar contra su institucionalidad.

#### ***1.4.1.6 Poder de convocatoria***

Se trata de una de las pocas competencias que tiene el presidente en la constitución de 1906 por el cual puede forzar al Congreso Nacional a pronunciarse sobre una propuesta de ley. Conforme lo determina el artículo 80 numeral 3 el Congreso Nacional únicamente podía reunirse cuando así lo convoque el presidente de la República, ya sea para sesiones ordinarias como a sesiones extraordinarias.

Sin embargo, el artículo 99 de la Constitución de 1906 determina que la competencia del presidente para convocar a sesiones extraordinarias estaba supeditada a la autorización vía dictamen del Consejo de Estado. Es decir, si bien es cierto que el presidente podía obligar al parlamento a reunirse extraordinariamente, de pronto para

---

<sup>46</sup> Artículo 81 numeral 4, *Ibíd.*

dar trámite a una propuesta legal de su iniciativa, esta convocatoria debía ser autorizada por el Consejo de Estado, con lo cual en un contexto en el que el presidente no tuviera fuerza o influencia sobre dicho organismo, su convocatoria no tendría éxito.

En la perspectiva de división de poderes podríamos apuntar que esta competencia podría someter el accionar del legislativo al ejecutivo cuando este decida convocarlo, sin embargo el límite previsto por la constitución, si es bien utilizado, permitiría frenar los abusos.

#### **1.4.1.7 Fiscalización**

Así como se mencionó anteriormente, otra de las formas por las cuales se relacionan el ejecutivo con el legislativo es mediante los actos de control de gobierno o fiscalización que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo. En el caso de la constitución de 1906 las cámaras podían reunirse en Congreso Nacional para, entre otras cosas, examinar alguno o algunos de los actos oficiales de los Ministros Secretarios de Estado y censurarlos, si hubiere motivo para ello.<sup>47</sup> La consecuencia de que un ministro sea censurado no solo acarrea la destitución de su cargo, sino que también le impedía encargarse de alguna cartera de estado por al menos dos años.<sup>48</sup>

Aunque dicha constitución no determina con claridad cuáles son las causales para que un ministro sea censurado, los artículos 90 y 91 determinaban que los ministros eran responsables de los actos que autorizaban y también por:

1. Por infracción de ley, corrupción o soborno, concusión y malversación de los caudales públicos;
2. Por autorizar decretos o resoluciones del Ejecutivo, expedidos sin el dictamen o acuerdo del Consejo de Estado, siempre que la Constitución o las leyes lo prescriban; y
3. Por retardar la ejecución de aquéllos, o por no haber velado sobre su cumplimiento.<sup>49</sup>

Es decir, que aquellos ministros de estado que incurrieran en cualquiera de las anteriores causales podría responder ante el Congreso Nacional en el marco del

---

<sup>47</sup> Artículo 56 numeral 6, *Ibíd.*

<sup>48</sup> Artículo 92, *Ibíd.*

<sup>49</sup> Artículo 91, *Ibíd.*

ejercicio de sus competencias de fiscalización política, pero también respondían por los actos que estos autorizaban y que a criterio del Congreso acarrearía responsabilidad política para el ministro. Sin embargo, la constitución de aquella época no determinaba cuál era el mecanismo para adoptar esta decisión.

Si bien es cierto, la fiscalización es un acto común de una república, el problema que visualizamos en esta constitución es que mientras el Congreso Nacional estaba en la capacidad de destituir a los ministros nombrados por el ejecutivo, este tenía muy escasos mecanismos para poder imponerse ante el legislativo, es decir, si hablamos de algún desequilibrio, podríamos afirmar que la balanza se inclinaba a favor del legislativo.

#### **1.4.2 Constitución de 1929**

Como lo hacía la constitución de 1906, la de 1929 también preveía un Congreso Nacional con carácter bicameral, también se reunía cada diez de agosto y sus sesiones duraban noventa días pudiendo prorrogarse hasta por treinta días más.

##### **1.4.2.1 Poder de veto**

En la Constitución de 1929 el trámite legislativo de aprobación de leyes o decretos sufre ciertos cambios respecto de la constitución precedente que antes se explicó. Bajo el nuevo trámite todo proyecto de ley tenía que pasar por al menos tres instancias: la cámara de origen, la cámara revisora y el pleno del Congreso Nacional.<sup>50</sup>

Cuando el proyecto de ley era aprobado por ambas cámaras o por el Pleno del Congreso Nacional, se lo remitía a la función ejecutiva a fin de que el Presidente para que lo objete o sancione. Si su decisión consistía en sancionar la ley, debía enviar a promulgar y ejecutar. Pero si decidía objetarla debía enviar sus observaciones dentro de los 10 días siguientes a la Cámara de origen.<sup>51</sup>

Cosa similar resulta con aquellos proyectos de ley que hayan sido tramitados por cualquiera de las cámaras y que tuvieron el carácter de urgente, en este caso, las

---

<sup>50</sup> Artículos 53 – 62 de la Constitución de la República del Ecuador de 1928.

<sup>51</sup> Artículo 62, ibíd.

observaciones del presidente, como resultado de su objeción, debían ser remitidas en cinco días.<sup>52</sup>

Una vez que la cámara de origen recibía la objeción del presidente, se debía invitar a la legisladora para que exponga dichas objeciones en Congreso, ya sea que las mismas se trataran de todo el proyecto o de meras reformas o modificaciones. El Congreso debía, para el efecto, resolver en un solo debate y podía insistir en el proyecto original o podía aceptar alguna o algunas de las modificaciones propuestas. Si por el contrario, el Congreso guardaba conformidad con la objeción total del proyecto, podía enviar al archivo la propuesta. Estas decisiones se adoptaban con el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión.<sup>53</sup>

Si por el contrario, el poder ejecutivo no emitía algún pronunciamiento, ya sea objetando o sancionando el proyecto de ley dentro de los diez o cinco días posteriores a su aprobación, según el caso, se entendía que el presidente estaba de acuerdo con lo aprobado y se ordenaba la publicación de la ley para que tenga vigencia.<sup>54</sup>

Pero si el presidente hubiere objetado el proyecto de ley y el periodo de sesiones del Congreso había concluido, la ley debía publicarse en el periódico oficial incluyendo las objeciones realizadas por el presidente, debiendo ponerse a consideración del Congreso en los tres primeros días de su periodo de sesiones, pero si no se publicaba el proyecto de esta forma dentro de los diez días, el mismo tenía fuerza de ley.<sup>55</sup>

La objeción del presidente también podía basarse en la existencia de vicios de constitucionalidad, por lo que si el presidente o el Consejo de Estado detectaban esto, el Ejecutivo estaba obligado a objetarla y devolver al Congreso argumentando las razones de la posible inconstitucionalidad. Si el Congreso consideraba que las razones eran correctas podía archivarlo, pero si no estaba de acuerdo tenía que remitirlo a la Corte Suprema de Justicia para que emita su dictamen en un plazo de ocho días. Si en su dictamen la Corte consideraba que el proyecto era inconstitucional, el Congreso no podía insistir, pero si este no era el caso, se debía proseguir con el trámite común antes explicado.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*

<sup>53</sup> Artículo 63, *Ibíd.*

<sup>54</sup> Artículo 64, *Ibíd.*

<sup>55</sup> *Ibíd.*

<sup>56</sup> Artículo 67, *Ibíd.*

Finalmente, si el presidente no procedía a la promulgación de las leyes en los diez días siguientes a su sanción, asumía esta competencia el Consejo de Estado.<sup>57</sup>

Como se puede observar, el la competencia de veto del presidente es muy similar al de la constitución de 1906. La norma constitucional repite casi en su totalidad el mismo procedimiento de la constitución anterior, pero incluye como novedad la posibilidad de que la objeción del presidente verse sobre motivos de constitucionalidad, para lo cual se otorga la competencia al presidente o al Consejo de Estado y además prevé como filtro adicional el control de la Corte Suprema de Justicia en caso de que el Congreso no considere favorablemente el pronunciamiento del presidente en este aspecto.

Aunque se trata de un cambio aparentemente sutil, esto hace una gran diferencia con la norma de 1906, por cuanto si bien es cierto se mantiene un esquema de un veto poco fuerte en lo general, en lo específico, cuando se trata de motivos constitucionales el pronunciamiento del presidente necesariamente debía ser considerado por el Congreso Nacional debiendo adicionalmente contar con el dictamen de la Corte Suprema que avale o no el pronunciamiento del presidente en el caso de que la instancia legislativa no consideraba pertinente la objeción del ejecutivo.

Es decir, en este aspecto el criterio del presidente no podía fácilmente ser superado por el voto de los parlamentarios, sino que se debía además contar con un dictamen judicial que le permita al legislativo no acoger la objeción presidencial.

#### **1.4.2.2 Poder de decreto**

Al igual que la constitución de 1906, la de 1929 no otorgaba la competencia para que el presidente, bajo ninguna circunstancia, pudiera emitir decretos con rango de ley, tal como ocurre con la constitución hoy vigente, es decir la competencia sobre la legislación era exclusiva del poder legislativo.

Respecto de la posibilidad de adoptar ciertas medidas en el caso de que el país viviera grave conmoción interna o inminente invasión extranjera, la constitución de 1928 adopta la misma redacción en su artículo 86, tal como lo preveía la Constitución de 1906 y que fue abordado anteriormente.

---

<sup>57</sup> Artículo 71, *Ibíd.*

### **1.4.2.3 Poder de iniciativa**

La constitución de 1929 señalaba también que los proyectos de ley podían originarse en una de las cámaras del Congreso Nacional por iniciativa de cualquiera de sus miembros, por el poder ejecutivo y por la Corte Suprema de Justicia en lo relativo a la formación de los códigos nacionales y a la administración de justicia.<sup>58</sup>

Mientras que en la constitución de 1906 se señalaba que el poder ejecutivo solamente podía presentar proyectos de ley sobre cualquier materia, la constitución de 1928 estableció que el poder ejecutivo podía presentar proyectos de ley siempre y cuando estos no se refieran a asuntos exclusivos de la Cámara del Senado (art 39) y a las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados (Art. 45).<sup>59</sup>

Al igual que la constitución de 1906, la de 1929 tampoco preveía exclusividad sobre algunas materias para el ejercicio de iniciativa legislativa del presidente, tal como ocurre en la actualidad. Esta exclusividad, en particular, a lo atinente sobre proyectos sobre impuestos y tasas estaba reservado exclusivamente para la Cámara de Diputados.<sup>60</sup>

El cambio que se puede visualizar en el marco de equilibrio de poderes es que en esta materia en específico, lejos de ampliar las competencias del presidente para presentar proyectos de ley más bien se la restringe señalando que las cámaras del Congreso Nacional tenían competencia exclusiva sobre las cuales el poder ejecutivo no podía presentar proyecto alguno.

En tal virtud, si en el caso de la constitución anterior señalamos que podría existir cierta desventaja del presidente frente al legislativo al no existir materias exclusivas reservadas al presidente, en este caso podríamos afirmar que esta desventaja sumada a la restricción anotada en el párrafo anterior, podía ocasionar un desbalance en el ejercicio del poder.

### **1.4.2.4 Poder de referéndum**

La Constitución de 1929 reproduce lo previsto en la de 1906, es decir que para lo concerniente al tema de sufragio se estaba a lo previsto en la ley. Tampoco se prevé

---

<sup>58</sup> Artículo 53, *Ibíd.*

<sup>59</sup> *Ibíd.*

<sup>60</sup> Artículo 45, *Ibíd.*

en esta constitución competencia constitucional alguna para que el presidente pueda convocar a la ciudadanía a un proceso de consulta popular en el que pudiera preguntar sobre la vigencia o no de una ley.

En lo referente a la reforma a la Constitución, tampoco los artículos 161, 162, 163 y 164 preveían la posibilidad de que se convoque a consulta popular para reformar la Carta Magna.

#### ***1.4.2.5 Poder para disolver el Congreso***

El artículo 84 de la Constitución de 1929 expresamente disponía que estaba prohibido al presidente disolver la legislatura o suspender sus sesiones. Este texto es una reproducción de lo previsto en la constitución de 1906 en la que tampoco se le permitía al presidente adoptar una decisión como esta.

Como mencionamos con anterioridad, la decisión de disolver el órgano legislativo en un sistema presidencia, desdice de su naturaleza y además acarrea grandes problemas para el sistema democrático. Sin embargo en la constitución vigente en el Ecuador, esta posibilidad es una realidad.

#### ***1.4.2.6 Poder de convocatoria***

Bajo el régimen de la constitución de 1929 el presidente también podía convocar al Congreso Nacional, a fin de que este inicie un periodo extraordinario de sesiones. El artículo 21 señalaba que el Congreso se reunía anualmente y de forma ordinaria cada 10 de agosto, sin embargo, el legislativo podía reunirse extraordinariamente por convocatoria del presidente del senado, a solicitud de la mayoría absoluta de una de las cámaras y por convocatoria del poder ejecutivo conforme lo previsto en el artículo 83.

El artículo 83 numeral 4 disponía que el presidente podía convocar al Congreso Nacional a periodos ordinarios y extraordinarios, cuando algún motivo de conveniencia nacional así lo exija. Lo que llama la atención de este numeral es que se dejaba a discreción del presidente el decidir si algún motivo en particular podía ser considerado como de conveniencia nacional y que el mismo exigiera la convocatoria al Congreso Nacional.

Sin embargo, esta potestad debía ser filtrada por el Consejo de Estado que era el llamado para emitir el dictamen de forma previa a la convocatoria al Congreso de forma extraordinaria por parte del presidente<sup>61</sup>.

Como se mencionó anteriormente el grado de subjetividad para decidir que un asunto era de conveniencia nacional era alto y podría haber sido utilizado como un mecanismo para impulsar que el Congreso Nacional tome una resolución o postura sobre algún tema en particular. El único caso expresamente determinado por la propia constitución era la aprobación del presupuesto, ya que si el Congreso no lograba aprobarlo en el periodo ordinario, el presidente tenía como obligación convocarlo de forma extraordinaria para que lo resuelvan.<sup>62</sup>

#### ***1.4.2.7 Fiscalización***

De la misma manera que la Constitución de 1906, en esta el Congreso Nacional también tenía como competencia de reunirse con la finalidad de examinar la conducta oficial de los Ministros de Estado, ya sea para darles un voto de confianza o para censurarlos si era del caso.<sup>63</sup>

Lo particular en este caso es la posibilidad de que el Congreso Nacional otorgue un voto de confianza a favor de algún ministro, una figura que podríamos decir que es de naturaleza de un sistema parlamentario, pues del seno del parlamento es que, generalmente, salen los representantes del gobierno y merecen de la confianza del parlamento para mantenerse en sus cargos.

A pesar de ello, la constitución de 1929 no prevé alguna consecuencia sobre este voto de confianza, lo que se entendería es que el ministro podía continuar en sus funciones hasta que sea reemplazado por el presidente. Pero si la decisión del Congreso Nacional era censurarlo, éste perdía su condición, además, los ministros que hayan sido censurados no podían volver a ejercer esta función en un periodo de dos años. Para que el Congreso pueda considerar este voto de “desconfianza” requería que la propuesta lo hagan, al menos, cinco representantes.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Artículo 119 numeral 2, *Ibíd.*

<sup>62</sup> Artículo 108, *Ibíd.*

<sup>63</sup> Artículo 50, numeral 8, *Ibíd.*

<sup>64</sup> Artículo 97, *Ibíd.*



Por otra parte, el artículo 98 disponía a los ministros que entreguen la información que les pudiera ser requerida por parte del Congreso relativas a los negocios de sus departamentos. Pero aquella información que debía ser reservada, a juicio del poder ejecutivo, tenían que dar cuenta en sesión secreta.<sup>65</sup>

Lo que llama la atención es que al igual como sucede en la actualidad, la constitución de 1929 disponía que el requerimiento de información provenía desde el Congreso Nacional, es decir, bien podría hacerse la interpretación actual de que quien podía requerir la información únicamente era el representante legal del Congreso Nacional, puesto que se entendería que es el órgano legislativo como tal el que está facultado a requerir información, tal como estaba previsto en el artículo 98.

Si es que esta era el mecanismo que se utilizaba para el ejercicio de esta competencia fiscalizadora, podríamos afirmar que se trataba de una limitación a los legisladores, puesto que su rol habría estado supeditado a la decisión del representante legal del Congreso Nacional, el viabilizar o no un pedido de información a los ministros.

### **1.4.3 Constitución de 1945**

Con la constitución de 1945 el Congreso Nacional deja de ser bicameral, su estructura pasa a ser unicameral. Sus representantes eran elegidos para un periodo de dos años. Se reunían anualmente de forma ordinaria cada diez de agosto, en un periodo de sesiones de noventa días prorrogables hasta por treinta días.<sup>66</sup>

#### ***1.4.3.1 Poder de veto***

Los proyectos de ley, bajo el régimen de la Constitución de 1945, se los tramitaba a través de comisiones legislativas a diferencia de la constitución de 1926, cuyo tratamiento correspondía a las cámaras que conformaban el Congreso. Las comisiones debían elaborar informes para primero y segundo debate que luego eran puestos a consideración del Congreso Nacional para su discusión.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Artículo 98, *Ibíd.*

<sup>66</sup> Artículos 23, 24 y 31 de la Constitución de 1945.

