

**REPUBLICA DEL ECUADOR**  
**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO**  
**DE SEGURIDAD NACIONAL**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS**  
**NACIONALES**



**XVII Curso Superior de Seguridad Nacional**  
**y Desarrollo**

**TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL**

"LA FUNCION EJECUTIVA ECUATORIANA, SU IMPORTANCIA,  
DESARROLLO Y POSIBLES REFORMAS".

DR. WAGNER JATIVA QUIROZ

**1989 - 1990**

REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

---

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

---

XVII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO

---

LA FUNCION EJECUTIVA ECUATORIANA, SU IMPORTANCIA, DESARROLLO

---

Y POSIBLES REFORMAS.

---

DR. JURISP. WAGNER JATIVA Q.

---

1989 - 1990

---

## I N D I C E

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
I N T R O D U C C I O N	iii
 <u>CAPITULO I</u>	
<u>1. DEFINICIONES Y CONCEPTOS DE LA FUNCION EJECUTIVA</u>	
1.1. CONCEPTO EN LA DOCTRINA	1
1.2. DEFINICION EN LA CONSTITUCION VIGENTE	2
1.3. DEFINICION Y CONCEPTO DE LA DIVISION DEL PODER	5
1.3.1. <u>Aspecto Sociológico</u>	5
1.3.2. <u>Aspecto Jurídico</u>	7
1.3.3. <u>Aspecto Político</u>	7
1.4. PRACTICA Y EJERCICIO DEL PODER	18
1.4.1. <u>Tendencia Ecuatoriana</u>	22
1.4.2. <u>Ventajas del Ejecutivo</u>	23
1.4.4. <u>Relaciones del Ejecutivo con las otras Funcio-         nes.</u>	24
 <u>CAPITULO II</u>	
<u>2. ESTUDIO DE LA FUNCION EJECUTIVA EN EL ECUADOR</u>	
2.1. EPOCA COLONIAL	26
2.2. EPOCA REPUBLICANA	37
2.3. PERIDO COMPRENDIDO ENTRE 1987 y 1990	54
2.4. LOGROS OBTENIDOS	59
 <u>CAPITULO III</u>	
<u>3. MISION DEL EJECUTIVO EN LA CONSTITUCION VIGENTE</u>	
3.1. IMPORTANCIA DE LA FUNCION EJECUTIVA	67
3.2. DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	71
3.3. DEL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA	75
3.4. DE LOS MINISTROS SECRETARIOS DE ESTADO	77

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
3.5. LAS INSTITUCIONES, SU FUNCIONAMIENTO	78
3.6. DESARROLLO DE LA FUNCION EJECUTIVA	80
 <u>CAPITULO IV</u>	
4. <u>POSIBLES REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LA FUNCION EJECUTIVA</u>	
4.1. EN EL CAMPO POLITICO	94
4.2. EN EL CAMPO ECONOMICO	103
4.3. EN EL CAMPO SICOSOCIAL	103
4.4. EN LO MILITAR	106
 <u>CAPITULO V</u>	
5. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	
5.1. CONCLUSIONES	109
5.2. RECOMENDACIONES	112
 <u>BIBLIOGRAFIA</u>	 115

## I N T R O D U C C I O N

El tema del trabajo de investigación individual, ha sido seleccionado por la incuestionable importancia que reviste la "Función Ejecutiva en el Ecuador" y por cierto, dentro del contexto internacional, considerada como la más representativa en lo que se refiere al ejercicio del Poder, por ello, en la práctica, ha adquirido un notable desarrollo prevaleciendo sobre las otras Funciones del Estado, por lo menos, en la parte operativa, como demuestro en este breve estudio que no pretende agotar el tema sino que tiende a cumplir, ante todo, un aspecto de formación personal y grupal en materia de diálogo institucional, sirviendo como instrumento para futuras investigaciones.

Este trabajo contempla un análisis histórico desde la época colonial hasta nuestros días, a fin de clarificar y especificar la evolución que ha tenido en nuestro país la Función Ejecutiva y dentro de ello, los logros alcanzados; comprende un estudio comparado de nuestra legislación con otras del Continente, especialmente en los países de Sudamérica, por estar más acorde a nuestra realidad, identifica a nuestro sistema como Presidencialista a diferencia de otros que son Parlamentaristas.

He incorporado criterios de tratadistas a nivel internacional y nacional, cuyos pensamientos hacen preveer una nueva concepción del Constitucionalismo Ecuatoriano y de una mayor concreción y sistematización del Poder Ejecutivo, con la finalidad de que pueda responder mejor a los requerimientos de nuestra población, de sus necesidades y de sus expectativas.

De ahí que, el trabajo que presento, y muy especialmente aquello referente a la Constitución vigente, tiene como propósito específico recoger el criterio de nuestros

pensadores sobre las posibles reformas que se pudieran dar en el orden concretamente de la Función Ejecutiva, con miras a poder formular proposiciones coherentes, prácticas y del más puro civismo que incentiven estudios de investigación de mayor profundidad y que se dirijan, naturalmente, a perfeccionar el orden constitucional que nos rige.

## C A P I T U L O I

### 1. DEFINICIONES Y CONCEPTOS DE LA FUNCION EJECUTIVA

#### 1.1. CONCEPTO EN LA DOCTRINA.

Para conceptualizar la Función Ejecutiva, desde el punto de vista de la doctrina, es necesario precisar y definir lo que esta significa. Así, coincidiendo con varios autores que tratan sobre la materia, doctrina es la sabiduría, enseñanza, conocimiento que instruye. La Enciclopedia Jurídica OMEBA LA DEFINE: "Doctrina... designa lo afirmado como sabido, o impuesto en su caracter por una escuela determinada".<sup>1</sup>

La doctrina difiere, por lo tanto, de la ciencia y de la teoría, de la primera, porque ésta hace referencia a un conjunto de conocimientos comprobados y explicados, y de la segunda, porque por teoría se entiende una forma especial del conocimiento científico, que procura unificar diversas leyes sobre un aspecto de la realidad. En metodología del Derecho, se habla de las doctrinas de los juristas o doctrinas jurídicas, para hacer referencia a las tesis sustentadas por los juristas con respecto a un problema de Derecho.

Entonces, siendo la Función Ejecutiva uno de los Organos en que se subdivide el Poder del Estado, cuya conformación y funcionamiento están regulados por la Constitución Política, constituye un problema del Derecho, que trata sobre la organización y funcionamiento de éste con respecto y en relación a las otras funciones del Estado, la Legislativa y la Jurisdiccional, procurando armonizarlos en

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo No. 22 pag. 185.

la práctica interpretando y aplicando correctamente las leyes.

Visto así el problema, la Función Ejecutiva es el órgano que en el contexto de la clásica división del Poder, se encarga esencialmente de la administración del Estado, correspondiéndole ejecutar las leyes, cumplir y exigir su cumplimiento, teniendo a su cargo la dirección principal de los asuntos de una Nación.

Es también el Gobierno propiamente dicho, o Poder Constituido, que representa la parte fundamental del ejercicio o presencia misma de uno de los elementos constitutivos del Estado, el Poder Político o Gobierno.

Desde el ángulo del Derecho Administrativo, la Función Ejecutiva está conformada, por todos los órganos y organismos de la Administración Pública.

Desde la óptica del Derecho Constitucional, la Función Ejecutiva se estructura con el Jefe de Estado y sus Ministros o Secretarios de Estado, y tiene como actividad la aplicación de las leyes, la conservación del orden público, la defensa del territorio nacional y el fomento del bienestar general de los habitantes de un país, sobre quienes ejerce su autoridad, constituyéndose además en la representación directa del Gobierno. Bajo esta consideración, los términos Ejecutivo y Gobierno son literalmente sinónimos, tanto en el orden práctico, cuanto en el orden jurídico mismo.

## 1.2 DEFINICION EN LA CONSTITUCION VIGENTE

La Constitución Política del Ecuador en vigencia,



al referirse al Ejecutivo, establece que: "La Función Ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República, quien representa al Estado. Durará un período de cuatro años y no podrá ser reelegido".<sup>2</sup>

La transcripción precedente, evidencia el carácter presidencialista de nuestro sistema de gobierno.

Las características y afectos del sistema presidencial son los mismos que los de la monarquía constitucional no parlamentaria. Con mucha razón, se ha dicho que como variante de la democracia representativa, el régimen presidencial es aquel que no es parlamentario. La base mas importante de este sistema es mediante la observancia absoluta del principio de la separación de los poderes públicos, tal como se estableció en la Constitución de los Estados Unidos y de acuerdo a los principios de Locke y Montesquieu.<sup>3</sup>

En el marco del constitucionalismo Latinoamericano, se propende, en la actualidad, al mayor fortalecimiento de la Función Ejecutiva, como consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico y social de las naciones del Tercer Mundo, cuya estructura jurídica fue el resultado, en muchos casos, de sendas copias de instrumentos aprobados y vigentes para naciones con un nivel de desarrollo mucho mas avanzado, en los órdenes social, económico y político, como los Estados Unidos.

El régimen presidencial nuestro, supone también que el Presidente será el Jefe de Estado y que ejerza sus funciones a través de los Ministros de Estado. Los

---

<sup>2</sup> Constitución Política del Ecuador. Art. 73.

<sup>3</sup> Bernaschina González, Mario: Derecho Constitucional Cap. 5 pag. No. 368.

Ministros no tienen autoridad política propia, sino que son los dirigentes administrativos de sus portafolios y los consejeros y colaboradores del Presidente en el plano gubernamental.

Por ser el Presidente Jefe de Estado, le corresponde su máxima representación tanto en el orden interno como en el internacional. El carácter de Jefe de Estado le confiere también el mando Supremo de las Fuerzas Armadas.

En un régimen presidencial como el nuestro, el cambio de Presidente supone una notable mutación en la política nacional, y como la historia nacional presenta un cuadro de gran inestabilidad, por los frecuentes golpes de Estado, existe una aspiración a consolidar el Gobierno y dar mayor continuidad a la obra administrativa.

En el Ecuador, y en general en los regímenes presidenciales, la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno tienen un mismo titular; el Presidente de la República, desempeña ambas funciones. Por esto, las atribuciones que se numeran en la Constitución, pertenecen unas al Presidente en cuanto Jefe de Estado, como la de representarlo, y otras, como cabeza de su administración y gobierno.

En cuanto a la duración de las funciones del Presidente de la República, lo clásico en el Derecho Constitucional Ecuatoriano, ha sido el período de cuatro años, que se establece en casi todas las Constituciones de nuestro País. La actual, separándose de lo tradicional, alargó el período a 5 años. En 1983 se volvió a establecer el clásico período de 4 años.

### 1.3. DEFINICION Y CONCEPTO DE LA DIVISION DEL PODER

Es necesario partir de la definición general del Poder, que según el Manual de Doctrina de Seguridad Nacional se expresa:

"La palabra Poder sirve para designar una especial aptitud para hacer algo, así como al sujeto o titular de esta aptitud; con tales acepciones se puede tener poder y ser poder. En el primer caso se lo posee; en el segundo se lo personifica"<sup>4</sup>.

La definición de Poder como actitud y como ente, no interesa en nuestro caso, sino el ejercicio de éste "como una relación inter-humana en virtud de la cual la acción de unos determina el comportamiento de otros, relación en definitiva, mando y obediencia"<sup>5</sup> que se expresa en la capacidad de gobernar. Puedo así relacionar Poder con Gobierno dado que, en el presente trabajo el uno no puede ser considerado con exclusividad del otro y viceversa.

Dentro de esta relación de "mando y obediencia" de interacción e interinfluencia entre gobernantes y gobernados, se puede encontrar tres aspectos del Poder: Sociológico, Jurídico y Político.

#### 1.3.1. Aspecto Sociológico

"El Poder es un fenómeno Social desde el momento que es inter-humano, se caracteriza por las

---

<sup>4</sup> Manual de Doctrina de Seguridad Nacional 1989 - 1990 pag. 62.

<sup>5</sup> Manual de Doctrina de Seguridad Nacional 1989 - 1990 pag. 62

<sup>6</sup> Manual de Doctrina de Seguridad Nacional pag. 62

actitudes y comportamientos mediante y a través de los cuales unas voluntades inclinan otras voluntades, en parte por la coerción"<sup>7</sup>. El Poder como relación liberal de coerción y consentimiento, ofrece los siguientes rasgos característicos:

**1.3.1.1. El Poder es un fenómeno Biológico.**

"Se afirma esto hasta el punto de que existe también en los agrupamientos animales, lo que explica que pueden existir influjos provenientes del sexo, la costumbre y la fuerza física"<sup>8</sup>.

**1.3.1.2. El poder es un Fenómeno de Coerción.**

Este se expresa "no necesariamente con carácter físico, lo que explica que opera mediante diversidad de medios: económicos, sicosociales, presión social, etc"<sup>9</sup>.

**1.3.1.3. El Poder es un fenómeno de Especial Naturaleza Síquica.**

"Busca siempre hacerse aceptar. Cuando los gobernados creen que deben obedecer a los gobernantes establecidos de cierta manera, se tiene un concepto de legitimidad del Poder"<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Obra citada pag. 62.

<sup>8</sup> Obra citada pag. 62, 63.

<sup>9</sup> Obra citada pag. 63.

<sup>10</sup> Manual de Doctrina de Seguridad Nacional Pag. 63

### **1.3.2. Aspecto Jurídico**

"El Poder es la base de toda organización jurídica, en el más alto nivel es norma universal que no hay Estado sin Derecho y, por lo tanto, no hay Poder Estatal sin normatividad Jurídica. Bajo éste criterio se considera al Estado como el Poder Jurídicamente organizado para dirigir políticamente a la nación"<sup>11</sup>.

### **1.3.3. Aspecto Político**

El Estado tiene como finalidad alcanzar el bien común a través de la seguridad y el desarrollo, para lo cual se determinan los objetivos nacionales que deben conquistarse. "Desde este punto de vista se considera al Estado como la Entidad de Naturaleza Política que promueve la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales, mediante la utilización adecuada y efectiva de los medios de todo orden de que dispone la Nación. Es necesario por lo tanto disponer de un Poder adecuado para la consecución de esos fines"<sup>12</sup>.

Del estudio de estos tres aspectos se concluye que, "para que exista la relación de mando y obediencia por coerción o consentimiento, ya sea para dirigir políticamente la Nación o para la consecución de los objetivos se requiere de medios para el ejercicio del Poder. Estos medios ya sean materiales o espirituales constituyen la base de sustentación del concepto de Poder Nacional"<sup>13</sup>. Dentro de éste, de su estructura de acuerdo al campo en que actúan

---

<sup>11</sup> Obra citada pag. 63

<sup>12</sup> Obra citada pag. 63

<sup>13</sup> Obra citada pag. 63 y 64.

sus medios, se admite convencionalmente cuatro expresiones del Poder Nacional: Política, Económica, Sicosocial y Militar.

Llegado a este punto, me referiré particularmente a la Expresión Política del Poder Nacional (Poder Político), que "es la parte del Poder Nacional que expresa la manifestación de la voluntad política del pueblo y que detenta las funciones de dirección, coordinación y arbitraje, en la conducción de los destinos de la Nación, Objetivando el bien común"<sup>14</sup>.

"Los términos Poder y Política coexisten mutuamente involucrados, no existe la Política sin Poder y el Poder se distingue prioritariamente como un concepto político. Hay política ahí donde existen diferencias relativas de Poder o Autoridad"<sup>15</sup>.

Se hace necesario en este punto redefinir lo que es el Poder: "Es la capacidad para ejecutar algo. Es un elemento connatural al hombre. Ha estado presente en las formas más primitivas de la sociedad; en la Orda, en el Clan, en la Tribu, en la Aldea. Posteriormente surge en la ciudad, en la Nación, en el Estado Moderno. Todo Poder implica la relación de mando y obediencia, sujeto a las normas legales. El Poder encuentra su marco de desarrollo mas adecuado bajo la Suprema Potestad rectora y coercitiva del Estado. Dentro de la maquinaria Estatal aparece el Poder Político, encargado de: interpretar los intereses y aspiraciones nacionales; establecer los objetivos Nacionales Permanentes y orientar su conquista y

---

<sup>14</sup> Manual de Doctrina de Seguridad Nacional 1989 - 1990 pag. 83.

<sup>15</sup> Obra citada pag. 81

mantenimiento"<sup>16</sup>.

Como es sabido, en el Estado actual la expresión política está integrada por tres Funciones: Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional; cada una con identidad propia, independiente en su jurisdicción e integrados armónicamente facilitando el normal desenvolvimiento administrativo del Estado. En la práctica, la Función Ejecutiva se ubica por encima de las otras dos Funciones, ya que a aquella le corresponde la administración general del Estado.

Esta división de Funciones, conocida también como división de Poderes no ha sido siempre así, a lo largo de la historia se ve que el Poder ha evolucionado y concomitantemente con él, el Gobierno que lo ejerce.

Platón, en su obra la Política define de alguna manera lo que es la Función Ejecutiva, referida a la forma de Gobierno y dice:

Entre las formas de Gobierno es preeminentemente justa y constituye el único Gobierno verdadero, aquella en que los gobernantes poseen en realidad la ciencia y no sólo parecen poseerla tanto si gobiernan con la ley, como sin ella, y tanto si gobiernan con la voluntad de sus súbditos, como en caso contrario.

De este concepto se desprende el carácter absolutista que insinúa dicho tratadista debe tener un gobernante, al manifestar que puede gobernar con la ley o sin ella, siempre y cuando la ciencia le conduzca a la satisfacción del bienestar común.

Aristóteles, contrariamente a Platón, sostenía que por más

---

<sup>16</sup> Obra citada pag. 81.

sabio que fuese el gobernante, su mandato debía tener regulaciones generales preestablecidas, es decir, bajo una norma superior como es la Constitución Política del Estado en la época actual.

Aristóteles distingue tres órganos políticos de gobierno: la rama deliberante, que ejerce el Poder Jurídico final del Estado en aspectos como declarar la guerra, o aceptar la paz y lo más importante, legislar; los magistrados o funcionarios administrativos que podían ser designados por sorteo o a través de un proceso electoral; y la judicatura o tribunales, los que podían ser elegidos o designados de igual forma que en el caso anterior.

Aquí se vislumbra el criterio primigenio sobre la división del Poder.

La edad media se caracterizó por las nuevas corrientes del pensamiento acerca de el renovado derecho, que insistían cada vez con mayor regularidad en que el Rey o Monarca debía someterse a la ley, puesto que se concebía a ésta como medio que penetra y controla toda clase de relación humana y por supuesto la del gobernado con el gobernante.

Sin embargo, a pesar de la concepción de que el Rey debía estar sometido a la ley, éste no era igual a los demás individuos, pues gozaba de cierto poder discrecional en la toma de decisiones, dado el grado de responsabilidad con que debía afrontar la administración del Estado y el bienestar de su pueblo, aspecto éste que tiene actual aplicación en nuestro sistema, cuando el Presidente de la República adquiere poderes absolutos en caso de emergencia nacional, conflicto interno o externo, según prescribe la Constitución actual y la Ley de Seguridad Nacional.



Después de este período, aparecerá en el horizonte político de la época, un hombre que revolucionó los conceptos tradicionales de la política, me refiero a Nicolas Maquiavelo, quien atacó fuertemente los tabúes constitucionalistas al manifestar que, la fuerza es justa cuando es necesario.

Así empieza una etapa en que el absolutismo derrocó al constitucionalismo feudal, baste mencionar como ejemplos: en España, la reunión de Aragón y Castilla con el matrimonio de los Reyes Católicos Fernando e Isabel, que convirtieron a dicho país en la potencia más grande del siglo XVI. Igual sucedía en Inglaterra con la dinastía Tudor; en Francia la fuerza militar de la Nación pasaba a manos del Monarca, quien hasta la revolución se convirtió en el único representante con poderes absolutos.

Esta evolución política fue captada por Maquiavelo, cuya caracterisitaca era la fuerza impuesta en este proceso de cambio.