<sup>67</sup> Artículo 37, *Ibíd.*

Los proyectos de ley aprobados por el Congreso Nacional se los enviaba al presidente de la República, para que lo sancione o los objete. Si disponía la sanción, el presidente de la República lo mandaba a promulgar, pero si lo objetaba tenía que remitirlo nuevamente al Congreso Nacional en los siguientes ocho días de haber sido aprobado, cuando el proyecto no era calificado como urgente, si tenía esta calificación debía remitirlo en tres días.<sup>68</sup>

Ante la objeción del presidente, el Congreso Nacional debía, en un solo debate, resolver sobre la aceptación total o parcial de la objeción; o, en su defecto por la insistencia del proyecto. Si la objeción versaba sobre la totalidad del proyecto y esta era aceptada por el Congreso, se mandaba a archivar el mismo.<sup>69</sup>

La objeción del presidente también podía tener motivación constitucional, es decir, el presidente podía alegar problemas de constitucionalidad respecto del proyecto aprobado, para lo cual tenía que devolver el proyecto al Congreso Nacional con las objeciones razonadas, si el legislativo las consideraba apropiadas mandaba a archivar el proyecto. Pero si el Congreso consideraba que las razones del presidente no eran fundamentadas debía enviar el proyecto al Tribunal de Garantías Constitucionales para que en ocho días emita su dictamen.<sup>70</sup>

Si el Tribunal consideraba que el proyecto era inconstitucional, el Congreso Nacional no podía insistir en su tratamiento, pero si el Tribunal no lo consideraba así lo debía enviar al presidente de la República para que este le dé curso conforme la norma constitucional.<sup>71</sup>

Cabe resaltar aquí la diferencia con las dos constituciones anteriores, puesto que quien determinaba la pertinencia de la objeción por inconstitucionalidad era el Consejo de Estado, con la constitución de 1945 esta institución ya no lo hace y quien asume esa competencia es el Tribunal de Garantías Constitucionales que ejercía jurisdicción en esta materia.<sup>72</sup>

Al igual que en las constituciones anteriores, si el periodo de sesiones se clausuraba y por lo tanto el Congreso Nacional no alcanzaba a tratar las objeciones del presidente, este podía promulgar la ley con sus objeciones y debía ponerlo a

---

<sup>68</sup> Artículo 38, *Ibíd.*

<sup>69</sup> Artículo 39, *Ibíd.*

<sup>70</sup> Artículo 41, *Ibíd.*

<sup>71</sup> *Ibíd.*

<sup>72</sup> Artículo 160, *Ibíd.*

consideración del Congreso Nacional en los tres primeros días de su nuevo periodo de sesiones. Pero si dicha publicación no se producía en seis días contados desde la formulación de las objeciones, el proyecto cobraba fuerza de ley.<sup>73</sup>

Bajo el régimen de la constitución de 1945 vemos que el presidente empieza poco a poco a ganar más terreno en lo concerniente a su poder de veto, ya que para emitirlo ya no requería de la aprobación o dictamen de conformidad como el que antes emitía el Consejo de Estado, con esta constitución lo podía hacer libremente y más bien la revisión sobre el mismo era posterior a su emisión. Sin embargo, lo que aun se mantuvo fue la posibilidad de que el Congreso pueda evadir la objeción del presidente sin requerir para ello una votación calificada.

#### ***1.4.3.2 Poder de decreto***

Tampoco en la constitución de 1945 se observa que el presidente de la República pudiera, a través de un decreto legislar bajo la existencia de la figura de decretos ley o decretos con rango de ley. De esta manera se confirmaba también en esta constitución que el poder legislativo tenía competencia exclusiva respecto de la legislación.

Respecto de los decretos para declarar estado de excepción, esta constitución también reproduce los textos previstos en las anteriores dos constituciones, con la única diferencia de que en caso de cesación del periodo legislativo, el ejecutivo ya no debía acudir a un Consejo de Estado sino al Tribunal de Garantías Constitucionales para que considere darle o no las competencias extraordinarias al presidente con motivo de la emergencia.<sup>74</sup>

Así mismo, la constitución de 1945 le otorgó la competencia que antes tenía el Consejo de Estado para retirar las competencias extraordinarias y se las concedió en los mismos términos al Tribunal de Garantías Constitucionales, dejando así que tanto el Congreso Nacional o el Tribunal le concedan o le retiren dichas competencias.<sup>75</sup>

Adicionalmente, se conservó la competencia para que el Congreso Nacional, ejerza su función fiscalizadora respecto del uso de dichas facultades por parte del presidente en el periodo de emergencia y cuando este organismo reiniciara su periodo

---

<sup>73</sup> Artículo 42, *Ibíd.*

<sup>74</sup> Artículo 68, *Ibíd.*

<sup>75</sup> Artículo 70, *Ibíd.*

de sesiones con el cual también se daban por cesadas las competencias extraordinarias.<sup>76</sup>

#### ***1.4.3.3 Poder de iniciativa***

Respecto de quienes estaban facultados para presentar proyectos de ley, la constitución de 1945, conforme a su nueva estructura institucional, otorgó esta competencia a un nuevo actor como lo fue la Comisión Legislativa Permanente creada por esta Constitución y que ejercía sus funciones de manera permanente más allá de que el Congreso Nacional estuviera o no en su periodo de sesiones.<sup>77</sup>

El poder de iniciativa para el presidente de la República se mantuvo, al igual que para cualquier diputado y a la Corte Suprema de Justicia en materia civil, penal, procesal y judicial.<sup>78</sup>

Así mismo, tampoco en esta constitución se le otorgaba al presidente competencia para que tenga iniciativa exclusiva para la presentación de proyectos de ley sobre una materia específica, más bien se reproduce lo señalado en la constitución de 1929 por la cual se otorgaba iniciativa exclusiva al Congreso Nacional para establecer impuestos y tasas, lo cual se reproduce en la constitución de 1945 en su artículo 34 numeral 8.

Nuevamente, bajo este sistema se ratifica el hecho de que la función legislativa sea la competente exclusiva en lo concerniente a la fiscalización, sin embargo debemos anotar que la inexistencia de iniciativa exclusiva en materia de tributos para el presidente, si podría representar un problema toda vez que en una correlación de fuerzas políticas contrarias a la del presidente de la República, se le impondría medidas económicas al presidente a través de la imposición o derogatoria de algún tributo.

#### ***1.4.3.4 Poder de referéndum***

Cabe anotar en este punto que en la Constitución de 1945 se crea un Tribunal Supremo Electoral que se encargaría de dirigir y garantizar la pureza de los procesos electorales, cuya conformación respondía a la representación de varias instituciones

---

<sup>76</sup> Artículo 72, *Ibíd.*

<sup>77</sup> Artículo 49, *Ibíd.*

<sup>78</sup> *Ibíd.*

del estado y representantes de los partidos políticos, sin llegar a tener el rango de poder del estado como lo es en la actualidad.<sup>79</sup>

Entre las competencias del presidente de la república constantes en el artículo 65 de la Constitución no se determina la de convocar a un proceso electoral. Es decir, el presidente, tampoco bajo el régimen de la constitución de 1945 podía convocar al pueblo ecuatoriano a fin de que se pronuncien sobre la vigencia de una norma legal o mucho menos para la reforma de la Constitución.

Este sistema es el mismo previsto en las dos constituciones antes estudiadas.

#### ***1.4.3.5 Poder para disolver el congreso***

Al igual que en las anteriores constituciones, la de 1945 también prohibió de forma expresa al presidente de la República llevar a cabo la disolución del Congreso, además de dificultar sus labores. Por el contrario, lo que llama la atención es que una de las prohibiciones justamente sea el “dificultar” las labores del Congreso, figura de por más subjetiva que eventualmente podría acarrear la destitución del Presidente por incurrir en una de las prohibiciones constitucionales.

Sin embargo, en lo que nos concierne analizar en este punto, lo importante es que el presidente no podía por ningún motivo atentar contra la función legislativa, en cuanto a su institucionalidad, lo cual ponía un freno muy razonable al ejercicio del poder del presidente de cara al respeto a la independencia de funciones.

#### ***1.4.3.6 Poder de convocatoria***

Tal como sucedía con las constituciones anteriores, esta también otorgaba la competencia al presidente de la República para convocar al Congreso Nacional a un periodo de sesiones extraordinarias. La inclusión que hizo la constitución de 1945 fue precisar que el Congreso Nacional únicamente podía tratar aquellos temas específicamente determinados en la convocatoria a sesión extraordinaria, seguramente con la intención de evitar que se traten asuntos por sorpresa o que se tomen decisiones de ultimo momento.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Artículo 21, *Ibíd.*

<sup>80</sup> Artículo 31, *Ibíd.*

En concordancia con lo anterior, el artículo 65 número 7, respecto de las atribuciones del presidente de la república, se le otorgaba expresamente la competencia para convocar a congreso extraordinario para aprobar el presupuesto general del estado en caso de que no lo haya alcanzado a aprobar el Congreso Nacional en el periodo ordinario o cuando existían motivos de interés nacional.<sup>81</sup>

Nuevamente esta constitución permite al presidente convocar a Congreso extraordinario cuando a su juicio consideraba que habían motivos de interés nacional, lo preocupante con este nuevo régimen es que ya no se prevé un control a esta competencia como ocurría con el Consejo de Estado. Es decir, con esta constitución el presidente, en este aspecto, gozaba de una competencia que podría desequilibrar la balanza en lo concerniente a equilibrio de poderes, por cuanto podía convocar al Congreso y de esta manera forzarlo a tomar alguna decisión específica.

#### ***1.4.3.7 Fiscalización***

En el contexto de la fiscalización, esta constitución también permite al Congreso Nacional censurar a los ministros de estado, también se le facultaba para que requieran a las autoridades a fin de que hagan efectiva la responsabilidad de los empleados públicos que hayan abusado de sus atribuciones o faltado al cumplimiento de sus deberes; y, además podían ejercer la función investigadora para fines de mejorar la legislación o de responsabilizar a los funcionarios públicos.<sup>82</sup>

También la constitución de 1945 determinaba que cuando un ministro era censurado, este no podía volver a ejercer dicho cargo en una cartera de Estado por un periodo de dos años. Así mismo, se disponía a los ministros dar la información que les requerían por parte del Congreso y cuando la información requerida era considerada como reservada, debían dar cuenta de ella en sesión secreta.<sup>83</sup>

Lo que se elimina, en relación con la anterior constitución es la existencia de un voto de confianza y únicamente se prevé la posibilidad de emitir un voto de censura, cuando así sea el caso. Lo que se ratifica por otra parte es que es el órgano legislativo el que requiere la información, es decir, se podría entender que no lo podían hacer individualmente cada legislador.

---

<sup>81</sup> Artículos 65 y 127, *Ibíd.*

<sup>82</sup> Artículo 34, *Ibíd.*

<sup>83</sup> Artículo 78, *Ibíd.*

#### **1.4.4 Constitución 1946**

Con la constitución de 1946 el Congreso Nacional recobra su estructura bicameral, es decir, nuevamente contaba con una cámara de diputados y una cámara de senadores. Se mantenían sus periodos de sesiones ordinarias a partir de cada 10 de agosto hasta por noventa días incluido el plazo de treinta días en caso de prórroga.<sup>84</sup>

##### **1.4.4.1 Poder de veto**

Con la estructura bicameral del Congreso Nacional, bajo el régimen de la Constitución de 1946, desaparecen las comisiones legislativas y pasan a ser nuevamente las cámaras las que tratan los proyectos de ley para que la otra cámara lo revise y sea aprobado por el Congreso Nacional en Pleno.<sup>85</sup>

Una vez aprobado el proyecto de ley este era puesto a consideración del presidente a fin de que este lo objete o lo sancione. Si su decisión era la sanción del proyecto, debía promulgarlo, pero si su decisión era objetarlo debía remitirlo nuevamente a la cámara de origen en plazo de diez días.<sup>86</sup>

Cabe anotar en este punto que la Constitución de 1946 aumenta el plazo para que el presidente se pronuncie con su objeción y además lo considera como plazo único, a diferencia de los casos anteriores en los que el presidente tenía un plazo para pronunciarse en proyectos de ley ordinarios y otro plazo cuando los proyectos tenían la calificación de urgentes.

Una vez que la objeción era recibida por la cámara de origen, esta debía ponerla a consideración de la otra cámara a fin de que se revise la objeción en Congreso Pleno. Cuando las objeciones no se debían a motivos de inconstitucionalidad, el Congreso Pleno debía resolverlo en una sola discusión, en caso de aceptar la objeción total el Congreso debía archivarlo, pero en caso de insistir en el proyecto aprobado debía enviarlo al presidente para que este sin más trámite lo sancione y lo promulgue.<sup>87</sup>

Es preciso indicar que este proceso es básicamente el mismo previsto por las dos primeras constituciones analizadas.

---

<sup>84</sup> Artículos 26 y 27, de la Constitución de la República de 1946.

<sup>85</sup> Artículos 59 al 64, *Ibíd.*

<sup>86</sup> Artículo 65, *Ibíd.*

<sup>87</sup> Artículo 66, *Ibíd.*

En caso de que la objeción fuera por motivos de inconstitucionalidad, el presidente las remitía al Congreso, el cual en Pleno debía aceptar y archivar el proyecto o en su defecto remitirlo a la Corte Suprema de Justicia para que esta emita su dictamen en ocho días. Si el pronunciamiento de la Corte era de conformidad con la objeción presidencial, el Congreso no podía insistir, pero si no era así, el proyecto debía seguir el trámite ordinario.<sup>88</sup>

Pero si la objeción combinaba razones de inconveniencia y de inconstitucionalidad, se debía realizar el trámite en la Corte Suprema de Justicia que antes se explicó y luego de eso continuar con el análisis de las otras objeciones en Congreso Pleno, en los términos ya indicados.<sup>89</sup>

Lo que llama la atención es que ya no interviene un Consejo de Estado o un Tribunal de Garantías Constitucionales que se encargue de analizar si la objeción por inconstitucionalidad es viable o no. Por el contrario esa tarea ahora se la otorga a la Corte Suprema de Justicia, la cual viene hacer la misma tarea que antes realizaban estas instituciones.

Otro cambio que se observa es que por primera vez se determina un procedimiento en el caso que la objeción se refiera al mismo tiempo, a motivos constitucionales o de inconveniencia, lo cual no se clarificaba en las anteriores constituciones.

En el caso de que el presidente no presentaba sus objeciones en el tiempo señalado, los proyectos de ley tenían fuerza de ley. Cuando la sanción quedaba pendiente o cuando los proyectos eran objetados oportunamente, al terminarse o suspenderse el periodo de sesiones, se los publicaba incluidas las objeciones y se debía poner a consideración del Congreso en los tres primeros días de su siguiente periodo de sesiones.<sup>90</sup>

En general el procedimiento para el ejercicio del poder de veto en esta constitución es prácticamente el mismo previsto en las constituciones anteriores, salvo los cambios antes mencionados, por lo que no emitiremos más comentarios al respecto.

---

<sup>88</sup> Artículo 67, *Ibíd.*

<sup>89</sup> Artículo 68, *Ibíd.*

<sup>90</sup> Artículo 69, *Ibíd.*



#### **1.4.4.2 Poder de decreto**

Con la Constitución de 1946 por primera vez se puede visualizar que se otorgaba la competencia al presidente para emitir decretos-ley de urgencia en materia económica. Para el efecto se crea con esta constitución un Consejo Nacional de Economía que se encargaba del estudio de los problemas económicos y orientación de las finanzas del país.<sup>91</sup>

Este Consejo debía intervenir cada vez que el presidente pretendía emitir un decreto-ley de emergencia en el orden económico. El consejo tenía que dictar un informe a solicitud del presidente sobre las medidas que debían adoptarse a fin de normalizar alguna situación económica o para pronunciarse sobre aquellas medidas que el ejecutivo proponía.<sup>92</sup>

Sin el informe previo de este consejo el presidente no podía emitir el decreto-ley, incluso para promulgarlo debía acompañar dicho informe. Sin embargo, el presidente debía dar cuenta de la emisión de estos decretos ante el Congreso Nacional, indicando las razones que hubiere tenido para expedirlos cuando el dictamen del Consejo Nacional de Economía hubiere sido desfavorable.<sup>93</sup>

En cuanto al equilibrio de poderes vemos que por primera vez se le otorga una competencia al presidente de la república que hasta el momento había sido exclusiva para el parlamento, es la primera vez que en las constituciones revisadas se permite que el presidente se involucre en una tarea legislativa de manera directa, si bien es cierto su participación en la legislación a través del veto existió desde el inicio de las constituciones del siglo XX, este no había sido suficientemente fuerte como para doblegar la voluntad del legislativo, por lo que incluir esta competencia permitía que el presidente pueda prácticamente legislar de forma directa, vulnerando el principio de separación de poderes.

En cuanto al decreto para declarar estado de emergencia ya sea por grave conmoción interna o posible ataque extranjero, la constitución de 1946 reproduce el mismo texto de las constituciones anteriores, es decir, se le otorga competencias extraordinarias al presidente para que las pueda ejercer por un tiempo determinado y

---

<sup>91</sup> Artículo 79, *Ibíd.*

<sup>92</sup> Artículo 80, *Ibíd.*

<sup>93</sup> *Ibíd.*

limitados a un lugar determinado, facultades por las cuales debía rendir cuenta ante el Congreso Nacional.<sup>94</sup>

#### **1.4.4.3 Poder de iniciativa**

Tal como ocurrió en las anteriores constituciones, en la de 1946 se reproduce también el texto por el cual se señalaba que los proyectos de ley podían tener origen en el Congreso Pleno o en una de las Cámaras, a propuesta de al menos tres de sus miembros, del Ejecutivo, de la Corte Suprema, de la Comisión Legislativa o del Consejo Nacional de Economía.<sup>95</sup>

La diferencia que se anota es la inclusión del Consejo Nacional de Economía para que pueda presentar proyectos de ley que como vimos antes tenía la competencia para presentar proyectos de ley de urgencia en materia económica. Adicionalmente, se puede observar que el nuevo texto constitucional ya no utilizaba la fórmula por la cual se restringía por ejemplo a la Corte Suprema de Justicia a presentar proyectos de ley sobre materias específicas.

En todo caso lo que nos interesa en este punto es resaltar que también en esta constitución se le permitía al presidente presentar proyectos de ley.

Tampoco esta constitución, a pesar de que se le otorga la competencia para emitir decretos ley, le concedía algún tipo de competencia exclusiva para presentar proyectos de ley sobre ciertas materias como lo es la económica, lo cual antes señalamos podía suponer un desbalance en cuanto a la gobernabilidad frente a las decisiones del Congreso Nacional.

#### **1.4.4.4 Poder de referéndum**

Tal como sucedía en las anteriores constituciones, la de 1946 tampoco preveía la competencia para que el presidente pueda llamar a consulta o referéndum con el fin de que el pueblo se pronuncie sobre la vigencia o no de una norma legal. Tampoco existía la facultad de que el pueblo ecuatoriano decida sobre la reforma a la Constitución como ocurre en la actualidad.

---

<sup>94</sup> Artículo 94, *Ibíd.*

<sup>95</sup> Artículo 58, *Ibíd.*

Del mismo modo que la constitución anterior, esta recogió la existencia de una institución encargada de los procesos electorales, como lo era el Tribunal Supremo Electoral, cuya misión principal era justamente la de organizar los procesos electorales, resolver las dudas sobre la aplicación de la ley electoral, resolver las quejas ciudadanas relacionadas a infracciones electorales, entre otras competencias.<sup>96</sup>

Sin embargo, en lo referente al pronunciamiento popular a través de procesos electorales, la propia constitución hacía una remisión a la ley, determinando que será esta la que se encargue de regularlos.

#### ***1.4.4.5 Poder para disolver el Congreso***

Nuevamente la Constitución de 1946 prohíbe de forma expresa al presidente de la República, al igual que las constituciones antes estudiadas, disolver el Congreso Nacional u obstar el libre ejercicio de sus funciones. No existía forma alguna, excepto alguna decisión de facto, que le permitiera al presidente vulnerar la institucionalidad del Congreso Nacional.

Como lo señalamos anteriormente, consideramos que esta prohibición es correcta, puesto que en estricto apego al principio de separación de poderes no es posible o no debería ser posible que un presidente de la República vulnere la institucionalidad del Congreso Nacional.<sup>97</sup>

#### ***1.4.4.6 Poder de convocatoria***

La Constitución de 1946 también permitía al presidente convocar al Congreso Nacional a un periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, para el efecto se le permitía al presidente de la República determinar, a su juicio, ejercer esta competencia cuando lo creyere necesario<sup>98</sup>, es decir, no se establecía con claridad cuáles serían las motivaciones o las causales por las cuales el presidente pueda tomar esta decisión de forma que se impidan posibles abusos de su parte al utilizar su poder de convocatoria, como por ejemplo, forzar al Congreso a pronunciarse sobre algún tema determinado que pudiera ser de su interés.

---

<sup>96</sup> Artículo 24, *Ibíd.*

<sup>97</sup> Artículo 98, *Ibíd.*

<sup>98</sup> Artículo 92 numeral 4, *Ibíd.*

#### **1.4.4.7 Fiscalización**

En cuanto a la fiscalización, la constitución de 1946, al igual que sus antecesoras, permitían al Congreso Nacional, proceder con la censura de los ministros de estado, cuando existiera algún motivo por el ejercicio de su conducta oficial.<sup>99</sup>

Así también, los ministros que hayan sido censurados por el Congreso Nacional, tampoco podían volver a ejercer la titularidad de una cartera de estado por periodo de dos años.<sup>100</sup> Lo que se corrige con la Constitución de 1946 y que se señala expresamente en el artículo 111 es que se aclara que no existían votos de desconfianza, es decir, el Congreso no tenía competencia o deber alguno de otorgar votos de confianza a favor de algún ministro o mucho menos votos de desconfianza, puesto que en un sistema presidencial, la permanencia de un ministro no dependía de la confianza o desconfianza del Congreso Nacional.

Del mismo modo, también en esta Constitución se otorgaba la competencia al Congreso para requerir información por parte de los ministros y correlativamente se disponía a los mismos a entregarlos, así el artículo 112 señalaba que los ministros debían dar a las cámaras legislativas, con conocimiento del presidente de la República, todos los informes relativos a las funciones de sus Ministerios.

También debían, dar a las Cámaras Legislativas, con conocimiento del presidente de la República, todos los datos que se les pedían acerca de los asuntos tratados en los Informes, y cuando éstos tenían el carácter de reservado, a juicio del Ejecutivo, debían ser presentados en sesión secreta. Finalmente, los ministros de estado tenían que concurrir a la legislatura cuando eran llamados.

#### **1.4.5 Constitución 1967**

La Constitución de 1967 adoptó la estructura de la Función Legislativa que habían institucionalizado la mayoría de las constituciones, es decir, el Congreso bajo el régimen de esta nueva constitución, también era de carácter bicameral. Tenía una cámara del senado y una cámara de diputados. Adicionalmente se incluyó en el texto constitucional que su funcionamiento estaría regulado por la Ley Orgánica de la

---

<sup>99</sup> Artículo 55, numeral 7, *Ibíd.*

<sup>100</sup> Artículo 111, *Ibíd.*

Función Legislativa. A la Comisión Legislativa Permanente se le sumaron comisiones permanentes auxiliares y también se permitía crear comisiones ocasionales.<sup>101</sup>

Un cambio importante en esta constitución es que el Congreso Nacional pasó a tener dos periodos anuales de sesiones ordinarias, cada uno de sesenta días y ya no se preveía la posibilidad de que estos periodos sufran prórrogas.<sup>102</sup>

#### **1.4.5.1 Poder de veto**

Una vez que el proyecto de ley habría sido aprobado definitivamente por el Congreso Nacional, igual que en los casos anteriores, este debía ser remitido al presidente de la República quien tenía la competencia para en el plazo de quince días los objete o sancione. Si su decisión era sancionarlos debía promulgarlos, pero si decidía objetarlos debía remitir a la Comisión Legislativa Permanente fundamentando sus objeciones sobre inconstitucionalidad o inconveniencia.<sup>103</sup>

Es en este punto, donde el trámite legislativo de la objeción presidencial cambia con la Constitución de 1967, primero porque el presidente ahora contaba con quince días para formular su objeción y segundo porque el análisis de la objeción ya no le correspondía a la cámara que aprobó el proyecto de ley sino que lo conocía la Comisión Legislativa Permanente.

Con el informe emitido por la Comisión Legislativa Permanente o en su caso la Corte Suprema de Justicia por objeción por inconstitucionalidad, se reunía el Congreso Nacional en Pleno para que resuelva lo pertinente en un solo debate. Si la Corte Suprema, señalaba que el proyecto era inconstitucional en concordancia con la objeción del presidente, este debía ser archivado y el Congreso no podía insistir en ello.<sup>104</sup>

Cuando el presidente no ejercía su competencia de veto en el tiempo determinado, el proyecto cobraba fuerza de ley y empezaba a regir.

Aunque el trámite para dar curso o no a la objeción del presidente cambió en algunos aspectos, no podríamos decir que esto significó un desbalance o un ejercicio abusivo por parte del presidente a dicha competencia, puesto que en el fondo el

---

<sup>101</sup> Artículos 117, 128, 138 de la Constitución de la República de 1967

<sup>102</sup> Artículo 124, *Ibíd.*

<sup>103</sup> Artículo 151, *Ibíd.*

<sup>104</sup> *Ibíd.*

impacto de su objeción o poder de veto es el mismo que se estudió en las constituciones anteriores.

#### ***1.4.5.2 Poder de decreto***

En relación con la constitución de 1947, esta nueva constitución desaparece la denominada Comisión Nacional Económica, cuya existencia permitía también que el presidente pueda emitir decretos-ley en materia económica, cuando dicha comisión así lo aprobara. La Constitución de 1967 no recogió la existencia de esta institución y tampoco le otorgó la competencia al presidente para que pueda legislar vía decreto, lo cual es resaltable por cuanto bajo el principio de separación de poderes consideramos que la legislación debería ser un asunto de exclusiva competencia del parlamento.

En lo relacionado a los decretos para declarar estado de emergencia también esta constitución prevé la posibilidad de conceder al presidente algunas competencias extraordinarias, sin embargo la constitución varía su procedimiento, por cuanto las competencias le eran otorgadas al presidente por el Congreso Nacional o por el Tribunal de Garantías Constitucionales cuando el Congreso estaba en receso<sup>105</sup>, pero el presidente podía prorrogarlas por un tiempo adicional sin que para ello medie autorización de estas entidades.

Así mismo, con esta constitución desapareció el texto por el cual se determinaba que cuando el Congreso se instale el presidente pierda automáticamente las competencias exclusivas.

Lo que sí se mantuvo fue la obligación del presidente de rendir cuentas ante el Congreso Nacional por el ejercicio de las competencias exclusivas.

#### ***1.4.5.3 Poder de iniciativa***

En cuanto al poder de iniciativa, la constitución de 1967 recogía, en general, el sistema previsto en las constituciones anteriores, es decir, se otorgaba competencia para presentar proyecto de ley a los legisladores, a las Comisiones legislativas, al presidente de la República y a la Corte Suprema de Justicia.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Artículo 185, *Ibíd.*

<sup>106</sup> Artículo 145, *Ibíd.*

Sin embargo, por primera vez se dispuso que el presidente de la República era el único que podía presentar el proyecto de ley que se refería al Presupuesto General del Estado. Es decir, se trataba de la primera constitución que expresamente se refería a la iniciativa exclusiva por parte del presidente de la República.<sup>107</sup>

Esta atribución, la consideramos correcta, en lo concerniente a este tema en específico, porque si bien es cierto que el legislativo debe tener competencia exclusiva sobre la legislación, no es menos cierto que el poder que dicha función tiene para revisar el Presupuesto General del Estado puede ser ejercido de manera abusiva y obstaculizar el manejo de las finanzas públicas por parte del presidente, por lo que consideramos pertinente que la iniciativa surja exclusivamente del presidente para que esta sea la que se considere, con los argumentos y fundamentaciones presentadas, como la base del debate en el legislativo.

#### ***1.4.5.4 Poder de referéndum***

La constitución de 1967 incluye una innovación en cuanto a la participación ciudadana. Por primera vez se reconoce la posibilidad de que la ciudadanía sea consultada y esta se pronuncie en un proceso democrático. Sin embargo, lo que llama la atención es que esta atribución (convocar a plebiscito), se la otorga al presidente de la República para consultarle sobre propuestas de reforma a la constitución, proyectos de ley y para decisiones de trascendental importancia.<sup>108</sup>

Es decir, el presidente podía consultar al pueblo sobre la vigencia o no de una ley y también para reformar la constitución, evadiendo así el proceso legislativo que debía llevar a cabo el Congreso Nacional, si bien es cierto esta competencia en todos los casos estaba sujeta a un dictamen favorable del Tribunal de Garantías Constitucionales, le otorgaba la posibilidad al presidente de sortear de algún modo la voluntad de los legisladores e incidir directamente en la legislación.

Por ejemplo en lo concerniente a la reforma constitucional, cuando esta era impulsada por el Congreso Nacional y el presidente tenía objeciones a dichas reformas, el trámite no podía continuar sino hasta que el pueblo se pronuncie en plebiscito para

---

<sup>107</sup> *Ibíd.*

<sup>108</sup> Artículo 184, numeral 10, *Ibíd.*

aprobar o rechazar las reformas constitucionales, siendo esta decisión obligatoria e inobjetable.<sup>109</sup>

Sin embargo, es preciso indicar que aun teniendo estas competencias la constitución si preveía limitaciones a la misma, por ejemplo, expresamente se le prohibía al presidente someter a plebiscito reformas constitucionales para prorrogar su mandato, establecer reelección inmediata o que pretendan modificar en todo o en parte el artículo 190 referente a las prohibiciones para el presidente de la República.<sup>110</sup>

#### ***1.4.5.5 Poder para disolver el Congreso***

En cuanto al poder para disolver el Congreso, la constitución de 1967 también adoptó la prohibición prevista en las anteriores constituciones. Mediante esta prohibición se determinaba de forma expresa que el presidente no podía disolver el Congreso, al menos bajo supuestos de derecho, y tampoco podía obstar su normal desenvolvimiento. Incurrir en dicha prohibición podía acarrear la destitución del presidente.<sup>111</sup>

#### ***1.4.5.6 Poder de convocatoria***

Con la Constitución de 1967 también se faculta al presidente, al igual que las constituciones anteriores, a convocar al Congreso Nacional a periodos de sesiones extraordinarias. Esta competencia estaba nuevamente sujeta al libre juicio del presidente, quien podía convocar al Congreso cuando este consideraba que habían asuntos de interés nacional que ameritaban que el legislativo se reúna. Cabe resaltar sin embargo, es que la Constitución preveía como limitación que la convocatoria contenga un orden del día específico y disponía además que el Congreso no podía tratar un asunto distinto para el que fue convocado.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Artículo 258, *Ibíd.*

<sup>110</sup> Artículo 190, numeral 7, *Ibíd.*

<sup>111</sup> Artículo 190, numeral 4, *Ibíd.*

<sup>112</sup> Artículos 124 y 184 numeral 7, *Ibíd.*



#### **1.4.5.7 Fiscalización**

A pesar de que la Constitución de 1967 también le permitía al Congreso Nacional adoptar la decisión de censurar a los ministros de estado por sus conductas oficiales, dicha constitución incluyó la necesidad de que el legislativo cuente con el voto de las tres quintas partes de los concurrentes al Congreso.<sup>113</sup>

Es decir, de alguna manera se incluyó un candado constitucional que impedía que una mayoría simple o absoluta adoptara la decisión de censurar a un ministro de estado y por lo tanto destituirlo, puesto que ahora se requería de un voto calificado que podría ser más difícil de conseguir en un contexto en el cual las fuerzas políticas no llegaran a acuerdos suficientes, teniendo como consecuencia que la decisión del presidente de la República de mantener a uno de sus ministros se más complicada de superar.

Lo que sí se mantuvo en la constitución fue que la consecuencia prevista para la censura, es decir, que los ministros censurados no pudieran volver a ejercer dichos cargos por un periodo de dos años. Así mismo también se ratificó que no existían votos de desconfianza por parte de los legisladores hacia los ministros. Y finalmente, se mantenía la obligación de estos sobre la presentación de información requerida por parte del Congreso Nacional.<sup>114</sup>

#### **1.4.6 Constitución de 1979**

La Constitución de 1979 dispuso una nueva denominación para el órgano que ejercía la función legislativa, es así que el antiguo Congreso Nacional pasó a denominarse como Cámara Nacional de Representantes. Dicha institución tenía carácter unicameral, estaba conformada por doce diputados. Sus funciones se las ejercía por un periodo de cinco años y debía nuevamente reunirse una sola vez al año cada diez de agosto y por un periodo de sesenta días improrrogables. Sus funciones las ejercía a través de cuatro comisiones legislativas.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Artículo 134, numeral 4, *Ibíd.*

<sup>114</sup> Artículos 195 y 198, *Ibíd.*

<sup>115</sup> Artículos 56, 57, 59 y 60 de la Constitución de la República de 1979.

#### **1.4.6.1 Poder de veto**

La constitución de 1979 es la primera que refuerza la figura del veto presidencial de modo que sea muy complicado superarlo por parte del legislativo. El nuevo sistema constitucional señalaba que una vez que los proyectos de ley hayan sido aprobados por la Cámara Nacional de Representantes en dos debates, dicho proyecto debía ser remitido al presidente para que este lo objete total o parcialmente.