Avanzando en las doctrinas políticas que se suceden a partir del siglo XVI, observo que, en opinión de críticos, Maquiavelo lo anuncia lo que será la concepción del Estado Liberal Burgués, que empieza a madurar a fines del siglo XVIII y se consolida en el siglo XIX.

Tomás Hobbes, politólogo Inglés, cuyo pensamiento apareció en los años 1640 y 1651, apoyó el gobierno absoluto sosteniendo que la monarquía era la forma más estable y ordenada de gobierno, que el hombre busca compañeros únicamente por interés y necesidad, que la sociedad política es el fruto de un pacto voluntario, de un cálculo interesado, que la división del Poder significa disolverlo, puesto que los fragmentos de Poder se destruyen mutuamente

y opina que el soberano es el único Poder.

En el siglo XVII LOCKE, esbozó su criterio en cuanto a la división del Poder, a excepción del judicial"<sup>17</sup>.

En el siglo XVIII, que es benéfico para Francia, al aparecer en su jurisdicción territorial, filósofos y grandes políticos como Montesquieu, éste último padre ideológico de la Revolución Francesa, cuyo hecho se siente y vive hasta la presente época, al plasmar el derecho liberal ensalzando la libertad individual y enseñando que la ley no debe intervenir sino lo menos posible en los asuntos privados, pues la autoridad es de suyo un mal necesario.

Sin embargo en la práctica tuvo y tiene contradicciones, al decir de algunos tratadistas que consideraron a la ley muy por encima de las decisiones individuales. En cuanto a las personas morales, los consideraban como meras creaciones de la ley, afirmaciones típicas de Rousseau.

En la actualidad el Liberalismo es una concepción superada, desde el punto de vista formal, se admite la autonomía de las personas morales no menos que de las físicas. Pero en cuanto al contenido, la intervención del Estado no ha cesado de progresar, pasando del control a la dirección, y aún a la realización de muchas tareas privadas (servicios industriales, dirección de la economía, reglamentación del trabajo, de la actividad bancaria).

Montesquieu, proporcionó al mundo su obra *Espíritu de las Leyes* en donde afirmaba que "todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificables como Legislativas, Ejecutivas o Judiciales, en donde la

---

<sup>17</sup> Jhon Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil, ed. Aguilar 1969

característica es que el Legislativo debe reunirse cuando lo convócase el Ejecutivo, éste conserva el veto sobre la legislación; y el Poder Legislativo debía ejercer poderes judiciales extraordinarios".

De lo dicho se desprende que atribuía al Legislativo mayor jerarquía y cierto debilitamiento en la fuerza del Poder Ejecutivo, al decir que si el Monarca (Ejecutivo) tórnase parte en la Legislación, con la facultad de estatuir, ya no habría libertad.

Posteriormente en 1.762 aparece en la palestra política mundial, Jacobo Rousseau con su obra "El Contrato Social", inspirado por Maquiavelo y Montesquieu.

Rousseau manifiesta que no existe el derecho del más fuerte, tesis contraria a la de Tomás Hobbes, aquí tratada, y de otros, y que la cláusula fundamental de "Contrato Social" es la misma para todos, en la que los ciudadanos se comprometen bajo las mismas condiciones y deben por tanto, gozar todos, los mismos derechos. Desde luego, esto no implica que niegue que hay derechos individuales frente al bienestar común.

Para el tratadista, la única forma de gobierno moralmente aceptable es la democracia directa, en la que los ciudadanos pueden estar presentes en la asamblea, pensamiento éste que es considerado como base para la doctrina democrática.

En referencia al Poder Ejecutivo decía que no es amo del pueblo, sino su oficial; él puede establecerlo y destituirlo cuando le plazca; no se trata para él de contratar, sino de obedecer; no tiene en absoluto más que una comisión, un empleo, como simple oficial soberano,

ejerce en su nombre el Poder de que le hizo depositario, y que puede limitar, modificar y recobrar cuando le plazca, por tanto, ejerce directamente el Poder Legislativo.

Este ha sido el panorama histórico de la división del Poder cuya Doctrina Política es aplicada hasta la fecha, en cuanto a sistema de gobierno se refiere.

La actividad del Estado no puede realizarse sino por medio de las Instituciones que son los órganos del Poder.

Por mucho tiempo se aferró la Doctrina a conceptuar como órganos al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para luego identificarles, más bien, como funciones del Poder Político del Estado mismo. Por el principio de la división del trabajo y por la necesidad del control, desde hace mucho tiempo impera la llamada separación de poderes o funciones, determinando sus principales actividades: Legislar, Administrar y Juzgar, o sea poner en función a la Ley en los casos particulares.

Así si el Poder es uno solo, se lo divide, encargando partes de él a órganos diferentes, pues en la práctica es inconcebible que un sólo hombre abarque todo, dando lugar al origen de la división del trabajo, antes enunciado como fuente, pues en la época contemporánea, de tanta y tan complicada problemática, que administrar mismo constituye una cuestión técnica, a la par de la aplicación de la norma, la cual requiere de un alto grado de especialización para obtener la eficiencia y eficacia.

Es indispensable que la libertad individual, el máspreciado don del hombre no esté, no pueda estar sujeto a una y exclusiva voluntad humana. Si todo el Poder estuviere concentrado en un solo hombre-esto es lo terrible

del absolutismo- ya no existiría la posibilidad de garantía.

La división establece mecanismos de control mutuo, todo lo cual quiere decir que en su base existe limitación en cada segmento del Poder, pero esta limitación emanada del orden jurídico, de acuerdo a la naturaleza de las cosas.

Esta teoría, planteada desde la antigüedad, concretada y sistematizada por Locke, adquirió categoría de Doctrina con Montesquieu y se perfeccionó con Rosseau, que lograron hacer fundamento de toda una concepción del mundo político, fuente de discusiones y enfrentamientos, más también de la auténtica Democracia, ya que establece un equilibrio de fuerzas, la famosa balanza de los Poderes de la Escuela Americana.

En fin, ha sido arduamente criticada pero también defendida con ardor y vehemencia, desde el punto de vista filosófico y político.

El sistema se basa en un proceso mediante el cual, ninguno de ellos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tienen superioridad ni puede prevalecer sobre el otro. Cada uno tiene su radio de acción y está obligado a hacerlo respetar impidiendo intromisiones ajenas.

La versión clásica, individualista, inflexible ya no existe y por tanto no se justifican los enfrentamientos, como ha ocurrido en siglos pasados, baste citar: primero porque no hay una línea divisoria exacta que permita determinar con precisión que es estrictamente lo legislativo y que lo netamente administrativo, segundo, porque a la fecha se observa cierta interacción de elaboración especialmente cuando hay concertación y afinidad política. Sin embargo

se mantiene y conserva como la razón de ser de algunas formas de Gobierno, como las Repúblicas Presidenciales donde está inmerso el Ecuador, en los que la Función Ejecutiva o Administrativa comprende la actividad completa del Estado hacia el cumplimiento de los fines, desde luego al amparo y sujeción de una norma suprema o Constitución, lo cual permite el control y fiscalización por los otros que también lo hacen recíprocamente, de ahí la necesidad de imponer un límite al un Poder con otro.

Dada la especial continuidad del Ejecutivo, de su expresa responsabilidad en la conducción del destino del Estado, es ésta función la más afectada con dicha limitación, con la deficiencia o insuficiencia de leyes y por esto a la vez, la que generalmente, más que las otras funciones, las viola, las desconoce, o las destruye, sino recordemos algunos casos prácticos en nuestra Historia.

Para el caso Ecuatoriano, de acuerdo a nuestra Constitución Política vigente (1979), se establecen las tres Funciones como sistema democrático de Gobierno, con la finalidad de conducir los destinos del Estado hacia un fin común; sin embargo, en la práctica se ha observado que tal equilibrio del Poder no se presenta como una realidad tangible; es incuestionable que el Ejecutivo, tiene mayor presencia política y jerarquía administrativa en el Estado, quizá porque recogiendo la Doctrina Democrática de Rousseau y otros tratadistas es justamente el Ejecutivo el de mayor resonancia en la participación electiva del pueblo a través del voto secreto y directo, sumando a este hecho que el Ejecutivo es el encargado de manejar los recursos económicos del país y goza también de la facultad de vetar leyes, desde luego con arreglo a la Ley.

En estos términos quedó formulada la Doctrina de la

separación de poderes, característica de toda República, Doctrina que indujo a creer que con el establecimiento de un equilibrio del Poder se produciría una armonía permanente en la sociedad estatal, ya que dicha Doctrina, no hacía sino trasladar los principios mecanisistas de la física de Newton a la realidad socio-política<sup>16</sup>.

La Doctrina en cuestión dogma político del constitucionalismo moderno está superado y alejado de la realidad del siglo XX, aunque desde la segunda guerra mundial, se mantiene firme este principio en las constituciones políticas. Esta Doctrina ha sido reformada, el supuesto equilibrio de las funciones Estatales ya no existe, una de ellas tiene mayor preponderancia que las otras.

Desde el punto de vista histórico, el gobernante antecedido al Juez y al Legislador, de ahí que, el Ejecutivo haya cobrado mayor relevancia.

Al Ejecutivo y al Legislativo se les ha concebido como poderes políticos propiamente dichos. Al Judicial se le ha denominado Poder, únicamente para enfatizar su independencia y la altura con que debe cumplir su misión. Solamente en los Estados Unidos, por aplicación de la revisión judicial de las leyes, el Poder Judicial tiene un reflejo de acción Legislativa.

Si bien la Función de mayor jerarquía formal es la Legislativa, pues norma el ejercicio de las otras, lo cierto es que la Función Ejecutiva es la que lleva la acción concreta incesante y múltiple que la vida de un Estado supone. Sin leyes y sin jueces, el Poder sería

---

<sup>16</sup> Torres Luis Fernando, el Control de la Constitucionalidad en el Ecuador. Ed. Puce. PP-104

arbitrario e incoherente, pero el Estado subsistiría, mientras que sin Gobierno, la sociedad no se organizaría.

La primacía corresponde a la Función Ejecutiva que ha sido la primera en aparecer y que, eventualmente, puede prescindir de las otras.

#### 1.4. PRACTICA Y EJERCICIO DEL PODER

Con el afán de plasmar brevemente un enfoque objetivo de lo que implica la práctica y el ejercicio del Poder, es menester, en mi opinión, presentar ciertas consideraciones desde el punto de vista de la teoría capitalista, y desde luego, también desde el concepto socialista, premisas que permitirán visualizar su práctica en el Ecuador.

"El fundamento del Poder es la fuerza", según los sofistas de la antigua Grecia, y "el Gobierno no es otra cosa que un acuerdo entre los fuertes para oprimir a los pobres" <sup>17</sup>.

De aquí nace la imposición de la voluntad de una parte de la sociedad (élites) precisamente de aquella que posee la riqueza económica, surge el Poder Político, y las costumbres adquieren el carácter de normas jurídicas.

"Establecida la sociedad en clases y el apareamiento del Derecho como voluntad de la clase gobernante erigida en ley, surge la existencia del Estado como institución coercitiva al servicio de esa clase, regida por un conjunto de normas de carácter positivo que llegaron a plasmarse en un cuerpo armónico de teorías jurídicas que hacían

---

<sup>17</sup> Gorozabel Giorgi, El Régimen Constitucional y Democracia en el Ecuador. Ed. Ramírez. pag. 19.



referencia al estudio de los principios y leyes que regulaban la existencia misma del Estado, entendido este como el máximo organismo de representación política de la sociedad"<sup>20</sup>.

Sea cual fuere la forma de existir del Estado, éste busca proteger y garantizar con fundamentos ideológicos apoyados en cierto grado de razón universal y con mucho de racionalidad burguesa, la esencia de ser un instrumento de opresión de las clases dominantes sobre el conjunto de la sociedad.

"En Derecho Político, en el cual el Estado Moderno, adquiere una forma actual y sutil de presentarse, al pretender encubrir las profundas contradicciones de clases que se generan en el seno de la sociedad burguesa, y hasta asume una nueva postura histórica y surge el derecho constitucional como una novísima modalidad de existir el derecho político, del Poder, para dar soporte teórico al estado Capitalista del derecho que se fundamenta en la teoría de la democracia representativa, del orden constitucional, de la soberanía popular y de la división de los Poderes y Funciones del Estado"<sup>21</sup>.

El Poder así concebido, desde el punto de vista capitalista, es la máxima aspiración de un individuo sea individual o colectivamente, pues constituye la fuerza o supremacía de la escala social, históricamente surge el estado como ente de ejercicio del Poder, a través de las funciones: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, cuyo acceso es por delegación del pueblo quien ejerce la soberanía,

---

<sup>20</sup> Marx Engels, Manifiesto del Partido Comunista pag. 54

Giorgi Gorozabel, Obra citada pag. 33.

según la constitución, aunque teóricamente como afirmación doctrinaria, pues la mayoría del pueblo desconoce, es ajeno a la problemática, he ahí la incursión y práctica de las élites generalmente económicas y dominantes que se sirven de intelectuales, técnicos, profesionales para mantenerse y peremnizarse en el Poder Político.

En el sistema socialista que surge a raíz de la Revolución Rusa de 1.917, se plantea un mecanismo para romper con la hegemonía económica de la clase burguesa trasladando el Poder a la Clase proletariada, a los obreros, quienes formando el capital más importante como es el humano, superior al económico, es aquel quien debe, a través de un sistema más justo ser beneficiario de su esfuerzo, con un criterio de solidaridad comunitaria. Es así que se implanta la dictadura del proletariado, distinto a todos los otros que ha conocido la humanidad, mediante el cual por primera vez en la historia el proletariado y la mayoría explotada de la sociedad va a dirigir la nueva organización Estatal.

La Dictadura revolucionaria del proletariado, es un Poder conquistado y mantenido mediante la violencia, ejercida sobre el proletariado por la burguesía, un Poder no sujeto a ley alguna, que desde luego no implica que prescinda del Derecho o de la ley. No es una dominación arbitraria sino un régimen coactivo estrictamente organizado, que legisla sobre materia de Gobierno regulándolo aún en los más pequeños detalles. La Dictadura no es de una persona sino la de una clase.

El Derecho Soviético repudia el cuadro clásico de la democracia engañosa de libertades e igualdad, y dentro de la cual actúa eficazmente un mundo de privilegios económicos incompatibles con el verdadero Gobierno Popular.

El Poder en el Sistema Capitalista, donde está inmerso el Ecuador, se ejercita a través de un sistema descentralizado, por ello, la división del Poder en las Funciones tradicionales, que a su vez crean otro organismo de administración.

En cambio, en el Sistema Socialista, se practica un régimen administrativo centralizado, bajo un esquema de economía planificada, donde la mayoría de los medios de producción están en manos del Estado, las colectividades públicas y las cooperativas de producción.

Para penetrar en nuestro ámbito es preciso recordar que el Poder Ejecutivo, en la clásica división de los Poderes es aquel que tiene por finalidad llevar a un desarrollo práctico las leyes, ostentando la dirección suprema de los asuntos nacionales. Desde el punto de vista administrativo, es el Gobierno y todos los órganos y organismos de la administración.

"De la actividad de la Función Ejecutiva surge distintos actos:

Actos Administrativos, Políticos y los actos de la Administración. Los dos primeros tiene relevancia jurídica, producen efectos con relación a terceros, en tanto que los actos de la administración se producen en lo interno de ella"<sup>22</sup>.

La Función Ejecutiva desempeña dos clases de actividades: la de Gobierno y Política y la de Administración.

---

<sup>22</sup> Díez Manuel María. Derecho Administrativo Ed. Argentina 1963.

Los actos políticos o de Gobiernos son producidos por el órgano Ejecutivo en su Función Política o de Gobierno, y los actos Administrativos por el mismo órgano en su función de administrador.

Si bien lo más adecuado es concebir a los actos administrativos desde un punto de vista material para efectos del presente estudio se requiere analizar los actos administrativos producidos por el órgano encargado de la Función Ejecutiva. Actos que, en criterio del Dr. Ramiro Borja y Borja, pueden dividirse en actos ejecutivos y normas administrativas.

#### **1.4.1. Tendencia Ecuatoriana**

Sin duda, en el Ecuador, la Ejecutiva es la Función del Estado que cuenta con el mayor aparato burocrático y económico; en contraste, se ha dicho con sobrada razón que la Jurisdiccional es la cenicienta de las Funciones del Estado.

Las cifras del presupuesto estatal en el último quinquenio, (1985 - 1990) hablan por sí solas, al adjudicar un 80,2% a la Función Ejecutiva en contraste con ínfimo 0.9% de la Jurisdiccional.

En cuanto a servidores que laboran en ésta última Función, no pasan del 1.3% del total de servidores públicos. Por otro lado, en la legislación ecuatoriana se aprecia a concentrar en el Ejecutivo numerosas e importantes funciones de todo orden. No sólo administrativas, vale destacar que el Presidente de la República tiene cierto grado de facultades legislativas y el veto a las leyes del congreso; a nivel de Ministerios de Estado y sus entidades

adscritas o dependientes, se hallan confiadas considerables atribuciones jurisdiccionales como son: menores, laboral, colectivo, instrucción penal, coactiva, tierras, caminos, alcoholes, contrabando, entre otras.

En definitiva, la estructura constitucional ecuatoriana, claramente se proyecta como presidencialista antes que parlamentarista.

#### 1.4.2. Ventajas del Ejecutivo

Aunque es muy discutible que el Ejecutivo ejerza Funciones de Administración de Justicia, no se pueden destacar algunas ventajas de que así sea, mereciendo resaltar las siguientes:

- El Ejecutivo cuenta con grandes recursos de todo orden que no los tienen en la misma magnitud las otras Funciones.
- Al Ejecutivo no le afecta la vacancia judicial, que interrumpe actividades 30 días al año, y en el Legislativo que tiene reunión una vez al año a partir del 10 de Agosto y durante 60 días improrrogables pudiendo su Presidente convocar a períodos extraordinarios conforme a la Ley, sin embargo no tienen la continuidad del Ejecutivo, por consiguiente puede atender más asuntos sin ninguna interrupción.
- En el caso de los jueces de instrucción o de policía, está en sus manos la ejecución de apremios, por su estrecha vinculación con la Policía, a través del Ministro de Gobierno que es su Jefe máximo y éste, a su vez, nombrado por el Ejecutivo.

- El Ejecutivo cuenta con una estructura y recursos suficientes para practicar controles preventivos en problemas de diverso orden, como en el caso de menores, no así, la Función Jurisdiccional que opera en conflictos reales y no en prevenciones.

### **1.4.3. Relaciones del Ejecutivo con las otras Funciones**

#### **1.4.3.1. Con la Legislativa.**

- Envía ternas para altos funcionarios públicos. Constitución Política Art. 59.
- Puede convocar a sesiones extraordinarias al Congreso Nacional. Ibiedn Art. 64.
- Tiene iniciativa legal e interviene en discusión de proyectos.
- Formula proforma de presupuesto del Estado.
- Aprueba directamente el presupuesto de la Contraloría General Loafyc.
- Sanciona o veta leyes. Constitución Política Art. 68, 69 y 78.
- Reglamenta Leyes.
- Organiza los Ministerios de Estado sin Intervención del Legislativo.
- Puede Convocar y someter a consulta popular cuestiones

de trascendental importancia.

#### 1.4.3.2. Con la Jurisdicción

- Ejerce supervigilancia y puede solicitar sanciones: Loafyc.
- Presenta respaldo a la fuerza pública.
- Ejecuta penas privativas de libertad. Código Penal Art. 53, 54 y 55.
- Concede licencias a los Magistrados de la Corte Suprema.
- Instruye sumario por delitos de acción pública, Cod. de Procedimiento Penal Art. 12.
- Aplica la Ley de gracia.
- Los tenientes Políticos hacen funciones de notarios.
- En el exterior del país, los agentes diplomáticos y consulares hacen funciones de notarios. Art. 2 del reglamento de oficinas consulares. ROF.457 de 65.03.15.

## C A P I T U L O   I I

### 2. ESTUDIO DE LA FUNCION EJECUTIVA EN EL ECUADOR

#### 2.1. EPOCA COLONIAL.

##### 2.1.1. Antecedentes Históricos de nuestras Constituciones.

Ni la Democracia ni los Derechos Humanos, nacieron con la Constitución Norteamericana, de la cual, sin duda, se han visto influenciadas todas nuestras Cartas Magnas. Sin embargo, con ella, ambos - democracia y derechos humanos - recibieron un impulso notable e influyeron, igualmente, en el resto del mundo.

Ya dos mil cuatrocientos años antes de la Constitución de 1787 (E.U. de Norteamérica), Pericles, en Atenas, definió su constitución como democrática:

Nuestra Constitución es llamada una democracia, por que el Poder está no en las manos de una minoría, sino de todo el pueblo. Cuando sea el caso de zanjas disputas privadas, todos son iguales ante la Ley; cuando sea el caso de escoger una u otra persona para una posición de responsabilidad pública, lo que cuenta no es ser miembro de una clase especial, sino la actual habilidad que el hombre posee. Ninguno, si puede servir al Estado, es tenido en la oscuridad política por su pobreza... Dejamos que ellos (los espartanos) cultiven la hombría mediante un penoso adiestramiento a partir de su más tierna edad; pero nosotros, con nuestra vida indisciplinada, somos tan capaces como ellos de enfrentar cualquier peligro dentro de ciertos límites... el hecho de que mediante una vida no deliberadamente dura, sino holgada, y un valor no artificial, sino



natural, podamos conservar el espíritu militar, nos dá una doble ventaja... Además de todo esto, nosotros cultivamos las artes, sin extravagancias; y el amor por las cosas de la mente no nos hace suaves... en sumo, sostengo que nuestra ciudad es la educadora de Grecia y que cada uno de nuestros ciudadanos en cualquier circunstancia en que se encuentre, es capaz de mostrarse como su propio amo y señor, y hacer esto, además, con gracia y versatilidad excepcionales...<sup>23</sup>.

Luego vinieron la República romana, ciertas vivencias en la Suiza y la Italia renacentista y claro, la paulatina democratización de la Inglaterra de la Edad Media. Esas herencias recogieron los Estados Unidos al independizarse, las aseguraron en su Constitución y las irradiaron e irradian a los países de occidente. Su valor, en este sentido, no fue la creación sino el impulso que la Constitución de 1.787 dió y dá a la democracia en el mundo contemporáneo.

Antes de la declaración de derechos de las diez primeras enmiendas de 1.791 de la Constitución Norteamericana, y el "Buen Pueblo de Virginia había en 1.766 dado una Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa de 1789. A su vez, estos documentos fueron hijos de los fueros medievales en España, de la Carta Magna Inglesa de 1.215, del Petition of Rights de 1.672, de la regulación del Habeas Corpus de 1.679, del Bill of Rights de 1.689"<sup>24</sup>.

Así, las declaraciones de Derechos de todos los países,

---

<sup>23</sup> Tomas Buergenthal, La Constitución Norteamericana Capel N. pag. 23, pag. 82.

<sup>24</sup> Ibid, pag. 80.

inscritas en sus Constituciones, se inspiraron directamente en la declaración francesa y con ello, indirectamente, en la de Virginia y en la Norteamericana.

La influencia de esa sistematización, ha llevado incluso a la Declaración de los Derechos y Deberes del hombre de la Organización de Estados Americanos y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ambas de 1.948.

#### 2.1.2. El aporte de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Si la Constitución Inglesa ha sido como nos recuerda Sánchez Agesta el modelo de las instituciones parlamentarias europeas, y hasta de algunas instituciones norteamericanas, la Constitución de los Estados Unidos, ha ofrecido, el patrón del constitucionalismo en el mundo.

Por mucho que quiera discutirse y escatimarse esta influencia histórica, siempre será innegable el reflejo en la evolución constitucional europea y sobre todo, latinoamericana de estos siete principios:

- "La idea de un derecho constitucional escrito contenido en un código sistemático, como plan de una organización del Estado, que se protege con la garantía de una superlegalidad;
- El federalismo como vínculo de varios pueblos en una entidad superior;
- Las declaraciones de Derechos garantizadas y efectivas y cuyos titulares pudieran hacerlas valer incluso frente al parlamento.

- El control de la constitucionalidad de los actos del parlamento y de los poderes ejecutivos y descentralizados;
- El Presidencialismo como forma de Gobierno.
- El mecanismo de los pesos y contrapesos entre los poderes del Gobierno Central y entre los de éste y de los Estados provincias, condados o municipios"<sup>25</sup>.

Destacamos, así, el carácter especial de la Constitución Norteamericana. Especial por su antigüedad, su vigencia y sus aportes.

### 2.1.3. La Constitución de Cadiz y su Influencia en América (178 años 1812 - 1990).

Hace 178 años que España, inmersa en una profunda crisis de desintegración imperial y de ocupación por los franceses, se vió obligada a intentar un viraje profundo en su estructura política. De este modo, buscó desembocar en un constitucionalismo monárquico, cuyas vicisitudes constituyen una de las etapas más difíciles del siglo XIX.

Así, todavía durante el régimen colonial, un antecedente de gran importancia para nuestro Derecho Constitucional es la Constitución de Cádiz que se promulgó en el año 1812 en esa ciudad española y que estuvo vigente varios años en algunos países latinoamericanos, antes y después de la Independencia y con base en la cual se produjeron nuestras

---

<sup>25</sup> Cuadernos CAPEL: La Constitución Norteamericana y su influencia en Latinoamérica (200 años 1.787 - 1.987) Costa Rica, 1987.

primeras experiencias electorales.

Su elaboración debe vincularse estrechamente a los sucesos españoles de 1808 y a la invasión napoleónica. La opinión general española, estuvo contra Napoleón y al encontrarse el país sin guía ni dirección, acéfalo el trono, se organizó popular y locamente contra los franceses y surgieron juntas locales y provinciales, algunas más importantes, como la de Sevilla, que se autodenominó Suprema de España e Indias y todas ellas, finalmente, se refundieron en la Junta Central.

De Cádiz, nace la elaboración de la primera Constitución para España y sus colonias.

Las principales decisiones políticas fundamentales adoptadas en el texto de Cádiz son las siguientes:

- **El Constitucionalismo** es la primera y posiblemente más importante decisión política atribuible a Cádiz. Dos grandes áreas configuran su estructura: limitación del Poder absoluto de los gobernantes a través de instituciones de Gobierno no adecuadas y justificación concensual de la obediencia; la autoridad que se lograrían por el acuerdo pactado sobre ciertas reglas fijas que regularán el proceso político y distribuirán el ejercicio del Poder.
  
- **La Representación Política Nacional** basada en la idea individualista de que no existen grupos intermedios entre la nación y el individuo, que éste, el ciudadano, igual en Derechos a todos los demás, es la única base de la organización política.
  
- **La Soberanía Nacional y la División de Poderes** residía en las Cortes (Parlamento) la soberanía, que

ejercían el Poder Legislativo. Los Poderes, tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se derivan en sus orígenes de los antiguos fueros de España.

Así la Constitución de Cádiz de 1812 significó una siembra de ideas y una apertura de problemas que iban a transformar la estructura social y política del viejo orden, no solo en España sino también en América, bajo un nuevo esquema ideológico liberal, donde, la libertad personal, la libertad económica y la igualdad en la representación política marcarán la pauta del pensamiento doctrinario de los diputados americanos.<sup>26</sup>.

Sentados, así, los principios básicos que originaron nuestras constituciones, me ocuparé, ahora, previo al estudio de Fondo de la Función Ejecutiva en el Ecuador, de hacer una sinópsis comparativa de las Constituciones que han regido en nuestro país, comenzando por la etapa colonial de nuestra historia.

El 29 de Agosto de 1563, Quito y sus territorios fueron constituidos en Real Audiencia, según la Cédula Real expedida por el Rey Felipe II de España. Antes fue Gobernación, comprendían tres ciudades: Quito, Portoviejo y Guayaquil, habiendo adquirido mayor jerarquía administrativa.

En el mencionado año de 1563, Quito contaba aproximadamente con mil varones y doscientas mujeres españolas, el resto de indios que eran la mayoría.

Para gobernar en la época colonial, existían las siguientes

---

<sup>26</sup> Cuadernos de Capel La Constitución de Cádiz y su influencia en América. (175 años, 1.812 - 1.987) Costa Rica, 1987.

autoridades:

Los Virreyes, eran representantes del Rey de España en América; pero solo en lo Ejecutivo, es decir, en el Gobierno, ya que en lo que se refiere a aspectos de carácter judicial dicha competencia radicaba en las Audiencias que eran representantes del Real Consejo de Indias; hoy equivaldría a la Corte Suprema de Justicia.<sup>27</sup>

La segunda Jerarquía en la rama Ejecutiva, la ocupaban los Capitanes Generales, que gozaban de independencia frente a los Virreynatos. Dependían directamente del Real Consejo de Indias. En América llegaron a ser Capitanías Generales Venezuela, Cuba, Guatemala y Chile, se caracterizaban por ser organismos de especie militar, creados para el mantenimiento de la soberanía territorial.

Quito en calidad de Real Audiencia, debía estar sometida a la Jurisdicción Administrativa del Virreynato del Perú, sin embargo, en la práctica, tuvo independencia.

Gobernábase, Quito, como un Estado semi-independiente, desde luego sin desconocer la Autoridad del Virrey en materia de Gobierno y al Real Consejo de Indias en materia de Derecho o aplicación de Justicia.

La Real Audiencia de Quito, se componía de un Presidente, cuatro Oidores, un Fiscal, un Relator, un Escribano y un portero, de quienes dependía la administración de Justicia y también el gobierno o Función Ejecutiva. Otra función de la Audiencia, consistió en la "Defensa de los Derechos Eclesiásticos del Rey", que en la práctica fue la institución a través de la cual se cobraban los Diezmos,

---

<sup>27</sup> Luis García Gonzalez, Resumen de Geografía, Historia y Cívica, Ed. Voluntad, pag. 226.

que era la contribución obligatoria del 10% de los ingresos de todas las personas.

El dinero fiscal era manejado por un Tribunal de la Real Audiencia, compuesto por los siguientes funcionarios:

Un Contador, un Tesorero, el Fiscal del Rey, un Oidor o el propio Presidente de la Audiencia, un Regidor y un Escribano, este último infallible.

#### **2.1.4. Requisitos para ser Presidente de la Real Audiencia de Quito**

- Pureza de sangre.
- No haber contraído matrimonio en la Colonia de su residencia.
- No convivir con parientes inmediatos.
- Ser nominado por el Rey de España.

Requisito "sine qua non", fue ser descendiente de sangre pura, sin embargo difícil de probar, pues como se conoce, los españoles fueron conquistados por los árabes, produciéndose una mezcla de sangre, antes que vengan a América.

Se exigía la condición de no haber contraído matrimonio en la Colonia de su residencia con el propósito de que los parientes de su consorte, no influyan en las decisiones gubernamentales, igual caso sucedía en lo que se refiere al impedimento de vivir con parientes de sangre o afinidad.

Como el Presidente de la Real Audiencia de Quito, era

designado directamente por el Rey de España, solo éste podía removerlo, con lo cual se garantizaba la estabilidad en la Dirección ejecutiva de la Audiencia.

Otra de las funciones del Presidente de la Real Audiencia, en el caso de ser hombre de letras, Licenciado o Doctor en Leyes, tenía, a mas de sus funciones de Gobernador, voto dirimente en los acuerdos judiciales del Tribunal; si no reunía estas últimas características, presidía dicho Tribunal pero privado de voto.

La Real Audiencia de Quito, tuvo un papel, como hoy, similar a un Tribunal de Segunda Instancia, (Corte Superior de Justicia). La Tercera Instancia le correspondía al Real Consejo de Indias, cuyo Tribunal presidía el Rey de España (como la actual Corte Suprema)

#### **2.1.5. Otros Funcionarios Ejecutivos de la Real Audiencia**

El Gobernador de una Provincia representaba en lo Ejecutivo a la Autoridad del Presidente de la Audiencia, quien era nombrado por el Rey de España.

Los Tenientes Gobernadores, en las ciudades que aún no habían sido consideradas Gobernación.

Los Corregidores y Tenientes de Corregidores que administraban pequeñas ciudades.

Las Alcaldías, se llamaban así a las subdivisiones de la Gobernación de México. Su principal autoridad era el Alcalde mayor quien representaba al Gobernador. Estas Alcaldías tenían semejanza a los corregimientos de las demás colonias.



Los dignatarios de la época colonial fueron los siguientes:

Como el primer Gobernador fue designado Don Sebastián de Benalcázar, fundador de la ciudad de Quito. Luego le sucedió Don Lorenzo de Aldana y a éste le siguió Don Gonzalo Pizarro.

En 1556 es nombrado Gil Ramirez Dávalos como nuevo Gobernador, fundó la ciudad de Baeza en el Oriente y la de Cuenca el 12 de Abril de 1557. Aseguran cronistas que fue uno de los mejores administradores que tuvo Quito en aquella época.

Posteriormente, Quito adquirió un notable desarrollo, lo que incentivó para que los vecinos de la urbe efectuaran una asamblea general, y se formule la petición al Rey de España, Felipe II, la erección a Real Audiencia, éste accedió y dispuso su creación el 25 de Agosto de 1563, con esto Quito adquirió mayor jerarquía político-administrativa, aunque seguía sometida a la jurisdicción del Virreynato del Perú, únicamente con independencia en asuntos de carácter judicial.

El último Gobernador en la época colonial fue Don Alonso Manuel de Amaya, antes de la conformación de la Real Audiencia.

El 27 de Septiembre de 1563, el Licenciado Hernando de Santillán es nombrado primer Presidente de la Real Audiencia de Quito. Para su administración tenía como base jurídica las leyes emitidas en España, con las características de un gobierno cuyo presidente asumía las funciones ejecutivas. Contaba para su gestión con los corregimientos y tenientazgos de corregimientos que eran

jurisdicciones más pequeñas dentro de la Audiencia.

Las disposiciones político-administrativas, como mencioné antes, provenían directamente de la Corona de España a través de dos grandes instituciones creadas para nombrar la administración de las Colonias, el Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación, que eran organismos centrales con sede en España, encargados de señalar las políticas y dirección del gobierno en tierras americanas.

El Real y Supremo Consejo de Indias fue el más importante de los organismos político administrativo coloniales, tenía atribuciones judiciales, legislativo y administrativas. Atendía las apelaciones de fallos venidos de organismos inferiores; elaboraba leyes y expedía nombramientos de las autoridades en dicha época.

La Casa de Contratación, era un organismo encargado de los asuntos económicos, comerciales y de navegación en las colonias americanas, es decir era un especie de aduana que poseía varias atribuciones en esta materia y el monopolio comercial.

Haciendo una confrontación del Régimen Colonial con el sistema establecido en la Epoca Republicana de nuestra historia, es preciso señalar las siguientes diferencias principales que encuentro en la Función Ejecutiva:

- El Régimen del Gobierno de la Colonia fue absolutista, producto de la Monarquía, por designación directa del Rey, no sujeto a elección popular y vitalicio; en cambio, en la etapa Republicana, fue y es popular, representativo, alternativo, responsable, republicano, presidencial, según se constata en las Cartas Constitucionales que han tenido vigencia hasta la presente fecha, a excepción de los

periodos de facto.

- En la Colonia no existió la independencia de las Funciones Ejecutivas y Judicial, las dos estaban atribuidas al Presidente de la Real Audiencia.
- En la época colonial no existieron los Ministerios o Secretarías de Estado.
- El Presidente de la Real Audiencia, no tenía atribuciones para sancionar y promulgar leyes en forma directa, pues éstas se imponían desde España, a través de las Instituciones antes mencionadas.
- A más de las Funciones Ejecutivas y Judicial, la Audiencia tenía a su cuidado los Derechos Eclesiásticos del Rey, que era una contribución obligatoria del 10% de todas las gentes para la construcción de infraestructura de Iglesias, según concesión dada por los Papas en Roma. Esta institución se conoció con el nombre de "Diezmos".

## 2.2. EPOCA REPUBLICANA

El Ecuador aparece en el contexto internacional como República Independiente y Soberana a raíz de 1830, al separarse de la Gran Colombia en donde permaneció desde Mayo de 1822.

A mi juicio, enunciaré las particularidades y características más sobresalientes de la Función Ejecutiva, a través de un análisis en las constituciones dictadas en el período Republicano hasta antes de 1967. Puntos tomados del Tratado Constitucional de Federico Trabucco.

### 2.2.1. Constitución de 1830

El 23 de Septiembre de 1830, se dicta la primera Constitución Ecuatoriana, por la Convención Nacional de Riobamba, presidida por José Fernández Salvador.

En esta Constitución se establece que el Gobierno es: popular, representativo, alternativo y responsable.

La Función Ejecutiva es ejercida por el Presidente y Vicepresidente, elegidos por dos tercios del Congreso, período presidencial de cuatro años, con reelección permitida después de dos períodos; el Presidente debe tener 30 años y ser ecuatoriano de nacimiento, a excepción de ciudadanos de otros Estados de Colombia, a servicio del país en momento de la Independencia, que hubieren prestado servicios eminentes, casados con ecuatoriana de nacimiento y con propiedad raíz libre de treinta mil pesos. Estas excepciones aplicó Flores para acceder por primera vez al poder Ejecutivo del nuevo Estado Ecuador; además, la conformaban un Ministro Secretario con dos despachos: Interior y Exterior, uno de Hacienda; y otro como Jefe de Estado Mayor del Ejército o Ministro de Guerra.

Existió el Consejo de Estado, conformado por el Vicepresidente, el Ministro Secretario y el Jefe de Estado Mayor, un Ministro de la Alta Corte de Justicia, un Eclesiástico respetable y tres vecinos de reputación que nombraba el Congreso.

Este Consejo de Estado posteriormente fue eliminado como ya mencionaré posteriormente.

### 2.2.2. Constitución de 1835

Fue la segunda constitución dictada por el Ecuador, presidida por el Presidente Guayaquileño José Joaquín de Olmedo el 13 de Agosto de 1835. En esta se descarta el supuesto federativo con Venezuela y Colombia y declara que el Ecuador se constituye en República Independiente.

El Gobierno tenía las mismas características que lo establecido en la Constitución Original de 1830, aumentándose el de electivo.

Para ser Presidente se requiere ser ecuatoriano de nacimiento en ejercicio de la ciudadanía, tener 35 años de edad, tener una propiedad raíz libre de ocho mil pesos, o una renta de mil, como producto de ejercicio profesional, empleo u otro oficio.

En esta Constitución observamos que se aumenta el requisito de edad en 5 años con relación a la anterior se baja a ocho mil en vez de treinta, el bien raíz libre que debía tener para acceder al cargo y se mantiene la renta en mil pesos.

Pueden ser reelegidos pasando un período presidencial, antes eran dos.

En caso de invasión exterior o de conmoción interna, el Ejecutivo debía concurrir previamente al Congreso para que éste le otorgue ciertas facultades adicionales como la de aumentar el ejército, exigir constituciones anticipadas, etc. Aspecto éste que hoy ha sido modificado al contemplarse estas facultades directamente en la Constitución y en la Ley de Seguridad Nacional, en aquella

época inexistente.

Otra variante en relación a la primera Constitución es de que el Consejo de Estado cambia de nombre a Consejo de Gobierno, se suprimen a los tres ciudadanos que antes integraban y las decisiones de éste no son obligatorias para el Presidente.

Se eliminan las excepciones a ciudadanos de otros Estados de la Gran Colombia que hayan presentado relevantes servicios, es decir el Presidente debía ser ecuatoriano de nacimiento.