Si la decisión del presidente era la de objetarlo totalmente, dicho proyecto no podía continuar siendo tramitado y los legisladores podían considerarlo nuevamente solo después de un año contado desde la objeción total. Es decir, el presidente a través de la objeción total, impedía que el legislativo adopte un proyecto de ley previamente aprobado por este organismo. Por primera vez el parlamento se veía impedido de superar de forma inmediata un pronunciamiento del presidente a un proyecto de ley.<sup>116</sup>

Esto sin duda, implicaba una vulneración al principio de separación de poderes puesto que el presidente tenía la competencia de incidir de manera directa sobre una decisión del parlamento e impedir que una norma, trabajada, debatida y aprobada por la Cámara Nacional de Representantes entre en vigencia y lo que es peor, que dicha institución pueda pronunciarse de manera inmediata sobre la decisión del presidente y superarla con facilidad.

Cosa parecida se reproducen en lo referente a la decisión de objetar parcialmente un proyecto de ley aprobado por el legislativo, ya que esta constitución señalaba que la Cámara Nacional de Representantes únicamente podía ratificarse sobre su decisión, primero haciéndolo en dos debates adicionales; y, segundo, adoptando dicha decisión con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Aunque el texto constitucional no señalaba qué ocurría si no se contaban con los votos necesarios, se infiere que el proyecto de ley era promulgado incluyendo las objeciones presidenciales.<sup>117</sup>

Nuevamente observamos una problemática frente al principio de separación de poderes, por cuanto se estableció un poder de veto tan fuerte, (vigente hasta la actualidad) que impedía que el legislativo pueda imponer su decisión sobre la legislación, puesto que en un contexto en el que la función legislativa no contara con

---

<sup>116</sup> Artículo 69, *Ibíd.*

<sup>117</sup> *Ibíd.*

una mayoría sólida que le permitiera pronunciarse por la ratificación, la decisión del presidente era la que se imponía y la que finalmente era la que se aplicaría como ley.

#### ***1.4.6.2 Poder de decreto***

La constitución de 1979 recoge una figura prevista únicamente en la constitución de 1945, por la cual el presidente de la República tenía la competencia de emitir decretos con rango o fuerza de ley. Si bien es cierto esta constitución no la preveía como una competencia ordinaria del presidente, sí se le facultó con dicha competencia en una especie de régimen de transición hasta que la Cámara Nacional de Representantes inicie legamente sus funciones.

Es así que la disposición transitoria séptima señalaba que el presidente podía, hasta que la Cámara Nacional de Representantes inicie legalmente sus funciones dictar decretos leyes de emergencia que fueren necesarios para el desenvolvimiento normal del Estado, con la obligación de informar a la Cámara Nacional de Representantes sobre las razones que hubiere tenido para expedirlos.<sup>118</sup>

Aunque se trataba de una disposición transitoria, no podemos estar de acuerdo que en un régimen democrático y de derecho se permita que el representante de una función del estado ejerza, así sea de manera transitoria, una competencia exclusiva de otra función del estado, puesto que esto se podría prestar a abusos y dar paso al ejercicio abusivo de esta competencia en desmedro del principio de separación de poderes.

En cuanto al poder para decretar estado de emergencia por grave conmoción interna, esta constitución recogió en parte lo previsto por sus antecesoras, porque se le permitía al presidente ejercer competencias extraordinarias por un tiempo y lugar determinado con motivo de la emergencia, pero a diferencia de las anteriores constituciones el presidente ya no requería del dictamen o aprobación previa del Congreso Nacional, del Tribunal de Garantías Constitucionales o de un Consejo de Estado.

Con la nueva constitución, el presidente podía decretar el estado de emergencia y asumir automáticamente las competencias extraordinarias previstas en la

---

<sup>118</sup> Disposición Transitoria Séptima, *Ibíd.*

constitución sobre las cuales solo debía notificar a la Cámara Nacional de Representantes y al Tribunal de Garantías Constitucionales.<sup>119</sup>

Cabe resaltar sin embargo que parte de las competencias extraordinarias podían ser revocadas por el legislativo o el Tribunal de Garantías Constitucionales en cualquier momento.<sup>120</sup>

#### ***1.4.6.3 Poder de iniciativa***

La iniciativa para presentar proyectos de ley, en la Constitución de 1979, correspondía a los legisladores, a la Cámara Nacional de Representantes, a las Comisiones Legislativas de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. También le correspondía al presidente de la República, pero la constitución de forma expresa señalaba que cuando un proyecto de ley era presentado por el ejecutivo, este podía intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación, para lo cual se le convocaría expresamente.<sup>121</sup>

La inclusión en el texto constitucional, obligaba a los legisladores a tomar en cuenta en el debate al presidente cuando este era el proponente de un proyecto de ley, nunca antes en otras constituciones se había incluido una disposición como estas, además la obligación únicamente estaba dirigida respecto de los proyectos presentados por el ejecutivo, es decir, no para las otras instituciones con competencia para presentar iniciativas legislativas, lo cual demostraba cierta desigualdad para casos similares.

Sin embargo, es preciso resaltar que esta constitución tampoco incluyó competencias exclusivas para la presentación de proyectos de ley sobre alguna materia específica a favor del presidente como ocurre en la actualidad con las iniciativas para crear, modificar o suprimir tributos.

#### ***1.4.6.4 Poder de referéndum***

Tal cual como sucedió con la constitución de 1967, esta constitución también le faculta al presidente a convocar a un proceso electoral para que la ciudadanía se pronuncie respecto de cuestiones que, a su juicio, sean de trascendental importancia

---

<sup>119</sup> Artículo 78 letra n), *Ibíd.*

<sup>120</sup> *Ibíd.*

<sup>121</sup> Artículo 65, *Ibíd.*

para el Estado, especialmente, los proyectos de reforma a la Constitución y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales rechazados por la Cámara o por el plenario de las Comisiones Legislativas, o por el propio Presidente de la República.<sup>122</sup>

Si bien es cierto, esta constitución no señala expresamente que el presidente podía consultar sobre la vigencia de una ley, no existía tampoco disposición que lo impidiera y más bien bajo la generalidad del texto constitucional por el cual se le permitía al presidente consultar a la ciudadanía sobre cuestiones que a su juicio eran de trascendental importancia, se podría entender entonces que también podría consultar sobre la vigencia de una norma legal, lo cual implicaría una facultad que le permitiera sortear el trámite legislativo.

#### ***1.4.6.5 Poder para disolver el Congreso***

La Constitución de 1979 no recogió ninguna de las prohibiciones previstas para el presidente de la República, entre estas, la prohibición sobre disolver la Cámara Nacional de Representantes. Si bien es cierto no se recogió esta prohibición, lo cual podría haber generado preocupación, tampoco se posibilitó o se otorgó la competencia para que el ejecutivo lo pueda hacer, lo que se debería entender como una prohibición tácita tomando en cuenta el principio de legalidad.

#### ***1.4.6.6 Poder de convocatoria***

Al igual que en todas las constituciones revisadas, el presidente bajo el régimen de la constitución de 1979 también podía convocar a la Cámara Nacional de Representantes a un periodo de sesiones extraordinario.<sup>123</sup> Así mismo, dicha constitución ratificó que la Cámara debía tratar únicamente los temas para los cuales hubiera sido convocada.

Es así que se ratifica una competencia por la cual el presidente podía forzar al legislativo a que adopte una decisión sobre algún tema en específico.

---

<sup>122</sup> Artículo 78, letra p), *Ibíd.*

<sup>123</sup> Artículo 64, *Ibíd.*

#### **1.4.6.7 Fiscalización**

La Constitución de 1979 también facultaba a la Cámara Nacional de Representantes a ejercer funciones de fiscalización respecto del Presidente, del Vicepresidente de la República, de los Ministros Secretarios de Estado, de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Fiscal, del Tribunal Supremo Electoral y de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales. Facultándola a destituirlos, previo a un juicio político, por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales y resolver su destitución en el caso de declaración de culpabilidad.<sup>124</sup>

La decisión de destitución adoptada por la Cámara Nacional de Representantes, respecto de los ministros de estado suponía la prohibición de que dichos funcionarios puedan volver a ejercer el cargo en el mismo periodo presidencial, es decir, en este aspecto la constitución sufre una modificación y abandona el antiguo régimen que impedía que los ministros censurados puedan volver a ejercer sus cargos por dos años, puesto que aquí la prohibición solo se refería al mismo periodo presidencial.<sup>125</sup>

Otra cuestión que cambia es que los ministros debían rendir informe de sus gestiones ante el presidente y enviar dichos informes a la Cámara Nacional de Representantes, es decir, el texto constitucional ya no disponía de forma expresa que los ministros entreguen información cuando la Cámara se los requiera o incluso comparecer ante ella, lo cual suponía un retroceso en materia de fiscalización.<sup>126</sup>

Lo que se puede observar como novedoso, frente al texto de las otras constituciones, es que se establece la necesidad de que se agote un proceso previo a la destitución de estas autoridades, lo cual implica un paso adicional al de una simple votación en el pleno de la cámara, lo cual consideramos correcto porque de esta manera se podría permitir el uso del derecho a la defensa de los presuntos infractores sometidos a juicio político y que el legislativo tampoco haga un uso abusivo de sus competencias en el marco del principio de separación de poderes.

---

<sup>124</sup> Artículo 59, letra f), *Ibíd.*

<sup>125</sup> Artículo 87, *Ibíd.*

<sup>126</sup> Artículo 88, *Ibíd.*

#### 1.4.7 Cuadro resumen

**Tabla 1: Constituciones del Siglo XX**

<b>Año</b>	<b>Poder de veto</b>	<b>Poder de decreto - ley</b>	<b>Poder de iniciativa</b>	<b>Poder de referéndum</b>	<b>Poder de disolución</b>	<b>Poder de convocatoria</b>	<b>Fiscalización.</b>
<b>1906</b>	x	-	x	-	-	x	x
<b>1929</b>	x	-	x	-	-	x	x
<b>1945</b>	x	x	x	-	-	x	x
<b>1946</b>	x	-	x	-	-	x	x
<b>1967</b>	x	-	x	x	-	x	x
<b>1979</b>	x	x	x	x	-	x	x

Existe la competencia: (x), No existe la competencia (-) Fuente: Constituciones 06,29,45,46,67 y 69

(Elaboración propia)

## **Capítulo II:**

# **Concentración del poder en la Constitución ecuatoriana de 2008 en comparación con la Constitución ecuatoriana de 1998**

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 que fue aprobada en referéndum por el pueblo ecuatoriano, el país tuvo un nuevo régimen institucional en el que el poder se organizó en cinco funciones: ejecutiva, legislativa, judicial, transparencia y control social y electoral. Esta nueva distribución ha sido objeto de muchas críticas, porque, supuestamente, se dio paso a un sistema en el que el ejecutivo y la figura del presidente adquirieron un poder desigual frente a los demás poderes del Estado. Sin embargo, esta postura hay que analizarla a la luz de la nueva distribución del poder y lo que es más importante, en la relación ejecutivo-legislativo.

### **2.1 Régimen presidencial vigente en el Ecuador**

El sistema de gobierno previsto en la Constitución de 2008 es el presidencial, como históricamente ha ocurrido en las constituciones ecuatorianas, sin embargo, tiene algunos matices poco ortodoxos. Empecemos por las características comunes del sistema presidencial ecuatoriano, con el resto de presidencialismos.

Como lo señalamos anteriormente, Juan Linz manifiesta que una de las características propias del presidencialismo es la existencia de una legitimidad dual – para el ejecutivo y para el legislativo– que en el Ecuador también se evidencia, ya que tanto la designación de presidente de la república, como los miembros de la asamblea nacional, es una elección del pueblo de forma separada, es decir, ambos organismos gozan de la legitimidad democrática y ninguno depende del otro.

En el sistema presidencial ecuatoriano, esta característica también está presente. La constitución ecuatoriana, en su artículo 143, dispone que el presidente de la república será elegido por la mayoría absoluta de los votos. En tal sentido, si ningún binomio postulante a la presidencia y la vicepresidencia, obtiene la mayoría absoluta



de los votos, se debe convocar a una segunda vuelta electoral, para que se decida entre los dos binomios más votados en primera vuelta. Esta segunda vuelta no es necesaria en el caso de que un binomio logre conseguir al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos, es decir, se excluyen los votos en blanco y nulos, y además tendría que contar con una diferencia igual o mayor al diez por ciento con el que quede en segundo lugar. Esta elección, conforme lo dispone el artículo 144 de la Constitución, le otorga a la persona electa un periodo de cuatro años, con la posibilidad de que sea reelecto por periodo igual.

Para el caso de los asambleístas la norma es similar. El artículo 118 de la constitución establece que los asambleístas que conforman la Asamblea Nacional, son elegidos para que desempeñen sus funciones por el periodo de cuatro años. La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas dispone además que las elecciones para las dignidades de presidente y vicepresidente de la república, así como para asambleístas, se deben realizar de manera simultánea, el mismo día.<sup>127</sup>

El sistema ecuatoriano prevé, por tanto, la doble legitimidad tanto para el ejecutivo como para el legislativo. Ambos órganos del sector público son independientes entre sí y cuentan con el sustento del voto popular.

Respecto del primer criterio definitorio del presidencialismo, según Sartori, podemos ver que el mismo se manifiesta también en el sistema ecuatoriano, porque, como se apuntó en las normas citadas anteriormente, tanto el presidente como el parlamento o Asamblea Nacional, tienen un periodo fijo de cuatro años para desempeñar sus funciones. Este criterio está íntimamente relacionado con la separación de poderes, ya que, al establecerse periodos fijos y por lo tanto manifestarse la rigidez que señala el profesor Linz, se esperaría que ni el presidente ni el congreso dependan el uno del otro.

Otra característica del presidencialismo que anotan los autores citados, es que el presidente es quien asume la jefatura del gobierno y la jefatura del estado, por lo que es la cara visible en la comunidad internacional, el representante del Estado frente a los organismos y tribunales internacionales y es quien organiza el gobierno, mediante la designación de los secretarios de estado o ministros. Esta característica, se manifiesta en el sistema ecuatoriano puesto que el artículo 141 de la constitución dispone que la persona que asuma la Presidencia de la República, asume también la

---

<sup>127</sup>Artículo 89 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia

jefatura del gobierno, del estado y es además el responsable de la administración pública.

En tal virtud, tenemos que el sistema de gobierno ecuatoriano teóricamente no dista de la conceptualización clásica del presidencialismo, puesto que la elección del presidente de la República y, por lo tanto, el representante de la Función Ejecutiva, es mediante votación directa. Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente, no depende del voto de confianza por parte del legislativo. Así mismo, aunque existen dentro de la constitución algunas disposiciones que obligan al presidente a posesionarse ante el legislativo (art. 120 numeral 1), informar sobre su salida del país (art. 144), y presentar su informe de labores a la Asamblea Nacional (art. 146 numeral 7), esto no quiere decir que exista una dependencia ante esta función del estado, sino que más bien se trata de la manifestación de relaciones entre ejecutivo y legislativo.

También, como en todos los sistemas presidenciales, en el Ecuador, la constitución del 2008, no prevé la figura de un primer ministro, esto está unido al reconocimiento del presidente como jefe de gobierno y jefe de estado, por lo que un primer ministro no tendría cabida en nuestro marco constitucional.

En ese sentido, se ratifica otra de las características del presidencialismo, que es la competencia del presidente para nombrar a su gabinete ministerial (art. 146 numeral 9), por lo que además es la autoridad que puede removerlos. Sin embargo, como se explica más adelante, los ministros pueden ser censurados por la Asamblea Nacional (art. 131), pero esto es una suerte de sanción como consecuencia de un juicio político, es decir, en el contexto de un proceso de fiscalización y control de gobierno. Esto no es igual a lo que sucede en los sistemas parlamentarios, en donde el legislativo es el que nombra o remueve a los ministros.

Finalmente, como se explicó antes, en el sistema de gobierno ecuatoriano, también existe una “cohabitación” de dos poderes con legitimidad democrática, como lo es la Asamblea Nacional y el presidente de la República. Esta doble legitimidad impide, al menos en la teoría, que exista una intromisión de una función en la otra, o como ocurre en los sistemas parlamentarios donde es el parlamento quien se encarga de nombrar y remover al gabinete ministerial del jefe de gobierno.

## **2.2 Poderes del Presidente de la República en la Constitución ecuatoriana**

A continuación presentaremos las atribuciones y controles que puede ejercer el presidente de la República en su relación con el legislativo. Se muestran los distintos mecanismos que posee el presidente para tener participación en las labores ejercidas por la Asamblea Nacional. En este punto se podrá observar como muchos de estos poderes fueron recogidos de la constitución de 1998 y cómo fueron reforzados por la constitución de 2008. De esta manera veremos la superioridad que en la práctica tiene el presidente por contar con atribuciones que otorgan mucha fuerza a su función.