### **2.2.3. Constitución de 1843**

Promulgada el 1 de Abril de 1843 por la Convención Nacional de Quito, presidida por Francisco Marcos, conocida como la Carta de Esclavitud por el autoritarismo de Juan José Flores, instigador de la misma. El Gobierno tenía igual fórmula que las Constituciones anteriores.

El Presidente es elegido por el Congreso y no mediante voto directo y secreto como hoy.

El período Presidencial se extiende a ocho años, con posibilidad de reelección después de un período.

El Presidente debe tener 40 años de edad mínimo, 6 años de residencia en la República, inmediatamente antes de la elección; pero esto no comprende a los que hayan estado ausentes en servicio de la República y se vuelven a establecer las excepciones establecidas en la Constitución de 1830, con dedicatoria para el General Juan José Flores, que influenció directamente.

Subsiste el Consejo de Gobierno, conformado por el Vicepresidente; y los Ministros; se elimina al Ministro de la Corte Suprema.

Se establecen tres Ministerios: uno de Gobierno y Relaciones Exteriores; otro de Hacienda y el de Guerra y Marina.

#### 2.2.4. Constitución de 1845

Promulgada el 3 de Diciembre de 1845 por la Convención reunida en Cuenca, presidida por Pablo Merino Diputado por Chimborazo.

El Gobierno en esta Constitución responde a las características de la anterior, sin variación alguna.

El Presidente debe ser ecuatoriano por nacimiento, se eliminaron las excepciones.

El período presidencial se redujo a cuatro años en vez de ocho establecido en la anterior Constitución, no podrán ser reelegidos sino pasando un período.

El Congreso sigue designando al Presidente, con la votación de los dos tercios de los miembros concurrentes a la elección.

El Presidente nombra a los Coroneles y Generales, previa aprobación del Congreso.

Conmutar la pena capital previo informe del Tribunal de Justicia, en la anterior Constitución actuaba además el Consejo de Ministros.

Se establece la norma para fijar los sueldos del Presidente y Vicepresidente de acuerdo a la Ley.

Se mantienen las tres Secretarías de Estado, similares a lo establecido en la anterior Constitución.

El Consejo de Gobierno incrementa un Ministro de la Corte Suprema y un Eclesiástico, igual que en la Constitución de 1835.

#### 2.2.5. Constitución de 1851

Promulgada el 27 de Febrero de 1851 por la Convención Nacional reunida en Quito y presidida por Ramón de la Barrera, Diputado por Pichincha.

Las principales características de la Función Ejecutiva desde el punto de vista político y administrativo en este período fueron:

El Gobierno del Ecuador es Republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable. Aquí aparece por primera vez la designación de País Republicano, es decir Estado que se gobierna sin monarca. "Con más rigor de Técnica Política, puede decirse que es, en su auténtica expresión, la forma de Gobierno de origen electivo y popular".<sup>28</sup>

El Presidente de la República es designado por la Asamblea Nacional, nueva designación a los representantes de la Función Legislativa conformada por una sólo Cámara.

---

<sup>28</sup> Cabanellas, Guillermo. Diccionario Jurídico pag. 556.



Para ser Presidente se requiere a más de los requisitos de nacimiento y ciudadanía contemplados en la anterior Constitución, tener una propiedad raíz valor libre de seis mil pesos, una renta de mil y haber cumplido cuarenta años de edad.

El período para el ejercicio de la Función Presidencial se mantiene en cuatro años.

En esta Constitución se suprime el Vicepresidente. Subsiste el Consejo de Estado con tres Consejeros, un Ministro de la Corte Suprema y un Eclesiástico, el Presidente del Consejo reemplazaría al Presidente de la República en caso de falta temporal o absoluta de éste.

Se mantienen los tres Secretarios de Estado: Interior, Relaciones Exteriores, Culto e Instrucción Pública; Hacienda y Beneficiencia; y Guerra, Marina y Policía.

#### 2.2.6. Constitución de 1852

Es la sexta, dictada por la Convención reunida en Guayaquil el 6 de Septiembre de 1852, presidida por José Moncayo, Diputado representante de Imbabura.

El Gobierno del Ecuador es popular, representativo, electivo, alternativo y responsable, se elimina Republicano.

El Presidente es elegido por la Asamblea de Electores, quienes son elegidos por el pueblo a través del voto directo.

Por primera vez en la historia hasta esta fecha que se establece un sistema de mayor representatividad democrática

a través de la nueva Institución creada denominada Asamblea de Electores, quienes a más de elegir al Presidente de la República, también lo hacían al Vicepresidente y Legisladores.

Por primera vez el Presidente no es elegido por el Congreso.

Se mantienen los requisitos de período Presidencial, reelección, ecuatoriano de nacimiento, tener 35 años de edad, la propiedad por un valor libre de seis mil pesos y la renta de mil pesos.

Subsiste el Consejo de Estado, con los mismos integrantes, al igual que las tres secretarías de Estado.

#### 2.2.7. Constitución de 1861

Instaurada por la Convención Nacional reunida en Quito el 10 de Abril de 1861, presidida por el General Juan José Flores.

El Gobierno, sin variación a lo estipulado en la Carta antecesora.

El Presidente de la República es por primera vez elegido directamente a través del voto secreto de los ciudadanos en ejercicio, debiendo el Congreso encargarse del escrutinio, no existía el Tribunal Supremo Electoral.

Los demás requisitos y facultades del Presidente se mantienen igual que en la anterior Constitución, a excepción de la renta que baja a quinientos pesos anuales y se suprime la propiedad de un bien raíz.

Subsiste el Consejo de Gobierno conformado por el Vicepresidente, los tres Ministros, un Vocal de la Corte Suprema, un Eclesiástico y un Propietario.

Las Secretarías de Estado están conformadas por tres carteras designadas directamente por el Ejecutivo.

#### **2.2.8. Constitución de 1869**

Promulgada por la Convención Nacional de Quito, el 11 de Agosto de 1869 presidida por Rafael Carvajal Diputado por Imbabura. Conocida como la Carta Negra por el autoritarismo de Gabriel García Moreno.

El Gobierno es equivalente a la anterior Constitución, pero se ha eliminado la palabra popular.

El Presidente de la República es elegido por voto secreto y directo de los ciudadanos en ejercicio, debiendo el Congreso efectuar el escrutinio y declarar triunfador.

Para ser Presidente se requiere ser ecuatoriano por nacimiento en ejercicio de la ciudadanía, ser mayor de treinta y cinco años de edad, y tener una propiedad libre mayor de cuatro mil pesos, o una renta anual de quinientos pesos y profesar la religión católica; este último requisito impuesto por primera vez para tener la calidad de ciudadano.

El Presidente durará seis años en sus funciones y podrá, por primera vez, ser reelegido, le subrogará el Primer Ministro con la denominación de Vicepresidente.

A la Función Ejecutiva se aumenta el Derecho de veto: la insistencia a un proyecto de Ley solo podrá hacerse por el

próximo Congreso, es decir, en este caso, después de dos años.

Las facultades del Presidente en este período fueron muy amplias. No responde el Presidente ante el Congreso, sino ante un Tribunal señalado por la Ley, que lo puede juzgar previa autorización del Senado. Gobernadores, Jefes y Tenientes Políticos nombrados directamente por el Presidente de la República, creciendo el centralismo.

Se disminuye la vigilancia del Congreso sobre el Poder Ejecutivo. No dispone la obligación de informar al Congreso, como lo establecían las anteriores Constituciones, tampoco obliga a los Ministros de estado a concurrir a las sesiones de la Legislatura. Declarado el Estado de Sitio por el Congreso o, en su receso por el Consejo de Estado, y debido a ataque exterior o conmoción interna, el Presidente puede ordenar allanamientos y registros de sospechosos; hacerlos prender, confinarlos o desterrarlos; prohibir publicaciones y reuniones que, a su solo juicio, favorezcan el desorden público; exigir contribuciones de guerra; disponer juzgamiento militar a autores, cómplices, etc, aún cuando haya cesado el estado de sitio.

Los Ministros de Estado siguen siendo tres, nombrados libremente por el Ejecutivo, pudiendo éste aumentar o disminuirlos de acuerdo con la Ley.

Se cambia el nombre al Consejo de Gobierno y al de Consejo de Estado, precidido por el Presidente de la República, y compuesto por los Ministros Secretarios del Despacho, un Ministro de la Corte Suprema, de otro del Tribunal de Cuentas; de un Eclesiástico y de un Propietario.

Como se notará, en esta Constitución el Consejo de Estado es por primera vez presidido por el Presidente de la República, causa que sumada a las otras señaladas, determinaron el calificativo de la Carta Negra, pues su principal mentalizador, García Moreno se prestaba a ejercer la Presidencia, entonces quería contar con instrumentos legales que den mayores atribuciones al Ejecutivo.

### 2.2.9. Constitución de 1878

Promulgada el 6 de Abril de 1878, por la Convención Nacional de Ambato, presidida por el General José María Urbina.

El Gobierno: se reestablece la palabra Popular, eliminada en la anterior Constitución.

El Poder Ejecutivo (hoy Función), con iguales características anteriores a excepción de que no existe Vicepresidente, el Congreso nombra a tres designados para que le subroguen en caso necesario y a falta de éstos por el Presidente de la Corte Suprema. El período Presidencial se reduce a cuatro años, reelección permitida con un intervalo.

Los requisitos son: ser ecuatoriano de nacimiento, ejercer los derechos de ciudadanía y tener treinta y cinco años de edad. Este último mal redactado pues se podría interpretar que no puede tener más ni menos de treinta y cinco años.

Subsisten los tres Ministerios ya conocidos.

El Consejo de Estado compuesto por los siguientes miembros: Ministro de Estado; un Vocal de la Corte Suprema; un

ministro del Tribunal de Cuentas; un Senador; un Diputado; un Eclesiástico; un Comerciante; y un Propietario, los últimos siete designados por el Congreso, lo cual determina mayor ingerencia del Congreso sobre el Ejecutivo.

#### 2.2.10. Constitución de 1884

Promulgada por la Convención Nacional de Quito el 13 de Febrero de 1884, Presidida por el general Francisco J. Salazar, Diputado por Loja.

Gobierno: sin variación.

Función Ejecutiva: Presidente y Vicepresidente, y Ministros de Estado de acuerdo a la Ley. El Presidente ha de ser ecuatoriano por nacimiento y tener 35 años de edad. Período 4 años, reelección permitida sólo después de dos períodos. Las facultades extraordinarias se restringuen con relación a las anteriores Constituciones.

Subsiste el Consejo de Estado presidido por el Vicepresidente de la República.

#### 2.2.11. Constitución de 1897

Promulgada el 14 de Enero de 1897, por la Convención Nacional de Guayaquil, terminando sus sesiones en Quito, y presidida por Manuel Benigno Cueva, Diputado por el Oro.

El Gobierno sin variación.

El Poder Ejecutivo está conformado por el Presidente y Vicepresidente; cinco Ministros de Estado designados

directamente por el Ejecutivo.

Subsiste el Consejo de Estado, de igual conformación que la anterior, agregándose el Rector de la Universidad Central y se suprime al Eclesiástico.

Los requisitos para ser designado Presidente se mantienen en la edad y derechos de ciudadanía que la anterior Constitución.

#### 2.2.12. Constitución de 1906

Promulgada por la Convención Nacional de Quito, el 23 de Diciembre de 1.906, presidida por el Diputado Carlos Freire Zaldumbide, representante de Pichincha.

Gobierno: Republicano, representativo, y democrático. En consecuencia, éste es popular, electivo, alternativo y responsable.

Poder Ejecutivo: Presidente (se suprime el Vicepresidente), cinco Ministros de Estado.

Para ser Presidente se requiere ser ecuatoriano por nacimiento y 40 años de edad.

Período de 4 años con posibilidad de reelección después de un período.

El Consejo de Estado presidido por el Presidente de la Corte Suprema; Presidente del Tribunal de Cuentas; Ministros de Estado, dos Senadores, dos Diputados y tres Ciudadanos.

En esta Constitución, por primera vez, se dá al Consejo de Estado las atribuciones de Juez en lo Contencioso Administrativo.

#### **2.2.12. Constitución de 1929**

Promulgada el 26 de marzo de 1929, por la Convención Nacional de Quito, presidida por Agustín Cueva.

Gobierno: se suprime la palabra popular con relación a la anterior Carta Constitucional.

Poder Ejecutivo: Presidente, elegido por votación directa y secreta; Ministros Secretarios de Estado que determine la Ley. Período de 4 años sin derecho a reelección; edad 40 años.

Se crea el Consejo de Ministros, presidido por el Presidente de la República.

Subsiste el Consejo de Estado, presidido por el Presidente de la Corte Suprema.

#### **2.2.14. Constitución de 1938**

Esta Constitución dictó la Convención Nacional de Quito, el 2 de Diciembre de 1938, presidida por Francisco Arízaga Luque, la misma que no fue promulgada por el Poder Ejecutivo. No tuvo, pues, esta Carta Política plena vigencia en Derecho Positivo, motivo por el cual creo que no es necesario particularizar las características de la Función Ejecutiva contempladas en la misma.



#### 2.2.15. Constitución de 1945

Promulgada el 6 de marzo de 1945, y elaborada por la Convención Nacional de Quito, presidida por Francisco Arízaga Luque, representante de Guayas.

Las características de la Función Ejecutiva en este período Constitucional fueron: Presidente de la República, como máxima autoridad, elegido por voto popular y secreto, período de 4 años, con posibilidad de reelección después de cuatro años de haber cesado en el cargo. Le subrogan en caso necesario: El Presidente del Congreso, Vicepresidente del Congreso y el Ministro de Gobierno.

No se establece el Consejo de Estado, pero crea el Tribunal de Garantías Constitucionales.

#### 2.2.16. Constitución de 1946

Promulgada el 31 de diciembre de 1946, dictada por la Convención Nacional de Quito, presidida por Mariano Suárez Veintimilla.

El Gobierno: equivalente fórmula que la anterior Carta, agregando la palabra popular.

Función Ejecutiva: Presidente y Vicepresidente son elegidos por votación directa, secreta y popular. El Vicepresidente es el Presidente al mismo tiempo del Senado, y, por tanto del Congreso.

El Ejecutivo adquiere facultades extraordinarias, en condiciones similares a la Constitución de 1945, especialmente en lo relativo a dictar Decretos Leyes de emergencia en el campo económico, pero previo informe del

Consejo Nacional de Economía, creado por primera vez, para el estudio de los problemas económicos y orientación de las finanzas del País.

No se establece Consejo de Ministros ni organismos técnicos asesores.

Se reestablece el Consejo de Estado, presidido por el Presidente de la Corte Suprema.

Como corolario de esta etapa, precisaré los siguientes aspectos:

- Etapa de **dominación caudillista**, cuyo período abarca desde 1830 a 1860, patentizado por una marcada desarticulación política. Lucha cruenta entre los denominados latifundistas dominantes en las regiones en el que se divide el territorio. El Poder central, limitado en su ámbito, debido a las alianzas caudillistas avaladas por el arbitraje de la Fuerza Armada.

Por otro lado constituye este período el de formación inicial del Estado Ecuatoriano, carente de una identidad nacional, prueba de ello es el hecho de que el primer Presidente fue Venezolano. Por ello, no se podía esperar una verdadera transformación administrativa y social para emprender sólidamente en el desarrollo de la nueva configuración política.

- Etapa de consolidación del Estado Oligárquico, que abarcaría desde la década de los sesenta hasta finales del siglo XIX. Se destaca el estado unitario y presidencial con rasgos definidos.

Se instaura una tentativa de funcionamiento de un

embrionario sistema de partidos, que permanece hasta la revolución liberal en 1895. Se destaca el período del Garcianismo, por su obra y consolidación del Estado.

- Etapa del Auge y Crisis del Estado Liberal, dura alrededor de 30 años, desde 1895 hasta 1920. El Estado es hegemonizado por la burguesía comercial y rompe violentamente con la Iglesia Católica. Se produce el enfrentamiento político entre el Ejército, que orchestra al liberalismo, y por otro lado la Iglesia, que defiende al conservadorismo. Se da la Dictadura de Eloy Alfaro, con lo cual los partidos políticos pierden vigencia.

Etapa conflictiva caracterizada por la transformación liberal con el General Eloy Alfaro a la cabeza, quien realizó profundos cambios, antes enraizados en el conservadorismo de García Moreno.

- Etapa de formación de las modernas fuerzas políticas. Arranca desde los años 20 hasta la crisis de 1960-63.

En primer momento, las fuerzas políticas conservadoras y liberales se fortalecen y dejan espacio para el surgimiento de partidos de izquierda (Socialista 1920). En medio de una etapa de inestabilidad del Control del Poder Estatal. Los partidos se robustecen y se consolidan como aparatos.

Por otro lado surge el Caudillismo Velasquista como un ciclón popular que arrasaba con sus adversarios políticos.

Se dan las coyunturas para que los partidos políticos: conservador, liberal, socialista, elaboren planes para ejercer el Gobierno, pretendiendo sistematizar sus corrientes doctrinarias con miras a poner en práctica en el ejercicio del Poder. Sin embargo, como ya dije antes,

prevaleció el caudillismo, especialmente del connotado Dr. Velasco Ibarra quien perduró en la política durante 40 años, de los cuales 5 veces como Presidente Constitucional de la República.

### 2.3. PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1967 Y 1990

Mencionaré los aspectos más sobresalientes omitiendo, los hechos intrascendentes o de menor importancia pues, corresponde al período que hemos y estamos viviendo.

Después de la dictadura del "Triunviro", como se conoce, cuyo Gobierno duró hasta marzo de 1966, se llama al Congreso para encargarse provisionalmente la Presidencia de la República, hasta que se reúna la Asamblea Nacional Constituyente a fin de que designe el Titular, se encarga dicha dignidad al Sr. Clemente Yerovi Indaburu hasta el 16 de noviembre de 1966, fecha en la cual se designa al Dr. Otto Arosemena Gómez como Presidente Interino de la República, habiendo Gobernado hasta el 30 de Agosto de 1968.

Esta etapa se caracterizó por una relativa paz, lo que permitió a los Gobernantes emprender en obras y reorganizar la Administración Pública, habiéndose fomentado la integración nacional entre las regiones de la Costa y Sierra.

Arosemena Gómez había prometido elecciones libres, las mismas que se llevaron a cabo habiendo triunfado una vez más y por quinta ocasión el Dr. Velasco Ibarra, quien juró respetar la Constitución, en ésta época en vigencia la de 1967, sin embargo esto no sucedió después porque el Dr. Velasco "consideraba a la Carta de 1967 absurda desde todos

los puntos de vista"<sup>2º</sup> más bien se inclinaba por la Carta Constitucional de 1946

En esta etapa, se acusó al Gobierno de una completa desorganización, cundió el descontento y el manido recurso de paros y huelgas se puso a la orden del día.

Por otro lado, la crisis fiscal, la pugna que se avecinaba en la Corte Suprema por algunos decretos dictados y la confrontación cada vez más insinuante entre los universitarios y el ejército fueron los factores determinantes para que con pretexto de reorganizar el País, el Dr. Velasco Ibarra asumiera los Poderes plenos el 22 de junio de 1970.

En este período se destaca como obra la terminación de las emprendidas en anteriores Gobiernos.

El pueblo, las Fuerzas Armadas y los políticos aglutinados en partidos de oposición al régimen incentivaron la caída del Dr. Velasco, hecho que se produce el martes 16 de Febrero de 1972, con el Golpe de Estado del Jefe del Ejército el General Guillermo Rodríguez Lara, quien inmediatamente lanzó un Plan de Gobierno que lo denominó Nacionalista y Revolucionario.

Para el ejercicio del Poder esbozó los documentos denominados "Principios Filosóficos y Plan de Acción de Gobierno" y "Plan Integral de Transformación y Desarrollo". Desgraciadamente no logró este propósito de cambio, por la ingerencia activa de grupos de presión y políticos, lo impidieron.

---

<sup>2º</sup> Eduardo Muñoz Borrero, en el Palacio de Carondelet.  
1830 - 1988. pag. 604.

En este período se declaró vigente la Carta Constitucional de 1945.

El Gobierno se benefició con el aparecimiento de petróleo en el Oriente Ecuatoriano, tornándose en país exportador del crudo, hecho éste, que le permitió ingresar a la "OPEP".

A pesar de haber contado con ingentes recursos, producto de la exportación petrolera, no se aprovecharon adecuadamente estos recursos para emprender en un desarrollo adecuado del País. En efecto, el General Rodriguez Lara "dispuso de un ingreso fiscal que fue el doble del de Velasco, cinco veces más que el de la Junta Militar, diez veces más que el de Ponce, quince veces más que el de Velasco en el período 1952 - 1956 y veinte veces más que el de Galo Plaza"<sup>30</sup>.

Nuevamente surgió el descontento de los miembros de las Fuerzas Armadas, producto del desbarajuste administrativo, inoperancia burocrática, tortuguismo administrativo y la crisis fiscal a fines de 1975, lo que motivó el alzamiento del Jefe del Ejército General Gonzalez Alvear el 31 de Agosto de 1975, sin lograr éxito, pero dejando una huella indefectible y listo el panorama para el Golpe de Estado del Triunvirato Militar integrado por: los tres Jefes de las distintas ramas militares: Vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, Comandante de la Marina, General Guillermo Durán Arcentales, Comandante del Ejército y Teniente General Luis Leoro Franco. Los dos primeros ya fallecidos. Gobernaron al país desde le lunes 12 de Enero de 1976 hasta el 10 de Agosto de 1979.

Su obra trascendental consistió en el afán político de

---

<sup>30</sup> Eduardo Muñoz Borrero, obra citada pag. 614.

buscar el camino de arribo al orden Constitucional. En efecto se nombró una Comisión presidida por el Ministro de Gobierno General Richelieu Levoyer para que se elabore el plan de retorno Constitucional. A su vez se designaron tres comisiones con el propósito de que se elabore un proyecto de nueva Constitución; otra, de reforma a la Constitución de 1945; y la tercera, para presentar proyectos de ley de elecciones y partidos políticos.

En enero de 1978 se realizó el referéndum, mediante el cual el pueblo ecuatoriano se pronunció por la Carta nueva de 1978.

Posteriormente, siguiendo el Plan trazado, se efectuaron las elecciones presidenciales en abril de 1979. Triunfó el Abogado Jaime Roldós Aguilera, quien gobernó al país desde el 10 de Agosto de 1979 hasta el 24 de mayo de 1981, en que fallece en un accidente aviatorio, hasta hoy no debidamente esclarecido.

En enero de 1981, se produce el enfrentamiento armado con el Perú, hecho éste que motivó el desembolso de grandes recursos económicos para adquirir armamento, necesario para la defensa del País, lo cual motivó el incremento de la deuda externa y consiguientemente la agudización de la crisis económica del Estado. Además obligó a tomar medidas de carácter económico como la elevación de combustibles, etc.

Se caracterizó este Gobierno por una brillante representación Diplomática en la O.E.A. y otros organismos.

Ante el fatal accidente que selló la vida del Presidente Roldós, le sucedió en el cargo el Vicepresidente Dr. Oswaldo Hurtado Larrea, quien completó el período de 5 años

previsto en la Constitución de 1978, es decir hasta el 10 de Agosto de 1984.

El nuevo Mandatario en su administración tuvo que afrontar la peor crisis económica que sufrió el País debido también a la crisis mundial, baja de precio de productos exportables, recesión, deuda externa.

En lo político, mantuvo la estabilidad democrática y el respeto a los derechos humanos.

Se creó el Ministerio de Bienestar Social. Como política económica introdujo el sistema gradualista, que contempla las minidevaluaciones periódicas.

En 1984 se efectuaron las elecciones, una vez que se aproximaba la terminación del período anterior. Gana las elecciones el controvertido Político Guayaquileño Ing. León Febres Cordero Rivadeneira en la segunda vuelta electoral, tras haber perdido en la primera con su contendor el actual Presidente Dr. Rodrigo Borja Cevallos.

Gobernó desde el 10 de agosto de 1984 hasta el 10 de agosto de 1988.

En su campaña, el Ing. Febres Cordero, ofreció todo un paquete de mejoras traducidas en el slogan "Pan, techo y empleo", pero como hemos observado fueron simplemente buenas intenciones, ya que tuvo que afrontar crisis económica producto del terremoto en 1987, daño del oleoducto, baja de los precios internacionales del petróleo de 27 dólares en 1984 a 8 dólares el barril. El Ecuador dejó de percibir por este concepto 2.482 millones de dólares, y por último en lo político tuvo fuerte oposición y hasta un intento de Golpe de Estado por parte del General



Frank Vargas Pazos, el 7 de Marzo de 1986. El levantamiento de la base aérea de Taura y su suceso. A pesar de esto triunfó la democracia.

En lo económico aplicó el esquema neo-liberal, de libre empresa, y fomentó las exportaciones.

Es destacada la acción de este Gobierno en la lucha frontal contra el terrorismo y el narcotráfico.

Se realizaron varias obras, especialmente de vivienda bajo el "plan techo" a través del Banco de la Vivienda. Logró establecer las redes viales destruidas por el sismo e inundaciones.

Es criticado León Febres Cordero, por su política exterior, calificada como deprimente, agravada con la ruptura de relaciones con Nicaragua.

Así llegamos a la actual administración del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, candidato triunfador, quien plasmó su campaña bajo el slogan "Ahora le toca al pueblo", "Justicia Social con Libertad".

Como estos hechos están en plena vigencia y desarrollo considero prematuro hacer en este momento comentario alguno, hasta que termine su período.

#### 2.4. LOGROS OBTENIDOS

A lo largo de lo expuesto en este estudio están esbozados los logros obtenidos, sin embargo es necesario adicionalmente destacar ciertos acontecimientos, aunque para ello haré saltos en las etapas de nuestra historia, calificados como sobresalientes, dignos de comentarios,

presente y futuro.

Nuestro País nace a la faz internacional como nuevo Estado, en 1830, adoptado el nombre de Ecuador y pasó de un régimen Monárquico a un Republicano, País Soberano e Independiente. Se estructura el Sistema Democrático y Constitucional, cuyo Poder radica en las tres Funciones clásicas: Ejecutiva, Judicial y Legislativa.

El Ecuador se ha afianzado en el sistema democrático, aunque con algunas interrupciones, lo que ha permitido que el pueblo escoja democráticamente al Presidente de la República. Esto implica que nuestro pueblo, paulatinamente, ha madurado políticamente.

La complejidad del manejo de los asuntos públicos, ha obligado progresivamente la creciente preparación de los elementos políticos que pretenden acceder al Poder, destacándose los factores político, social y económico. Este hecho se comprueba al realizar un pequeño análisis de el curriculum-vitae de los Mandatarios que ha tenido el País.

En la historia han habido destacadas actuaciones de Gobernantes y Magistrados en el plano Internacional, sino recordemos las actuaciones de Vicente Rocafuerte, García Moreno, Eloy Alfaro, Velasco Ibarra, Galo Plaza, Jaime Roldós, lo que ha permitido tener mayor presencia y connotación internacional, habiendo ingresado a formar parte de organismos internaciones como la O.N.U.; O.E.A.; O.P.E.P.; A.L.A.D.I.; etc., fortaleciendo el sistema integracionista, hoy mecanismo indispensable para emprender en el desarrollo integral, pues aislado se torna imposible.

La acción patriótica de la mayoría de Mandatarios, ha

facilitado la participación conjunta del pueblo para eliminar las lacras sociales como son: la desnutrición, analfabetismo, mortalidad, desempleo, sub-empleo, que a pesar de los grandes esfuerzos todavía subsisten, aunque en menor escala con relación a épocas anteriores, particular este que merece especial atención por parte de **futuros Gobernantes.**

La Función Ejecutiva, acorde con los adelantos técnicos y científicos, ha incorporado en la Administración Pública nuevos ministerios, para mejorar la eficiencia, adoptando modernos procedimientos técnicos para lograr mayor agilidad y cobertura nacional en las demandas de la sociedad ecuatoriana.

Siendo la Función Ejecutiva, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, responsable de la administración del mismo, paulatinamente se le ha incorporado a través de las 17 constituciones que se han dictado hasta la presente fecha en nuestro país, nuevas atribuciones que antes fueron de competencia de la Función Legislativa, como por ejemplo la formulación de la proforma del presupuesto del Estado, la designación de varios funcionarios directamente indirectamente a través de ternas remitidas al Congreso Nacional

### CAPITULO III

#### 3. MISION DEL EJECUTIVO EN LA CONSTITUCION VIGENTE

En el Capítulo anterior he sentado los principios básicos que originaron nuestras constituciones, me ocupare ahora, previo al estudio a fondo de la Función Ejecutiva en el Ecuador, tema de este trabajo, como introducción de una sinópsis comparativa de las principales Constituciones de los Estados Latinoamericanos, en sus puntos básicos de mayor referencia y con indicación más explícita del Poder Ejecutivo, en lo que tiene que ver con Organos Estatales y que ilumina, de forma palpable cómo se define la Función Ejecutiva de nuestra Constitución dentro del contexto Latinoamericano.

#### La iniciativa popular

Esta recae sobre: a) materias de la incumbencia municipal - asuntos asignados a los Consejos- según la Constitución de Panamá (art.236); b) Leyes, Constituciones del Ecuador (Art.65), Uruguay (art.79) y Venezuela (art.165); c) reforma de la Constitución, con arreglo a las del Ecuador (art.143), Guatemala (art.277), Perú (art.306) y Uruguay (art.331).

#### Referendum

Recae sobre:

- Materias municipales, Panamá (art.236)
- Leyes: a) sobre su proyecto, si vetándolo, el Presidente de la República lo somete a consulta popular por pedido del Congreso, Ecuador (art.69); b) contra las

leyes dentro del año siguiente a su promulgación, Uruguay (art. 79).

- Pactos internacionales, con papel dirimente cuanto a su aprobación o ratificación en caso de rechazarse por el Congreso o su Comisión permanente o por el Presidente de la República, en virtud de convocatoria de éste, Ecuador (art. 78 apartado p.)

- Cuestiones trascendentales por consulta del Presidente de la República, Ecuador (art.78, p.), Guatemala (art.173) y Haití (art.46) que hablan, respectivamente, del Estado, de decisiones políticas y de cuestiones que interesan al pueblo.

- Reforma de la Constitución a) las aprobadas por el Congreso, que requiere de voto popular favorable, Guatemala (art. 173 y 280); b) con papel de dirimente respecto del desacuerdo surgido entre el Congreso y el Presidente de la República sobre el Proyecto, Ecuador (art. 143), Chile (art.117); c) siguiéndose cierto procedimiento de reforma, no cualquiera de los establecidos para ella, Panamá (art.308), Uruguay (art.331) y Venezuela (art.246); d) si versa sobre ciertas materias, Cuba (art.141).

- Vigencia de la Constitución, exigiendo para aquella la aprobación que sobre ésta dé mediante su voto el pueblo, Chile (art.final).

### Grado de Sufragio

Todas las Constituciones, materia del examen, establecen el sufragio directo: a) en manera general el sufragio directo,

Brasil (art.148); Costa Rica (art.93), Cuba (art.135), Chile (arts.13 y 15), Ecuador (art.33), El Salvador (art.76), Honduras (art.44), México (art.35), Panamá (art.129), República Dominicana (art.91) y Paraguay (art.111).

Se designan por sufragio directo:

- El Presidente, Bolivia (art.86), Colombia (arts. 114 y 117), Costa Rica (art.133), Chile (art.26), Ecuador (art.74), El Salvador (art.80), Guatemala (art.184), Haití (arts.46 y 101), Honduras (art.236), México (art.81), Panamá (art.172), Paraguay (art.173), Perú (art.203), Uruguay (art.151) y Venezuela (art.183).

- El Vicepresidente, Bolivia (art.86), Costa Rica (art.133), Ecuador (art.80), El Salvador (art.80), Guatemala (arts.183 y 190), Panamá (art.172) y Uruguay (art.151); de las cuales por excepción la de Panamá versa sobre dos, y la de Bolivia confía la designación de Presidente o Vicepresidente al Congreso, limitándola, en caso de falta de mayoría absoluta resultante del sufragio popular.

- Los designados, que se caracterizan como subrogantes del Presidente de la República, Honduras (art.236).

Por sufragio indirecto se designan:

- El Presidente, según Argentina (art.81), Brasil (art.74), República Dominicana (art.90).

- El Vicepresidente, según Argentina (art.81), Brasil (art.77), República Dominicana (art.90).

Al Jefe del Estado se lo denomina:

- Presidente de la Nación: según Argentina (art.76)
- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art.80)
- Presidente de la República: según Bolivia (art.85), Brasil (art.73), Colombia (art.57), Costa Rica (art.130), Chile (art.24), Ecuador (art.73), El Salvador (art.150), Guatemala (art.182), Haití (art.90), Honduras (art.235), Panamá (art.170), Paraguay (art.171), Perú (art.201), República Dominicana (art.49), Uruguay (art.151) y Venezuela (art. 181)

INFLUENCIA DE LA CONCENTRACION DE LA VOLUNTAD POPULAR

- Para ser candidato en elección popular, como Presidente, Vicepresidente y Diputado, Consejales y Consejeros, se necesita afiliación a partido político, Ecuador (arts.37, 74, 81 y 57).
- Solamente los partidos políticos pueden presentar candidatos para elección popular, Ecuador (art.37).
- La votación puede recaer tan sólo sobre candidatos propuestos por partido político, tratándose de ciertos cargos. El Salvador (art.80), México (art.54), Panamá (art.140, 141 y 144) y Uruguay (arts.88, 96, 271, 287) .
- Los partidos políticos pueden presentar o proponer candidatos para cualquier elección popular, Perú (art.70), para ciertos cargos, República Dominicana (art.82).

REFERENCIA ESPECIAL DEL ECUADOR

Dentro del Derecho Constitucional Latinoamericano sobresale la Constitución del Ecuador en:

- Amplitud que concede a la iniciativa popular y al referéndum;
- Extensión de la materia del sufragio directo;
- Igualdad y secreto del voto;
- Sistema amplio y más apto que refleja la voluntad del conjunto de electores;
- Garantía del Tribunal sobre la efectividad del sufragio;
- Afirmación reiterada del carácter de los partidos como los únicos canales a través de los que la voluntad popular influye en la organización y actividad del Estado
- La Constitución Ecuatoriana aparece como de avanzada en el camino que conduce a la democracia.
- Igual referencia literal en el aspecto social<sup>31/</sup>.

---

<sup>31</sup>Idea y estudio original del Dr. Ramiro Borja y Borja. Sistematización del autor. Cfr. Revista de Historia de las ideas, No.9-1988. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Centro de Estudios Latinoamericanos de la PUCE



### 3.1. IMPORTANCIA DE LA FUNCION EJECUTIVA

Pienso que la importancia de un hecho, un organismo, un libro, un enunciado, no se da por el hecho mismo de llevar un nombre, una etiqueta, un factor relevante, en el fondo, en la naturaleza, en el quehacer humano, todo tiene su propia importancia, su dimensión específica.

Si se relacionan los hechos entre sí, si se priorizan circunstancias, si se analizan eventos, enunciados y más determinantes de la vida Constitucional, se ve que todos ellos, por encima de su propia importancia que nace de su propia naturaleza y que asume un valor de verdad, de bien, de perfección, conllevan, igualmente, una determinación de importancia o a la inversa, de minusvalor, por sus hechos, sus circunstancias, su entorno, por sus frutos, en una palabra.

Así, por ejemplo, la institución jurídica de los Congresos Extraordinarios es, de por sí, buena, necesaria y tiene su real importancia. Ahora bien, pueden ellos, en su devenir constitucional, a través de falacias, debilidades, circunstancias negativas y más hechos relacionantes, perder significativamente su importancia inicial, su importancia de nombre, su importancia de organismo y de hecho relevante.

Piénsese, por ejemplo, en la famosa "pugna de poderes" que tanto han debilitado esos mismos Congresos Extraordinarios. En esto como en otras especificaciones, existe y se da una falla "estructural" de la Constitución Política. Piénsese, también, igualmente, en el ya famoso Congreso Extraordinario para juzgar los hechos de Taura del 20 de

enero de 1987. El Jefe de Estado con todas sus limitaciones, equivocaciones y posibles abusos - había sido víctima de un delito y lo que se pretendía en el Congreso Extraordinario era sancionar a la víctima. La pugna de poderes había llegado al extremo.

Podemos, entonces, en estos casos, hablar de la importancia de los Congresos Extraordinarios?. No convendría mejor hablar de inutilidad, intrascendencia, poco valor y aún de perjuicio? Fenómeno, sin duda, nocivo, peligroso y censurable.

Hecha esta primera observación, paso ahora, a interpretar la importancia de la Función Ejecutiva, en la línea, por cierto, de nuestra tesis: por encima del valor intrínseco de una cosa, asumido por lo que, de naturaleza es, se presenta, tiene y significa, su importancia debe también y acaso ser estudiada por la naturaleza de su accionar, de su presentarse, de su servicio, de sus dones, de sus frutos.

La Función Ejecutiva asume así su verdadera importancia. Son los hombres quienes hacen, en sí y de hecho, la importancia de una institución, de un organismo, de una función.

Se dice, en general, y en el estudio del constitucionalismo, que la primera Función del Estado es la Función Legislativa. Lo respeto. Son pareceres. Será jerarquía de valores? Habría que verlo. No es, por cierto, intención mía, ni demostrarlo, ni rebatirlo. Lo anoto simplemente. Pero, sí deseo acotar lo siguiente: la complejidad de las funciones, atribuciones y más elementos especificativos de las diferentes Funciones del Estado crean, en el fondo, su real importancia en la vida del

Estado e imponen, por cierto, la necesidad de mayor reflexión, mayor tiempo y análisis de las decisiones, al momento de emitir un juicio de valor sobre el particular.

Al Ejecutivo le juzga la Función Legislativa y ésta recibe el "juzgamiento" exclusivamente del pueblo. De ahí, acaso, vendrá la prioridad del uno sobre el otro?.

Sin embargo, creo no equivocarme al decir que, es sentir general, que la Función Ejecutiva, sobre todo cuando ésta se la pretende equiparar o asimilar exclusivamente con el Presidente de la República, es a no dudarlo, la más importante, la más representativa, acaso, aquella donde los ojos de los ciudadanos se fijan siempre y en todo, por el mismo hecho de que el Presidente es el Jefe y representante del Estado, quien puede "resolver" todos los problemas, de quien depende "todo", en una palabra. Las cosas, como sabemos, no son así.

Inclusive, se pudiera hasta pensar que el Presidente de la República esta afecto a una responsabilidad mínima, casi inexistente, como se desprende de las causales señaladas en la Constitución vigente, pues, por su posición le es aplicable el principio histórico de la tradición monárquica: "El Rey no puede cometer entuerto". Los que responden por la inconveniente conducción de los negocios del Estado suelen ser los Ministros y por ello son interpelados y pueden ser destituidos; el Ministro cae pero el Gobierno no vacila.

Lo razonable parecería ser que mientras mayores sean (deberían ser, acaso?) las atribuciones de una autoridad, mayor cuenta se le pida y existan, en consecuencia, los mecanismos de controlar y de hacer justicia que, con

independencia y eficacia, puedan sancionar el posible abuso. En esta forma, se protege al ciudadano, a la nación entera, y a la vez, no se paraliza su marcha hacia el progreso.

Siguiendo los criterios anteriormente expuesto, pienso que el Ecuador, además de robustecer su sistema jurídico político, manteniendo la forma republicana y presidencial y tratando de que mediante la misma se puedan lograr los ideales de elevación moral, social y económica del pueblo, debe igualmente, robustecer la figura del Jefe del Estado, mejor dicho, en términos constitucionales, la figura del Presidente de la República, asignándole funciones, atribuciones y deberes que le correspondan, de forma más significativa, que las actuales, como cabeza de la Nación y de su Administración.