### **2.2.1 Poderes de veto**

Como se explicó en el primer capítulo, para las relaciones de los presidentes frente al poder legislativo, se les otorga algunas competencias constitucionales, que, dependiendo del modelo constitucional, pueden ser un refuerzo en mayor o menor grado para la figura del presidente. Cuando citamos a los autores Shugart y Mainwaring, determinamos que las Constituciones prevén poderes proactivos y reactivos, ya sea, para mantener o modificar un *statu quo* determinado<sup>128</sup>.

En lo que tiene que ver con el poder de veto, de acuerdo a nuestro modelo constitucional, se trata de un poder esencialmente reactivo. Esta competencia la ejerce el presidente cuando la Asamblea Nacional ha aprobado un proyecto de ley en segundo debate. El artículo 137 de la constitución, en su párrafo final señala que, una vez aprobado el proyecto de ley en segundo debate, el presidente de la República cuenta con un “plazo” de 30 días para presentar su objeción, si no lo hace dentro de este plazo la ley debe ser publicada en el Registro Oficial. Esta norma soluciona los casos en los que existiera inactividad por parte del ejecutivo en el ejercicio de sus competencias como colegislador.

Sobre la disposición constitucional, antes citada, se pueden hacer dos lecturas: la primera es que el constituyente consideró necesaria la inclusión de esta norma para impedir que un proyecto de ley no sea aprobado por simple inactividad del ejecutivo y así dar valía a la tarea legislativa de la Asamblea; y, la segunda es que esta es una

---

<sup>128</sup> Véase capítulo I

forma para incentivar el pronunciamiento del presidente de la República, lo que a su vez podría ser visto como una forma de inducir el involucramiento del jefe de la función ejecutiva en los asuntos de la legislación.

En la misma línea, el artículo 138 de la constitución dispone que el presidente podría sancionar la ley, una vez que llegue a su conocimiento, después de haber sido aprobado por el legislativo, la sanción opera como una aceptación expresa por parte del presidente, en este caso, lo que corresponde es mandar a publicar la norma en el Registro Oficial.

Cuando la decisión del presidente de la República no es la de la sanción, pueden operar dos tipos de objeciones, la objeción parcial o la objeción total. En el primer caso, es necesario que el presidente envíe a la Asamblea Nacional, un texto alternativo, respecto de aquellas disposiciones que ha considerado objetar. El presidente tiene una limitante, las observaciones o sugerencias que el presidente realice en su objeción parcial no puede referirse o proponer cambios o agregados diferentes a los aprobados por el legislativo, es decir, por ejemplo, en la objeción parcial el presidente está impedido de incorporar nuevos artículos o incorporar temas no tratados por la Asamblea Nacional, tal como lo señala el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución.

En tal virtud, si el ejecutivo en su objeción, incluye temas no abordados por la Asamblea, esta tendría que rechazarlos o no tomarlos en cuenta por ser violatorios al procedimiento previsto en la constitución, puesto que, si esto ocurriera, la ley sería susceptible de una demanda de inconstitucionalidad por motivos formales.

Para graficar esta explicación, tomemos como ejemplo un caso particular en el que esta situación se puede visualizar con mayor claridad. En el año 2011, el entonces presidente del Consejo Nacional Electoral, presentó ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley para reformar la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.

El análisis de este proyecto de ley básicamente se centró en el método de asignación de escaños en elecciones pluripersonales, se reformaron algunos aspectos procesales para las impugnaciones ante el Tribunal Contencioso Electoral, se abordó el acoso político, se incluyó la simultaneidad de las elecciones legislativas y presidenciales, se dio paso al uso de licencia para la reelección, se reguló la publicidad y propaganda en las instituciones públicas, se hicieron reformas a la administración electoral y justicia electoral. Sin embargo, una vez que el proyecto de ley fue aprobado

en la Asamblea Nacional y fue puesto en conocimiento del presidente de la República para que lo objete o sancione, este lo objetó parcialmente e incluyó un tema no tratado por la Asamblea Nacional. Se trataba específicamente de la regulación para dotarle al Consejo Nacional Electoral de la competencia para controlar la publicidad y propaganda, en medios de comunicación, durante la campaña electoral. El texto de la objeción parcial, respecto del artículo 21 del proyecto, argumentaba:

Es necesario regular la publicidad durante la campaña electoral, para que se obtenga un ambiente adecuado en el cual se asegure la comunicación de las tesis o preferencias políticas de conformidad con la Ley. Pero también cubrir la necesidad de información a la población respecto de situaciones que le afectan en el desarrollo de sus actividades tales como: el cierre o habilitación de vías, el inicio de campañas de salud estacionales o permanentes, aspectos de seguridad ciudadana, prevención de riesgos y otras de naturaleza similar, que en el texto remitido no está claro y puede dar lugar a distorsiones y confusiones [...]. Asimismo, es importante dotar al Consejo Nacional Electoral de atribuciones relativas al control de la publicidad y propaganda durante la campaña electoral.<sup>129</sup>

Bajo esta motivación, el ejecutivo en su objeción parcial, presentó la siguiente sugerencia como párrafos segundo y tercero del artículo 21 del proyecto de ley:

Además, se prohíbe durante la campaña electoral la contratación y difusión de propaganda y publicidad por parte de sujetos de derecho privado referente al proceso electoral en prensa, radio, televisión, vallas publicitarias y cualquier otro medio de comunicación social. [...] Los medios de comunicación social se abstendrán de hacer promoción directa o indirecta, ya sea a través de reportajes, especiales o cualquier otra forma de mensaje, que tienda a incidir a favor o en contra de determinado candidato, postulado, opciones, preferencias electorales o tesis política [...].<sup>130</sup>

Al respecto, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, de la Asamblea Nacional, en su informe a la objeción parcial presentada por el representante de la Función Ejecutiva, al artículo 21 del proyecto, sugirió al Pleno de la Asamblea lo siguiente:

Sin embargo, la Comisión considera que el inciso segundo y tercero del texto propuesto por el Ejecutivo abandonan el ámbito de regulación del artículo propuesto, ya que ya no se refieren a entidades públicas, sino a sujetos de derecho privado y a medios de comunicación. Ello significa que esos incisos introducen *materias que no fueron contempladas en el proyecto* (limitaciones para los sujetos de derecho privado y medios de comunicación), lo que está expresamente prohibido en el inciso segundo del artículo 138 de la Constitución de la República del Ecuador; y, además,

---

<sup>129</sup> Objeción Parcial al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, contenida en el oficio No. T.4165-SNJ-15-14 de 4 de enero de 2012, suscrito por el Econ. Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, páginas 3 y 4.

<sup>130</sup> *Ibíd.*

desnaturaliza el alcance jurídico del artículo 21 del proyecto, pues este artículo solo debía estar dedicado a la regulación de la publicidad y propaganda de las entidades públicas durante la propaganda electoral. Además, el artículo aprobado por la Asamblea sobre esta materia es más preciso en establecer las excepciones y los requisitos de la publicidad de las instituciones del Estado en los procesos electorales. Por estas consideraciones, la Comisión **RESUELVE** recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional **ratificarse** en el texto del artículo 21 del proyecto de ley [...].<sup>131</sup>

A pesar que la postura de la Comisión de Justicia fue la de rechazar la inclusión irregular del texto propuesto por el ejecutivo, el Pleno de la Asamblea Nacional tomó otra decisión y resolvió allanarse a la objeción parcial del presidente de la República. Lo curioso es que este texto sería, unos meses después, motivo de una demanda de inconstitucionalidad y una declaratoria de “constitucionalidad condicionada” por parte de la Corte Constitucional. La Corte señaló:

[...] la propaganda electoral, que incluye a todos los actores políticos y sociales, entre ellos los medios de comunicación, corresponde a la materia que desarrolla la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. En tal sentido, el veto puede precisar conceptos y asuntos debatidos por la Asamblea Nacional, pero no puede regular ex novo ni parcial ni integralmente temas que no han sido incorporados en el debate democrático, pues aquello vulneraría el principio democrático. En tal sentido los artículos demandados precisan o refuerzan aspectos normativos de la materia central tratada en el proyecto. [...] Ahora bien, en cuanto a la enunciación de las formas a través de las cuales puede darse la promoción directa o indirecta, esta Corte considera necesario expulsarlas del ordenamiento jurídico, en la medida en que pueden generar interpretaciones que lesionen el derecho a la libertad de información. Con esta declaratoria no se genera un vacío en el ordenamiento jurídico, toda vez que se ha determinado en esta sentencia el sentido y alcance de la promoción directa e indirecta en materia electoral; de esta forma, esta Corte garantiza la libertad de información de los medios de comunicación social durante la campaña electoral, –no equiparable a promoción– bajo los parámetros de igualdad para todos y cada uno de los candidatos, y recalando que no puede ser confundida con la promoción directa e indirecta establecida en el artículo 21 de la Ley Reformatoria al Código de la Democracia.<sup>132</sup>

La objeción parcial, conforme el texto constitucional, debe ser conocida por la Asamblea Nacional en una sola sesión, la cual debe pronunciarse sobre si se allana a la objeción o se ratifica en el texto aprobado inicialmente. En este punto es cuando se ve uno de los rasgos del presidencialismo fuerte de nuestro sistema de gobierno,

---

<sup>131</sup> Informe sobre la Objeción Parcial al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, aprobado por la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, el 6 de enero de 2012, página 9.

<sup>132</sup> Sentencia: 028-12-SIN-CC En los casos acumulados Nos. 0013-12-IN; 0011-12-IN; 0012-12-IN, 0014-12-IN y 0016-12-IN, Emitida por la Corte Constitucional el 17 de octubre del 2012. Registro Oficial No. 811, tercer suplemento, del 17 de octubre de 2012.

porque la constitución en su artículo 138 dispone que, si la voluntad de la Función Legislativa es la de allanarse a la objeción parcial, es decir, decide aceptar lo manifestado por el presidente de la República, solamente requiere el voto de la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea.

Sin embargo, cuando la decisión de la Asamblea es la de ratificarse en su texto aprobado inicialmente, requiere del voto de las dos terceras partes del total de integrantes del legislativo. Este primer “candado” otorga mucha fuerza al criterio del presidente. Inclusive, en el contexto de un legislativo políticamente dividido o aun cuando las fuerzas opositoras no alcancen más que la mayoría absoluta, permitiría que el presidente tenga la voluntad final en la legislación. Es decir, la ratificación solo podría ser posible cuando las coaliciones políticas a lo interno de la Asamblea Nacional, sean lo suficientemente sólidas o cuando las fuerzas políticas opositoras tengan una mayoría reforzada. Sin embargo, esta característica no parece ser un tema de exclusividad del sistema ecuatoriano, puesto que, en varios países de la región, la presencia de un veto fuerte es lo común, tal como lo manifiestan Matthezv Soberg Shugart y Scott Mainwaring:

Los procedimientos para superar el veto que son por lejos los más comunes son los que requieren mayoría absoluta -que se encuentran en Brasil y en Colombia- y los que requieren el voto de los dos tercios, presentes en la Argentina y Chile, así como en los Estados Unidos. Una insistencia que requiere de una mayoría absoluta -es decir, del 50% más uno del total del número de miembros- es clasificada aquí como "veto débil" y en presencia de cualquier otro requisito más estricto el veto es considerado "fuerte".<sup>133</sup>

En comparación con la constitución anterior, es decir, la de 1998 tenía un texto muy similar al actual. Aquella constitución, en su artículo 153, manifestaba que para que el Congreso Nacional pueda ratificarse en el texto aprobado inicialmente, debía contar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, es decir, la anterior constitución preveía también un veto muy fuerte a favor del presidente de la República. También, el artículo 153 de la constitución del 98 disponía que únicamente se requería del voto de la mayoría absoluta de los asistentes para proceder al allanamiento a la objeción parcial del presidente. En ambos casos, si el legislativo no alcanza la mayoría requerida o no se pronuncia por más de treinta días, el presidente tiene la facultad de

---

<sup>133</sup> Matthezv Soberg Shugart y Scott Mainwaring, *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate* (Buenos Aires: Editorial Paidós), 52.

ordenar la publicación de la norma en el Registro Oficial, incluyendo sus objeciones como si éstas habrían sido aceptadas.

La objeción parcial, en todos los casos, regresa a la Asamblea, es conocido por la misma comisión legislativa que se encargó del tratamiento del proyecto de ley inicialmente, ésta prepara un informe en el que sugiere al pleno los textos en los que debería allanarse o ratificarse, dependiendo del caso, este informe es conocido por el Pleno de la Asamblea Nacional, que decide en última instancia. Después del pronunciamiento del legislativo, se ordena la publicación de la nueva ley en el Registro Oficial para que tenga vigencia.<sup>134</sup>

La objeción del presidente al proyecto de ley aprobado por la Asamblea también puede ser total. Cuando la objeción es total el refuerzo al veto es mucho más fuerte, ya que conforme con el artículo 138 de la Constitución vigente, una vez que el presidente ha objetado totalmente un proyecto de ley aprobado por el legislativo, este no puede volver a considerarlo sino en el plazo de un año y lo podría aprobar en una sola sesión, pero requiere del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional. Nuevamente, se trata de un veto muy fuerte, porque la objeción total prácticamente anula la actuación del legislativo y aplaza su decisión por lo menos un año y además requiere de una mayoría calificada. Es decir, el legislativo además de contar con los votos necesarios, requerirá de la voluntad o la convicción política para volver a tratar el proyecto de ley, lo cual en muchas ocasiones no se da. En comparación con la constitución del año 1998, la figura de la objeción total se reproduce de la misma manera que en la constitución del 2008, por lo tanto, en aquella época también se aplazaba el tratamiento por un año y se requería del voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Congreso Nacional.<sup>135</sup>

De la información que se desprende del sitio web de la Asamblea Nacional ([www.asamblenacional.gob.ec](http://www.asamblenacional.gob.ec)), específicamente en la viñeta “sistema de formación de la ley” se evidencia que de todos los proyectos de ley tramitados por el legislativo desde el año 2009, es decir, bajo la vigencia de la constitución de 2008, hasta el cierre del presente trabajo, al menos siete proyectos fueron objetados totalmente, de los cuales ninguno de ellos se reactivó un año después como lo posibilita el artículo 138 de la Constitución, a pesar de que el mismo grupo que aprobó originalmente estos

---

<sup>134</sup> Artículo 25 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales.

<sup>135</sup> Artículo 153 de la Constitución Política de la República del Ecuador del año 1998.



proyectos contaba con los votos necesarios para continuar con los mismos de año después. Los proyectos de ley referidos se resumen en Tabla 2.

**Tabla 2: Proyectos de ley objetados totalmente**

Proyecto de ley	Fecha objeción total
Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COFJ (6 proyectos acumulados)	10 de marzo de 2011
Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo (2 proyectos acumulados)	25 de febrero de 2012
Proyecto de Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo del Comerciante Minorista	14 de marzo de 2011
Proyecto de Ley de Estadística	11 de enero de 2013
Proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa (9 proyectos acumulados)	10 de abril de 2012
Proyecto de Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Inquilinato	13 de marzo de 2013
Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y Sector Financiero Popular y Solidario	21 de febrero de 2017

Fuente: Página web de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (Elaboración propia).

Aunque la doctrina, únicamente distingue entre vetos fuertes o débiles, la cuestión que nos interesa analizar es si el veto “fuerte” previsto en nuestra constitución, supone o no una transgresión al principio de separación de poderes. Como se señaló en el primer capítulo, la idea primigenia de esta teoría, no solo buscaba desconcentrar el poder que se encontraba en una sola persona, sino que también la distribución del mismo, debía suponer un equilibrio entre los poderes entre las distintas funciones del estado, por lo que era necesario, además, un sistema que permita que el poder limite al poder, aquello que los norteamericanos llamaron *checks and balances*.

Si bien es cierto, el poder de veto podría considerarse como un mecanismo para frenar el poder de la función legislativa y evitar posibles abusos en la legislación, también es cierto que un veto demasiado reforzado como el de la constitución ecuatoriana, permitiría que el ejecutivo tenga la última palabra en la legislación, cuando esta tarea debería ser exclusiva para los parlamentos, pues este es su fin.

Adicionalmente, factores no jurídicos, como lo es el factor político, podrían reforzar en mayor grado este poder de veto “fuerte” y coadyuvar a transgredir el principio de separación de poderes. Es así, que, en el contexto de un legislativo con una mayoría política afín al gobierno, podría ser más complaciente con la decisión del ejecutivo y la legislación prácticamente sería una declaración de voluntad del

presidente de la República. Pero también se presentarían problemas en el contexto contrario, es decir, cuando el gobierno no cuenta con una mayoría sólida en la Asamblea, porque se podrían presentar “bloqueos” políticos, donde el presidente al no estar de acuerdo con alguna norma aprobada por el legislativo, podría objetarla totalmente y al menos aplazar su aprobación por un año.