Hago en este apartado, una última y muy personal aclaración. En el fondo, la búsqueda del bien común -supremo fin del Estado- que la misma Constitución debe propender por todos los medios, no es primacía de nadie, ni siquiera de las Funciones del Estado, sino de todos, gobernantes y gobernados, cada cual, dentro de su propia órbita de acción. Dependerá su plena realización en gran medida, del civismo de las virtudes cívicas de todos los ciudadanos. Falso, por consiguiente, resulta atribuir solamente al desacierto o acierto del Presidente de la República o de todo su Gobierno, la buena o mala marcha del Estado; erróneo igualmente, esperar todo de las autoridades, cuando, en buena parte, la vida del Estado la hacemos los ciudadanos corrientes.

Por esto mismo, no habrá que figurarse que para remediar los males nacionales bastará una acertada reforma de las Instituciones Públicas o del texto Constitucional. Esto

puede y en casos ser más que necesario, pero, más importante será siempre el patriotismo de gobernantes o gobernados, su amor a la Patria y su respeto a los grandes principios metajurídicos.

### 3.2. DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Siete son los artículos (73, 74, 75, 76, 77, 78 y 79) dedicados expresamente al Presidente de la República. Si bien, en el resto de la Constitución se le nombra taxativamente; además, en los siguientes artículos expresamente como Presidente (55, 58, 59, a), f), i), j), 64, 65, 68, 69, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 109, 127, 130, 140, 141, 143, 144.

Ya, en otro apartado del estudio, al comparar con las Constituciones Latinoamericanas he apuntado que, a la máxima autoridad del Estado, se la denomina "Presidente de la República". La expresión "Jefe de Estado", tan divulgada en medios propagandísticos y políticos, no está tipificada en la Constitución Política vigente.

Por otro lado, no hay la menor duda de que, en la Constitución, en el Estado, en abstracto, el que tiene la primacía, aunque, en la mayoría de los casos, su representatividad, latente, por cierto, esté orientada hacia "la Función Ejecutiva", "los órganos del Ejecutivo", "el Ejecutivo".

Acciones, competencias y atribuciones que, igualmente, en buena parte, están fijados en futuro: fomentará, garantizará, serán, formulará, suministrará, podrá, estarán, promoverá, etc.

Al reflexionar sobre la Función y misión del Presidente de la República, se nos viene en mente lo que tantas veces ha sido objeto de referencia y que tememos, que al momento de legislar, no haya sido propiamente objeto de estudio. Es decir, el perfeccionamiento de nuestro concreto sistema jurídico, o inclusive antes, la conformación misma de ese sistema jurídico debe obedecer, ante todo, al planteamiento global de unos cuantos grandes ideales nacionales. Y, entre ellos por ejemplo: la realización de la verdadera democracia de fondo más que de mera forma, perfeccionamiento de los derechos humanos y de sus garantías, acercamiento progresivo a una mayor justicia social, mejoramiento del nivel de vida de todos los ecuatorianos, robusteciendo del sentido de solidaridad nacional e internacional, fortalecimiento de la paz social y pública.

Este análisis pertenece al gran jurista ecuatoriano Mons. Juan Larrea Holguín, quien acota además:

He allí otros tantos aspectos del bien común - supremo fin del Estado - que la misma Constitución debe propender. Luego, corresponderá a todas y cada una de las Funciones del Estado el promover dentro de su propia órbita de acción ese bien común; y dependerá su plena realización, en gran medida, del civismo, de las virtudes cívicas de todos los ecuatorianos. Falso resulta, por tanto, atribuir solamente al acierto o desacierto del Presidente de la República o de todo su Gobierno, la buena marcha del Estado; erróneo esperar todo de las autoridades, cuanto, en buena parte, la vida del Estado la hacen los ciudadanos corrientes. Por esto mismo, no hay que figurarse que para remediar los males nacionales basta una acertada reforma de las instituciones públicas o del texto Constitucional; esto puede ser necesario,

pero más importante será siempre el patriotismo de gobernantes y gobernados, su amor a la Patria y su respeto a los grandes principios metajurídicos. <sup>32</sup>

Un análisis sencillo y objetivo de este punto, dedicada al Presidente de la República, pudiera concretarse en lo siguiente:

El mayor honor, no es por cierto, para el ciudadano electo, el ser Presidente de la República, sino más bien, el ser representante máximo del Estado, como es, igualmente, en otras de sus atribuciones, representante en jefe de las Fuerzas Armadas (Art.73).

La trascendencia de su competencia y misión queda establecida en el artículo 78 (el segundo más extenso de la Constitución, después del Art.19, dedicado a los Derechos de la persona). Los demás Artículos (73, 74, 75, 76, 77 y 79) hablan, en su orden de:

- duración del período y no reelección
- requerimientos para ser Presidente
- cese del cargo y de las funciones
- la subrogación del Presidente
- sobre la no ausencia del País
- impedimentos para no ser Presidente de la República

La concreción de atribuciones y deberes queda establecida así; según el art. No.78.

. Atribuciones en torno a leyes y reglamentos: b), c).

---

<sup>32</sup> La Reforma de la Constitución Jurisprudece-Ildis.  
1.988 pag. 82

- . Determinar la política interior (seguridad nacional) y exterior: d), f, ll, (dirección política de la guerra).
- . Nombramientos: e), i), l), m).
- . Referencia a la consulta popular: p).
- . Celebración de convenios y tratados: ).
- . Contratación de empréstitos: g).
- . Ejercicio de la máxima autoridad de la Fuerza Pública: h).
- . Ejercicio de la movilización y requisiciones: j)
- . Declaración de la Emergencia nacional y de su terminación: n) y 7 numerales ñ).
- . Aprobación de orgánicos de la Fuerza Pública y llamamiento al servicio de la reserva: m).
- . Presentación del informe anual de labores: o).

Las demás atribuciones han quedado consignados en otros artículos dispersos de la Constitución (J. fijación de la pariedad cambiaria, aprobación del plan del Desarrollo, etc.).

Es posible que quede generalizado, en la mente de muchos que, atribuciones de peso que miran a lograr ideas de elevación moral, social y económica del pueblo, atribuciones de respeto al Jefe de Estado y de deberes que le corresponden como cabeza de la Nación no están mayormente explicitadas y otras, que pueden ser consideradas como relativas y que pudieran ser delegadas al Vicepresidente si lo están.

Por último, aunque relativo, por cierto, hay que recalcar que el articulado estudiado, no especifica nunca sanciones que puede imponer el Presidente de la República.

Finalmente, y en conexión con los principios muy generales



o metaprincipios o metaobjetivos de que venimos hablando, a lo largo de este estudio, debemos referirnos a esa tendencia, un tanto generalizada ya, de que la geopolítica moderna, cada vez más, tiende a concretar figuras jurídicas o instituciones que trascienden las fronteras mismas de los Estados particulares.

Así, por ejemplo, se habla y el tiempo ya es corto para su concreción, de una Europa unida más, de una Comunidad Económica Europea, con un común Presidente, desde 1992. Es el nuevo concepto de metaestados que se gesta y que, progresivamente, se irán concretando a la medida que se vayan creando las tan necesarias "integraciones". De todas las maneras, parece que, aún así, una cabeza, un ejecutivo nacional, será siempre necesario.

### 3.3. DEL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Cinco son los artículos (80, 81,82, 83,84) dedicados al Vicepresidente de la República.

Las otras referencias al Vicepresidente de la República están consignadas en los siguientes artículos ( 58, 59,76,90, 144).

Como se ve, cuantitativamente, muy pocas referencias, a veces inclusive, acaso, de poco peso o valor, porque hacen referencia a subrogación, reemplazo o, simplemente por sustitución.

Las demás referencias "implícitas", por cierto, quedan consignados en los términos genéricos de "El Ejecutivo" y "sus órganos", como, por ejemplo, al hablar de las Universidades se dice: "No podrán, el Ejecutivo ni ninguno

de sus órganos, autoridades o funcionarios, clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias" (art.28).

En forma concreta, el Art.80 habla de la forma de elección, el 81 de los requisitos y del período de duración, el 82 del trabajo concreto del Vicepresidente, el 83 califica y determina la forma de sustitución en ausencia del Vicepresidente y, el 84, las incompatibilidades para ejercer la Vicepresidencia.

Se observa, pues, en el fondo, una especie de pobreza generalizada en cuanto a la asignación de atribuciones y competencias a cargo de la Vicepresidencia.

Otros países, como reflexionáramos en este mismo medio, optaron por eliminar la Vicepresidencia, por carencia, sin duda, de atribuciones específicas.

Entre nosotros, sin duda, por ser una institución jurídica de tradición, puede no ser prudente y aconsejable eliminarla, pero, sí, a no dudarlo, potenciarla. Obsérvese que, en el fondo, salvo cuando el Vicepresidente reemplaza al Presidente, su Función o misión o atribución o competencia, es exclusivamente planificadora, económica, con prescindencia total, por ejemplo, del decir político, de la acción reguladora, etc.

No se dice nada en concreto cuando deba responder específicamente por sus propios actos, a diferencia, por ejemplo, del Presidente de la República y de los Señores Ministros Secretarios de Estado, que ahí sí queda especificada su posible responsabilidad por actos y contratos (los Ministros) o la naturaleza del

enjuiciamiento (Presidente de la República).

Por otro lado, la Vicepresidencia, como también la Presidencia, no son objeto de reelección en ningún caso.

### 3.4. DE LOS MINISTROS SECRETARIOS DE ESTADO

Son cuatro los artículos que tipifican la Función de los Ministros Secretarios de Estado. (art.85, 86, 87 y 88).

Su referencia explícita en el resto de la Constitución es más que escasa:

- Para señalar que los Ministros Secretarios de Estado no pueden ser miembros del Congreso Nacional (art.58. a));
- Para establecer el enjuiciamiento de los mismos por parte del Congreso Nacional (art.58,f));
- Impedimento para ser Presidente de la República al tiempo de la elección o seis meses antes (art.79,s));
- Composición del CONADE con cuatro Ministros de Estado nombrados por el Presidente (el actual Frente Económico) (art.90);
- El cumplimiento obligatorio de los planos económicos y sociales del CONADE por parte de los Ministros de Estado;
- La indicación facultativa de que los Ministros de Estado pueden asistir a las Sesiones del Tribunal de

Garantías Constitucionales, pudiendo participar de las deliberaciones del Tribunal, pero, sin voto. (art.140).

Naturalmente, los Ministros de Estado son igualmente aludidos indirectamente en varios otros artículos de la Constitución cuando se habla, en general del Estado, de la Función Ejecutiva, su órganos o simplemente, de El Ejecutivo.

El articulado del texto Constitucional de la Tercera parte hace referencia a:

- Representan al Presidente de la República en los negocios del Estado referentes a la naturaleza del despacho (art.85);
- Especificación del número de Carteras (art.86);
- Condiciones y requerimientos para ser Ministro (art.87);
- Presentación anual del informe de albores, planes o programas a ejecutarse (art.88).

Su función es eminentemente administrativa y según la naturaleza del despacho, en representación siempre del Presidente de la República.

Aquí, conviene acotar que, para el común del pueblo, el trabajo específico de un Ministro (sector social, sector económico, etc.) es, a veces, más significativo o, por lo menos, así parece serlo, por la naturaleza de su personalidad o de sus funciones, de su "entrada" con la prensa, de sus proyectos o programas, etc., inclusive más

que un Presidente de la República y, seguramente, más que la Vicepresidencia... No por nada se dice que la buena ejecución de un Ministerio de Estado es la mejor carta de recomendación para saltar a la palestra política e inclusive, para la concreción de una posible candidatura presidencial.

Ellos sí, al ser exclusivamente elegidos por el Presidente de la República, pueden seguir en el cargo, u en otro, hasta que merezcan la confianza del mismo.

### 3.6. LAS INSTITUCIONES, SU FUNCIONAMIENTO

Artículos referentes al mismo son el 89, el 90 y el 91:

- El 89 significa la creación del Consejo y sus atribuciones de fijación de las políticas generales económicas y sociales y la política poblacional.
- Integración del Consejo (art.90).
- Y el 91 fija la obligatoriedad de la ejecución de los planes económicos y sociales elaborados por el CONADE y aprobados por el Presidente de la República, por parte de los respectivos Ministros y por las entidades del sector público.

De estos planes, normalmente, deben salir, después, las leyes respectivas, o la modificación o reforma de los mismos.

No hay duda que, para la concepción, después, las leyes

respectivas, o la modificación o reforma de los mismos.

No hay duda que, para la concepción en nuestro medio de un Estado regulador, planificador y centralizador como el nuestro, este último artículo es vital en el diario quehacer político del Estado.

Como es sabido, por otro lado, si bien en la planificación de planes o programas, en un alto porcentaje, está incluida la labor privada, ésta no tiene, en la ejecución de los mismos, sino un carácter indicativo, nunca obligatorio.

En la conformación del Consejo (art.90) nos referiremos posteriormente al momento de formular las posibles reformas. Recalquemos, finalmente, que el voto de la presidencia del Consejo es dirimente, muy poco común, en el diario quehacer del hecho democrático.

### **3.6. DESARROLLO DE LA FUNCION EJECUTIVA**

La actual Constitución vigente trata de la Función Ejecutiva en el Título II de la Segunda Parte, y con 4 secciones. El Título I habla de la Función Legislativa con 3 secciones. El Título II habla de la Función Jurisdiccional y tiene 3 secciones. Los Organismos del Estado forman parte del Título IV con tres secciones. El Título V habla del Régimen Administrativo y Seccional con cuatro secciones. La Fuerza Pública constituye el Título VI con una sola sección.

En toda la Constitución se habla indistintivamente de "Función Ejecutiva", organismo del Ejecutivo, El Ejecutivo.

A cada sección le corresponde un componente de la Función

Ejecutiva, así, la primera dedicada al Presidente de la República, la segunda a la Vicepresidencia, la tercera a los Ministros Secretarios de Estado y, la cuarta, al Consejo Nacional de Desarrollo.

Todas ellas, por cierto, obedecen al criterio general que, la normativa constitucional, en su forma y contenido, sólo puede determinarse por criterios muy puntuales, sin entrar en detalles o especificaciones que deben estar incluidos, más bien, en otro cuerpo de normas, como los reglamentos, por ejemplo.

Por otro lado, ya hemos emitido criterios generales y de fondo que, igualmente, son válidos para cada una de las secciones que constan en la determinación general de la "Función Ejecutiva".

Nos queda, también, en la mente y en el corazón, que todo cuanto se diga, de peso o relativo, bien dicho o dicho menos bien, con acierto absoluto o con valoración cuestionable, debe ser procedido por un gran civismo y un gran sentido moral de las proporciones, sin lo cual, las aseveraciones nuestras sólo pueden ser como campanas que tañen al viento y que nadie recoge su mensaje y contenido.

#### CAPITULO IV

#### 4. POSIBLES REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LA FUNCION EJECUTIVA

Mencionaré algunas propuestas de reformas constitucionales de la Función Ejecutiva.

Ante todo, una observación de fondo.

En su famoso discurso de despedida, Jorge Washington expresó que consideraba inconveniente el Reformismo Constitucional pues, decía, las pequeñas mutaciones debilitan la energía de un sistema y minan lo que pueden brindar el tiempo y la experiencia. Estas son sus palabras al respecto: "Los cambios fundados en simples hipótesis y opiniones aventurados exponen a constantes variaciones porque las opiniones se suceden unas a otras sin descanso.

Coincidente con el anterior punto de vista, Juan Bautista Alberdi estimó que las reformas son tan traumantes como las amputaciones en el cuerpo humano, "Necesarias a veces pero terribles siempre". Este autor cree que un buen procedimiento de interpretación constitucional puede evitar el reformismo, como nos lo enseña el sistema norteamericano y, en menos escala, el suizo, el sueco y otros.

Sobre los inconvenientes de un texto constitucional recomienda: "Remedemos sus defectos no por la abrogación sino por la interpretación... conservar Constitución es el secreto de tener Constitución".

Es este también, el pensamiento del Dr. Gil Barragán Romero,



Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales. Y es el actual en nuestro contexto.

Las ideas que preceden sirven, entonces, para explicar los alcances del presente análisis. Son sugerencias sobre reformas concretas, y son criterios, ante todo, para tenerlos en cuenta a fin de que, sí en el futuro el Legislador o el Pueblo, enfrentan la delicada tarea de una Reforma, puedan contar con ciertas orientaciones doctrinales y con observaciones fruto de la experiencia constitucional vivida con la actual Ley Fundamental del País.

Las Reformas Constitucionales que propongo de la Función Ejecutiva están concebidas con perspectiva de futuro.

En el año de 1986, el Ejecutivo de aquel entonces, presentó a la opinión pública un estudio de reformas a la Constitución vigente que, por diversas razones, no prosperó.

El Congreso Nacional, igualmente, a través de su Comisión de Asuntos Constitucionales que preside el Señor Vicepresidente del Congreso, ha preparado también un paquete de Reformas de toda la Constitución. Como no ha sido dado a conocer públicamente, no me refiero a él de forma explícita.

Este es un estudio específico a la Función Ejecutiva y recogerá varios análisis de Juristas connotados en la materia y, naturalmente, las conclusiones de mi propio estudio.

Las instituciones políticas ecuatorianas, jurídicamente

estructuradas, costan en la Constitución, y es a través de las mismas que el Poder del Estado se establece, se ejerce y se transmite. Estas instituciones reflejan, naturalmente, el desarrollo jurídico y político que ha alcanzado la sociedad ecuatoriana y, necesariamente, como toda obra humana tienen sus méritos y adolecen, también de deficiencias. Sin embargo, como en toda empresa humana, tales deficiencias o desajustes pueden ser corregidos a condición de que exista un análisis profundo y sereno que invite a debatir ideas y encontrar soluciones. A ello mira, pues, esta parte de reformas Constitucionales de la Función Ejecutiva a las que hago referencia.

Ahora bien, no es dable proponer reformas porque sí, o porque simplemente hay que hacerlo, es dable, conviene los tiempos lo exigen, o por expresiones similares que siempre, a la postre, resultan parciales, relativas.

Hechos como que la historia es la gran materia de la vida de los pueblos, y que por consiguiente, el desenvolvimiento republicano del Ecuador durante y a más de un siglo y medio, proporciona datos de experiencia suficientes para regular adecuadamente sus instituciones, nos dan una pauta segura en el camino y acierto de las posibles Reformas Constitucionales a proponer. Si la Historia es maestra de la vida, de la vida Republicana en este caso, la constatación de cómo han funcionado las normas jurídicas y de cómo han influido en beneficio o en perjuicio de los ciudadanos, debe orientar hacia los cambios aconsejables. No por nada se afirma: por sus frutos los conoceréis.

Toda reforma puede y debe ser considerada no sólo en sí, sino en función de un todo. En este caso, las posibles reformas a la Constitución Ejecutiva deberían ser

orientadas, precedidas y justificadas por objetivos de reforma globales a nivel de toda la Constitución, donde inclusive y metodológicamente primero, se establecieran un orden de posibilidad, de necesidad, de prioridad y de urgencia.

Así, por ejemplo, antes que considerar la intervención del Jefe del Estado en la integración de la Corte Suprema, o en la Conformación del Tribunal de Garantías Constitucionales, como reformas específicas, habría que encuadrarlas dentro del marco referencial de la posibilidad de establecer el Congreso Bicameral, como lo considero que sería conveniente en alto grado, o el paso de una Democracia Representativa a una Democracia Participativa, como ya he señalado en otro apartado de este mismo estudio.

A pesar de la complejidad del cuadro social y político de nuestra nación, la mejor contribución para despejar el futuro está en el proceso de descentralización, por lo menos, así creo: mucho tiempo hemos vivido bajo la férula de un cerrado centralismo. El Estado providencialista ha sido expresión del caudillismo mesiánico que se atribuyó el derecho de escribir, más de una vez, o por lo menos de forma ciertamente significativa, la historia.

Sólo, acaso, la descentralización y la autonomía de nuestros organismos (entiéndase, por lo menos autonomía política), devuelven a nuestros pueblos la posibilidad de participación que pudo negarles el centralismo. El Estado centralista, como generador de frustración, violencia, dirigismo, paternalismo, etc., domina nuestra historia, enmarcada en un formalismo burocrático que cerró los ojos a la profundización de la crisis de identidad. "El formalismo", según parecer de García Márquez, se ha

convertido en un dogma teológico (mejor "estado lógico") que hace mucho tiempo se quedó a la zaga de la vida real. Por un lado van las instituciones insignes y por otro va la Nación, aún en sentido contrario".<sup>33</sup>

En esta línea se inscribe, igualmente, uno de los pensadores más agudos de los últimos tiempos, el Ex-Vicepresidente de la República quien se expresa así: "Actualmente con el fracaso de dirigismo estatal están surgiendo nuevas ideas para resolver las interrogantes antes mencionadas, las que se centran en señalar que a la autoridad del Estado le corresponde estimular la capacidad productiva y facilitar los medios de trabajo a los agentes económicos, dejando siempre los márgenes de competencia... es imprescindible que se deje a un lado ese paternalismo mal entendido del Estado, con el que se pierde la oportunidad de progreso y desarrollo"<sup>34</sup>.

Antes de pensar en una Reforma de lo que hoy día tenemos (lo que investigamos) deberíamos definir lo que somos, describir y afirmar la identidad nacional de todos y cada uno de nuestros pueblos, lo que nos hace una "personalidad propia", con características diferenciales. La idea de una identidad nacional es una idea que conlleva para nosotros Poder Histórico: es históricamente operante. La conciencia de la misma es la que nos proporciona el "esto" del que habla Maella cuando escribe: "por eso vivimos, padecemos, luchamos y amamos; por estos nos desangramos y morimos".

---

<sup>33</sup> Integración Latinoamericana, No.154, pág.76, marzo de 1990

<sup>34</sup> Ponencia del Dr. Blasco Peñaherrera en el Seminario "Economía y Opinión" realizado en la Cámara de Industrias de Guayaquil. Diario El Universo 1 Junio 1990.

Tres son las vías para abordar la identificación con lo nacional:

- La vía culturalista que es la que quiere afirmar nuestra idiosincracia mediante el rescate de nuestro acervo cultural, en todas o algunas de sus múltiples manifestaciones (arte, literatura, creencias, intuiciones del mundo y de la vida; estructuras sociales; pensamiento teórico) para detectar sus rasgos o elementos más específicos y poder reconocerlos en y a través de ellos.

- En la vía política que afirma que la liberación política no es la resultante, sino la condición de posibilidad de una cultura nacional en los pueblos de latinoamérica y del tercer mundo. La cultura nacional siempre tiene una connotación política. Así, para muchos, incluidos Rousseau, Montesquieu, Fichte y Hegel, lo que se denomina totalidad cultural no alcanza plena realidad ni perdurabilidad sin la autoafirmación política del pueblo que la produce.

- La vía Histórica es la que afirma que el desarrollo de una cultura propia está condicionada, entre nosotros, por la conciencia y efectivización de la liberación política, ésta por el desarrollo de una conciencia histórica que se va construyendo progresivamente a través de la tensión dialéctica, y por lo mismo "praxis Histórica", entre futuro y presente.

Sólo desde esta simbiosis entre el proceso de liberación política y el de la creación de una nueva cultura, en el marco de una nación, adquiere pleno sentido y potencialidad crítica la conciencia histórica, que esclarece el presente

fáctico, como conciencia nacional.<sup>35</sup>

Esta pauta de reflexión deberá, igualmente, ser considerada al momento de plantear cualquier tipo de reforma constitucional posible y deseable. De lo que somos y tenemos, a lo que debemos ser y tener. Del pasado y presente, al futuro.

Estas propuestas de integracionista deberán también tener en cuenta la realidad que estamos viviendo. La legislación Constitucional debe recoger, de alguna manera, este nuevo desafío que debe integrarnos más y más y que, al parecer, que lo querramos o no, será el nuevo campo de realización para nuestros pueblos, si es que no queremos quedarnos a la zaga de los grandes centros geopolíticos mundiales que se gestan y que serán los verdaderos polos de desarrollo económico, político y social. El desafío vale la pena. El reformismo constitucionalista deberá referirse al mismo y concretar una legislación dinámica que impulse los procesos integracionistas.

### Democracia Representativa y Democracia Participativa

Colateralmente a las reformas propuestas de la Función Ejecutiva existe una, hoy día muy discutida y que, por cierto, puede englobar toda la determinación política de los diferentes órganos de Poder, dentro, por cierto, de una nueva visión de la democracia: la llamada **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**.

La participación política es, sin duda, un elemento

---

<sup>35</sup> Integración Latinoamericana, No. 147-147 Junio-Julio, Revista mensual de INTAL

indispensable a tomar en cuenta al plantearse cualquier evaluación del modelo democrático existente (democracia representativa) con miras a su perfeccionamiento.

Para esta evaluación es particularmente importante, considerar la efectividad de la participación política del electorado y las posibilidades que brinda el orden institucional existente para su intensificación y profundización. En este sentido, el análisis, aunque breve y parcial, realizado en este trabajo, nos lleva a la conclusión de que en la democracia nuestra ecuatoriana exclusivamente casi representativa, la efectividad de la participación ciudadana - pese a la institucionalización del referéndum - es limitada y presenta obstáculos para su desarrollo, sobre todo, porque no se promueven nuevas formas de participación directa, formas nuevas que ya se gestan en otros lugares del mundo.

En el fondo, nuestro régimen de representación es casi puro. Esto nos permite decir que el proceso de profundización de la democracia, no sólo en Ecuador sino en general, requiere una revisión a fondo del esquema existente para las relaciones entre gobernantes y gobernados, con particular énfasis en el abandono del modelo exclusivamente representativo.

Sin embargo, abandonar el modelo exclusivamente representativo no implica apartarse totalmente del Gobierno representativo. Se dejaría de lado la representación pura para ensayar la representación participativa. Así, la mayoría de las decisiones del proceso político serían tomadas todavía por gobernantes electos, pero, dentro de orientaciones aprobadas expresamente por la comunidad, la cual tendría la facultad de ejercer, también, el control a

posteriori sobre la actividad de sus representantes.

En esta línea, de las distintas vías para incrementar la influencia del electorado en las orientaciones políticas del Estado, la que pareciera adaptarse mejor al esquema institucional de nuestra democracia representativa es el Referéndum, existente ya, pero que habría que potenciarle más, en base a las dos formas que hoy día más se utilizan: dirigir y controlar la actividad de los representantes políticos. Así, para las tareas de control, resulta idóneo el referéndum abrogativo, a la manera, por ejemplo, de como se practica en Italia. Y consiste en que un número determinado de electores puede solicitar se someta a votación popular una ley dictada por el Parlamento. De esta forma, la colectividad tiene la oportunidad de dejar sin efecto las medidas tomadas por sus representantes en contra de la opinión mayoritaria de la población, con lo cual aumentan las posibilidades de que el ordenamiento jurídico vigente cuente con el apoyo real, y no sólo formal del electorado, ya que este último tendría la facultad de abrogar las normas con las que no esté de acuerdo.

Por otro lado, nuestro Referéndum, además de responder a la llamada del Presidente de la República, con un voto afirmativo o negativo, puede tomar, igualmente, una Función de Dirección, es decir, la de trazar los lineamientos para la acción del Estado, a través de la iniciativa popular o referéndum vinculante que permitiría dictar normas jurídicas en materias fundamentales. Este consistiría en que un número determinado de electores estaría facultado para proponer al Congreso la adopción de normas legales o constitucionales, según el caso que, de no ser sancionadas por el Poder Legislativo ordinario serían sometidas a referéndum.



Entonces, y a modo de resumen, combinando la iniciativa popular vinculante y el Referéndum abrogativo, la población podría adquirir Poder de Dirección y Control sobre sus representantes, podría darles orientaciones obligatorias y dejar sin efecto medidas impopulares. Por otra parte, un régimen de representación participativa de este estilo, puede comenzar con una intensidad baja e ir desarrollándose a medida que la situación política sea propicia para ello.<sup>38</sup>

#### **Derecho de Iniciativa**

En estos últimos días, bajo el título: "reconocerán iniciativa popular", se ha presentado al Congreso Nacional, por parte de un distinguido Diputado, Presidente de la Comisión Especial de Ley Orgánica de la Función Legislativa, un proyecto de Ley que permitiría ejercer el derecho de participación popular en la toma de decisiones de la legislatura.

Como el mencionado proyecto concuerda íntegramente con nuestra propuesta del paso de una democracia representativa a una democracia participativa, lo acojo y lo hago igualmente mío en esta propuesta de reformas.

El proyecto quiere conferir el ejercicio del derecho de iniciativa popular a las organizaciones populares nacionales que cuenten con más de cinco mil afiliados, quienes tendrán el derecho de presentar directamente en el Congreso Nacional proyectos de leyes o reformas legales

---

<sup>38</sup> Para ampliar el estudio Crf. Cuaderno de Capel. Democracia Representativa y Participación Política en Venezuela, Costa Rica. 1986.

sobre materias que están contempladas entre sus finalidades u objetivos estatutarios.

El Proyecto crea, además, el registro nacional para la iniciativa popular que se convertirá en un instrumento público de anotación de organizaciones populares masivas que hubieran manifestado formalmente su voluntad colectiva de ejercer el derecho de iniciativa popular. <sup>37</sup>

#### **Participación política y Reforma Electoral**

Nuestro sistema electoral de representación proporcional a base de listas emitidas por los distintos partidos, podría acaso, pasar a lo que se denomina voto preferencial.

Es el llamado voto nominal, de representación proporcional personalizada a voto preferencial. Y consiste en determinar con el voto, no sólo los puestos que corresponderían a cada partido, sino también, las personas que ocuparán dichos cargos.

En la boleta de votación, junto a los símbolos de cada organización política o partido y la lista de los candidatos, cada persona selecciona uno o varios candidatos propuestos, según el caso y la determinación correspondiente al número de votantes que corresponden a cada Provincia.

En esta línea, en realidad, una reforma electoral no puede más que mejorar los mecanismos a través de los cuales se escogen los representantes, de modo que estos últimos reflejen más fielmente las preferencias políticas e

---

<sup>37</sup> cfr. Diario El Comercio. A-3, luces 28-05-90

individuales de los votantes. Pero para lograr que las decisiones del Gobierno puedan ser controladas o dirigidas por el público se requiere algo más que una reforma electoral.

Resulta, a todas luces necesario descartar el esquema representativo puro y moverse hacia la representación participativa, tal cual lo hemos expuesto en otro espacio de este mismo estudio.

#### **Derecho a la Información**

Dentro del espíritu y de la letra de la propuesta del paso de una democracia representativa a una democracia participativa, se hace imprescindible la consagración constitucional del derecho a la información pública, como instrumento de mayor constitucionalismo y democracia y como medio operativo del fortalecimiento del desarrollo nacional, en base a estudios de diagnóstico y factibilidad de los documentos públicos de hacer republicano.

"En esta línea, es posible que, tanto el paso de una democracia formal a una democracia más participativa y el uso del derecho público a la información pública necesiten o postulen sociedades con mayor cultura y formación. En lo primero, hasta el presente sólo es una corriente de iniciativa política muy arraigada en Venezuela, sobre todo, y, en cuanto a la segunda, sólo se da, hasta el momento, como ya lo hemos visto en este mismo trabajo".<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> crf. El libro "Derecho a la Información Pública". Facultad de Administración de la PUCE. 1989

#### 4.1. EN EL CAMPO POLITICO

En lo político, más que en cualquier otra línea, principio directriz para una reforma institucional que, partiendo de la historia como maestra de la vida de los pueblos nos ilumine en este difícil caminar, debe ser la armonía de las diversas Funciones del Estado, procediendo a delimitar con la mayor claridad posible lo que corresponde a cada una y señalando los procedimientos para resolver los posibles contrastes y enfrentamientos.

Las zonas no muy bien delimitadas, la carencia de procedimientos y la falta de definición, favorecen los conflictos que tanto daño pueden hacer al sistema jurídico y a la vida misma del Estado.

Y se han de evitar las exageraciones, sin duda. Esto que parece tan obvio, no resulta fácil en el plano político.

A veces, como escribe Mons. Larrea Holguín, ni se quiere admitir la posibilidad de exagerr en estas materias, como si todo estuviera permitido; y este gravísimo error lleva a conductas menos civilizadas, a atropellos, de derechos fundamentales. Así por ejemplo, el respeto debido a los derechos humanos del ciudadano corriente no puede concebirse como una carencia de todo expediente para reprimir el crimen. Se olvida, a veces, que también tienen derechos humanos los guardianes del orden, que también tienen una vida que deben defender.<sup>38</sup>

Y por cierto, debemos siempre y constantemente volver a nuestras fuentes de inspiración original para enfrentarnos,

---

<sup>38</sup> Obra citada, pag. 83.

sin destruir la libertad, la sana tradición, a los desafíos del siglo que se avecina y que puede necesitar correctivos, de fondo y de forma, al momento de asumir tan grave responsabilidad. La vuelta a los orígenes, se dice, es la mejor manera de renovarse.

Como toda posible reforma constitucional debe inspirarse en los principios mismos que fundamentan su esencia, es decir, el orden, la ponderación de poderes, la libertad verdadera, el respeto sincero, profundo por el derecho, en ellos mismo me baso para plantear algunas posibles reformas Constitucionales en el orden político.

#### 4.1.1. Primera Propuesta de Reforma

Nuestra legislación es meramente descriptiva, un tanto dosificada, desencarnada, anónima y falta de objetivización primigenia. Todo debe estar dicho y hecho para servir al hombre ecuatoriano, es decir, partir y llegar al hombre ecuatoriano.

Como se acostumbra decir: todas las cosas son para el hombre y no el hombre para las cosas. El sentido de la dignidad de la persona humana -cada vez más venida a menos- impone este recto orden que, a veces, se trastoca.

Grave alteración del orden razonable de las cosas implica el materialismo práctico que se manifiesta como utilitarismo. Y todavía se extrema la desviación de los valores cuando ese utilitarismo sólo mira a la ventaja concretamente económica cuando no política, olvidando otras, como las culturales, científicas, sociales, y sobre todo, trascendentes. Si se parcializan los resultados de una acción administrativa, se desprecia y se rebaja al

hombre y entonces, se habrá perdido el verdadero sentido de la noble acción de gobernar y de administrar.

Hay, pues, que restablecer el criterio fundamental de que el Gobierno ha de servir a los ciudadanos. Para servirles dispone de atribuciones, facultades, funciones, deberes y de medios y no puede emplearlos ni para oprimir, ni para dificultar el libre desenvolvimiento de sus actividades lícitas, ni para siquiera uniformar sus modos de pensar y de actuar, pensando, inclusive, que el Ecuador todo es multiétnico, pluricultural.

Se debería iniciar el Título II, sobre la Función Ejecutiva, de la Constitución Política, con la declaratoria de que el Poder Ejecutivo, como mandatario del pueblo ecuatoriano, está, de forma responsable y honesta, al servicio de todo el pueblo, especialmente de los más pobres y marginados y de las diferentes etnias de la Amazonía, con respeto total a sus culturas y su idiosincracia.

#### **4.1.2. Segunda Propuesta de Reforma**

Habría que pensar, en la simplificación de trámites administrativos, que se aclaren las responsabilidades de cada funcionario, que se garantice la reparación de perjuicios que la administración puede causar y, en la posible delegación o subdelegación de ciertas funciones, y, sobre todo, en la especificación muy clara y precisa de lo que significan ciertas atribuciones, por ejemplo, aquella de hacer cumplir la Constitución, Leyes, Decretos y Convenciones. Esta simple atribución, al no ser bien explicitada, en un "cómo" real, objetivo y justo, tal ya ha ocurrido en el pasado, puede acarrear serios trastornos. Pero que, esta posible delegación de Poderes

no se la entienda como sucede al presente, en una desmedida ingerencia del Congreso en la conducta de la administración, socabando, acaso, la estabilidad y respetabilidad de la misma Función Ejecutiva, con la posibilidad, por ejemplo, de los juicios políticos contra el Presidente y sus Ministros, en términos y momentos que no siempre parecen acertados.

Se trata, entonces, por un lado, de que el texto Constitucional, en su parte pertinente, indique de forma precisa, de qué forma el administrador de la cosa pública deberá reparar los daños y perjuicios en los cuales haya incurrido. Y, por otro, la precisión del articulado Constitucional al hablar de delegación o subdelegación de funciones.

#### 4.1.3. Tercera Propuesta de Reforma

Esta hace referencia a la coordinación de las diferentes Funciones del Estado para no perjudicar al Ejecutivo con la eterna pugna entre las mismas, llegando hasta el extremo, en ciertas disposiciones actuales que colocan al Legislativo en una posición tal que puede anular todo intento de Gobernar, por parte del Ejecutivo (vease, por ejemplo, los juicios políticos, el sistemático boicot del Congreso a los nombramientos de importantes colaboradores del jefe de Estado, etc.). No puede nunca, el Gobierno Nacional, quedar al arbitrio de una simple mayoría parlamentaria.

Parece, entonces, oportuno que, a falta de la Cámara del Senado, pueda intervenir la Honorable Corte Suprema de Justicia, de alguna forma, en los llamados juicios políticos y en el nombramiento de importantes colaboradores

del Jefe de Estado.

#### **4.1.4. Cuarta Propuesta de Reforma**

La designación, por parte del Congreso, de los altos funcionarios, previas ternas presentadas por el Ejecutivo al Congreso, parece acertada con una posible intervención de la Corte Suprema. Pero, parecería muy razonable, por otra parte, que los períodos de nombramiento pudieran coincidir con el período del propio Presidente de la República, para evitar o que sean demasiado adictos o que puedan oponer una actitud de constante resistencia al Jefe de Estado. Deberían, por consiguiente dichos funcionarios, cesar en sus funciones al terminar en ellas el Presidente de la República o cuando este es reemplazado o subrogado definitivamente.

Igualmente, podría el Presidente de la República quedar en libertad de nombrar a estos altos Funcionarios (Procurador, Contralor y Superintendentes) cuando, por ejemplo, el Congreso no los nombra en un plazo perentorio de ocho días, dentro de la terna respectiva.

#### **4.1.5. Quinta Propuesta de Reforma**

La participación del Presidente de la República en la conformación del Tribunal de Garantías Constitucionales debería ser paritaria con la del Congreso, la de la Corte Suprema. En esta forma, el Tribunal tendría mas posibilidades de actuar con independencia y de modo imparcial, controlando a la tres Funciones del Estado, en el aspecto de la constitucionalidad de los hechos, determinaciones, leyes y reglamentos.



Por cierto que, para dejar en manos de pocas personas tan formidables poderes, se requiere que dichas personas sean cuidadosamente elegidas, que actúen con verdadera independencia y con elevados criterios patrióticos y jurídicos.

Igual intervención, por parte del Jefe Ejecutivo, debería verificarse en la integración de la Corte Suprema. El procedimiento podría ser así:

- Los Colegios de Abogados podrían presentar listas completas de abogados que reúnan requisitos más objetivos;
- De dichas listas, la Corte podría seleccionar cinco candidatos.
- De estos cinco, el Presidente de la República podría seleccionar tres;
- Y de dicha terna, el Congreso elegiría uno.

Así participarían las tres Funciones. De todas las maneras, nuestra propuesta es que el cargo, salvo circunstancias específicas, sea vitalicio.

#### **4.1.6. Sexta Propuesta de Reforma**

Dado que un altísimo porcentaje de ecuatorianos (en torno al 80%) es independiente, no afiliado a un partido, no cabe que la Ley Suprema trate de imponer autoritariamente la plena vigencia de un régimen de partidos, más lógico sería que existan simplemente estímulos para la formación y mantenimiento de los

partidos.