Del mismo modo, un legislativo contrario también podría bloquear las iniciativas del ejecutivo, mediante el archivo. Sin embargo, el panorama no es muy alentador tampoco, en un escenario en el que ningún bloque legislativo tenga mayoría, ya que la obligatoriedad para que la Asamblea Nacional se pronuncie, sobre la objeción parcial, en el plazo de treinta días, podría conllevar a que, al no existir acuerdos, la norma se publique por el ministerio de la ley, incluyendo las objeciones planteadas por el presidente. Pero, en todo caso, este último escenario tiene la bondad de ser un espacio en el que se promueva el diálogo y las coaliciones.

Por lo tanto, en relación con la constitución de 1998, el texto constitucional de 2008 recoge las mismas competencias respecto del poder de veto. Es decir, no se produce un reforzamiento de la figura del presidente en este punto, pero es criticable el hecho de recoger una figura tan fuerte como el veto tal y como está concebido en la actualidad.

### **2.2.2 Poderes de decreto**

En cuanto a los poderes de decreto, podemos observar que en la constitución ecuatoriana de 2008 se prevé la competencia para que el presidente dicte decretos que le permitan determinar la organización de la administración pública, como la designación de ministros, medidas de austeridad, implementación de políticas públicas, entre otros, los que podríamos denominar como decretos “regulares”, pero también la constitución ecuatoriana, permite que en un caso específico, las decisiones del presidente lleguen a tener el rango de “decreto-ley”.

El artículo 147 en el numeral 5 de la Constitución determina que una de las atribuciones del presidente de la República es dirigir la administración pública de manera desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control. Así, por ejemplo, mediante decreto el presidente designa a sus ministros.

Por otra parte, el artículo 148, que se refiere a la figura de la muerte cruzada, que abordaremos más adelante, señala que en el periodo hasta que se instale la Asamblea Nacional, después de haber operado la muerte cruzada, el presidente puede emitir decretos-ley urgentes en materia económica que pueden ser aprobados o derogados por el órgano legislativo. El candado que impone la Constitución a esta competencia, es que antes de dictar el decreto ley debe existir un dictamen previo por parte de la Corte Constitucional y además que el legislativo puede revisar este decreto con rango de ley, para derogarlo o aprobarlo. A nuestro juicio la norma constitucional estaría permitiendo que, así sea por un tiempo determinado, el presidente cuente con la posibilidad de legislar. Nuevamente estaríamos ante un mecanismo que transgrede el principio de separación de poderes, puesto que se está atribuyendo una competencia que se aleja de la naturaleza de la función ejecutiva.

Así mismo, cuando el presidente remite al legislativo un proyecto de ley calificado como de urgencia en materia económica, si el mismo no es aprobado en el plazo de 30 días, el mismo empieza a regir con la categoría de decreto-ley. Sobre esto nos referiremos con mayor detenimiento más adelante.

La constitución de 1998 también recogía la figura del “decreto-ley” pero en circunstancias diferentes a las de la constitución de 2008. La anterior constitución disponía que cuando un proyecto de ley calificado como de urgencia en materia económica, remitido por el presidente de la República al Congreso Nacional, no haya sido aprobado o negado en un plazo de treinta días, el presidente lo podía promulgar en el registro oficial con el rango de decreto ley, dejando a salvo la posibilidad de que el Congreso lo modifique o derogue siguiendo el procedimiento respectivo.<sup>136</sup> Es decir, se reproduce, al menos el mismo concepto.

Otro tipo de decreto que podemos destacar, es el que emite el presidente para declarar el estado de excepción, aunque no se trata de un decreto ley en los términos señalados por Shugart y Mainwaring<sup>137</sup>, se trata de un mecanismo por el cual, la función ejecutiva y legislativa se relacionan. El artículo 164 de la constitución dispone que, el presidente de la República puede decretar el estado de excepción en todo el

---

<sup>136</sup> Artículos 155 y 156 de la Constitución Política de la República del Ecuador, año 1998.

<sup>137</sup> Matthezv Soberg Shugart y Scott Mainwaring, *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate* (Buenos Aires: Editorial Paidós), 49.

territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Este tipo de decretos de excepción, conforme lo determina el artículo 165, pueden suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución. Señalamos que este también es un mecanismo de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, porque el artículo 166 de la constitución dispone que el decreto de estado de excepción debe ser notificado a la Corte Constitucional, a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales que correspondan. Sin embargo, la Asamblea Nacional puede revocar dicho decreto en cualquier momento, pero al mismo tiempo esta decisión podría quedar sin efecto por consecuencia de la declaratoria de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

El control que se puede ejercer sobre este tipo de decretos puede ser de manera automática por parte de la Corte Constitucional tal como lo determina el artículo 436 de la Constitución en cuyo numeral 8 otorga la competencia a dicha Corte para ejercer de oficio el control de constitucionalidad sobre los decretos de estado de excepción, para que esto ocurra es necesario que el presidente incumpla con el mandato constitucional contenido en el artículo 166 de la Constitución por el cual se obliga al primer mandatario a notificar con su decreto a la Corte Constitucional dentro de las 48 horas, bajo este presupuesto la Corte no tendría que esperar dicha notificación y podría realizar el control de constitucionalidad.

Para esto, el artículo 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina que la Corte Constitucional ejercerá un control formal y material sobre los decretos de estado de excepción. Esta competencia tal como lo dispone la constitución y la ley es obligatorio para la Corte Constitucional. No puede dejarlo de hacer ,ya que la suspensión de derechos en todos los casos requiere de un análisis de constitucionalidad.

El control formal, conforme lo determinan los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, implica la revisión de que el decreto identifique claramente los hechos que lo motivan, así como la causal que se ha invocado para dictarlo. Además se revisa la justificación del estado de excepción, así como el territorio y el tiempo en el que regirá la declaratoria. También

es necesario la determinación de los derechos que se pretenden suspender y el cumplimiento de las notificaciones previstas en la Constitución y la Ley.

En cuanto al control material, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en sus artículos 121 y 123 determina los ámbitos sobre los cuales versa este control. Este control implica que la Corte revise jurídicamente y constitucionalmente que los hechos que se alegan son reales, así como los mismos encajen en la causal alegada. También se debe revisar que en efecto el decreto se ha aplicado en el territorio y por el tiempo determinado. Finalmente, se deberá verificar que los hechos que se alegaron no podían ser superados aplicando la normativa ordinaria.

Sin embargo, lo criticable aquí es que este control en la práctica es un control post, con lo cual se podría interpretar que el presidente podría, vía decreto, suspender los derechos, no notificar a la Corte Constitucional y dejar que los efectos del decreto se realicen al menos hasta cuando la Corte ejerza el control automático al que está obligada. Nuevamente, se evidencia un rasgo de fortaleza superior a favor del presidente de la República.

En la misma línea, también se evidencia en la constitución de 1998 la figura del decreto para declarar el estado de excepción. Se disponía, al igual que en la constitución vigente, que el presidente podía decretar el estado de excepción y con ello suspender o limitar los derechos a la libertad de opinión y de expresión del pensamiento en todas sus formas, a través de cualquier medio de comunicación; la inviolabilidad de domicilio, la inviolabilidad y el secreto de la correspondencia, a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, a la libertad de asociación y de reunión; y, a no ser obligado a declarar en juicio penal contra su cónyuge o parientes hasta dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni compelido a declarar en contra de sí mismo, en asuntos que puedan ocasionar su responsabilidad penal.<sup>138</sup> Del mismo modo que la actual constitución, este decreto, conforme la constitución de 1998, podía ser revocado, en cualquier momento, por el entonces Congreso Nacional.<sup>139</sup>

Aunque ambas constituciones otorgan al presidente la competencia para emitir decretos de emergencia, hay algunas sutiles, aunque importantes diferencias. Por

---

<sup>138</sup> Artículos 181, 23 y 24 de la Constitución Política de la República del Ecuador, año 1998.

<sup>139</sup> Artículo 182 de la Constitución Política de la República del Ecuador, año 1998.

ejemplo, la revocatoria del decreto ejecutivo es mucho más complicada con la actual constitución, puesto que la decisión de la Asamblea Nacional puede ser revisada por la Corte Constitucional, mientras que en la constitución del año 1998 tenía la última palabra el Congreso Nacional. Con la actual constitución, se refuerza este aspecto para evitar que la Asamblea Nacional revoque sin sustento un decreto de emergencia y bloquee la decisión del ejecutivo y le otorga a la Corte Constitucional la competencia para rever esta decisión. En tal virtud, lo que se espera es que la Corte Constitucional actúe como una instancia independiente del poder político.

En lo que concierne a la limitación o restricción de derechos como consecuencia de la emisión del decreto de estado de excepción, la constitución de 2008 no recogió la posibilidad de limitar el derecho a no auto incriminarse.

En suma, la Constitución de 2008 en relación con la de 1998 en cuanto al poder de decreto refuerza el presidencialismo por cuanto por medio de este instrumento quien ejerza la presidencia podrá decretar la disolución de la Asamblea Nacional, emitir los decretos con rango de ley mientras se posesionan las nuevas autoridades que resulten electas después de haberse dado la muerte cruzada; figura que no estaba prevista en el anterior texto constitucional.

### **2.2.3 Poderes de iniciativa**

La Constitución de 2008 otorga iniciativa legislativa a los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional, al Presidente de la República, a las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia, a la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones; a los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.<sup>140</sup>

Sin embargo, el artículo 135 de la constitución dispone que el presidente de la República, tiene competencia exclusiva para presentar proyectos de ley que se refieran a la creación, modificación o supresión de impuestos, así como también proyectos de

---

<sup>140</sup> Artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador, año 2008.

ley que incrementen el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

En comparación, la constitución del año 1998 otorgaba la competencia para presentar proyectos de ley, prácticamente a los mismos actores que hoy permite la Carta Magna de 2008, así tenían iniciativa legislativa los diputados, con el apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores, el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, la Comisión de Legislación y Codificación, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral, el Contralor General del Estado, el Procurador General del Estado, el Ministro Fiscal General, el Defensor del Pueblo, los superintendentes, en las materias que correspondan a sus atribuciones específicas, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral.

De la misma manera, se otorgaba competencia o iniciativa exclusiva para el presidente de la República para presentar proyectos de ley que se referían a la creación, modificación o supresión de impuestos, así como también proyectos de ley que incrementen el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.<sup>141</sup>

Como se puede ver, ambas constituciones le otorgan la misma competencia exclusiva al presidente. Como se mencionó en el primer capítulo, este es un rasgo común en los presidencialismos, principalmente en los latinoamericanos. Tras esta competencia exclusiva está inmersa una protección al presidente para que este sea quien le plantee al país la política tributaria, sin embargo, esta competencia se vería limitada por la posibilidad de que el legislativo, en el debate, pueda modificar los alcances de la propuesta del ejecutivo o simplemente archivarla, principalmente en un contexto en el cual el gobierno no cuente con mayoría política en el parlamento.

En ese sentido, es que las constituciones como la ecuatoriana, incluyen además la competencia para que el presidente pueda presentar iniciativas legislativas calificadas como de urgencia en materia económica. Así, el artículo 140 de la constitución determina que el presidente puede presentar ante la Asamblea Nacional un proyecto calificado de urgente en materia económica, debiendo el legislativo tramitarla en el plazo máximo de treinta días, si este plazo no se cumple el proyecto

---

<sup>141</sup> Artículos 144,145,146,147,148 y 149 de la Constitución Política de la República del Ecuador, año 1998.

de ley debe ser publicado en el registro oficial con el rango de decreto-ley. Igual disposición existía en el artículo 155 y 156 de la constitución del año 1998.

Al respecto, Paúl Córdova observa que estas competencias a favor del presidente no encuentran limitación en el ordenamiento legal y constitucional, por lo que el presidente puede presentar proyectos calificados como urgentes en materia económica aunque los mismos aborden distintas materias, lo que ha causado, a criterio del autor, que se presenten y aprueben proyectos de ley que incluían nuevas normas o reformaban otras sobre distintos ámbitos y materias tramitados como proyectos calificados como de urgencia en materia económica. Además, que a lo largo de la Constitución no se evidencia un claro control político sobre estas atribuciones otorgadas al presidente.<sup>142</sup>

A la luz del principio de separación de poderes, podríamos decir que la iniciativa legislativa, de carácter exclusivo en algunas materias, no presenta mayores contratiempos, puesto que es una competencia que se le otorga al presidente, pero que al mismo tiempo puede ser limitado por el legislativo quien tiene la competencia de archivar el proyecto o modificarlo. El contratiempo se presenta cuando las fuerzas políticas se contraponen, puesto que pueden presentarse bloqueos o demasiada complacencia, dependiendo de la mayoría legislativa. Sin embargo, la competencia para calificar ciertos proyectos como urgentes en materia económica le otorga alguna ventaja al presidente, puesto que, si existe división en el legislativo, probablemente el proyecto de ley sea publicado por no haber logrado un consenso a tiempo. Sin embargo, lo que siempre ocurre es que el presidente, con esta competencia, de alguna manera puede imponer la agenda al legislativo.

Pero, además, como lo afirma Paúl Córdova, tal como está prevista esta competencia en nuestra Constitución, la Función Ejecutiva mantiene cierta superioridad entre las demás funciones del estado en lo que tiene que ver con el ámbito económico:

En el ámbito económico, la Función Ejecutiva centraliza su intervención en la definición de las políticas fiscal, presupuestaria, monetaria, cambiaria, crediticia, financiera, régimen tributario y endeudamiento público; en definitiva, asume el control

---

<sup>142</sup> Paúl Córdova, *Justicia Dialógica para la Última Palabra*, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 153.



de las instancias formuladoras del sistema económico y sus políticas con escaso margen de intervención del ente parlamentario.<sup>143</sup>

Es así que el poder de iniciativa tal como se encuentra concebido en la Constitución de 2008 refuerza la figura del presidente frente al parlamento. Sus propuestas deben ser tramitadas en escaso tiempo por parte del parlamento, lo que además limita el debate y coloca al legislativo en una suerte de encrucijada donde la inacción oportuna de la Asamblea Nacional hace que el presidente, en la práctica, se constituya en el último legislador.

#### **2.2.4 Poderes de referéndum**

En el Ecuador esta prerrogativa está presente en la Constitución vigente. El artículo 104 de la Constitución admite la posibilidad de que el presidente de la República pueda convocar a consulta popular sobre “asuntos que estime convenientes”, del mismo modo el artículo 147 número 14 le otorga como competencia al presidente de la República el convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución, incluida la posibilidad de consultar al pueblo sobre un texto legal en particular.

Lo que ha ocurrido en la práctica es que el presidente ha convocado a consulta popular y en ella ha consultado sobre aspectos que han requerido de la modificación o aprobación de legislación por parte de la Asamblea Nacional. En esa línea, también se ha consultado a la población sobre textos para modificar la misma constitución. Recordemos, que la propia Constitución admite como mecanismo para su reforma, la consulta popular.

El artículo 441 habilita a la ciudadanía y al presidente de la República a convocar a referéndum para enmendar uno o varios artículos de la Constitución cuando esto no suponga alterar la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, establecer restricciones a los derechos y garantías, o que modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

Esta competencia, frente a la teoría de separación de poderes, podría generar algunos puntos de vista. Un criterio positivo por cuanto se trata de un mecanismo de democracia directa que incluye a la ciudadanía, puesto que, a través de la consulta

---

<sup>143</sup> *Ibíd.*, 151

popular, las personas tienen la posibilidad de pronunciar su criterio respecto de una propuesta y por lo tanto la voluntad mayoritaria se impondrá.

Por otro lado, una postura crítica, ya que podría interpretarse como un mecanismo por el cual el presidente de la República busca obligar al legislativo a adoptar alguna legislación específica en caso de que su propuesta obtenga el voto favorable del pueblo. Al respecto debemos señalar que si bien es cierto no se trata de una intromisión directa en las funciones de la legislatura, podría considerarse como un mecanismo que otorga cierta ventaja al presidente de la República, porque esto le permitiría desbloquear o forzar la aprobación de alguna propuesta que un parlamento contrario no la quisiera tratar. Esto sucederá siempre y cuando este pedido sea legitimado con el voto favorable de la población y en caso de incumplimiento, la Corte Constitucional podría obligar su cumplimiento.

El artículo 104 de la Constitución del año 1998, también le otorgaba la competencia al presidente de la República para que convoque a consulta popular, bajo dos supuestos. El primero era para consultar al pueblo sobre la modificación o reforma de la Constitución en los términos del artículo 283 de aquella Carta Magna; y, la segunda para consultar al pueblo sobre asuntos que considere de trascendental importancia para el país. Al igual que la constitución vigente, la de 1998 dejaba la puerta abierta para que el presidente pueda consultarle al pueblo sobre algún texto legal en particular. La diferencia que se marca con la constitución vigente, es que aquella no contemplaba la figura de Corte Constitucional o la posibilidad de ejercitar una acción por incumplimiento tal como la tenemos ahora.

Sobre este punto entonces, tenemos que la Constitución de 2008 significó un reforzamiento del presidencialismo en cuanto a sus competencias sobre convocar a la ciudadanía a un referéndum, puesto que ahora se cuenta con mecanismos de justicia constitucional que le permiten aplicar de forma obligatoria el pronunciamiento popular, aunque la consulta haya versado sobre la modificación, creación o derogatoria de una ley y esto sea competencia exclusiva del parlamento.

### **2.2.5 Poderes para disolver el Parlamento**

Otra de las facultades que la Constitución le otorga al presidente, es la figura de la “muerte cruzada”. Este mecanismo es una de las más grandes novedades de la Constitución de 2008, puesto que por primera vez en nuestra historia constitucional se

contempla un mecanismo para que un presidente pueda disolver al poder legislativo o viceversa. Como lo analizamos en el primer capítulo, una de las características propias del presidencialismo es justamente el hecho de que ninguno de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) dependan el uno del otro. Para Rafael Balda este mecanismo rompe con el principio por el cual los poderes ejecutivo y legislativo operaban por periodos fijos en el poder.

Veámos anteriormente que el presidencialismo se caracterizaba, entre otras propiedades, por la existencia de términos fijos de permanencia en los cargos, por lo que la supervivencia de un poder no dependía del otro. El nuevo presidencialismo ecuatoriano invierte totalmente este principio. La disolución de la Asamblea Nacional y la destitución del Presidente sin enjuiciamiento político previo, colocan precisamente la supervivencia de un poder, en manos del otro, con una salvedad: al determinar el fin del periodo de un poder, el poder que lo hace pone asimismo fin al suyo propio. Éste es el mecanismo que se ha dado en llamar “muerte cruzada”, y que pone un límite al abuso de esta nueva facultad, al atribuir un notable costo político a su utilización.<sup>144</sup>

Este mecanismo se encuentra previsto en el artículo 148 de la Constitución, en donde se le otorga la competencia para que el presidente de la República pueda disolver la Asamblea Nacional. Esta competencia se la puede ejercer sin más motivaciones que el criterio de quien ejerza la presidencia de la República, ya que el artículo mencionado deja abierta la posibilidad de que se resuelva la disolución de la Asamblea, cuando a “juicio” del primer mandatario el legislativo se haya arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional o cuando la función legislativa haya obstruido de forma reiterada e injustificada la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

La Constitución aclara además que esta facultad para el presidente solamente puede ser ejercida dentro de los tres primeros años de su mandato. Es decir, la disolución de la Asamblea Nacional podría no darse únicamente en el último año del periodo para el que fueron elegidos. Es importante manifestar además que una vez que el presidente ha disuelto el legislativo, el Consejo Nacional Electoral debe convocar a elecciones legislativas y presidenciales. En el periodo de transición, entre la convocatoria a elecciones y la posesión de las nuevas autoridades, el presidente de la

---

<sup>144</sup> Rafael Balda Santistevan, *Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano, La Constitución ecuatoriana del 2008, en perspectiva* (Quito: Ministerio de Justicia – Tribunal Constitucional, 2008), 177.

República puede legislar vía decreto previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.

En el mismo sentido, la Constitución ecuatoriana otorga una competencia similar a la Asamblea Nacional en su artículo 130. El legislativo también puede proceder a la destitución del presidente de la República por causales enunciadas taxativamente. Del mismo modo que en el artículo 148, se dispone que la destitución del presidente solo procederá por una ocasión dentro de los tres primeros años del periodo presidencial. Así mismo, en un plazo de siete días desde que se haya resuelto la destitución del presidente, el Consejo Nacional Electoral debe convocar a elecciones anticipadas para elegir a los representantes a la función ejecutiva y legislativa.

La diferencia con la atribución conferida al presidente de la República es que la Asamblea Nacional requiere del voto de una mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del legislativo, mientras que el presidente únicamente puede decidirlo cuando a su juicio considere pertinente. Así mismo, el artículo 130 no aclara que quien reemplace al presidente destituido tendría las competencias para emitir decreto con rango de ley mientras se llama al proceso electoral y se posesionan a las nuevas autoridades, mientras que los asambleístas perderían su calidad inmediatamente. Lo que sí es igual en ambos casos es la necesidad de un dictamen previo de la Corte Constitucional.

Esta novedosa figura prevista en la Constitución conocida como “muerte cruzada” podría ser una figura más adecuada para modelos como el semipresidencial en el que los periodos en los que el ejecutivo ejerce sus funciones no necesariamente deben ser fijos o donde el representante del ejecutivo tiene la posibilidad de disolver el congreso. Sin embargo, existen autores que reconocen que esta atribución puede ser una competencia dentro del sistema presidencial. Sartori, por ejemplo, señala que en algunas legislaciones se ha previsto esta competencia a favor del representante del ejecutivo, como una fórmula para reforzar al presidencialismo, sin embargo, aclara que esta competencia supone un mecanismo que representa grandes costos políticos.<sup>145</sup>

Desde nuestro punto de vista, esta competencia rompe con el principio de separación de poderes, porque la supervivencia de un poder está en manos de otro, si bien es cierto, al utilizarlo se pone fin así mismo al periodo de quién lo ha ejercido, no

---

<sup>145</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 181.

se trataría propiamente de un mecanismo de pesos y contrapesos, más si se toma en cuenta que la balanza queda desequilibrada cuando el presidente no requiere conformar una mayoría calificada, entre miembros de distintos movimientos o partidos políticos, como si lo requiere el poder legislativo cuando procede con la destitución.

Tampoco es equilibrado el hecho de que el presidente mantenga por un periodo de al menos seis meses la competencia para prácticamente legislar vía decreto, rompiéndose así la independencia de poderes por la que el legislativo debería ser el órgano que se encargue de la legislación. Y, finalmente, tampoco es equilibrado que mientras el presidente de la República requiere únicamente de una decisión derivada de la potestad discrecional para determinar que la Asamblea Nacional debe ser disuelta, mientras que el legislativo requiere de la verificación de causales enunciadas taxativamente.

En ambos casos de arrogación de funciones se requiere de un dictamen previo por parte de la Corte Constitucional, sin embargo, al no requerir de causales para proceder con la disolución de la Asamblea, bien podría la Corte hacer una verificación formal del proceder del presidente sin objetar mayormente la decisión del primer mandatario, mientras que para el caso del legislativo la Corte sí podría hacer una verificación más de fondo pues debe cerciorarse que se cumplen alguna de las causales para la destitución, caso contrario, el acto de la Asamblea sería anulado.

El mecanismo establecido en el artículo 130 y artículo 148 de la Constitución no existía en la Constitución de 1998, por lo que nuevamente podemos ver que hay un reforzamiento de los poderes del presidente en la norma constitucional de 2008.

### **2.3 Poderes de la Función Legislativa en la Constitución ecuatoriana**

Con la constitución de 2008, se establece que la función legislativa la ejerce la Asamblea Nacional, antes Congreso Nacional. Roberto Viciano señala que la composición del legislativo varía sustancialmente de lo que era el Congreso Nacional.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Roberto Viciano Pastor, *La función legislativa en la Nueva Constitución del Ecuador Desafíos Constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008, en perspectiva*, Quito (Ministerio de Justicia – Tribunal Constitucional, 2008), 162.

Los asambleístas, conforme lo dispone el artículo 127 de la Constitución, cumplen una función pública y se espera que cumplan sus funciones con sentido nacional, es decir, que desarrollen sus labores de legislación y fiscalización en representación de todos los ecuatorianos y, por lo tanto, son responsables ante la ciudadanía por el cumplimiento de sus atribuciones y deben rendir cuentas a sus mandantes.

Por otra parte, el artículo 128, señala que los asambleístas gozan de fuero de Corte Nacional de Justicia, no son responsables ni civil ni penalmente por las opiniones o acciones que tomen en el ejercicio de sus competencias, por esa razón, si se quiere iniciar una acción penal en contra de un asambleísta es necesario que el pleno de la Asamblea Nacional, mediante la votación de sus miembros, autorice el enjuiciamiento de ese asambleísta.

Viciano anota que, aunque las atribuciones de la Asamblea Nacional, son en su mayoría, las mismas que las de la Constitución de 1998, se pueden encontrar cambios significativos. Así, por ejemplo, señala, que la reforma constitucional ya no es una atribución exclusiva del legislativo, sino que es un partícipe más del proceso de reforma constitucional.

En el mismo sentido, señala que la nueva redacción eliminó la competencia del legislativo para interpretar la Constitución de manera general y obligatoria. Esto, a criterio del autor citado, es correcto, porque un poder constituido, limitado por la Constitución, no puede tener la atribución de interpretarla de manera obligatoria, porque esto contribuía a diluir el valor de la Constitución y su carácter garantista. Por otra parte, la Asamblea Nacional, también dejó de ser la encargada de nombrar a los representantes de varias instituciones del Estado, para pasar a ser únicamente la instancia que los posesiona.<sup>147</sup>

Si bien es cierto en la Constitución de 1998 existía un Tribunal Constitucional este no se encargaba de la interpretar con carácter general y obligatorio como sí lo hacía el Congreso Nacional. Las funciones de este Tribunal Constitucional, determinadas en el artículo 276 de la Constitución del 98, se enmarcaban únicamente en el ámbito de la administración de la justicia constitucional, es decir, se encargaba de tramitar las demandas de inconstitucionalidad, las resoluciones sobre habeas

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*, 164.

corpus, habeas data, amparos constitucionales y dictaminar la constitucionalidad para la ratificación de los tratados internacionales.

En cuanto a la legislación, la constitución de 2008 presenta un modelo de superioridad a favor del presidente de la República, puesto que además de permitirle ejercer un veto fuerte como el que explicamos anteriormente, se condiciona la iniciativa legislativa por parte de los asambleístas quienes requieren del apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional para que su proyecto de ley pueda ser calificado<sup>148</sup>, al contrario de lo que sucede con el presidente quien puede presentar sus proyectos de ley sin mayores condicionamientos<sup>149</sup> e incluso mantiene la competencia para presentar proyectos de ley sobre materias reservadas a su dignidad o calificarlos como urgentes en materia económica, tal como lo explicamos anteriormente.

Estas disposiciones constitucionales, tal como lo afirma Paúl Córdova no solamente demuestra un carácter desequilibrado entre los poderes, sino que también afecta a las minorías políticas que tienen su representación en la Asamblea Nacional o a legisladores que no podrían alcanzar el apoyo de una bancada o el porcentaje requerido por la Constitución para presentar sus proyectos de ley.<sup>150</sup>

En cuanto a la fiscalización y control de gobierno, la Constitución de 2008 limita mucho las atribuciones de los asambleístas ya que en el artículo 120 numeral 9 de la norma suprema dispone que la competencia de la Asamblea Nacional, como ente parlamentario, es el ejercer las competencias de fiscalización, es decir, no se trata de una atribución de los asambleístas individualmente sino de todo el órgano legislativo como tal, por ello que hoy en día se exija que las solicitudes de información sean canalizadas a través del presidente de la Asamblea Nacional quien ejerce su representación.

En otras palabras, el legislador está atado de voz y manos para fiscalizar porque depende de las decisiones del ente parlamentario. Una vez más el debate político para la fiscalización no proviene de un diálogo abierto y participativo de cada legislador, sino de una voluntad institucional definida en la Constitución ecuatoriana.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Artículo 134 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>149</sup> Artículo 134 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>150</sup> Paúl Córdova, *Justicia Dialógica para la Última Palabra*, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 153.

<sup>151</sup> *Ibíd.*, 168.

Pero además este rol fiscalizador se limita más cuando se verifica que la Asamblea Nacional no cumple ningún rol dentro del diseño del Plan Nacional de Desarrollo implementado como novedad en la Constitución de 2008. Bajo las disposiciones constitucionales, le corresponde únicamente al presidente de la República la ejecución, planificación y evaluación de las políticas públicas como responsable de la administración pública, tal como lo dispone el artículo 141 de la Constitución.

Como lo afirma Paúl Córdova esto establece un régimen carente de corresponsabilidades entre el Ejecutivo y el Legislativo, además de la ausencia de disposiciones constitucionales que le permitan a la Asamblea Nacional aprobar el Plan Nacional de Desarrollo ni tampoco puede vigilar su ejecución. Se debe tomar en cuenta que de este plan se desprenden las políticas públicas y la ejecución del Presupuesto General del Estado aprobado por la Asamblea Nacional.<sup>152</sup>

A todo esto, se debe sumar el hecho de que los procesos de fiscalización de la Asamblea Nacional, tal como lo dispone el artículo 75 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, son canalizados únicamente a través de la Comisión de Fiscalización, lo que tiene como consecuencia que al Pleno llegará únicamente lo que decida dicha Comisión.<sup>153</sup>

## **2.4 Balance de la distribución del poder entre las constituciones de 1998 y 2008**

La Constitución de 2008, en gran medida, recoge lo previsto en la Constitución de 1998, principalmente en lo que tiene que ver con las atribuciones conferidas al presidente de la República. Al igual que la actual Constitución, la de Sangolquí supuso un reforzamiento importante a la figura del presidente frente a las otras funciones del Estado.

Las competencias para el Presidente de la República sobre iniciativa legislativa exclusiva, poder de veto fuerte, decretos de estado de excepción y blindaje para ser llevado a un proceso de fiscalización fueron los aspectos recogidos por la Constitución

---

<sup>152</sup> *Ibíd.*, 165.

<sup>153</sup> *Ibíd.*, 169.



vigente y que permitieron cierta primacía de la Función Ejecutiva frente a la Función Legislativa.

La Constitución de 2008 además de recoger esta distribución desequilibrada del poder, reforzó aún más la figura el régimen presidencialista a través de la creación de nuevas funciones del Estado, cambió el modelo de Estado y la consecuente pérdida de poder por parte de la Asamblea Nacional, (ver Tabla 3).

**Tabla 3: Balance del sistema presidencial en las Constituciones de 1998 y 2008**

Poder		1998	2008	% Concentración
Veto	Parcial	Ejecutivo sugiere textos alternativos, congreso puede allanarse (voto de mayoría absoluta de los asistentes) o ratificarse ( <b>voto de 2/3 de los miembros</b> )	Ejecutivo sugiere textos alternativos, Asamblea puede allanarse (voto de mayoría absoluta de los asistentes) o ratificarse ( <b>voto de 2/3 de los miembros</b> )	Voto para ratificación: 3%
	Total	Congreso no puede volver a tratar el proyecto hasta un año después y aprobarlo en un solo debate con el voto de las <b>2/3 de los miembros</b>	Asamblea no puede volver a tratar el proyecto hasta un año después y aprobarlo en un solo debate con el voto de las <b>2/3 de los miembros</b>	Voto para aprobar 3%
Decretos	Decretos Ley	Proyecto calificado de urgencia en materia económica no aprobado por legislativo en 30 días	Proyecto calificado de urgencia en materia económica no aprobado por legislativo en 30 días.	Urgencia económica 3%
		No existe muerte cruzada	Decretos emitidos durante transición por muerte cruzada	Transición-Muerte Cruzada en 2008 1%
	Estado de excepción	Limitación de derechos constitucionales revocable por el Congreso Nacional	Limitación de derechos constitucionales revocable por la Asamblea Nacional	Limitación de derechos 3%
		Tribunal Constitucional no puede revocar decisión de Congreso Nacional	Corte Constitucional puede revocar decisión de AN	Revocabilidad por Corte Constitucional en 2008 1%
Iniciativa	Ejecutivo	Iniciativa ordinaria y exclusiva	Iniciativa ordinaria y exclusiva	Iniciativa exclusiva sin limitación y apoyo 3%
	Legislativo	Ordinaria con apoyo de un bloque legislativo o 10 legisladores	Ordinaria con apoyo de una bancada legislativo o 5% de los miembros	Iniciativa limitada y

				mayores requisitos 3%
Referéndum	Consulta popular	Ejecutivo puede consultar sobre asuntos que estime conveniente	Ejecutivo puede consultar sobre asuntos que estime conveniente	Discrecionalidad 3%
		Tribunal Constitucional no puede resolver acción de incumplimiento por Consulta Popular	Corte Constitucional puede resolver acción de incumplimiento para aplicar Consulta Popular	Recursos para obligar cumplimiento en 2008 1%
	Reforma constitucional	Ejecutivo puede consultar para reformar la Constitución	Ejecutivo puede consultar para reformar la Constitución	Competencia preferente a presidente 3%
Destitución	Ejecutivo	No es posible	Asamblea puede destituir al presidente y termina su periodo	Destitución de Presidente en 2008 3%
	Legislativo	No es posible	Presidente puede disolver a la Asamblea Nacional y termina su periodo y legisla vía decreto en transición	Disolución de Asamblea Nacional en 2008 3% Legislar vía decreto en 2008 1%
Interpretación Constitucional		Competencia exclusiva del Congreso Nacional	Asamblea Nacional no tiene esta competencia. Lo hace Corte Constitucional	Pérdida de poderes de AN frente a Ejecutivo en 2008 3%
Reforma Constitucional		Competencia exclusiva del Congreso Nacional	Asamblea Nacional es un actor más de este proceso	Pérdida de poderes de AN frente a Ejecutivo en 2008 3%
Nombramiento de Autoridades de Control		Competencia del Congreso Nacional a través de ternas enviadas por otras funciones	Asamblea Nacional no los nombra solo los posesiona. Lo hace el CPCCS.	Pérdida de poderes de AN frente a Ejecutivo en 2008 3%
Fiscalización		Competencia del Congreso a través de sus diputados	Competencia de la Asamblea Nacional como órgano administrativo	Fiscalización no la ejercen asambleístas en 2008 3%
			Asamblea Nacional no participa en diseño de Plan Nacional de Desarrollo	No participación en Plan de Desarrollo en 2008 3%

		Comisión de Fiscalización	Canalización a través de Comisión de Fiscalización en 2008 3%
<b>Comparación de Total de Concentración</b>	<b>1998: 21%</b>	<b>2008: 53%</b>	

Fuente: Constitución del Ecuador de 1998 y 2008. (Elaboración propia).