En este sentido, y de conformidad con el Art.74, el mismo requisito de que, para ser Presidente de la República se requiere ser afiliado a un partido político legalmente reconocido, parece una regla rígida, sin el debido fundamento y más nocivo que benéfico.

Existe cierto consenso y así lo propongo en el Art.74 y aquellos que hacen referencia a cargos electivos como el Art. 80 puedan ser reformados en el sentido que no es requisito previo a la elección el ser afiliado a un partido político.

#### 4.1.7. Séptima Propuesta de Reforma

Se cuestiona, igualmente, la elección por mayoría absoluta en la primera vuelta, al ejemplo de Francia y en algún otro país, pues, no parece ser muy apropiada para nuestro medio.

Al no tener mayor experiencia sobre la doble vuelta en la elección presidencial, parecería más oportuno volver al sistema anterior de la elección por simple mayoría de votos, lo que inclusive implicaría un considerable ahorro económico para el Estado.

#### 4.1.8. Octava Propuesta de Reforma

Habría que precisar aún más, en el texto Constitucional, que cuando el Vicepresidente asume la Presidencia definitivamente, ha de ser por todo el tiempo que faltaba al Presidente para terminar su período.

#### 4.1.9. Novena Propuesta de Reforma

Aunque el Ecuador tiene experiencia de cinco, ocho y seis años para la duración del período Presidencial, parece no ser recomendable cambiar el período ordinario de los actuales cuatro años.

En cambio parece no darse motivos de peso incontrastable que puedan justificar la actual prohibición absoluta de reelección presidencial, por lo menos pasando un período.

Además, soy del criterio de que, los ex-Presidentes puedan desempeñar elevadas funciones vitalicias, por ejemplo, en el Congreso Nacional.

Por consiguiente, propongo la reforma de la reelección Presidencial, pasando un período, y que los ex-Presidentes puedan ocupar un curul vitalicio en el Honorable Congreso Nacional.

#### 4.1.10. Décima Propuesta de Reforma

Se abre campo, cada vez más, la idea de que la declaratoria urgente de un proyecto de ley en materia económica por parte del Presidente de la República, pudiera y debiera ampliarse a otros campos, siguiendo, por cierto, el actual procedimiento de discusión y aprobación, es decir, que si el Congreso no lo aprueba, reforma o niega en el plazo de quince días, se considera aprobado y el Jefe de Estado puede sancionarlo y aprobarlo, quedando siempre la facultad de Legislador para reformarlo o derogarlo.

Se trata, entonces, de reformar el texto Constitucional o ampliar su articulado para permitir que, la declaratoria de

urgencia de un proyecto de Ley, pueda referirse a otros asuntos de fondo que no sean los meramente económicos.

#### 4.1.11. Décima Primera Propuesta de Reforma

Parece igualmente importante, sobre todo, en el caso de emergencia nacional, previsto en la letra n del Art.78, que expresamente se debería reconocer al Presidente de la República, y esa es la reforma, la posibilidad de dictar Decretos con carácter de Ley, sujetos siempre a la ulterior aprobación, reforma o derogación del Congreso.

#### 4.1.12. Décima Segunda Propuesta de Reforma

El texto del Art. 78, literal b) que reconoce al Presidente la atribución y deber de "Sancionar, promulgar, ejecutar u objetar las leyes que expida el Congreso" debería ser regulado para obviar cualquier modo arbitrario y absoluto, expidiendo un reglamento sobre el veto presidencial.

#### 4.1.13. Décima Tercera Propuesta de Reforma

En todo el Art.78 se echa de menos la mención de algunos aspectos muy importantes de la administración que deberían figurar allí: si se desarrollan con bastante amplitud las Funciones Presidenciales en materias como diplomacia, militar, económica, etc., debería con igual razón mencionarse los servicios públicos de educación, salud, obras públicas y sobre todo justicia social...

Deben entonces, introducirse nuevos numerales que

califiquen los servicios públicos de educación, salud, obras públicas y, sobre todo, lo concerniente a la justicia social.

#### 4.2. EN EL CAMPO ECONOMICO

Explícitamente, el texto Constitucional que analizamos toca tres veces el aspecto económico:

- "Contratar y autorizar la contratación de empréstitos" (art.78, literal g).
- "Invertir los fondos fiscales destinados a otros objetos" en caso de conflicto internacional (art.78 No.2).
- El CONADE fija "las políticas económicas... (art.89).

Parece darse un consenso general, en la primera especificación, y el actual Congreso Nacional más de una vez ya lo ha tocado que, en ese punto, debería intervenir también el Congreso. Recogiendo otra corriente, también bastante generalizada, afirmo que deberían ser las tres Funciones las que debieran intervenir en el caso por la complejidad del mismo (problemática de la deuda externa...). Igual observación se podría hacer para la elaboración del Presupuesto General del Estado. En ese sentido va la reforma que propongo.

#### 4.3. EN EL CAMPO SICO-SOCIAL

Ante todo, una breve aclaración: el literal d) del art.75 de la Constitución, que mira aspectos de higiene

mental y psíquica es muy general y debería ser explicitada con mayor fuerza. Igual referencia debería hacerse en el literal a) del art.76.

Deben entonces, reformarse o mejor especificarse en qué casos y cómo los literales d) del art.75 y el a) de art.76, cuando se habla de incapacidad física o mental de enfermedad.

#### 4.3.1. Especificaciones directas o indirectas

Transcribo algunas especificaciones que pueden llevar a reformas el texto constitucional:

- La edad para ser elegido Presidente o Vicepresidente o Ministro de Estado (art.74, 81, 87).
- Disponer el empleo de la Fuerza pública cuando el servicio público lo demande y la seguridad (art. 78, k).
- En tiempos de conflicto o emergencia nacional invertir los fondos fiscales a otros objetos, excepto aquellos relacionados con la sanidad y asistencia social (art. 78, n-2).
- La censura de los medios de comunicación social (art.78,5).
- La no suspensión de los derechos a la inviolabilidad de la vida, la integridad personal o la expatriación (art. 78,6).
- Someter a consulta popular cuestiones trascendentes

(art.78,p).

- La fijación de políticas sociales y la política poblacional del país (art.89).

#### 4.3.2. Interpretación y posibles Reformas

- Sobre la edad parece que sí existe un consenso general en que así sea. No necesita reforma.
- La disposición de la fuerza pública siempre es un elemento conflictivo y que, de usarse, deberá hacérselo con el mayor tino y cautela. Precisar lo mejor. Posible reforma.
- El destino de fondos parece que no entrañaría problemas muy especiales. No necesita reforma.
- La censura de medios: otro factor de singular tensión, aún en épocas conflictivas como se señala. Regulación? Reforma?.
- La consulta popular: institución jurídica que debería ser empleada en casos, como por ejemplo, todo lo que hoy día motiva tensión y que hace referencia a la llamada deuda social. Objeto específico de reforma.
- La fijación de "políticas de población", no puede quedar exclusivamente en las solas manos del CONADE. Debe considerarse una reforma al respecto, haciendo intervenir a otros Poderes del Estado, por ejemplo: La Corte Suprema de Justicia.

#### 4.4. EN LO MILITAR

Las explicitaciones en este caso son:

- Determinar la política de seguridad nacional (art.78, d);
- Ejercicio de la máxima autoridad de la Fuerza Pública (art. 78, h).
- Otorgamiento de grados y ascenso a los oficiales de la fuerza pública (art.78,i)
- Disponer el empleo de la Fuerza Pública (art.78, k)
- Remover y nombrar a los funcionarios de la Fuerza Pública (art.78, l).
- Aprobar los orgánicos de la Fuerza Pública
- Todo lo relacionado con los conflictos internacionales y de emergencia nacional (art. 78, m-n-ñ).

La mayoría de las especificaciones parecen ser normales, sin embargo y a eso va la reforma que sugiero, existe cierto consenso para censurar, objetar, cambiar o proponer otros procedimientos. Por ejemplo, lo concerniente a:

- La política de seguridad nacional,
- El nombramiento, remoción y otorgamiento de grados y ascensos, aprobación de orgánicos (actos



administrativos no muy bien justificados y sin mayor trascendencia).<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Salgado Hernán y otros, la Reforma de la Constitución, Ildisjuripuce 1988.

## CAPITULO V

### 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de estas páginas he pretendido dar una visión lo más ajustada posible a la verdad del contenido, alcance y valoración de la Función Ejecutiva, de nuestras Constituciones Políticas.

La opción por los sistemas fundamentales se hace, sobre todo por razones más bien de índole cultural que llevan a los países a inclinarse no sólo por un sistema político parlamentario y a los otros por un presidencialista, sino también a optar por regímenes electorales, legislativos y judiciales específicos.

El nuestro, por cierto, es Presidencialista, parece que así seguiremos. El régimen electoral es de tipo proporcional al voto. El Legislativo es unicameral y el Judicial es representativo en su conformación.

Hay consenso general en que el régimen presidencialista se fortalezca más con una Función Ejecutiva igualmente mucho más fuerte de lo que en nuestra Constitución vigente se señala.

Existe la necesidad de la búsqueda de acuerdos con los otros conglomerados políticos si es que se pretende tener un respaldo parlamentario adecuado.

Puedo sostener la conveniencia de permitir que el partido victorioso no solo ocupe el Poder Ejecutivo, sino que cuente con el respaldo parlamentario adecuado para llevar

adelante sus ideas programáticas.

Con esta premisa de razonamiento, que la considero el resultado más obvio de este trabajo individual de investigación, ahora, al enunciar algunas conclusiones prácticas, como respuestas al problema investigado y como meta de lo que se pudiera hacer.

### 5.1. CONCLUSIONES

5.1.1. A pesar de la necesidad existente de realizar muchas investigaciones acerca de la cultura política de nuestro pueblo, son, acaso, el marco institucional, el proceso político y la acción misma de gobernar los que verdaderamente requieren un análisis serio y profundo de investigación. Será posible que, dentro de este contexto, y dado el proceso de maduración cívica que vive nuestro pueblo, la Constitución pueda ser reformada en los términos que en este mismo trabajo he señalado y que son, en definitiva, aquellos que pueden calificar una mayor calidad de la Función Ejecutiva.

En esta línea, por ejemplo, con Ebel, se podría afirmar que:

El Gobierno está así, demasiado centralizado en el aspecto administrativo, descentralizado, acaso, en la toma de decisiones y puede ser negligente o simplemente circundar las disposiciones constitucionales.

5.1.2. La Función Ejecutiva puede tener pocas Funciones manifiestas, algunas importantes. Una mayor especificación de tales Funciones en el texto Constitucional abriría el camino de un Poder más efectivo, concreto y en consonancia con las realidades

y necesidades de nuestro pueblo, siempre y cuando respondan a un ideal generalizado de probidad y de ética administrativa que deja mucho que desear en nuestro medio.

5.1.3. También se habla, en nuestro medio de la dependencia del Ejecutivo a organismos e instancias internacionales - puesto que los recursos de mayor significación están allí y aparentemente existe un ambiente generalmente de mayor seguridad. Esta posible tradición, pienso yo, se explica, en parte, por la falta de estructuras internas que promuevan y favorezcan discusiones abiertas sobre los asuntos, sobre todo, económicamente. Existe un sentir generalizado de que, en este campo, otras Funciones del Estado, como la Legislativa y la Jurisdiccional, puedan intervenir en forma más significativa.

El tema de la responsabilidad y honestidad debe estar en el corazón de éxito de nuestros Gobernantes. Sin embargo, esta tarea explícita debe ser real. Evitando que se produzca inoperancia y resurgimiento del militarismo.

5.1.4. El liderazgo es un asunto clave para el Ecuador. Un liderazgo fuerte y decisivo capaz de elaborar un amplio proyecto político, democrático, de organizar y arbitrar los debates de tal forma, que todos se sientan como si estuvieran participando.

5.1.5. Economía política, recursos humanos y materiales, liderazgo personal de todo el Ejecutivo, deben ser los antídotos contra la posible insurgencia y demás manifestaciones de violencia, contra toda cultura de violencia, de derecha o de izquierda, esa debe ser meta trascendente de nuestro constitucionalismo.

5.1.6. Me ratifico, en lo que ya he expresado en este trabajo, más que hablar de grandes reformas Constitucionales de la Función Ejecutiva, habrá que hablar de perfeccionamiento, ordenamiento y sistematización de funciones y atribuciones de la misma, dentro lógicamente de un todo coherente conceptual y operativo y posteriores a las reformas a las cuales me he referido como bicameralidad, paso de la democracia representativa a la democracia participativa, derecho de iniciativa, participación política y reforma electoral.

5.1.7. Si el Derecho Constitucional Ecuatoriano ha sido considerado como modelo para el ordenamiento jurídico y constitucional latinoamericano, es obvio, igualmente, que pueda él mismo ser perfeccionado con los aportes del mismo Derecho Constitucional Latinoamericano comparado. Hoy día, por ejemplo, que los Estados van adquiriendo mayor validez y convalidación democrática, es de vital importancia que nuestro Derecho Constitucional pueda y deba alimentarse con los aportes más innovadores de las experiencias significativas de nuestros pueblos hermanos. El Poder Ejecutivo del cual hablo, podrá así, perfeccionar y concretar atribuciones y funciones según nuestro propio modelo.

5.1.8. Si la búsqueda de la democracia es una gran aventura compartida en la que todos estamos en el derecho y en la obligación de participar, la forma misma de redacción del articulado constitucional debe igualmente cambiar para que todos compartamos deberes y derechos que sean obligatoriamente practicados por los ecuatorianos.

5.1.9. La Función Ejecutiva, como ente planificador, organizador, ejecutor y director, en su proceso de administración de la cosa pública, debe cada vez más sistematizar un proceso dinámico que envuelva los elementos básicos del administrador moderno: las personas, las ideas, las cosas y las tareas asociadas con estos elementos, sus funciones continuas y sucesivas, como marco conceptual de una administración sana y productiva, pero, con fórmulas siempre nuevas, innovadoras y significativas, dentro del entorno democrático y constitucional

La expresión "**democracia**" significa, para todos nosotros, por lo menos así lo veo personalmente, no una mera mecánica electoral, un recital de atribuciones, deberes y derechos, sino el entorno, el cuadro dentro del cual deben moverse las autoridades constituidas no tanto como reza el articulado de la Función Ejecutiva que estudio para "mandar", "sancionar", "ejecutar", "asumir", "aprobar", "decretar", "establecer", etc., sino única y fielmente para servir a la comunidad y no a la inversa, como a menudo sucede en la práctica.

## 5.2. RECOMENDACIONES

Al término de este estudio sobre La Función Ejecutiva formulo algunas recomendaciones significativas y prácticas para la consolidación del Constitucionalismo Ecuatoriano:

5.2.1. Recomiendo un estudio histórico comparado del constitucionalismo latinoamericano, básicamente en la línea de la Función Ejecutiva, que nos sirva para perfeccionar siempre nuestro legado y aprovechar

las ricas experiencias que se gestan en el Continente y en nuestras jóvenes democracias.

5.2.2. Todo este rico legado del pasado y el estudio de los aportes constitucionalistas de nuestra América deberían ser recogidos por una Comisión permanente del Honorable Congreso Nacional, de forma sistemática, científica y actualizada, las posibles reformas, o mejor, el perfeccionamiento de la Constitución vigente y la divulgación de nuestro acervo constitucionalista, con miras a crear una auténtica conciencia cívica formativa de lo que somos y tenemos.

5.2.3. Recomiendo que los programas de estudio en escuelas, colegios y universidades, den mayor cabida al estudio y a la investigación del Derecho Constitucional Ecuatoriano, para que no sean simplemente un patrimonio obligado de juristas, sino de todos.

5.2.4. Los medios de comunicación social no deberían ser ajenos a la gran cruzada de divulgación del civismo constitucional, donde a través de programas culturales y educativos propios y nacionales puedan contribuir a formar esa gran conciencia nacional del conocimiento de la Carta Magna del Estado.

5.2.5. Considero oportuno y necesario que, en promociones sucesivas del Instituto de Altos Estudios Nacionales y en relación con este tema que presento, otros estudios deberían concretarse exclusivamente a puntos básicos de la Función Ejecutiva, con investigaciones comparadas del derecho Constitucionalista Latinoamericano, animando así, estudios de mayor profundización y significación. Puede igualmente,

nuestro Instituto que desde ya se torna, también nuestra Alma Mater, generar para nuestras Universidades temas de investigación específicos, según la competencia y funciones de Escuelas, Institutos y Facultades, siendo, así, él mismo, un auténtico banco de datos y una red informativa de primerísima categoría para el hacer científico e investigativo del país.

Termino con fe, lo que con entusiasmo empecé en este pequeño caminar sobre el Derecho Constitucional Político Ecuatoriano en torno al estudio de la Función Ejecutiva. Lo poco o mucho que haya podido hacer, lo hice, eso sí, con ilusión y decidida buena voluntad, no por mero compromiso, sino como aporte sincero y desinteresado a poner mi pequeño grano de arena en este hacer ecuatoriano que es este gran Instituto de Altos Estudios Nacionales, como foro del saber, de la reflexión, del compartir y del proyectar un Ecuador más digno y mejor, para nosotros y nuestros hijos de hoy y del mañana.



## BIBLIOGRAFIA

- Ayala Mora, Enrique, Lucha Política y Origen de los Partidos Políticos en Ecuador. Corporación Ed. Nacional , 1988.
- Borja y Borja, Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1977.
- Borja y Borja, Ramiro, Derecho Constitucional Ecuatoriano. 1979.
- Bossano Guillermo, Evolución del Derecho Constitucional Ecuatoriano. Ed. Casa de la Cultura, Quito - 1975.
- Cabanellas Guillermo, Diccionario Jurídico.
- Capel, La Constitución Norteamericana y su Influencia en Latinoamérica. No. 23, Costa Rica, 1987.
- Capel, Elecciones y Democracia en América Latina. Costa Rica, 1988.
- Capel, La Constitución de Cádiz y su influencia en América. No. 24, Costa Rica, 1987.
- Capel, Democracia Representativa y Participación Política. No. 10, Costa Rica, 1986.
- Casa de la Cultura Ecuatoriana, Centro de Estudios Latinoamericanos de la P.U.C.E., Revista de Historia de las ideas, No. 9 y 10. Casa de la Cultura, 1988-1990.
- Cheare, K. C., Las Constituciones Modernas. Ed. Labor S.A., 1971.

Gorozabel Giorgi V., Régimen Constitucional y La Democracia en el Ecuador. Ed. Festival, 1984.

Kaplán, Mar., Democratización, Desarrollo Nacional e Integración Regional de América Latina No. 21. Cuadernos de Capel, Costa Rica, 1987.

Manual de "DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL", Quito. IAEN. 1989.

Muñoz Borrero Eduardo, En el Palacio de Carondelet. Ed. Salvat. 1988.

OMEBA, Enciclopedia Jurídica.

Pareja Diezcanseco, Historio del Ecuador. Ed. Casa de la Cultura del Ecuador, 1958.

Sanchez Agesta Luis, Curso de Derecho Constitucional Comparado. Madrid, 1980.

Salgado, Hernán y otros, La Reforma de la Constitución. Jurispuce-Ildis, 1988.

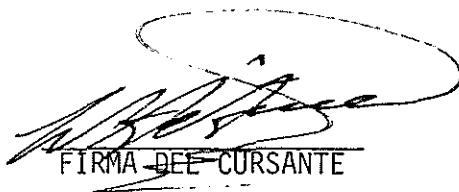
Tobar Donoso Julio, Holguín Larrea Juan, Derecho Consitucional Ecuatoriano. Tercera Edición, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1989.

Trabuco Federico, Constituciones de la República del Ecuador. Ed. Universitaria, 1975.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura recomendada.

Quito, julio 3 de 1990



FIRMA DEL CURSANTE

DR. JURISP. WAGNER JATIVA Q.