La tabla 3 compara el porcentaje de concentración de poder de la Función Ejecutiva en las constituciones de 1998 y 2008, para el efecto se asignó con un valor del 3% a aquellas competencias que se recogen de la Constitución de 1998 a la del 2008, también se asigna el valor del 1% adicional cuando las competencias recogidas de 1998 en 2008 tienen un reforzamiento adicional al que tenía antes. Finalmente, se asigna un valor del 3% cuando la Constitución 2008 establece nuevas competencias o por el contrario se restan competencias, que, a nuestro criterio, constituyen nuevos mecanismos constitucionales para la concentración de poder.

Es así, que por ejemplo en el poder de veto, parcial y total, la Constitución de 1998 y 2008 tienen el mismo régimen, es decir, ambas prevén un sistema de veto fuerte que otorga mayores poderes al Ejecutivo frente al Legislativo, en ese caso se asignó el valor de 3%. En cambio, cuando se compara la competencia para emitir decretos-ley se evidencia que en la Constitución de 2008 se refuerza esta competencia con la posibilidad de que el presidente pueda emitirlos durante la transición entre la declaratoria de muerte cruzada y la elección de nuevas autoridades, en ese caso se asignó un valor adicional del 1%. También, cuando se representa la pérdida de poder de la Función Legislativa con la Constitución de 2008, se asignó el valor de 3%. Con base a estos valores entonces, se calcula que en la Constitución de 1998 hay una concentración de poder del 21% mientras que en la de 2008 hay una concentración de poder del 53%.

Siguiendo esta línea argumentativa tenemos que se reproducen en la Constitución de 2008 aquellos mecanismos que en 1998 constituían mecanismos de concentración de poder que permitían un régimen desequilibrado cuyo fin era brindar de mayor poder al presidente de la República, como lo son los poderes de veto e iniciativa legislativa. Pero además se reforzaron los poderes que le permitían al presidente emitir decretos ley en un nuevo contexto no previsto en la Constitución de

1998 como es la muerte cruzada, también, el poder de referéndum se refuerza con la posibilidad de que la Corte Constitucional obligue al cumplimiento del resultado de una Consulta Popular, aunque esta haya sido convocada por el presidente para crear, modificar o derogar una ley que en la teoría debería ser competencia exclusiva de la Asamblea Nacional.

Adicionalmente, se incorporan nuevas competencias como es la de permitir la disolución de la Asamblea Nacional o la destitución del presidente, pero con la diferencia de que el presidente puede mantenerse en el poder y legislar vía decreto por un tiempo determinado. Finalmente, se restan poderes a la Asamblea Nacional a través de la creación de una nueva función del Estado entre los cuales tiene un organismo como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que asumió competencias del viejo Congreso Nacional; así como la creación de una Corte Constitucional que también se encarga de ejercer otra competencia que antes tenía la Función Legislativa.

Con el nuevo modelo estatal implementado por los constituyentes de Montecristi, la Constitución de 2008 cambió de Estado Social de Derecho a Estado Constitucional lo cual significó, a nuestro juicio, un avance en derechos principalmente en lo que tiene que ver con la garantía que se deben otorgar para el efectivo ejercicio de los mismos. Esto generó la creación además de una Corte Constitucional con atribuciones y competencias mucho más avanzadas que las que tenía el extinto Tribunal Constitucional de la Constitución de 1998.

La nueva Corte Constitucional se convirtió en el máximo órgano de interpretación, control y administración de justicia constitucional.<sup>154</sup> La diferencia con la Constitución de 1998 es que el Congreso Nacional era quien podía interpretar la Constitución con carácter obligatorio. Es decir, más allá de que estemos o no de acuerdo con la existencia de una Corte Constitucional, el efecto que este cambio tuvo en la distribución del poder fue que el órgano legislativo pierda competencias, lo cual le restó poder frente a una figura presidencial cada vez más fuerte más si es que analizamos el texto constitucional y encontramos que la participación de la Corte es esencial en la toma de decisiones. (Convocatoria a consulta popular artículo 104, reforma constitucional artículo 443, muerte cruzada 148 y 130, Abandono del cargo de presidente, artículo 145, control de estados de excepción, artículo 166).

---

<sup>154</sup> Artículo 429 de la Constitución de la República del Ecuador.

Por otra parte, la Constitución de 2008 creó la Función de Transparencia y Control Social la cual cuenta con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que se encarga del nombramiento de las máximas autoridades de la Fiscalía General del Estado, Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Superintendencias, Consejeros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Defensor del Pueblo y el Defensor Público, debiendo la Asamblea Nacional únicamente posesionarlos en sus cargos.<sup>155</sup>

La designación de estos funcionarios bajo la Constitución de 1998, artículo 130, era competencia del Congreso Nacional el seleccionarlos de entre las ternas que se remitían a esta función. En términos prácticos, esta competencia en la actualidad ya no la tiene la Asamblea Nacional y se la confirió al Consejo de Participación Ciudadana, lo que nuevamente significó restarle poderes a la Función Legislativa. Es decir, mientras la Constitución de 2008 mantuvo las competencias del presidente y le otorgó nuevas como el diseño del Plan Nacional de Desarrollo como vimos anteriormente, le restó competencias al legislativo.

La Constitución de 2008 lejos de establecer un sistema en el que se respete la separación de poderes coadyuvó a incrementar los poderes del presidente de la República, generando así un hiperpresidencialismo nocivo para la distribución y equilibrio de poderes.

---

<sup>155</sup> Artículo 120 numeral 11 de la Constitución de la República del Ecuador.

## Conclusiones

De la investigación realizada se extraen las siguientes conclusiones:

1. Los términos división y separación de poderes tienen significados diferentes. Tal como se lo señaló en el primer capítulo, la división de poderes se refieren a una distribución formal de “trabajo” entre las distintas funciones del Estado. Desde nuestro punto de vista esto tiene como fin la búsqueda de eficiencia en el ejercicio del poder de modo que no sea únicamente una persona la que tenga el encargo de solventar todas las funciones que requiere el Estado. En cambio, la separación de poderes se refiere a la desconcentración del poder en varias funciones de modo que no sea posible el ejercicio abusivo o arbitrario del poder o la concentración del poder en pocas manos.
2. La separación de poderes en el sistema presidencial consigue su máxima expresión con la constitución de Estados Unidos, que además de recoger las teorías de Locke y Montesquieu, incorpora nuevos elementos como el principio democrático y el federalismo, cuyo fin principal es conseguir una distribución equilibrada del poder y establecer mecanismos por los cuales el poder refrene al poder.
3. Las constituciones ecuatorianas del siglo XX presentan una evolución desequilibrada de la distribución del poder, se puede apreciar en ella un incremento de poder a favor de la figura del presidente de la república.
4. Las competencias del presidente de la república en las constituciones ecuatorianas del siglo XX presentan un incremento en cuanto a su fuerza de modo que le permitían, a quien ostentaba este cargo, imponerse cada vez con mayor rigor a las decisiones que pudieran tomar los miembros del legislativo.

5. Las competencias relacionadas al poder de veto son las que mayor fuerza fueron cobrando con el pasar de las constituciones del siglo XX, con lo cual el presidente de la república tenía la posibilidad de imponer su criterio en la legislación ecuatoriana y ser en ocasiones quien tenía la última palabra.
6. Algo similar ocurre con la facultad fiscalizadora del legislativo, sobre el cual se fueron incluyendo algunas restricciones para que los ministros de estado puedan ser censurados o destituidos por parte del parlamento, una de estas restricciones fue el número de votos necesarios.
7. La constitución ecuatoriana, recoge el modelo presidencialista en el que la separación y equilibrio de poderes se ve transgredida por cuanto prevé mecanismos que otorgan mayor poder al presidente frente a las demás funciones del estado, en especial, a la Función Legislativa.
8. La Constitución de 2008 no solo recogió un modelo desequilibrado del poder proveniente de la Constitución de 1998 y las demás del siglo XX, sino que fortaleció más a la Función Ejecutiva y le restó poder a la Función Legislativa al haber redistribuido las funciones del legislativo entre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como a la Corte Constitucional.
9. La Constitución de 2008 adopta el desequilibrio de poderes previsto en todos los textos constitucionales del siglo XX y lo refuerza, permitiendo que quien ejerza la función ejecutiva pueda aglutinar el mayor poder en sus manos, vulnerando así el principio de separación de poderes.
10. La Constitución de 2008 mantuvo la vigencia de la figura de un veto fuerte que beneficia al presidente en la toma de decisiones sobre legislación nacional, superar su objeción supone la existencia de una mayoría calificada que pueda proceder con la ratificación del texto aprobado.

11. Lo mismo ocurre con la objeción total que impide a la Asamblea Nacional continuar con el tratamiento del proyecto de ley de forma inmediata, únicamente lo puede hacer hasta un año después de haberse emitido la objeción total y con el voto de una mayoría calificada.
12. La Constitución de 2008 por primera vez desde el siglo XX permite que el presidente pueda adoptar la decisión de disolver al legislativo, lo cual no solo acarrea un rompimiento del orden democrático, sino que vulnera fuertemente el estado de derecho, la institucionalidad y el principio de separación de poderes.
13. Los controles previstos en la constitución de 2008 para que instituciones como la Asamblea Nacional puedan frenar el poder del presidente de la república son mínimos frente a las competencias que este ostenta y que le permiten sortear la voluntad del legislativo.
14. La Constitución de 2008 recogió una competencia únicamente prevista en las constituciones de 1945, 1979 y 1998, como es la posibilidad de emitir decretos con rango de ley, lo cual vulnera fuertemente las competencias exclusivas sobre legislación que debería tener la Asamblea Nacional.
15. En la misma línea, bajo el argumento de participación ciudadana se conceden amplias facultades al presidente para convocar a consulta popular y sortear el procedimiento legislativo sobre la aprobación o derogatoria de leyes, con lo cual la ciudadanía puede adoptar esta decisión por voto popular.
16. Competencias como las de fiscalización requieren de pronunciamiento de instancias internas de la Asamblea Nacional para que el Pleno pueda adoptar una decisión en esta línea, este modelo asegura que quien tenga el control político sobre la Asamblea sea quien decida sobre el resultado de las competencias de fiscalización y control de gobierno.



17. La Asamblea Nacional no puede decidir sobre la conformación de los organismos de control, esta competencia fue encomendada al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual supuso la eliminación de una de las competencias previstas antes en la Constitución de 1998.
18. La existencia de una Corte Constitucional, con el nuevo modelo del 2008, retiró las competencias para interpretar el texto constitucional por parte del legislativo, esto tuvo como consecuencia que en las decisiones más relevantes se obtenga previamente el dictamen de conformidad por parte de dicha Corte.
19. Con esta nueva distribución de poder y competencias el porcentaje de concentración que tenía la Constitución de 1998 aumentó con la vigencia de la Constitución de 2008, por cuanto se mantuvo las competencias que dotaban de mucha fuerza al presidente de la república.
20. La Asamblea Nacional a su vez vio sus competencias diseminadas entre otros órganos del poder estatal con la vigencia de la Constitución de 2008, lo cual significó un debilitamiento de esta función y una consecuente fortificación a favor del ejecutivo.
21. La Constitución de 2008 debe ser revisada en lo referente a su esquema de distribución de poderes para corregir viejas herencias y novedosas inclusiones que permiten la supremacía de poder de una función del estado frente a las demás, lo cual contraviene los propósitos del principio de separación de poderes.

## Bibliografía

- Balaguer, Francisco. «Manual de derecho Constitucional.» 546-547. Madrid: Editorial Tecnos, 2010.
- Bandieri, Luis María. *Presidencialismo vs Parlamentarismo bajo los Demonios Familiares*.  
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/presidencialismo-parlamentarismo-bajo-demonios-familiares.pdf> (último acceso: 2016).
- Blanco, Roberto. *El valor de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- Borja, Rodrigo. *Sociedad, Cultura y Derecho*. Quito, Pichincha: Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda, 2012.
- Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu. *El Espíritu de las leyes*. Barcelona, 2012.
- «Constitución de la República del Ecuador.» 1906.
- «Constitución de la República del Ecuador.» 1929.
- «Constitución de la República del Ecuador.» 1945.
- «Constitución de la República del Ecuador.» 1946.
- «Constitución de la República del Ecuador.» 1967.
- «Constitución de la República del Ecuador.» 1979.
- «Constitución de la República del Ecuador.» 1998.
- «Constitución de la República del Ecuador.» 2008.
- Córdova, Paúl. *Justicia Dialógica para la Última Palabra*, Quito, 2017.
- Dahl, Robert A. *Un Prefacio a la Teoría Democrática*, Bogotá, 1988.
- Dios, Manuel Sánchez de. *La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno, Política y Sociedad*. 1995.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=117078> (último acceso: 2016).
- Econ. Rafael Correa Delgado, Presidente de la República del Ecuador. *Objeción Parcial al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la*

*Democracia. Objeción Parcial*, Presidencia de la República del Ecuador, Quito: Presidencia de la República del Ecuador, 2012.

- Ecuador, Corte Constitucional del. «Sentencia No. 028-12-SIN-CC .» *Sentencia*. Registro Oficial, 17 de Octubre de 2012.
- Estado, Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del. «Informe sobre la Objeción Parcial al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.» Informe no vinculante, Quito, 2012, 9.
- Fernández, Albert Noguera. «Participación, Función electoral y Función de Transparencia y Control Social, Desafíos Constitucionales.» En *La Constitución ecuatoriana del 2008, en perspectiva*, de Albert Noguera Fernández, 137-150. Quito: Ministerio de Justicia - Tribunal Constitucional, 2008.
- Fischbach, Oscar Georg. *Teoría General del Estado*. Barcelona: Editorial Labor S.A.
- García, Mercedes. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gargarella, Roberto. *La sala de Máquinas de las Constituciones Latinoamericanas*, Buenos Aires: Revista Nueva Sociedad, 2015
- Hamilton, Alexander. *El Federalista*. Vol. XLVII. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. Granada: Editorial Comares S.L., 2002.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia.
- Linz, Juan J. *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Locke, John. *Segundo Ensayo Sobre el Gobierno Civil*. Buenos Aires, Buenos Aires: Editorial Losada S.A., 2002.
- Mainwaring, Matthezv Soberg Shugart y Scott. *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Malberg, Carré de. *Teoría General del Estado*. México DF, 2013.

- Meaglia, Piero. 1996.  
[http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/62/1\\_propuesta\\_presidencialismo\\_meaglia.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/62/1_propuesta_presidencialismo_meaglia.pdf) (último acceso: 2016).
- Nogueira, Humberto. *El presidencialismo en la práctica política*.  
[http://nuso.org/media/articles/downloads/1273\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/1273_1.pdf) (último acceso: 2016).
- Nohlen, Dieter. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- Ocasionales, Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y.
- Ortiz, Richard Ortiz. «Las singularidades del sistema electoral legislativo en el Ecuador.» En *Reforma electoral en Ecuador, Estudios sobre el sistema electoral para la Asamblea Nacional y sobre voto electrónico*, 8. Quito: Universidad de las Américas, 2016.
- Pastor, Roberto Viciano. «La Función legislativa en la Nueva Constitución del Ecuador.» En *Desafíos Constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008, en perspectiva*, 162. Quito: Ministerio de Justicia - Tribunal Constitucional, 2008.
- Pinto, Juan Montaña. «La Función Judicial y la Justicia Indígena en la Constitución Ecuatoriana.» En *La Constitución ecuatoriana del 2008, en perspectiva*, 195. Quito: Ministerio de Justicia - Tribunal Constitucional, 2008.
- Royo, Javier Pérez. *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons, 2014.
- Sánchez, Manuel Alcántara y Francisco.  
<https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.2.formasdegobierno.pdf>  
(último acceso: 2016).
- Santistevan, Rafael Balda. «Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano.» En *La Constitución ecuatoriana del 2008, en perspectiva*, 177. Quito: Ministerio de Justicia - Tribunal Constitucional, 2008.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México DF: Fondo Cultura Economica, 1994.
- Signer, André. <http://www.clacso.edu.ar>. 2000.  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/filopol2/singer.pdf> (último acceso: 5 de Abril de 2016).

- Social, Instructivo para el Concurso de Oposición y Méritos para la Selección de los y las Integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control.
- 2008, Régimen de Transición para la Aplicación de la Constitución de.